



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

4 (18) / 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, Barbara Jaworska-Dębska, 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, Jerzy Supernat, Paweł Swianiewicz,
Jacek Szlachta, Urszula Sztanderska, Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz, Magdalena Środa, Jerzy Wilkin,
Eugeniusz Wojciechowski, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki, Andrzej Zięba, Zygmunt Ziobrowski,
Marek Zirk-Sadowski, Andrzej Zybala

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2012

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazie CEEOL.

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: Drukarnia Poligraf, Drelów
Nakład: 400 egz.

Spis treści

Thomas S. Ulen

Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa w odniesieniu do prawa o zobowiązaniach umownych oraz do polityki regulacyjnej państwa. 5

Dariusz Filar

Inflacja bazowa jako cel pomocniczy w realizacji strategii bezpośredniego celu inflacyjnego w Polsce 27

Paweł Białynicki-Birula

Metody nowego zarządzania publicznego w kształtowaniu polityki zdrowotnej Unii Europejskiej 37

Przemysław Hensel

Kulturowe bariery reformowania administracji publicznej – wyniki badania empirycznego. 49

Michał Możdżeń, Robert Chrabąszcz

Co wpływa na zasoby i procesy wiedzy – wybrane aspekty organizacyjnego uczenia się organizacji publicznych. 75

Wybór tekstów klasycznych

Mitchell Dean

Rządzenie społeczeństwem. Opowieść o dwóch potworach 97

Contents

Thomas S. Ulen

An introduction to law and economics with applications to contract law
and governmental regulation 5

Dariusz Filar

Core inflation as an auxiliary target in the achievement of the primary inflation target
in Poland 27

Paweł Białynicki-Birula

New Public Governance methods in EU health policy formation 37

Przemysław Hensel

Cultural barriers to public administration reform: Results of an empirical study 49

Michał Możdżeń, Robert Chrabąszcz

Factors determining knowledge assets and processes. Selected problems of organizational
learning of public organizations 75

Selection and texts

Mitchell Dean

Governing society: The story of two monsters 97

Thomas S. Ulen

Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa w odniesieniu do prawa o zobowiązaniach umownych oraz do polityki regulacyjnej państwa

Esej rozpoczyna się od krótkiej prezentacji ekonomicznej analizy prawa jako dyscypliny naukowej, podane są przykłady różnic między ekonomiczną analizą prawa i tzw. analizą doktrynalną. Następnie omówione zostają dwa najważniejsze nurty badawcze w dziedzinie będącej przedmiotem szczególnego zainteresowania autora – wykorzystywanie pojęć zaczerpniętych z ekonomii behawioralnej do analizy prawa oraz rozwój empirycznych badań przepisów prawa. Po wyjaśnieniu, dlaczego są one tak ważne, autor przedstawia przykłady znaczących różnic między wnioskami, do których dochodzą przedstawiciele nowych nurtów myślenia, a interpretacjami proponowanymi przez zwolenników bardziej tradycyjnego podejścia do zagadnień prawa, a także omawia ich wpływ na politykę prawną i regulacyjną.

Słowa kluczowe: ekonomiczna analiza prawa, ekonomia behawioralna, prawo o zobowiązaniach umownych, prawo własności, prawo deliktowe.

Ekonomiczna analiza prawa znana także jako ekonomiczna analiza przepisów prawnych (*law and economics*) zalicza się do stosunkowo nowych dyscyplin akademickich w Ameryce Północnej. Można ją uznać za najbardziej znaczącą innowację w zakresie teorii i praktyki prawa w ostatnim półwieczu. Dziedzina ta powstała na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. Początkowo wykładano ją jako przedmiot fakultatywny studentom ostatnich lat, co oznacza, że jego zaliczenie nie było wymagane do ukoń-

czenia studiów¹. W ciągu mniej więcej dwudziestu lat ukształtował się zakres programowy typowego kursu uniwersyteckiego z tej dziedziny,

¹ Kształcenie prawnicze w USA ma chyba unikatowy charakter w skali światowej, gdyż odbywa się wyłącznie na poziomie uniwersyteckim. Typowa nauka na wydziale prawa trwa trzy lata i kończy się przyznaniem stopnia doktora praw (Juris Doctor, J.D.). Aby uzyskać licencję na praktykowanie zawodu, absolwenci akredytowanych (przez amerykańską Izbę Adwokacką) wydziałów prawa muszą zdać państwowy egzamin adwokacki.

W tym miejscu należy wyjaśnić jeszcze jedną istotną rzecz. Amerykański system prawa prywatnego określa się mianem „prawa zwyczajowego” (*common law*), podczas gdy w większości pozostałych krajów obowiązuje tzw. prawo cywilne (*civil law*). Nadal toczy się debata na temat tego, czy oba systemy rzeczywiście aż tak bardzo się od siebie różnią. Jedną z istotniejszych różnic polega na tym, że w pierwszym z nich sędziowie mogą podejmować wiążące decyzje w takich dziedzinach prawa prywatnego, jak prawo własności, o zobowiązaniach umownych i deliktów. Dlatego większość jego przepisów w systemach prawa zwyczajowego to prawo precedensowe oparte na orzecznictwie sądowym. (Prawo ustawowe [*statute law*] – czyli regulacje uchwalane przez ciała ustawodawcze – odgrywa coraz ważniejszą rolę w systemach prawa zwyczajowego, lecz nie ma takiej samej rangi jak w systemach prawa cywilnego). Nauka prawa w krajach, w których obowiązuje prawo zwyczajowe, polega na zapoznawaniu się z precedensami i rozstrzygnięciami sądów apelacyjnych, na opi-

Emerytowany profesor tytularny Swanlund Chair i emerytowany profesor prawa University of Illinois, Urbana-Champaign.

Pragnę podziękować pani Katarzynie Metelskiej-Szaniawskiej, panu Jarosławowi Bełdowskiemu i pani Annie Guzik za ich gościnność oraz za zorganizowanie wspólnie wyprawy do Polski dla mojej żony i dla mnie. Pragnę także podziękować panu profesorowi Jerzemu Hausnerowi z Krakowskiego Uniwersytetu Ekonomicznego za zaproszenie do wygłoszenia gościnnego wykładu oraz za serdeczne przyjęcie w Krakowie. Dziękuję również wszystkim wybitnym badaczom, którzy zechcieli wyrazić swoje opinie na temat wcześniejszej wersji tego referatu po jego prezentacji w Krakowie w kwietniu 2012 r. Ich komentarze stanowiły dla mnie cenną inspirację podczas wnoszenia poprawek do tekstu. Przełożył Rafał Śmietana.

na co znaczący wpływ miała niewątpliwie coraz większa liczba publikacji naukowych z wykorzystaniem narzędzi analitycznych nowej dyscypliny. W 1991 r. powstała organizacja zawodowa – American Law and Economics Association (Amerykańskie Stowarzyszenie Ekonomicznej Analizy Prawa), której coroczne konferencje spotykają się z ogromnym zainteresowaniem coraz szerszych grup uczestników. Na początku XXI w. dziedzina ta zyskała sobie znaczące wpływy, a poczynione w jej ramach odkrycia i ustalenia dotyczące tak ważnych dziedzin jak prawo własności (*property law*), prawo o zobowiązaniach umownych (*contract law*) i prawo deliktowe (*tort law*) stały się podstawą znacznej części programów nauczania dla studentów pierwszego roku.

Poza środowiskiem akademickim dziedzina ta wywarła także znaczący wpływ na kilka obszarów ustawodawstwa, na przykład na prawo karne. Sceptycyzm wobec domniemanego odstraszającego oddziaływania kary śmierci znalazł podstawy w wynikach badań empirycznych m.in. autorstwa Johna Donohue i Justina Wolfersa (2005). Badacze ci, korzystając z założeń ekonomicznej analizy prawa, udokumentowali i zaproponowali przekonujące wyjaśnienie obserwowanego od pewnego czasu w USA długotrwałego spadku liczby przestępstw – zarówno z użyciem przemocy, jak i innych (zob. Donohue, Levitt 2001)².

niach sędziów w konkretnych sprawach oraz na warunkach, które muszą zostać spełnione przed wprowadzaniem ewentualnych zmian. Niektórzy komentatorzy uważają, że właśnie te cechy charakterystyczne amerykańskiego systemu prawnego sprawiły, że ekonomiczna analiza prawa jako dyscyplina zyskała sobie w tym kraju tak dużą popularność. Przekonujące argumenty przeciwko temu stanowisku prezentują: N. Garoupa i T.S. Ulen (2008). Autorzy ci przypisują większą dynamikę i innowacyjność w tej dziedzinie silniejszej konkurencji między wydziałami prawa o kadre naukową, studentów i środki finansowe.

² Empiryczną argumentację autorów można podsumować w następujący sposób. Legalizacja zabiegu przerywania ciąży przez amerykański Sąd Najwyższy w styczniu 1973 r. (sprawa Roe przeciwko Wade, 410 U.S. 113 [1973]) doprowadziła do znacznego wzrostu liczby legalnych aborcji. Rzeczywiście wzrosła ona do 1 mln w 1980 r. – jeden zabieg przerywania ciąży przypadał na dwa żywe urodzenia. W wyniku tego po styczniu 1973 r. przyszło na świat o wiele mniej dzieci, niż wskazywałaby na to ekstrapolacja tendencji demograficznych. Donohue

Kolejnym obszarem, na który bardzo znaczny wpływ wywarła omawiana dziedzina, to regulacje wydawane przez organy administracji państwowej dotyczące prywatnej przedsiębiorczości. Ruch deregulacyjny zmierzający do wyjęcia spod kontroli państwa różnych obszarów aktywności gospodarczej z późnych lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. wiele zawdzięcza wynikom badań naukowych, które wykazały, że regulacje zaczęły służyć interesom przedstawicieli dziedzin regulowanych, nie zaś dobru wspólnemu. Przepisy prawa i wczesne rozwiązania polityczne w zakresie ochrony środowiska, które po raz pierwszy pojawiły się na początku lat siedemdziesiątych XX w. zarówno na szczeblu stanowym, jak i federalnym, miały swoje korzenie w wynikach badań naukowych, podobnie jak wprowadzenie zbywalnych zezwoleń na emisję dwutlenku siarki i niektórych innych rodzajów zanieczyszczeń³. Wiele badań na temat właściwej odpowiedzi regulacyjnej na zmiany klimatyczne opiera się właśnie na ekonomicznej analizie prawa (zob. np. Vandenberg, Steinemann 2007; Posner, Sunstein 2007; Farber 2008).

Niniejszy esej rozpoczyna się od krótkiej prezentacji ekonomicznej analizy prawa jako dyscy-

i Wolfers, odwołując się do statystycznej prawidłowości, że niemal we wszystkich społeczeństwach młodzi mężczyźni popełniają niemal połowę przestępstw, sugerują, iż spadek liczby urodzeń w 1973 r. doprowadził do spadku przestępczości na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Po prostu populacja mężczyzn w wieku 17–18 lat, kiedy to popełniają najwięcej przestępstw, była o wiele mniejsza. Zdaniem badaczy ten spadek liczby urodzeń odpowiada za 25-procentowy spadek liczby przestępstw notowany od 1991 r. Istnieje także drugi czynnik mogący mieć związek z legalizacją przerywania ciąży, który odpowiada za drugie 25% spadku liczby przestępstw. Młodzi mężczyźni urodzeni po styczniu 1973 r. byli mniej skłonni do ich popełniania, gdyż urodzili się w okolicznościach, które matki uznały za sprzyjające wychowaniu potomstwa (rodzice mieli pracę, starsze pokolenie mogło zaopiekować się dziećmi, ubezpieczenie finansowało opiekę zdrowotną itd.), natomiast na aborcję decydowały się przeważnie kobiety znajdujące się w gorszej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

³ Rozwiązania oparte na koncepcji zbywalnych praw do emisji dwutlenku siarki przyniosły połowiczny sukces (zob. Tietenberg 2003). Prawa do emisji zanieczyszczeń (dwutlenku węgla) lansowano jako przydatne narzędzie regulacyjne i częściowo wprowadzono w życie w krajach Unii Europejskiej.

pliny naukowej, w której podaję przykłady różnic analitycznych między nią i tzw. analizą doktrynalną (starszy styl analizy prawnej stopniowo wypierany przez ekonomiczną). Następnie omówię, moim zdaniem dwa najważniejsze, nurty badawcze w dziedzinie będącej przedmiotem mojego zainteresowania – wykorzystywanie pojęć ekonomii behawioralnej do analizy prawa oraz rozwój empirycznych badań przepisów prawa. Po krótkim podsumowaniu przejdę do prezentacji przykładów znaczących różnic między wnioskami, do których dochodzą przedstawiciele nowych nurtów myślenia, a interpretacjami proponowanymi przez zwolenników bardziej tradycyjnego podejścia do zagadnień prawnych oraz omówię ich wpływ na politykę prawną i regulacyjną.

1. Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa

Ekonomiczna analiza prawa wykorzystuje pewne narzędzia z dziedziny mikroekonomii do analizy różnorodnych kwestii prawnych (więcej na ten temat zob. Cooter, Ulen 2011; Posner 2010). U jej podstaw leży spostrzeżenie, że przepisy prawa i standardy prawne to mechanizmy nakładające dorozumiane ceny na pewne zachowania i czynności, dlatego proponuje stosowanie narzędzi mikroekonomicznych do wyjaśnienia reakcji aktorów na tego rodzaju koszty. Na przykład, jeżeli zawieramy z kimś wykonalną umowę, musimy wiedzieć, że jeżeli nie wywiążemy się z naszej części kontraktu, poniesiemy za to odpowiedzialność i będziemy musieli wynagrodzić tej osobie poniesione przez nią straty. Właśnie to jest ceną za niespełnienie przyrzeczenia zawartego w umowie.

Ekonomiczna analiza prawa postuluje, że decyżę o tym, czy wywiązać się z umowy, podejmujemy w bardzo podobny sposób jak np. w przypadku nabyciu roweru. Osoba zainteresowana transakcją porównuje koszty i korzyści dostępnych alternatyw, a następnie wybiera tę, która wydaje się przynosić największą korzyść netto, czyli maksymalną w danych warunkach nadwyżkę (indywidualnych) korzyści nad (indywidualnie) ponoszonymi kosztami⁴. A więc jeżeli

⁴ Wyraz „indywidualnie” zapisałem w nawiasie, by zwrócić uwagę na fakt, że większość aktorów skupia się wy-

korzystać płynąca z niewykonania umowy przewyższa koszt takiego postępowania (zakładamy, że koszt ten zawiera odszkodowanie należne drugiej stronie od tej, która zrywa umowę), wtedy strona ta nie wywiąże się ze zobowiązania. Lecz jeżeli koszt odszkodowania za niewykonanie umowy przewyższa korzyść płynącą z takiego postępowania, strona umowy dotrzyma.

Spostrzeżenie to sugeruje kolejną charakterystyczną cechę ekonomicznej analizy prawa, mianowicie zainteresowanie efektywnością jako normą prawną. W przytoczonym powyżej przykładzie przyjąłem stanowisko opisowe, nie nakazowe (preskryptywne). Po prostu zasugerowałem, że postępujące racjonalnie strony umowy porównują cenę niedotrzymania jej warunków ze spodziewaną korzyścią płynącą z jej zerwania. Nie stwierdziłem przy tym, czy prawnie określona cena niewywiązania się była właściwa, zbyt niska, czy zbyt wysoka. Lecz ekonomiczna analiza prawa wykracza poza zwykły opis, sugerując, że można dokładnie określić cenę za zerwanie umowy – mianowicie powodująca tylko „efektywne zerwanie umowy” (*efficient breach of contract*). A co to takiego? Zerwanie umowy jest bardziej efektywnym działaniem niż dotrzymanie jej warunków, jeżeli na skutek takiego postępowania żadna z umawiających się stron nie znajduje się w gorszej sytuacji, niż byłaby w przypadku wykonania tejże umowy oraz jeżeli przynajmniej jedna ze stron znajduje się w korzystniejszej sytuacji⁵. Każde inne zerwanie będzie nieefektywne i nie powinno nastąpić – przy założeniu, że nadrzędnym kryterium normatyw-

łącznie na własnych kosztach i korzyściach, jeżeli prawo nie zmusza ich także do uwzględnienia kosztów i korzyści ponoszonych przez podmioty zewnętrzne – przeważnie dotyczy to kosztów, rzadziej korzyści – w konsekwencji działań podejmowanych przez tychże aktorów. W analizowanym tu kontekście umów racjonalny podmiot dokonujący wyboru między wykonaniem i zerwaniem zobowiązania umownego uwzględni jedynie własne koszty i korzyści, jeżeli nie zostanie zmuszony do czegoś innego. Bardzo ważny cel przepisów prawa o zobowiązaniach umownych stanowi skłanianie podmiotu podejmującego decyzję do uwzględniania także kosztów i korzyści ponoszonych przez inne podmioty i związanych z dotrzymaniem lub zerwaniem umowy.

⁵ To oczywiście dobrze znane optimum lub efektywność w sensie Pareta.

nym prawa zobowiązań umownych jest efektywność.

Pojęcie „efektywnego zerwania umowy” stało się kluczową koncepcją nowoczesnej teorii zobowiązań umownych (*theory of contracts*), przynajmniej w USA. W znacznym stopniu zastąpiło ono dawniejszą opinię, że dotrzymanie zobowiązania wynikającego z umowy jest silnie umocowane w etyce, a prawo powinno stać na straży i pomagać w egzekwowaniu tej etycznej koncepcji zawierania umów⁶. Prawie każdy student prawa w Stanach Zjednoczonych (corocznie kierunek ten wybiera ok. 45 tys. młodych ludzi) uczy się o „efektywnym zerwaniu umowy” w ramach obowiązkowych zajęć na pierwszym roku. Dzieje się tak od przynajmniej 20 lat i stanowi godny odnotowania sukces ekonomicznej analizy prawa jako dyscypliny⁷.

Kolejne przykłady posłużą do zademonstrowania innowacyjnych wniosków płynących z ekonomicznej analizy prawa w dziedzinie prawa deliktów (*tort law*), prawa karnego i prawa własności intelektualnej.

Prawo deliktów to zbiór przepisów dotyczących wypadków. Jeżeli ktoś poniósł uszczerbek na zdrowiu na skutek działania lub bezczynności innej osoby, strona poszkodowana może wnieść przeciwko sprawcy pozew o odszkodowanie. Istnieją dwa standardy odpowiedzialności służą-

ce do określania, czy i w jakim stopniu sprawca jest zobowiązany do wynagrodzenia poszkodowanemu poniesionego uszczerbku. Starszy to „bezpośrednia odpowiedzialność” (*strict liability*), zgodnie z którym od sprawcy można dochodzić odszkodowania za uszczerbek, jeżeli to on go spowodował. Drugi, nowszy standard to „zaniedbanie” lub „odpowiedzialność” – według niego sprawca ponosi odpowiedzialność tylko wtedy, gdy ciążył na nim obowiązek zachowania odpowiedniej ostrożności (*duty of care*), którego nie dopełnił. Zaniechanie stało się domyślnym lub głównym standardem odpowiedzialności we współczesnym świecie⁸. Należy zauważyć, że takie postawienie sprawy dopuszcza sytuację, w której w pewnych okolicznościach sprawca wypadku nie odpowiada za uszczerbek na zdrowiu poniesiony przez osobę poszkodowaną (ponieważ dopełnił obowiązku zachowania ostrożności; innymi słowy, wykazał „należy-tą ostrożność”).

Dawniejszy pogląd opierał się na opinii, że główna rola społeczna prawa deliktów to naprawienie nagannego postępowania, które doprowadziło do powstania szkody. Celem jest „przywrócenie stanu poprzedniego”, czyli przekazanie osobie poszkodowanej takiej kwoty, która umożliwi jej przywrócenie stanu sprzed uszczerbku, oczywiście na tyle, na ile tego rodzaju problem można rozwiązać za pieniądze.

Dzięki ekonomicznej analizie prawa lepiej rozumiemy społeczną rolę prawa deliktów. Po pierwsze, określono jego cel w oparciu o zasady ekonomiczne: minimalizację społecznych kosztów wypadków, które definiuje się jako sumę wydatków na zapobieganie wypadkom poniesionych przez strony, strat powstałych w wyniku

⁶ Nowszy pogląd (w którym nadrzędnym pojęciem jest efektywność) ma dość poważną podbudowę teoretyczną, by przypomnieć tylko znane spostrzeżenie sędziego Olivera Wendella Holmesa Jr., że „obowiązek dotrzymania umowy w prawie zwyczajowym oznacza domniemanie, iż umawiające się strony zostaną zobowiązane do wyrównania strat w przypadku jej niedotrzymania – i nic więcej” (Holmes 1897). Por. jednak: Perillo 2000.

⁷ Jak można się domyślić, efektywność jako normatywne kryterium prawne nie zyskała powszechnego uznania. Od zarania ekonomicznej analizy prawa wielu badaczy krytykuje tę dziedzinę za to, iż rzekomo uznaje ona efektywność za najważniejszą lub jedyną spójną normę prawną. Moja interpretacja obecnego stanu rzeczy przedstawia się następująco: wielu przedstawicieli tej dziedziny uważa, że efektywność jest lub powinna być normą prawną, lecz jednocześnie uznaje istnienie innych ważnych kryteriów prawnych oraz konieczność brania obydwo pod uwagę w pewnych okolicznościach. Ważkie argumenty przemawiające za efektywnością jako jedynym spójnym kryterium prawnym można znaleźć w książce Kaplowa i Shavella (2006).

⁸ Oczywiście podsumowuję tu w uproszczony sposób bardzo skomplikowane zagadnienia. Warto zauważyć, że odpowiedzialność za zaniechania występuje w wielu różnych postaciach oraz że w USA zdecydowanie najczęściej sprawy tego rodzaju rozstrzygają sądy stanowe (a to właśnie poszczególne stany, a nie rząd federalny odpowiadają za wymiar sprawiedliwości w oparciu o prawo deliktów) jako „względne zaniechanie” lub „względna odpowiedzialność”. Zgodnie z tym standardem, sąd bada względny stopień zaniechania działań zapobiegawczych przez każdą ze stron – zarówno przez poszkodowanego, jak i sprawcę szkody – i odpowiednio rozdziela między nich odpowiedzialność.

wypadku oraz powypadkowych kosztów administracyjnych określenia, kto ma pokryć te straty. Po drugie, ekonomiczna analiza prawa zwraca szczególną uwagę na możliwe efekty narażenia na odpowiedzialność za szkody z perspektywy *ex ante*. Zatem racjonalny potencjalny sprawca mógłby próbować uniknąć odpowiedzialności poprzez wykazanie, że zachował należytą ostrożność, a to uzasadnia minimalizację jego odpowiedzialności. Poza tym, jeżeli to wykonalne, osoba racjonalna, w sytuacji, w której mogłaby zostać poszkodowana, może ze swej strony podjąć działania zmierzające do zmniejszenia własnej odpowiedzialności za straty w razie zajścia takiego zdarzenia (gdy potencjalny sprawca podjął właściwe działania zmierzające do ograniczenia własnej odpowiedzialności). Po trzecie, analiza ta proponuje o wiele bardziej przekonujące wyjaśnienie różnic między odpowiedzialnością wynikającą z zaniedbania a odpowiedzialnością *sensu stricto*, co szczególnie dotyczy różnic między bodźcami zachęcającymi do ostrożności tworzonymi przez poszczególne standardy odpowiedzialności, dzięki czemu pomagają bardziej precyzyjnie określić okoliczności, w których jeden ze standardów jest bardziej efektywny od drugiego.

Ekonomiczna analiza prawa przyczyniła się również do wyjaśnienia kilku zagadnień teoretycznych w prawie karnym, np. dlaczego przestępcy powinni ponosić odpowiedzialność wykraczającą poza zwykłą rekompensatę szkód poniesionych przez osoby poszkodowane, czyli karę⁹. Uważam jednak, że najbardziej znaczący wkład, jaki omawiana tu dziedzina wniosła

⁹ Ze względu na fakt, że prawdopodobieństwo wykrycia, zatrzymania i skazania przestępcy jest niższe niż 1 (w niektórych przypadkach nawet znacznie niższe), samo zrekompensowanie strat ofierze przestępstwa nie działa odstrasżająco na potencjalnych przestępców. Przyjmijmy, że prawdopodobieństwo wykrycia i zatrzymania sprawcy kradzieży telewizora wynosi 0,5, nowy telewizor kosztuje 1 tys. dolarów oraz że złodziej, który zostanie schwytyany, ma obowiązek wynagrodzić straty właścicielowi sprzętu lub zwrócić mu skradziony przedmiot. Cena telewizora pochodzącego z kradzieży wynosi $0,5 \times 1$ tys. dolarów = 500 dolarów. Ponieważ jest to znacząco niższa kwota od kosztu legalnego nabycia sprzętu, osoby skłonne do kradzieży, rozumując racjonalnie, mogą stwierdzić, że lepiej wejść w posiadanie telewizora drogą kradzieży niż drogą kupna. Lecz gdyby kara za kradzież wynosiła, powiedzmy, trzykrotność oczekiwanej ceny nabycia sprzętu na skutek

do prawa karnego, ma źródło w empirycznych pracach poświęconych przestępczości. Lepiej poznaliśmy przyczyny pewnych przestępstw i zmian rodzajów przestępczości w czasie w zależności od określonych uwarunkowań społecznych, wiemy też więcej na temat jej powstrzymywania (zob. np. Levitt 2004; Levitt, Miles 2007). Jak już wcześniej wspomniałem, dowiedzieliśmy się również, dlaczego kara śmierci raczej nie sprawdza się w roli środka odstrasżającego.

Wspomnijmy jeszcze o prawie własności intelektualnej – o prawie patentowym, prawach autorskich, znakach towarowych i tajemnicach handlowych. Ekonomiczna analiza prawa wyjaśniła i doprecyzowała istotne przyczyny istnienia prawa własności intelektualnej, eksponując różnice między nią a własnością materialną. Obecnie dysponujemy także wieloma teoriami na temat tego, dlaczego istnieją i powinny istnieć różnice pomiędzy komponentami prawa własności intelektualnej. Wiemy także, skąd się biorą różnice dotyczące czasu obowiązywania rozmaitych form prawa własności intelektualnej (oraz – co równie istotne – dlaczego nie ma tego rodzaju ograniczeń w dziedzinie własności materialnej) i czemu granice te są różne dla poszczególnych form własności intelektualnej. Wiemy, z jakiego powodu patenty powinny obowiązywać przez dwadzieścia lat, dlaczego w dziedzinie praw autorskich mamy do czynienia ze stałym wydłużaniem okresu ochrony, a czas trwania ochrony znaków towarowych zależy zasadniczo wyłącznie od woli ich właścicieli.

2. Ekonomiczna analiza prawa: perspektywy behawioralna i empiryczna

Ekonomiczna analiza prawa rozwija się dynamicznie od swoich początków, czyli od końca lat siedemdziesiątych XX w. Rozszerzyła obszar zainteresowania poza analizę mikroekonomiczną głównych dziedzin prawa na prawo publiczne, instytucje systemu prawnego, międzynarodowe prawo prywatne i publiczne, a nawet na porównawcze badania prawa. Ponadto w ekonomicznej analizie prawa zaszło kilka ważnych zmian

kradzieży, czyli $3 \times 0,5 \times 1$ tys. = 1,5 tys. dolarów, kupienie go w sklepie byłoby tańsze.

metodologicznych. Po pierwsze, dziedzina ta wyszła poza pierwotny zakres zainteresowań poprzez zastosowanie teorii racjonalnego wyboru do rozstrzygnięć prawnych i wykorzystanie narzędzia ekonomii behawioralnej (oraz psychologii poznawczej i społecznej) do analiz kwestii prawnych. Po drugie, zainspirowała fascynujące prace w dziedzinie empirycznych badań prawa. W tej części eseju postaram się wyjaśnić genezę obydwu podejść metodologicznych i zaakcentuję ich znaczący wkład zarówno w rozwój ekonomicznej analizy prawa, jak i wiedzy prawnej rozumianej bardziej ogólnie¹⁰. Na koniec przytoczę przykłady zastosowania każdej z omawianych innowacji do prawa o zobowiązaniach umownych oraz do trzech zagadnień związanych z polityką regulacyjną.

2.1. Ekonomiczna analiza prawa z perspektywy behawioralnej

W zaprezentowanym powyżej krótkim wprowadzeniu do ekonomicznej analizy prawa przyjąłem milczące założenie, że decydenci w tej sferze zachowują się tak samo jak decydenci w sferze gospodarczej: w sposób racjonalny dążą do maksymalizacji użyteczności (jako konsumenci) oraz zysku (jako dostawcy). Ich preferencje mają charakter pełny i przechodni. Znają i potrafią stosować w praktyce zasady rządzące prawdopodobieństwem, gromadzą precyzyjne oraz dające się obiektywnie zweryfikować informacje, które na-

¹⁰ Chciałbym uzupełnić te rozważania krótką, lecz ważną uwagą na temat mojego opisu behawioralnej ekonomicznej analizy prawa oraz jego badań empirycznych. Cała literatura poświęcona ekonomicznej analizie prawa z punktu widzenia behawioralnego ma charakter empiryczny. W znacznej mierze składają się na nią opisy eksperymentów, które wykazują, że prognozy rzeczywistych zachowań człowieka dokonywane w oparciu o teorię racjonalnego wyboru są błędne. Tak więc w bardzo rzeczywistym sensie analiza ekonomiczna z punktu widzenia behawioralnego stanowi przykład – być może najbardziej istotny – empirycznych badań funkcjonowania prawa w praktyce. Niemniej jednak zarówno dlatego, że teoria racjonalnego wyboru jest bardzo ważnym aspektem ekonomicznej analizy prawa, jak i dlatego, iż implikacje prawne i inne polityk ekonomicznej analizy prawa z punktu widzenia behawioralnego są tak dalekosiężne, moim zdaniem powstanie tej dziedziny badań zasługuje na miano jednego z najważniejszych wydarzeń w nauczaniu i analizie prawa.

stępnie poprawnie stosują w procesie podejmowania decyzji, umiejętnie zarządzają ryzykiem, wykorzystują bilans spodziewanych zysków i strat do podejmowania decyzji o niepewnym wyniku, popełniają błędy tylko wtedy, gdy przywiodą ich do tego zręczni oszuści, emocje wpływają na dokonywane przez nich wybory tylko wtedy, gdy wyraźnie tego pragną, beznamiętnie porównują i oceniają informacje istotne dla dokonywanych przez siebie wyborów, nie przywiązując nadmiernej wagi do tych, które przemawiają za ich stanowiskiem, i tak dalej.

Powyższy skrócony opis teorii racjonalnego wyboru pokazuje, jak niedorzeczne są te założenia. Zacytuję tu słowa słuchaczy moich wykładów na wydziale prawa, którym przedstawiałem teorię racjonalnego wyboru: „Kim są ci racjonalni ludzie, o których pan mówi? Nie znamy niktogo takiego”.

Dzięki wnikliwym empirycznym pracom Daniela Kahnemana, nieżyjącego już Amosa Tversky'ego i wielu innych, wiemy teraz, że niektóre spośród przewidywań teorii racjonalnego wyboru są po prostu błędne. Rzeczywiste zachowania ludzi różnią się dość znacznie, niekiedy w przewidywalny sposób, od prognoz teorii racjonalnego wyboru¹¹. Ponieważ jednak przepisy prawa mają wpływać na zachowanie rzeczywistych ludzi, a nie wyidealizowanych konstruktorów, ekonomiczna analiza prawa oraz oparte na niej przepisy muszą uwzględniać ten fakt.

W tym miejscu chciałbym uczynić dwa zastrzeżenia. Mówi się niekiedy, że zdaniem przedstawicieli nurtu behawioralnego ludzie są nieracjonalni. Uważam to jednak za niewłaściwe podsumowanie konkluzji prezentowanych w literaturze przedmiotu. Po pierwsze, nazwanie postępowania nieracjonalnym sugeruje, że jest ono chaotyczne i niemożliwe do przewidzenia. A rzecz się ma zupełnie inaczej. Literatura behawioralna wskazuje, że ludzie zachowują się w „przewidywalny sposób”¹². Zachowania te

¹¹ W 2002 r. za swoje prace krytyczne poświęcone teorii racjonalnego wyboru D. Kahneman zdobył nagrodę Królewskiego Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych. Kahneman jest emerytowanym profesorem psychologii Uniwersytetu Princeton.

¹² Dlaczego ludzie popełniają błędy, czemu najwyraźniej nie uczą się ani na własnych, ani cudzych, oraz co można zrobić, by im uświadomić ich skłonności do robienia błę-

można by nazwać pomyłkami lub błędami, gdyby naszym normatywnym standardem była zasada racjonalnego wyboru. I dalej, gdyby postępowanie ludzi rzeczywiście było nieracjonalne, mogłoby mieć charakter przewidywalny w odniesieniu do prognoz teorii racjonalnego wyboru. Innymi słowy, człowiek mógłby „przestrzelać lub niedoszacowywać” standardy racjonalnego zachowania w dowolnej sytuacji wyboru, lecz oczekiwane zachowanie odpowiadałoby teorii wyboru racjonalnego¹³. Myślę, że należy najpierw scharakteryzować literaturę behawioralną, a następnie porównywać ją z założeniami teorii racjonalnego wyboru, określając samych siebie jako istoty „niedoskonale racjonalne” (*imperfectly rational*).

Po drugie, na razie nie wiemy wystarczająco dużo na temat stabilności prognoz behawioralnych prezentowanych w nowej literaturze przedmiotu, a więc nie mamy wiarygodnej wiedzy, czy tego rodzaju zachowania zmieniają się w przewidywalny sposób wraz z upływem czasu oraz w odpowiedzi na zmieniające się okoliczności. Na przykład można byłoby domniemywać, że odchylenia od przewidywań teorii racjonalnego wyboru są mniejsze lub mniej prawdopodobne w miarę wzrostu poziomu wykształcenia. Najwyraźniej jednak tak nie jest. Wręcz przeciwnie, wydaje się, że pewne skłonności do popełniania błędów lub nieświadomość własnych skłonności do ich popełniania spotyka się częściej u osób dysponujących bardziej wyrafinowanymi strukturami poznawczymi (zob. West, Meserve, Stanovich 2012)¹⁴.

Teraz omówię kilka przykładowych spostrzeżeń zaczerpniętych z literatury behawioralnej. W każdym przypadku postaram się wykazać, jak bardzo wyniki badań doświadczalnych różnią się od przewidywań „teorii racjonalnego wyboru” (odtąd nazywanej skrótowo TRW) oraz jak

dów to ważkie pytania, którymi dopiero teraz zaczyna się zajmować literatura przedmiotu.

¹³ Nie można też wykluczyć, że skłonność do nieracjonalnych zachowań nie rozkłada się symetrycznie wokół racjonalnej przeciętnej.

¹⁴ Z „efektem ślepej plamki” mamy do czynienia, „gdy ludzie częściej zauważają błędy w myśleniu u innych niż u samych siebie” (West, Meserve, Stanovich 2012). Autorzy ci twierdzą, że „im bardziej złożone zdolności poznawcze, tym wyraźniej można zaobserwować ten efekt” (ibidem).

te spostrzeżenia behawioralne sugerują rozwiązania polityczne odmienne od proponowanych przez TRW¹⁵.

Nadmierny optymizm

My, ludzie, mamy skłonność do nazbyt optymistycznego traktowania naszych okoliczności życiowych. Uważamy, że jutro będzie lepiej niż dzisiaj, że przyszły miesiąc będzie lepszy niż bieżący, a następny rok – bardziej udany od obecnego. Chyba żadne dowody ani doświadczenia nie są w stanie odwieść nas od takiego podejścia do życia. Przykładowo, większość ludzi uważa się za lepszych kierowców niż przeciętni. Jeżeli na początku roku akademickiego zapytamy studentów, jakie oceny dostaną na koniec semestru, prawie wszyscy odpowiedzą, że bardzo dobre. Kiedy pytamy młodych małżonków o prawdopodobieństwo rozpadu ich związku, prawie wszyscy odpowiadają, że wynosi ono zero i po prostu „nie ma takiej opcji”. W tym ostatnim przykładzie bardziej precyzyjna odpowiedź brzmiałaby „około 45%”, bo właśnie taki odsetek pierwszych małżeństw w USA kończy się rozwodem. A może jednak nie mam racji? Kto chciałby poślubić osobę, która nie jest pewna swoich uczuć? Albo kto powie głośno, że jego małżeństwo ma dość przeciętne szanse na sukces?

Literatura prawnicza obfituje w praktyczne przykłady nadmiernego optymizmu. Na przykład przestępcy z reguły nieprecyzyjnie szacują prawdopodobieństwo schwytania, aresztowania i ukarania. Zwykle miewają zbyt wysokie mniemanie o własnych zdolnościach, sądzą też, że popełnianie przestępstw idzie im lepiej niż innym. W takim razie nie mogą precyzyjnie ocenić oczekiwanej wartości sankcji za przestępstwo, co z kolei oznacza, iż sankcje te nie spełniają roli odstraszałającej. Natomiast TRW stawia hipotezę, że przestępcy dość precyzyjnie potrafią ocenić to prawdopodobieństwo i przynajmniej w teorii można ich optymalnie odstraszyć od popełnienia przestępstwa¹⁶.

¹⁵ Dalsze objaśnienia przykładów zaprezentowanych w tej części oraz omówienia oryginalnych prac można znaleźć w pracy Korobkina i Ulena (2000).

¹⁶ Inne behawioralne przyczyny uzasadniające pogląd, że przepisy prawa karnego nie odstrasżają skutecznie przestępców, można znaleźć w: Robinson, Darley 2004.

Drugą implikacją nadmiernego optymizmu można prześledzić, zastanawiając się, czy – jak sugeruje TRW – groźba odpowiedzialności za szkodę rzeczywiście stanowi skuteczny bodziec dla potencjalnych poszkodowanych i sprawców do podejmowania działań zapobiegawczych mających na celu minimalizację społecznych kosztów wypadków. Rozpatrując wypadki samochodowe (stanowiące obecnie przyczynę ponad połowy tego rodzaju kosztów), można stwierdzić, że kierowcy samochodów, rowerzyści i piesi niekiedy znacząco nie doceniają prawdopodobieństwa własnego uczestnictwa w takim zdarzeniu. Innymi słowy, potencjalne ofiary i sprawcy wykazują nadmierny optymizm co do własnych zdolności unikania przypadkowych szkód. W wyniku tego nie zachowują należytej ostrożności lub nie zabezpieczają się w wystarczającym stopniu przeciwko uszczerbkowi na zdrowiu albo odpowiedzialności za szkodę.

Sposób prezentacji zagadnienia i niechęć do ponoszenia strat

Kolejną ważką konkluzją płynącą z literatury behawioralnej jest nasza skłonność do przypisywania różnej wagi zyskom i stratom płynącym z danego stanu rzeczy. Na przykład większość z nas niechętnie podejmuje ryzyko, mając w perspektywie zyski, lecz jest skłonna do podejmowania go (lub je preferuje), jeżeli w perspektywie ma straty. A więc wykazujemy skłonność do wybierania odmiennych opcji, jeżeli pewną sytuację niepewnego wyboru „zaprezentuje się” nam jako pociągającą za sobą zysk lub stratę. Ta elastyczność preferencji względem wydarzeń o niepewnych wynikach stoi w sprzeczności z szeroko rozpowszechnionym poglądem TRW, że postawy ludzi wobec ryzyka są względnie stałe oraz że z tego powodu wybory dokonywane pomiędzy niepewnymi alternatywami ulegają zmianom tylko wtedy, gdy zmianie ulegają czynniki zasadnicze, takie jak obiektywne prawdopodobieństwo¹⁷.

¹⁷ Teoria subiektywnej oczekiwanej użyteczności (*subjective expected utility* – SEU) to opis wyboru w warunkach niepewności z punktu widzenia TRW. Zapewne poszedłem o krok lub dwa zbyt daleko, sugerując, że SEU jest sprzeczna ze złożonymi podstawami ludzi

Przywołajmy teraz głośny przykład autorstwa Kahnemana i Tversky'ego o „epidemii w Azji”, znany także jako „ratowanie życia”. Przypuśćmy, że prosimy kogoś o dokonanie wyboru między dwoma jednakowo kosztownymi programami z dziedziny zdrowia publicznego opracowanymi przeciwko epidemii, której wybuch prawdopodobnie pociągnie za sobą 600 ofiar. Realizacja pierwszego programu z pewnością uratuje 200 istnień, natomiast drugi ma jedną trzecią szans na uratowanie wszystkich 600 osób i dwie trzecie szans na to, że nie uratuje nikogo. Większość z nas wybiera program, który z pewnością uratuje 200 ludzi, chociaż spodziewana liczba ocalonych istnień w obu programach jest dokładnie taka sama¹⁸. Ten wynik oznacza, że większość z nas niechętnie podejmuje ryzyko.

W drugiej wersji tego przykładu zakładamy, że inna grupa ludzi ma wybrać między dwoma programami z dziedziny zdrowia publicznego, które dotyczą tego samego problemu – epidemii mogącej pociągnąć za sobą 600 ofiar. Istnieją dwa programy, które kosztują dokładnie tyle samo. Lecz w tym przypadku realizacja pierwszego z nich doprowadzi z pewnością do 400 ofiar, podczas gdy drugi z prawdopodobieństwem wynoszącym dwie trzecie spowoduje 600 zgonów, lecz istnieje też jedna trzecia szansy na uratowanie wszystkich¹⁹. Przy takim postawieniu sprawy większość wybierze drugi program. Odpowiada to spostrzeżeniu, że w takiej sytuacji przeważająca liczba ludzi zdecyduje się na podjęcie ryzyka.

Profesor Kahneman zauważa: „jeżeli tym samym respondentem przedstawia się te dwa pro-

wobec ryzyka. Doskonale wiedzą to ekonomiści, m.in. Savage, który stwierdził, że można poszukiwać ryzyka, mając w perspektywie niewielkie straty (np. uprawianie hazardu na niewielką skalę) i unikać go, z perspektywą wysokich strat (jak np. uszczerbek na zdrowiu, pożar domu). Rozróżnienie wprowadzone w teorii perspektywy Kahnemana i Tversky'ego, czyli tym, co opisałem powyżej, oznacza, że sposób przedstawienia tej samej alternatywy jako możliwego zysku lub straty może prowadzić do diametralnie odmiennych postaw wobec ryzyka, a co za tym idzie, zasadniczo odmiennych i niespójnych wyborów. TRW i SEU nie proponują zadowalających wyjaśnień tego rodzaju rozbieżności.

¹⁸ Spodziewana liczba uratowanych istnień ludzkich w obu programach wynosi $1/3(600) + 2/3(0) = 200$.

¹⁹ Tu także spodziewane liczby uratowanych istnień ludzkich są równe.

blemy przy różnych okazjach, wielu spośród nich udziela rozbieżnych odpowiedzi. Gdy uświadomi się im tę niespójność, są zakłopotani. Nie potrafią wyjaśnić przyczyn rozbieżności między udzielanymi odpowiedziami, ponieważ nie dysponują żadnymi intuicyjnymi wskazaniem o charakterze etycznym co do tego, jak dokonywać wyboru między różnymi wielkościami populacji, które można uratować²⁰.

Istnienie tego rodzaju efektu prezentacji znano także jako efekt ram odniesienia (*framing effect*) oraz niechęci do ponoszenia strat leży u podłoża dwóch problemów, którym warto się przyjrzeć trochę głębiej. Po pierwsze, jeżeli ktoś jest świadom istnienia i działania tych prawidłowości oraz jeżeli wykorzystuje je do uzyskania przewagi nad inną osobą, czy tym samym robi coś godnego potępienia? Czy ten rodzaj świadomego wykorzystania cudzej skłonności do takiego, a nie innego zachowania można nazwać działaniem nieetycznym? Po drugie, jak efekt prezentacji i niechęć do ponoszenia strat powinni uwzględniać w swoim postępowaniu prawnodawcy? Czy mają obowiązek zaprezentować wyborcom wszystkie możliwe opcje postępowania w postaci zysków i strat? Czy mogą dokonywać wyboru jednego ze sposobów prezentacji, który będzie pełnił funkcję struktury dla wszystkich wyborów dokonywanych w życiu publicznym? A jeżeli tak, to od jakiego punktu wyjścia powinni zacząć i dlaczego?

2.2. Ekonomiczna analiza prawa z perspektywy empirycznej

Ekonomiczna analiza prawa u swych początków około 1980 r. była w głównej mierze nauką teoretyczną. Jak wcześniej wspomniałem, naczelnym zadaniem badawczym tej dziedziny jest identyfikacja cen ukrytych w przepisach prawa i sprawdzanie, czy ceny te przynoszą społecznie pożądane wyniki. Z kilkoma godnymi uwagi wyjątkami, praca naukowa na tej niwie w dużym stopniu była pozbawiona wszelkich treści empirycznych.

²⁰ Autobiograficzny esej prof. D. Kahnemana można znaleźć na stronie http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2002/kahneman.html. Zob. też jego wykład po otrzymaniu Nagrody Nobla (Kohnehan 2003).

Wróćmy do przykładu analizy ekonomicznej prawa o zobowiązaniach umownych. Ekonomiczna analiza prawa, jak już wspomniałem, zdefiniowała ważne pojęcie „efektywnego zerwania umowy”. Wykazała też, że istnieje jedno konkretne rozwiązanie prowadzące do tego rodzaju zerwania. Nosi ono nazwę „spodziewanego odszkodowania” o przewiduje, że strona zrywająca umowę musi zapłacić stronie poszkodowanej kwotę stanowiącą równowartość spodziewanych korzyści, jakie strona poszkodowana odniosłaby z realizacji umowy. Zgodnie z tą miarą wysokości odszkodowania, strona zrywająca umowę uczyni to tylko wtedy, gdy może sprawić, że druga strona odniesie przynajmniej taką samą korzyść z zerwania jak z realizacji umowy. W przeciwnym razie umowa zostanie dotrzymana.

Przez kilkadziesiąt lat po zidentyfikowaniu związku między zerwaniem i miarą wysokości odszkodowania toczyła się debata na temat tego, czy miara ta jest właściwa. Niektórzy utrzymywali, że mówienie o „efektywnym zerwaniu umowy” ma mniej więcej tyle samo sensu co mówienie o „efektywnej kradzieży”. Wczesne debaty na temat sankcji grożących za zerwanie umowy prowadzono bez żadnych informacji na temat tego, co naprawdę dzieje się w świecie. Czy sądy we wszystkich przypadkach przyznają spodziewane odszkodowania? Czy jest tak we wszystkich przypadkach zerwania umów? A może tylko w części z nich? Co odróżnia sprawy, w których przyznano odszkodowane na oczekiwanym poziomie, od tych, gdzie tego rodzaju odszkodowań nie przyznano? Jeżeli strony umowy zastrzegły w niej odszkodowanie w konkretnej wysokości, czy – zawsze, zwykle, niekiedy – była to kwota równa spodziewanemu poziomowi strat? I na koniec, lecz niemniej ważna kwestia, czy sądy kiedykolwiek stosowały alternatywne rozwiązanie, a mianowicie, czy nakazywały wykonanie umowy przez stronę, która chciała ją zerwać?²¹

²¹ Analiza ekonomiczna względnej efektywności spodziewanego odszkodowania i nakazu dotrzymania warunków umowy wydaje się sugerować, że ten ostatni powinien prowadzić do zawierania lepiej sformułowanych umów i bardziej efektywnego podejmowania decyzji co do dotrzymywania/zrywania zobowiązań (zob. Ulen 1984).

Od wczesnych lat dziewięćdziesiątych te i podobne pytania stanowiły główny przedmiot zainteresowania drugiego nurtu ekonomicznej analizy prawa, tzn. jego badań empirycznych. Początkowo tego rodzaju prace przysparzały społeczności akademickiej trudności z trzech powodów. Po pierwsze, nie istniała tradycja prowadzenia badań empirycznych w tej dziedzinie, co brało się z niewielkiego zainteresowania możliwymi wynikami tego rodzaju prac. Praktykujący prawnicy i nauczyciele akademicy przyzwyczajali się do filozoficzno-retorycznego stylu analizowania stosowności różnych przepisów i standardów prawnych. Lecz prawie nikomu nie przyszło do głowy skorzystać w toczących się debatach z argumentów mających swoje źródło w badaniach empirycznych.

Drugą przeszkodą był brak danych, które pozwoliłyby badaczom testować hipotezy na temat kwestii prawnych. Zagadnienie to tak naprawdę składa się z dwóch aspektów. Po pierwsze, dostępne dane ogólnie dotyczyły sporów sądowych. Jak się wkrótce przekonamy, stanowiły one źródło fascynującego materiału do analiz. Pamiętajmy jednak, że jedno z najważniejszych osiągnięć ekonomicznej analizy prawa polegało na poszukiwaniu efektów jego działania w zachowaniach niebędących przedmiotem rozstrzygnięć sądów. Na przykład, jeżeli do prawa deliktowego wprowadza się słabsze bodźce do podejmowania działań zapobiegawczych, w praktyce powinniśmy zaobserwować mniejsze zainteresowanie podejmowaniem działań zapobiegawczych, większą liczbę wypadków i większe szkody niż przed wprowadzeniem tego rodzaju zmian. Zapewne odnotowalibyśmy także wzrost liczby spraw sądowych i sporów rozstrzyganych w inny sposób, lecz ekonomiczna analiza prawa zwraca uwagę na efekty behawioralne potencjalnej odpowiedzialności za szkody jeszcze przed zaistnieniem wypadku. Wydawało się, że dane na ten temat nie istnieją.

Podobnie, zmiany w prawie o zobowiązaniach umownych mogłyby spowodować zmianę liczby umów zawartych, wykonanych i zerwanych w danym czasie – co niekoniecznie musiałyby znajdować odzwierciedlenie we wzroście lub spadku liczby spraw sądowych, w tym dotyczących umów.

Zmiany przepisów prawa karnego lub procedury postępowania karnego mogłyby wpły-

wać na liczbę i rodzaj popełnianych przestępstw. Ponieważ danych z tego rodzaju spraw nie gromadzono rutynowo, dokonywanie analiz empirycznych efektów działania sankcji prawnych *ex ante*²² przysparzało poważnych trudności. Dotarcie do dającego się przeanalizować materiału wymagało znacznej pomysłowości w wyszukiwaniu danych oraz poświęcenia czasu na przekonanie prywatnych lub publicznych organizacji do ich zbierania.

Niedostatek danych, które mogłyby posłużyć do przeprowadzenia badań empirycznych, doprowadził do tego, że uczeni zajmujący się prawem zaczęli znajdować sposoby rozwiązania tego problemu. Na przykład, jeżeli odpowiednio starannie zaplanujemy sondaż i eksperymenty oraz rozpowszechnimy je za pośrednictwem właściwych kanałów (np. serwisów elektronicznych, takich jak „Mechanical Turk” na Amazon.com²³), można zgromadzić sporo danych dobrej jakości za stosunkowo niewysoką cenę. Jak się wkrótce przekonamy, badacze pisali różne scenariusze dotyczące kwestii prawnych, dzielili respondentów na dobrane losowo grupy, które wyrażały własne opinie na temat tych scenariuszy, a następnie starali się zmierzyć zaobserwowane różnice między uzyskanymi od nich odpowiedziami²⁴. Problem niedostatku danych przezwyciężano stosunkowo wolno, głównie dlatego, że pionierzy empirycznego analizowania prawa zajmowali się ekonomią lub byli prawnikami zwerbowanymi przez ekonomistów jako współautorzy badań. Ponieważ ekonomiści przez dłuższy czas posługiwali się metodą regresji wielorakiej w oparciu o obszerne publiczne bazy danych (i stosunkowo niedawno zaczęli wykonywać eksperymenty), brak tego rodzaju danych na temat wielu zagadnień prawnych

²² Uwaga ta nie dotyczy systemu prawa karnego, który jest godnym uwagi wyjątkiem od prezentowanej tu prawidłowości. Dane na ten temat są od dawna dostępne i dotyczą wielu różnych przestępstw kryminalnych. Przykłady można znaleźć w *Sourcebook on Criminal Justice Statistics*, <http://www.albany.edu/sourcebook>.

²³ Zob. <https://www.mturk.com/mturk/welcome>.

²⁴ Metoda ta nosi też nazwę randomizowanego badania porównawczego i od dłuższego czasu należy do repertuaru standardowych technik doświadczalnych. Zdobywa sobie coraz większą popularność w naukach prawnych, a nawet w procesie oceny polityki prawnej (zob. Abramowicz, Ayres, Listokin 2009).

(a z pewnością na temat efektów działania prawa *ex ante*) sprawił, że naukowcy ci po prostu nie prowadzili badań empirycznych, czekając na pojawienie się potrzebnych informacji. Na szczęście istnieje wystarczająca liczba prawników szkolonych także w innych dyscyplinach niż ekonomia. Właśnie oni pierwsi wykorzystali badania porównawcze z losowym przydziałem do grup i kwestionariusze do gromadzenia danych potrzebnych do analizowania kwestii prawnych.

Po trzecie, na empiryczne badania prawne negatywny wpływ miał brak umiejętności analityków prawa w zakresie tego, jak przeprowadzać odnośne analizy empiryczne. Zajęcia z metodologii nauk empirycznych nie tylko nie są wymagane do zaliczenia kursu na żadnym wydziale prawa, jaki znam, lecz także oferuje się je jako przedmiot dodatkowy jedynie na kilku uniwersytetach. Język badań empirycznych po prostu pozostaje nieznanym zdecydowanej większości studentów prawa²⁵. Oznacza to, że naukowcy, którzy rozpoczęli empiryczne badania nad prawem, byli samoukami, ukończyli inne kierunki, gdzie poznali techniki badań empirycznych, lub współautorem ich badań byli przedstawiciele innych dyscyplin, wykonujący za nich badania o charakterze empirycznym. Wysiłki wszystkich tych grup zaowocowały powstaniem znakomitych, wnikliwych prac. Jednocześnie wzrasta zainteresowanie badaniami empirycznymi wśród pracowników naukowych wydziałów prawa. Nie wątpię, że podobnie jak powstanie i rozwój ekonomicznej analizy prawa doprowadziło do upowszechnienia wiedzy ekonomicznej wśród prawników, poszerzenie empirycznej wiedzy prawnej doprowadzi do upowszechnienia znajomości podstaw badań empirycznych wśród większości dobrze wykształconych przedstawicieli tej profesji²⁶.

²⁵ Rząd Izraela przeznaczył ostatnio spore środki na powołanie Centrum Empirycznych Badań Prawnych przy jednym z tamtejszych wydziałów prawa. Uważam to za przykład godny naśladowania.

²⁶ Nie twierdzą, że większość analityków prawa zacznie prowadzić badania empiryczne (choć mam taką cichą nadzieję). Sądzę jednak, że przeważająca liczba dobrze wyszkolonych badaczy z tej dziedziny będzie umiała interpretować wyniki tych badań. Szerszy opis zastosowania metod empirycznych w analizie prawa proponują R.M. Lawless, J.K. Robbenolt i T.S. Ulen (2010).

Powyżej wspomniałem już o kilku ważkich spostrzeżeniach zaprezentowanych w literaturze poświęconej empirycznym badaniom prawa²⁷. Chciałbym teraz posłużyć się innym przykładem, który ilustruje istotne, sprzeczne z intuicją odkrycie, a który, moim zdaniem, sugeruje istnienie silnego związku między dziedziną ekonomicznej analizy prawa i jego praktyki w USA.

Wielu obywateli Stanów Zjednoczonych uważa, że w ich kraju za dużo sporów rozwiązuje się na drodze sądowej. Ich zdaniem, większość pozwów ma charakter mało istotny²⁸, a przede wszystkim może zaszkodzić innowacyjności i konkurencyjności amerykańskiego biznesu²⁹. Krytycy twierdzą też, że za znaczną część problemów odpowiadają prawnicy oraz system łąwy przysięgłych. Zbyt wielu prawników zażarcie konkuruje o zlecenia, co sprawia, że na wokandę wchodzi coraz bardziej osobliwe sprawy, natomiast łąwy przysięgłych są niezdyscyplinowane, niekompetentne i zbyt często przychylają się do żądań powodów. Ci, którzy uważają, że amerykańskie sądownictwo nie działa właściwie, sugerują, iż czynniki te niepotrzebnie zwiększają koszty funkcjonowania amerykańskiego przemysłu, co z kolei przysparza im trudności w konkuroowaniu zarówno na rynku krajowym, jak i na rynkach międzynarodowych. Wezwali

²⁷ Zob. przypis 2 i Donahue, Levitt 2001; Levitt 2004; Levitt, Miles 2007.

²⁸ Przy tej okazji najczęściej wspomina się o kobiecie, która odniosła poważne obrażenia nóg w następstwie poparzenia kawą w jednej z restauracji sieci McDonald's. Pani Liebeck przyznano 160 tys. dolarów odszkodowania kompensacyjnego (*compensatory damages*) i 2,7 mln dolarów karnej (*punitive damages*). Sędzia obniżył nawiązkę do kwoty 480 tys. dolarów. Obie strony odwołały się od wyroku, lecz następnie zawarły ugodę na nieujawnioną kwotę, podobno niższą niż 600 tys. (zob. też: *Liebeck v. McDonald's Restaurants, P.T.S., Inc.*, No. D-202 CV-93-02419, 1995 WL 360309 [Bernalillo County, N.M. Dist. Ct. August 18, 1994]). Polecam także film dokumentalny zrealizowany dla sieci HBO pt. *Hot Coffee* (<http://www.hotcoffeethemovie.com/Default.asp>).

²⁹ Zob. np. *Litigation Cost Survey for Major Companies (The Duke Litigation Cost Survey)*, materiały z konferencji zorganizowanej na wydziale prawa Duke (Duke Law School) w maju 2010 r. Omówienie wyników badań empirycznych, według których prawo deliktów nie zagraża innowacyjności ani konkurencyjności amerykańskiej gospodarki, można znaleźć w artykule F.B. Crossa (2011).

więc (a w niektórych przypadkach wprowadzili) reformę systemu, co dotyczy zwłaszcza prawa deliktów³⁰.

Najważniejsze pytanie, które należałoby sobie zadać w obliczu tej krytyki i wezwań do reform, brzmi: czy spory sądowe naprawdę zdarzają się tak często i czy rzeczywiście dotyczą tak błahych spraw jak sugerują krytycy. Dysponujemy już zaskakującą odpowiedzią empiryczną: spory sądowe w USA nie tylko zdarzają się rzadko, lecz ich liczba nieustannie maleje. Wyniki najbardziej drobiazgowych badań sporów sugerują, że jedynie 3% z nich kończy się w sądzie. W pozostałych 97% przypadków strony odstępują od zarzutów, rozstrzygają spory w toku negocjacji lub rozwiązują je w inny sposób (zob. Silver 2002). Jak zauważa prof. Marc Galanter w swoim ważkim artykule, w ciągu minionych 60 lat zanotowano stały spadek liczby spraw sądowych w USA, i to w liczbach bezwzględnych (nie względnych) (Galanter 2004). Zgodnie z bardzo sugestyjnymi danymi statystycznymi przywołanymi przez tego autora, na początku lat sześćdziesiątych XX w. przeciętny sędzia federalnego sądu okręgowego (procesowy) prowadził 39 spraw rocznie, natomiast po roku 2000 rozstrzygał ich już tylko niewiele ponad 13.

Dlaczego w ciągu minionych 50 lat liczba spraw sądowych w USA tak bardzo spadła? Nie chodzi tu raczej o wynagrodzenia prawników. Trzeba przyznać, że sporo kosztują, lecz poziom tych kosztów jest albo stosunkowo stały w czasie, albo realnie nieznacznie wzrósł. Przeciętnie koszty sprawy sądowej wynoszą około 500 dolarów za godzinę pracy prawnika dla każdej ze stron, a średni proces trwa dziewięć dni i kosztuje około 72 tys. dolarów (bez uwzględnienia kosztów pracy sędziów i utrzymania budynków sądów). Już na pierwszy rzut oka dane te sugerują, że omawiana grupa kosztów nie wzrosła

na tyle, by wyjaśnić tak znaczący spadek liczby procesów zarówno na poziomie federalnym, jak i stanowym³¹.

Przeciętny dochód na osobę oczywiście znacząco wzrósł między wczesnymi latami sześćdziesiątymi XX w. i pierwszym dziesięcioleciem XXI w. Jeżeli postępowanie sądowe byłoby czymś, co ekonomiści nazywają „dobrem normalnym”, moglibyśmy się spodziewać wzrostu liczby spraw wraz z przyrostem poziomu dochodów. Jednak dowody empiryczne wskazują, że nic takiego nie nastąpiło. Przeciwnie, postępowanie sądowe wydaje się raczej „dobrem podrzędnym”, innymi słowy takim, którego konsumpcja spada w miarę wzrostu dochodów (co w pewnym sensie przypomina zmiany poziomu popytu na najnowsze gatunki mięsa).

Galanter analizuje możliwość, że poziom popytu na postępowanie sądowe pozostał zasadniczo niezmienny, lecz strony w miarę możliwości starają się unikać drogich procesów, zastępując je tańszymi, alternatywnymi formami rozwiązywania sporów, takimi jak arbitraż i mediacja (zwane łącznie alternatywnym rozstrzygnięciem sporów – *alternative dispute resolution*, ADR). Jak widać, liczba tego rodzaju rozwiązań wzrosła, zwłaszcza od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., lecz nie jest na tyle wysoka, by zrekomensować spadek liczby procesów sądowych w omawianym czasie. W ostatecznym rozrachunku Galanter nie potrafi jednak wyjaśnić tego zaobserwowanego spadku.

Mam pewną hipotezę, którą chyba warto byłoby przeanalizować. Liczba spraw sądowych maleje, gdyż prawnicy lepiej radzą sobie z praktycznym stosowaniem prawa i to w dwóch aspektach. Po pierwsze, udzielają lepszych porad na temat transakcji, w które mają się zaangażować ich klienci. Dobrze przewidują wszelkie rodzaje ryzyka i problemów związanych ze wzajemnymi relacjami w biznesie, sugerują zadowalający dla umawiających się stron podział tego ryzyka oraz sposoby unikania potencjalnych problemów. Liczba kontrowersji maleje, ponieważ prawnicy jako „inżynierowie kosztów

³⁰ Do reform, których wdrożenie rozważano lub które wprowadzono w życie, zaliczają się ograniczenia łącznych kwot, jakie może otrzymać powód, któremu przyznano rację, ograniczenia bezwzględnej kwoty nawiązki lub określenie jej krotności w odniesieniu do kwoty odszkodowania kompensacyjnego, przepisy ograniczające odpowiedzialność korporacji oraz wyższe standardy dowodowe wymagane do uzyskania nawiązki, ograniczenia dotyczące pozwów zbiorowych i inne.

³¹ Oczywiście na koszty i korzyści postępowania sądowego mogą wywierać wpływ bardziej złożone czynniki. Jednak Galanter odrzuca tego rodzaju wyjaśnienia spadku liczby procesów.

transakcyjnych³² przewidzieli je i uprzedzili o nich swoich klientów. Po drugie, udzielają im porad na bieżąco, w toku realizacji umów, co dotyczy zwłaszcza bardziej złożonych transakcji. Renegocjują warunki kontraktów, zamiast wykorzystywać przysługujące stronom prawa i oddawać sprawy do sądu. Czy to możliwe, że ekonomiczna analiza prawa nauczyła całe pokolenie prawników, jak lepiej pilotować transakcje, dzięki czemu bardziej efektywnie wykonują oni swoje obowiązki? Chciałbym mieć dość energii i środków, by zgromadzić i przeanalizować odpowiednie dane na ten temat³³.

2.3. Zastosowanie do prawa o zobowiązaniach umownych i polityki regulacyjnej

W tej części chciałbym przedstawić kilka przykładów konkluzji płynących z wyżej wspomnianych badań behawioralnych i empirycznych, które rzuciły nowe światło na pewne ważne rozstrzygnięcia zawarte w prawie o zobowiązaniach umownych i wykorzystywane w polityce regulacyjnej.

Prawo o zobowiązaniach umownych

Tess Wilkinson-Ryan, profesor prawa na Uniwersytecie Szkoły Prawa Pensylwanii, która ma zarówno dyplom prawa, jak i doktorat z psychologii, zbadała wpływ klauzul o karach umownych³⁴

³² To jakże celne wyrażenie pochodzi z pracy R.A. Gilsona (1984).

³³ Prowadzenie tego rodzaju badań empirycznych przysparza sporej ilości problemów, istnieją jednak także inne hipotezy wyjaśniające spadek liczby postępowań sądowych. Przykładowo, nie można wykluczyć, że w ciągu minionych 60 lat sędziowie dokonali tak precyzyjnych wykładni obowiązującego prawa, że istnieje znacznie mniej miejsca na rozbieżne interpretacje, a co za tym idzie, mniejsza liczba kontrowersji. Należałoby tu dodać, że badacze zajmujący się ekonomiczną analizą prawa nie zaproponowali do tej pory przekonującej teorii na temat tego, jakiego rodzaju spory najczęściej trafiają na wokandę.

³⁴ Kary umowne (*stipulated damages*) to odszkodowania, których wysokość strony zawarły w umowie. Strona nie dotrzymująca umowy ma obowiązek zapłacić umówioną kwotę drugiej stronie. Klauzule tego rodzaju nie muszą występować w umowach, lecz jeżeli strony podejmują tego rodzaju decyzję, ma ona zwykle charakter wiążący (w pewnych granicach). Większość umów nie zawiera klauzuli o karach umownych.

na decyzje o złamaniu umowy. Rozpoczyna, cytując następujący *casus* dotyczący strażaków i zwolnień lekarskich:

„W grudniu 2001 r. kierownictwo bostońskiej straży pożarnej zmieniło zasady korzystania ze zwolnień lekarskich. Według nowych przepisów, każdemu strażakowi przysługiwało piętnaście dni zwolnienia rocznie. Poprzedni system nie zawierał żadnych ograniczeń w tym względzie, a nowe regulacje stanowiły część inicjatywy mającej na celu wdrożenie profesjonalnych rozwiązań menadżerskich. W 2001 r. strażacy spędzili łącznie na zwolnieniach 6432 dni. W 2002 r. łączna liczba dni zwolnień wyniosła 13 431, co oznaczało ponad dwukrotny wzrost. Nowy system sprawiał wrażenie bardziej rygorystycznego, gdyż przewidywał wyższe kary za dni spędzane na zwolnieniach (za każdy dzień ponad normę pracownik nie otrzymywał wynagrodzenia). Stary system nie przewidywał żadnych określonych kar za dni spędzone na zwolnieniu, jednak istniał w nim potężny bodziec: tradycja „wytrzymywania” choroby, więc strażacy przychodzili do pracy nawet wtedy, kiedy nie czuli się najlepiej. Nowa polityka zmieniła sposób postrzegania zwolnienia lekarskiego – z naruszenia przyjętego obyczaju w zawarte w umowie prawo. Kara za niestawienie się w pracy w nowym systemie nie była na tyle wysoka, by zniechęcić pracowników do absencji (wszak piętnaście dni zwolnienia to dość dużo, większość ludzi nigdy nie potrzebuje ich tak wielu), lecz jednocześnie zmieniła społeczną normę w taki sposób, że strażacy nie przychodzili do pracy w sytuacjach, w których wcześniej czuliby się do tego zobowiązani. W ich przypadku nowa polityka okazała się kosztowna, gdyż zachęcała do pozostawania do domu nawet wtedy, gdy byli zdolni do pracy. Innymi słowy, wprowadzone rozwiązanie ośmieliło pracowników do nieprzestrzegania umowy w warunkach, gdy jej naruszenie było zasadniczo bardziej kosztowne niż jej dotrzymanie. Lecz co by się stało, gdyby bodźce dobrotno bardziej stosownie – w taki sposób, że strony nie dotrzymywałyby umowy tylko wtedy, gdyby jej złamanie było bardziej racjonalne? A gdyby straż pożarna ustaliła liczbę dni zwolnienia na poziomie, który powstrzymałby symulantów od nadużywania przywileju, lecz jednocześnie umożliwiłby chorym zakaźnie pracownikom

pozostanie w domu w sytuacji, w której – w razie braku takiej regulacji – nacisk społeczny ka- załby im zgłosić się do pracy? W tym przypadku formalizacja polityki zwolnień lekarskich mogła przynieść pewne pozytywne efekty poprzez osłabienie wpływu normy społecznej wtedy, kiedy rzeczywiście przynosiła ona więcej szkody niż pożytku. Oznacza to, że formalizacja sankcji za złamanie umowy może stanowić sposób zachę- cania stron do łamania jej warunków, gdy jest to działanie efektywne także z innych względów” (zob. Wilkinson-Ryan 2010)³⁵.

Tess Wilkinson-Ryan zastanawiała się, czy wpływ zawarcia kar w umowach mógł mieć nieoczekiwany wpływ, analogiczny do zmia- ny zachowania strażaków spowodowanego no- wą polityką korzystania ze zwolnień lekarskich. Rozważała, czy samo zwrócenie uwagi na koszt naruszenia warunków umowy (przez wpro- wadzenie do niej klauzuli o karze) ma ten sam wpływ na gotowość umawiających się stron do złamania jej warunków jak polityka dotycząca zwolnień lekarskich na bostońskich strażaków. Badaczka opracowała więc serię scenariuszy opi- sujących warunki umów i poprosiła ponad tysiąc respondentów online o udzielenie odpowiedzi na serię pytań. Połowie badanych zaprezen- towano scenariusze, w których umowy zawierały klauzulę o karach umownych, drugiej połowie – takie same scenariusze, lecz bez tej klauzuli.

Badaczka odnotowała, że gotowość respon- dentów do „efektywnego zerwania umowy” zna- cznie wzrastała, gdy miała ona klauzulę o karach.

Dlaczego? Wilkinson-Ryan wysunęła przy- puszczenie, że większość ludzi uważa zobowią- zanie umowne do wywiązania się z obietnicy za swego rodzaju *nakaz etyczny*. „Obietnica to obietnica”, a jej złamanie uważa się za czyn nie- moralny i niewłaściwy. W wyniku takiego nastawienia większość ludzi niechętnie zrywa umo- wę nawet wtedy, gdy takie postępowanie byłoby bardziej efektywne niż jej dotrzymanie. Jednak

w przypadku pojawienia się klauzuli o karach umownych, strony zaczynają myśleć o złamaniu zasad w kategoriach ekonomicznych: „Jak du- żo będę musiał/a zapłacić drugiej stronie, jeżeli nie dotrzymam umowy? I jaką korzyść odniosę z jej niedotrzymania?”. W wyniku tego klauzula w pewnym sensie skłania ludzi do postrzegania niewywiązania się z umowy w kategoriach efek- tywności, a nie etyki i dlatego sprawia, że tego rodzaju postępowanie staje się o wiele bardziej prawdopodobne w sytuacji, gdy złamanie umo- wy jest bardziej efektywne niż jej dotrzymanie.

Badania behawioralne i empiryczne regulacji prawnych

Teraz przejdźmy do regulacji i sprawdźmy, ja- ki wpływ może mieć behawioralny aspekt eko- nomicznej analizy prawa na politykę regulacyjną państwa. Chciałbym zaprezentować trzy przy- kłady konkluzji w tej dziedzinie. Pierwszy ma do czynienia z regulami rządzącymi niedotrzy- mywaniem zobowiązań. Drugi dotyczy sposo- bu prezentacji oraz tego, jak regulatorzy powinni najlepiej przedstawiać opcje decyzyjne konsu- mentom i sektorowi przedsiębiorców. Trzeci do- tyka istoty regulacji rządowych, czyli tego, ja- kiego rodzaju działalność w ogóle powinno się regulować.

a. Tradycyjne regulacje w gospodarce

Tradycyjny argument ekonomiczny przema- wiający za regulacją – mam tu na myśli, ogólnie rzecz biorąc, interwencję władz w warunki podaży i popytu obowiązujące na wolnym ryn- ku – można przedstawić jako środek służący do korygowania dobrze znanych przykładów za- wodności rynku. Do przykładów tych zaliczają się obecność zewnętrznych kosztów i korzyści, obecności asymetrii informacyjnych, oszustwa, istnienia lub możliwości istnienia monopolisty rynkowego, trudności konsumentów z właściwą oceną jakości dóbr (np. uzasadnienie dla licencji zawodowych), problemów z działaniami zbiorowymi i tym podobne. W tradycyjnym modelu ekonomicznym zakłada się, że konsumenci dą- żą do racjonalnie umotywowanej maksymalizacji użyteczności, a firmy – do racjonalnie umotywo- wanej maksymalizacji zysku. Zawodność rynku,

³⁵ Ta historia przypomina o odmiennych od oczekiwa- nych reakcjach na nakładane sankcje (Gneezy, Rustichini 2000). Izraelski ośrodek opieki dziennej dla seniorów w Hajfie próbował zachęcić bliskich do punktualnego odbierania rodziców, nakładając na spóźnialskich kary finansowe. Zamiast spadku liczby spóźnień, grzywna spo- wodowała podwojenie ich liczby.

czymkolwiek mogłaby być, z pewnością nie stanowi pogwałcenia racjonalności.

Oprócz opisu okoliczności, w których rynki zawodzą i wymagają pomocy regulacyjnej, by zmaksymalizować korzyści społeczne, tradycyjna ekonomia regulacji zwykle koncentrowała się na konkretnych jej formach. Ogólnie rzecz biorąc, regulacja to działanie nakazowe – określanie norm produkcyjnych *ex ante* poprzez nakazy ustawodawcze lub nadzór organu administracyjnego oraz *ex post* narażenie na odpowiedzialność odszkodowawczą zgodnie z prawem deliktów, opodatkowanie działalności tworzącej efekty zewnętrzne, subwencjonowanie efektów zewnętrznych dających korzyści itd. Jak wcześniej zauważyłem, istnieje szereg innowacji w zakresie tego rodzaju regulacji, jak np. handel zbywalnymi pozwoleniami na emisję zanieczyszczeń, lecz w przeważającej mierze regulacje mają uświęcony czasem charakter nakazowy obejmujący racjonalnych konsumentów i dostawców w celu skorygowania czegoś, co uważa się za zawodność rynku.

b. Zasady domyślne i regulacje

Zasady domyślne stanowią punkt wyjścia, od których decydenci rozpoczynają działanie. To reguły, które obowiązują, dopóki ktoś (lub w przypadku umowy, dwie strony) nie zgodzi się ich zmienić. Wyrażenie to pochodzi z języka używanego do opisu funkcjonowania oprogramowania komputerowego. Przykładowo, gdy włączamy edytor tekstu na komputerze, na ekranie widzimy pewien interfejs, zestaw kolorów, rozmiar czcionki, marginesów, konfigurację akapitu, interlinie itd. Nie musimy jednak akceptować tego rodzaju konfiguracji ani ustawień domyślnych. Możemy zmienić je na takie, które bardziej nam odpowiadają.

W prawodawstwie istnieje wiele zasad domyślnych. Na przykład właściciel nieruchomości ma prawo nie wpuszczać nikogo na swój teren, lecz może odstąpić od tego w odniesieniu do pewnych osób. Umawiające się strony wychodzą od domyślnej zasady alokacji ryzyka niewywiązania się z warunków umowy. Jeżeli strony nie określą tego rodzaju ryzyka, a ono się zmaterializuje, strony udają się do sądu, by się przekonać, która z nich powinna pokryć koszty nieuwzględnienia owego ryzyka. Sąd obciąża nim stronę, która poniosłaby niższe koszty zapobiegaw-

cze, lub ubezpieczyciela. Jeżeli strony wolą z góry określić odpowiedzialność za ryzyko, mogą się tak umówić. W amerykańskim prawodawstwie obowiązuje domyślna zasada, że każda ze stron sporu opłaca własnych prawników, lecz mogą one przyjąć inne rozwiązanie, tzw. zasadę angielską, która polega na tym, że strona przegrywająca pokrywa koszty obsługi prawnej obu stron.

Wcześniejsza generacja ekonomicznej analizy prawa sformułowała znane twierdzenie o zasadach domyślnych. Twierdzenie Coase'a w odniesieniu do analizowanej przez nas sytuacji brzmi: gdy koszty transakcyjne (koszty identyfikacji strony, z którą należy negocjować, zawierając umowę i wymuszać przestrzeganie jej warunków) są niskie, punkt wyjścia lub reguła domyślna nie ogrywają roli w efektywnej alokacji zasobów. Przykładowo, jeżeli stronie A przydzielono do czegoś prawo, lecz strona B ceni je sobie wyżej, a koszty transakcyjne między wymienionymi są bardzo niskie, przedmiotowe prawo i tak trafi do B, mimo iż początkowo przydzielono je A.

Ważna implikacja twierdzenia Coase'a polega na tym, że przy niskich kosztach transakcyjnych prawo (lub zasada domyślna) nie ma znaczenia.

Jednak psychologowie wykazali, że zasady domyślne, nawet jeżeli łatwo je zmieniać, mogą być bardzo „lepkie” (lub sztywne), to znaczy ludzie są w stanie wykazywać niechęć do ich zmiany mimo bardzo niskich kosztów. W konsekwencji, dobór zasad domyślnych może mieć bardzo duży wpływ na rzeczywiste zachowania ludzi.

Rozważmy kwestię udostępniania narzędzi do przeszczepów. W USA, kraju liczącym 320 mln mieszkańców, corocznie u około 100 tys. osób zachodzi konieczność wymiany niewłaściwie działającego narządu wewnętrznego – serca, nerki lub wątroby. Niestety, w tym samym czasie dostępnych jest ich tylko 30 tys. W wyniku tego powzięto wysiłki zmierzające do zwiększenia liczby dostępnych narządów. Kongres zdelegalizował handel nimi, więc ta droga zwiększania podaży została zamknięta.

Jedna z możliwości podniesienia podaży narządów mogłaby polegać na zmianie zasady domyślnej, rządzącej procesem rejestrowania decyzji o przekazaniu ich do przeszczepu. Obecnie w USA oraz w wielu krajach europejskich obowiązuje zasada domniemanego sprzeciwu. To znaczy, że w odpowiednich okolicznościach nikt

nie może zgodnie z prawem pobrać naszych narządów do przeszczepu, chyba że wcześniej zarejestrowaliśmy naszą zgodę. Na przykład zgodnie z prawem obowiązującym w stanie Illinois, musiałem złożyć podpis potwierdzający moją decyzję na odwołanie prawa jazdy. Dodatkowo fakt dobrowolnego złożenia przeze mnie tej deklaracji³⁶ musieli potwierdzić własnoręcznymi podpisami dwaj świadkowie. W rzeczywistości nie jest to zbyt uciążliwa procedura, lecz zmiana zasady domyślnej wymaga pewnego wysiłku.

Przeciwieństwem zasady domniemanego sprzeciwu jest zasada domniemanej zgody. W przypadku przeszczepu zasada ta głosi, że po naszej śmierci upoważniona agencja może pobrać narządy, jeżeli wcześniej nie zarejestrowaliśmy sprzeciwu. Podobnie jak w przypadku zasady domniemanego sprzeciwu koszty tego rodzaju rejestracji są nieznaczące.

Jeżeli więc koszty wyrażania bądź niewyrażania zgody są tu niewielkie, czy stosuje się do nich twierdzenie Coase'a? Innymi słowy, bez względu na obowiązującą zasadę w przypadku przeszczepiania narządów, czy zajdzie efektywna alokacja zasobów ze względu na bardzo niskie koszty zmiany zasady domyślnej?

Tego przewidywania nie potwierdzają dowody. Zgromadzone dane sugerują, że istnieją bardzo duże różnice między liczbą narządów udostępnianych do przeszczepów w przedstawionych powyżej systemach zależnie od przyjętej zasady domyślnej. Ich liczba jest znacząco wyższa w systemach, w których obowiązuje zasada domniemanej zgody.

85% Amerykanów próbuje przekazywanie narządów do przeszczepów i wyraża zgodę na oddanie własnych na wypadek zgonu³⁷. Jednak mniej niż 50% obywateli rzeczywiście podjęło tego rodzaju decyzję, a zaledwie 28% spośród nich podpisało kartę dawcy lub w taki czy inny sposób ujawniło podjętą decyzję. Badania przeprowadzone w Niemczech, Hiszpanii i Szwecji

wykazały, że mieszkańcy tych krajów mają dokładnie takie samo zdanie na temat przeszczepiania narządów oraz że zrobili równie niewiele w tym kierunku co obywatele USA.

Erica Johnson i Daniel Goldstein przeprowadzili trzy eksperymenty mające na celu wyjaśnienie tego zastanawiającego faktu (Johnson, Goldstein 2003). Pierwszy polegał na przeprowadzeniu badania online z udziałem 161 respondentów. Jego scenariusz przewidywał, że wszyscy badani niedawno przenieśli się do nowego stanu i musieli podjąć decyzję odnośnie do przekazania własnych narządów do przeszczepu na wypadek zgonu. Jednej trzeciej respondentów powiedziano, że w tym stanie obowiązuje zasada domniemanego sprzeciwu, lecz przewiduje się możliwość wyrażenia zgody. Kolejną jedną trzecią uczestników badania poinformowano, że w tym stanie panuje zasada domniemanej zgody, lecz przewiduje się możliwość wyrażenia sprzeciwu. Ostatnią jedną trzecią powiadomiono, że nie istnieją żadne zasady domyślne i każda osoba musi jednoznacznie zadeklarować, czy chce być dawcą, czy nie.

Wyniki badania okazały się bardzo pouczające. Odsetek osób zgadzających się na przekazanie własnych narządów do przeszczepu był mniej więcej dwa razy wyższy w sytuacji, gdy należało wyrazić sprzeciw niż wtedy, gdy trzeba było wyrazić zgodę, mimo że koszt rejestracji obu opcji pozostawał taki sam³⁸. W ostatnim, neutralnym, przypadku, 79% badanych zgodziło się na oddanie narządów, co stanowiło nieznacznie niższy odsetek niż w przypadku respondentów, którzy zgodzili się je przekazać w systemie domniemanej zgody z możliwością wyrażenia sprzeciwu³⁹.

³⁸ Odsetek osób zgadzających się na pobranie narządów wynosił 42%, gdy respondenci musieli zadeklarować zgodę, i 82%, gdy trzeba było zadeklarować sprzeciw.

³⁹ Nadal nie bardzo wiadomo, dlaczego te odsetki różnią się tak znacznie w przypadku, gdy koszty wyrażenia zgody i sprzeciwu są równe. Johnson i Goldstein proponują trzy możliwości: (1) respondenci interpretują zasadę domyślną jako zalecenie decydentów, (2) przyjęcie zasady domyślnej faktycznie odbywa się bez kosztów, podczas gdy wyrażenie sprzeciwu wiąże się z kosztami, a ludzie działają w taki sposób, by zmniejszać koszty ponoszone przez siebie, (3) zasada domyślna wyraża *status quo*, a ludzie wolą go przestrzegać. Żadna z powyższych hipotez nie wyjaśnia wyników wersji neutralnej opisywanego eksperymentu.

³⁶ Obecnie procedura rejestrowania tego rodzaju decyzji jest łatwiejsza. Po prostu należy wejść na witrynę internetową Sekretariatu Stanu Illinois, który prowadzi sprawę związaną z prawami jazdy, i tam zarejestrować zgodę na pobranie narządów na wypadek zgonu.

³⁷ W tej części opieram się na materiale zaczerpniętym z mojego artykułu „Behavioral law and economics: Law, policy and science” (w druku).

Johnson i Goldstein porównywali również w różnych krajach europejskich odsetek narządów przekazywanych do przeszczepów, który różni się zależnie od tego, czy obowiązuje zasada domniemanej zgody z opcją wyrażenia sprzeciwu, czy też domniemanego sprzeciwu z opcją wyrażenia zgody. W czterech krajach, w których obowiązuje zasada domniemanego sprzeciwu – w Danii, Holandii, Wielkiej Brytanii i Niemczech – wskaźnik ten jest o wiele niższy (w Danii 4,25%, w Niemczech 12%, w Wielkiej Brytanii 17,17%, w Holandii 27,5%). W sześciu krajach, w których obowiązuje zasada domniemanej zgody – w Austrii, Belgii, Francji, na Węgrzech, w Polsce, Portugalii i Szwecji – odsetek przekazywanych narządów jest znacznie większy. Najniższy wynosi 85,9%, a najwyższy ponad 99%.

Nie wydaje się, by wyznaczenie, liczba ludności, zróżnicowanie etniczne bądź dochód na głowę mieszkańca stanowiły statystycznie znaczące zmienne objaśniające tak ogromne rozbieżności liczby osób wyrażających zgodę przeszczepów opisaną kwestii.

Na koniec, autorzy wykonali także analizę regresyjną, w której zmienną zależną stanowiła rzeczywista liczba narządów przekazanych (przypuszczalnie w proporcji do liczby ludności), a zmienne niezależne zawierały zmienną fikcyjną – czy w danym kraju obowiązywała zasada domniemanej zgody czy domniemanego sprzeciwu. Uzyskane wyniki były jednoznaczne: „Jeżeli obowiązuje zasada domniemanej zgody, liczba przekazanych narządów wzrasta o 16,3%”.

Co ciekawe, poczynając od lat sześćdziesiątych XX w., mniej więcej dwie trzecie stanów USA przyjęło przepisy o domniemanej zgodzie przekazywania niektórych części ciała, takich jak rogowki, przysadki, pewne rodzaje tkanek i narządów. Jednolita ustawa o przekazywaniu narządów z 1987 r. (UAGA) przyjęła zasadę domniemania zgody w odniesieniu do ograniczonej liczby narządów. Jednak poprawka z 2006 r. wyeliminowała domniemaną zgodę, zastępując ją koniecznością osobistego wyrażenia jej przez dawcę lub przez członków najbliższej rodziny. Zmienioną ustawę ratyfikowało trzydzieści kilka stanów oraz Dystrykt Kolumbia, lecz kilka z nich zachowało zasadę domniemanej zgody jedynie w przypadku rogowek (zob. Orentlicher 2009).

Z przedstawionego powyżej przykładu płynnie następująca nauka – zasady domyślne mają znaczenie. Strony umowy są skłonne ich przestrzegać i niechętnie się z nich wycofują, mimo że koszt tego rodzaju czynności jest bardzo niski.

c. Ekonomia behawioralna i regulacje

Powyżej posłużyłem się przykładem znanego eksperymentu Kahnemana i Tversky'ego, który zademonstrował, że sposób prezentacji sytuacji wyboru z niepewnym wynikiem – w dużej mierze w kontekście zysków i strat – może mieć znaczny wpływ na wybór opcji przez respondentów.

To spostrzeżenie rodem z ekonomii behawioralnej może także wpływać na to, co i jak regulujemy. Weźmy pod uwagę przepisy dotyczącą gazów cieplarnianych – CO₂ i innych. Większość krajów – z wyjątkiem USA – podejmuje próby ograniczenia zużycia paliw kopalnych oraz emisji tychże gazów. Jednym z najprostszych sposobów jest podnoszenie ceny paliw kopalnych do poziomu zawierającego ocenę efektów zewnętrznych powodowanych przez te paliwa. Problem polega na tym, że obecnie – przynajmniej w Ameryce – istnieje bardzo silny sprzeciw społeczny wobec podnoszenia podatków, co dotyczy szczególnie wzrostu cen benzyny (a także innych paliw).

W takim razie, czy moglibyśmy wykorzystać wyniki badań behawioralnych do przekonania konsumentów, by korzystali z bardziej energooszczędnych urządzeń i samochodów? Jedną z tradycyjnych metod polega na subwencjonowaniu urządzeń niskoemisyjnych, w tym samochodów, poprzez wprowadzanie ulg podatkowych dla nabywców pojazdów z napędem elektrycznym.

Niestety, oparte na cenie regulacje mające na celu ograniczenie poziomu emisji gazów cieplarnianych niezbyt dobrze sprawdziły się w praktyce. Posłużmy się następującym przykładem: w ciągu kilkudziesięciu ostatnich lat dzięki postępowi technicznemu sprawność lodówek wzrosła o około 75%, lecz mniej więcej w takim samym stopniu podniósł się odsetek amerykańskich gospodarstw domowych posiadających dwie lodówki lub więcej. W wyniku tego nie zanotowano spadku całkowitej emisji spowodowanej używaniem owej grupy sprzętu domowego.

Czy możemy zatem wprowadzić takie regulacje, które skłonią konsumentów do wyboru bardziej energooszczędnych urządzeń? Zapewne tak. Do tego celu można byłoby wykorzystać efekt prezentacji, czyli zmienić sposób przedstawiania różnicy między oszczędnością energii i jej brakiem. Na przykład moglibyśmy zaprezentować inwestycje w energooszczędne urządzenia jako unikanie strat zamiast jako realizację zysków. Moglibyśmy wyeksponować fakt, że energooszczędna lodówka umożliwia zaoszczędzenie takiej to a takiej kwoty w zakresie emisji gazów cieplarnianych w ciągu miesiąca, zamiast powtarzać konsumentom, że ich rachunki zmniejszą się o określoną kwotę.

Drugi aspekt motywowanej behawioralnie polityki regulacyjnej mógłby polegać na zarzuceniu powiązanych z ceną sposobów przekonywania ludzi do ograniczania zużycia prądu, a co za tym idzie, emisji gazów cieplarnianych, zamiast tego informując o poziomie ich zużycia w porównaniu z sąsiadami. Okazuje się, że w pewnych przypadkach jest to nadzwyczaj proste i skuteczne rozwiązanie. Okazuje się, że umieszczenie pojemników na zużyty papier tuż za drzwiami biura (czyli w miejscu, w którym każdy widzi, co robią inni) z reguły przyczynia się do wzrostu ilości papieru poddawanego recyklingowi o 50% w porównaniu z sytuacją, w której te same pojemniki umieszcza się w zaciśniętych gabineciech. Nieco bardziej finezyjny sposób polega na informowaniu konsumenta na fakturze za prąd elektryczny, jak wiele energii wykorzystuje w porównaniu z sąsiadami. Okazuje się, że ten drobny zabieg wywiera o wiele silniejszy wpływ na zużycie energii niż podnoszenie cen prądu.

Po trzecie, instalowanie zintegrowanych z produktem ekranów informacyjnych pokazujących poziom wykorzystania energii może mieć znaczący wpływ na strukturę zużycia. Mam nowy samochód wyposażony w ekran, który powiadamia mnie na bieżąco, ile paliwa spalę na sto kilometrów. Ponadto prędkościomierz świeci się na zielono, gdy jadę bardziej ekologicznie, i na biało, jeżeli robię to mniej oszczędnie. Fakt, że mogę zobaczyć na własne oczy, jak mój styl jazdy odbija się na sprawności energetycznej samochodu ma duży wpływ na moje decyzje jako kierowcy. Zauważyłem, że teraz jeżdżę o wiele wolniej

niż wcześniej. Wiem też, że mój samochód spala mniej paliwa niż jakikolwiek inny wcześniejszy posiadany przeze mnie pojazd nie tylko dlatego, że z natury jest bardziej oszczędny, lecz także dlatego, iż natychmiast sygnalizuje mi, jak oszczędnie się poruszam⁴⁰.

d. Przepisy w dziedzinie ochrony finansowej konsumenta

Spostrzeżenia o charakterze behawioralnym są też w stanie sugerować, jakie dziedziny życia należy regulować. Mogą one prowadzić do odmiennych wniosków niż te, które osiągnięto w przeszłości, korzystając z uzasadnień regulacji proponowanych przez tradycyjną ekonomię.

Przyjrzyjmy się regulacjom finansowym obowiązującym na rynku kredytów konsumpcyjnych. Według standardowego modelu ekonomicznego jedynym uzasadnieniem interwencji regulacyjnych na rynku finansowym jest korygowanie jego zawodności. Lecz jeżeli rynki finansowe są konkurencyjne (bo takie są), jeżeli przepływ informacji przebiega właściwie, jeżeli oszukańcze praktyki są skutecznie eliminowane i jeżeli konsumenci podejmują rozsądne decyzje (jak zakłada standardowy model), trudno znaleźć argumenty przemawiające za obszerniejszą regulacją produktów finansowych kierowanych do masowego odbiorcy niż ta, która istnieje obecnie.

Jak już się jednak przekonaliśmy, ekonomia behawioralna wskazała na jeszcze jedną przyczynę wprowadzania regulacji, mianowicie na korygowanie przewidywalnych pomyłek dających się przypisać niedoskonałej racjonalności konsumentów i dostawców⁴¹.

⁴⁰ Vandenberg i wsp. donoszą, że „informacje zwrotne dostarczane przez ekrany zintegrowane z produktem (...) prowadzą do mniej więcej 10-procentowej oszczędności paliwa z powodu zmian przyzwyczajęń kierowców” (Vandenberg, Carrico, Schultz-Bressman 2011). Więcej ciekawych spostrzeżeń na temat możliwych związków między ekonomią behawioralną a regulacjami można znaleźć w następujących pracach: Camerer i wsp. 2003; Barr, Mullainathan, Shafir 2009; Thaler, Sunstein 2008.

⁴¹ Nie zamierzam tu sugerować, że niedoskonała racjonalność jest tak bardzo rozpowszechniona, by uzasadniała hurtową krytykę działania rynków konkurencyjnych. Uważam, że jeżeli podstawą dla pewnych regulacji stają się względy behawioralne, musi istnieć poparty dowoda-

Istnieje coraz więcej dowodów na to, że pewne przewidywalne błędy popełniane przez konsumentów skłaniają ich do nieracjonalnego korzystania z kart kredytowych. Na przykład prawie wszyscy nabywający za ich pomocą towary i usługi są zobowiązani do comiesięcznego pokrywania wszelkich należności wobec banku. Mimo to 80% konsumentów nie spłaca w terminie należnych kwot, rolując niekiedy znaczne zadłużenie z miesiąca na miesiąc. Wykazują nadmierny optymizm co do swoich zdolności spłacania długów, co pociąga za sobą bardzo wysokie koszty. Przeciętna stopa oprocentowania kredytu konsumpcyjnego w USA według stanu na początek lipca 2012 r. wynosi około 17% rocznie. Dla porównania, najwyższe dostępne odsetki od depozytów składanych w amerykańskich bankach w tym samym czasie wynoszą 1% rocznie lub są nawet nieznacznie niższe. Firmy wydające karty kredytowe najwyraźniej wykorzystują nadmierny optymizm swoich klientów.

Te fakty przemawiają za koniecznością wprowadzenia jakichś regulacji w dziedzinie kredytów konsumpcyjnych w pewnej mierze po to, by chronić konsumentów przed kredytodawcami⁴².

Jak najlepiej dokonać tego rodzaju regulacji, to kwestia nadal stanowiąca w USA przedmiot dyskusji. W tym miejscu wspomnę tylko, że z najważniejszych elementów ustawy Dodd-Franka przyjętej w ubiegłym roku było powołanie Biura Ochrony Finansowej Konsumenta (Consumer Finance Protection Bureau)⁴³.

3. Zakończenie

Jedną z najbardziej godnych podziwu cech ekonomicznej analizy prawa jest potencjał zmian i rozwoju tej gałęzi nauki. Nie jest już tą samą dziedziną, którą poznawałem trzydzieści lat temu, lecz dyscypliną o wiele bogat-

mi empirycznymi jednoznaczny i istotny związek między przewidywalnym błędem systematycznym popełnianym przez konsumenta lub dostawcę w procesie podejmowania decyzji oraz konkretną korygującą interwencją regulacyjną.
⁴² Odmiennie poglądy na temat celowości wprowadzania regulacji mających na celu ochronę konsumentów na rynku finansowym wyrażają Bar-Gill 2008; Epstein 2008.

⁴³ Nawiasem mówiąc, powołanie tego biura spotkało się z zacieklej sprzeciwem banków i innych instytucji finansowych.

szą. Moim zdaniem przyniesie nam ona jeszcze wiele ciekawych odkryć. Bardziej zniuansowany i dogłębny opis procesu podejmowania decyzji przez ludzi jako wynik prac badaczy z dziedziny ekonomii behawioralnej zapewne doprowadzi do powstania ogólnej teorii w tej kwestii w ciągu najbliższych 20–30 lat. Nie można także nie doceniać perspektyw, jakie stoją przed empirycznymi badaniami prawa. W miarę gromadzenia coraz większej ilości danych i dzięki zastosowaniu coraz sprawniejszych technik analitycznych, z pewnością dowiemy się znacznie więcej na temat tego, jak uczynić prawo bardziej sprawnym, bardziej elastycznym oraz – tak – bardziej sprawiedliwym i efektywnym.

Bibliografia

- Abramowicz M., Ayres I., Listokin Y. (2009). „Randomizing law”, *University of Pennsylvania Law Review*, nr 159.
- Bar-Gill O. (2008). „The behavioral economics of consumer contracts”, *Minnesota Law Review*, nr 92.
- Barr M.S., Mullainathan S., Shafir E. (2009). „The case for behaviorally informed regulation”, w: D. Moss, J. Cisternino (red.), *New Perspectives on Regulation*. Cambridge: The Tobin Project.
- Camerer C., Issacharoff S., Loewenstein G., O'Donoghue T., Rabin M. (2003). „Regulation for conservatives: Behavioral economics and the case for ‘Asymmetric Paternalism’”, *University of Pennsylvania Law Review*, nr 151.
- Cooter R., Ulen T.S. (2011). *Law and Economics* (wyd. 6). Boston: Prentice Hall.
- Cross F.B. (2011). „Tort law and the U.S. economy”, *Minnesota Law Review*, nr 96.
- Donohue J.J. III, Levitt S.D. (2001). „The impact of legalized abortion on crime”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 116.
- Donohue J.J. III, Wolfers J. (2005). „Uses and abuses of empirical evidence in the death penalty debate”, *Stanford Law Review*, nr 58.
- Epstein R. (2008). „The neo-classical economics of consumer contracts”, *Minnesota Law Review*, nr 92.
- Farber D. (2008). „Modeling climate change and its impacts: Law, policy, and science”, *Texas Law Review*, nr 86.
- Galanter M. (2004). „The vanishing trial: An examination of trials and related matters in federal and state courts”, *Journal of Employment Legal Studies*, nr 1.

- Garoupa N., Ulen T.S. (2007). *The market for legal innovation: Law and economics in Europe and the United States*. University of Illinois Law and Economic Research Paper No. LE07-009.
- Gilson R.A. (1984). „Value creation by business lawyers: Legal skills and asset pricing”, *Yale Law Journal*, nr 94.
- Gneezy U., Rustichini A. (2000). „A fine is a price”, *Journal of Legal Studies*, nr 29.
- Holmes O.W. (1897). „The path of the law”, *Harvard Law Review*, nr 10.
- Johnson E.J., Goldstein D. (2003). „Do defaults save lives?”, *Science*, nr 302.
- Kahneman D. (2003). „Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics”, *American Economic Review*, nr 93.
- Kaplow L., Shavell S. (2006). *Fairness Versus Welfare*. Cambridge–London: Harvard University Press.
- Korobkin R.B., Ulen T.S. (2000). „Law and behavioral science: Removing the rationality assumption from law and economics”, *California Law Review*, nr 88.
- Lawless R.M., Robbenolt J.K., Ulen T.S. (2010). *Empirical Methods in Law*. New York: Aspen Publishers
- Levitt S.D. (2004). „Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not”, *Journal of Economic Perspectives*, nr 18.
- Levitt S.D., Miles T.J. (2007). „Empirical study of criminal punishment”, w: A.M. Polinsky, S. Shavell (red.), *Handbook of Law and Economics* (t. 1). Amsterdam–London: Elsevier.
- Orentlicher D. (2009). „Presumed consent to organ donation: Its rise and fall in the United States”, *Rutgers Law Review*, nr 61.
- Perillo J.M. (2000). „Misreading Oliver Wendell Holmes on efficient breach and tortious interference”, *Fordham Law Review*, nr 68.
- Posner E., Sunstein C.R. (2007). „Climate change justice”, *Georgetown Law Journal*, nr 96.
- Posner R.A. (2010). *Economic Analysis of Law* (wyd. 8). Aspen Publishers
- Robinson P.H., Darley J.M. (2004). „Does criminal law deter? A behavioral science investigation”, *Oxford Journal of Legal Studies*, nr 24.
- Silver C.M. (2002). „Does civil justice cost too much?”, *Texas Law Review*, nr 80.
- Sourcebook on Criminal Justice Statistics*, <http://www.albany.edu/sourcebook>.
- Thaler R.H., Sunstein C.R. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Tietenberg T. (2003). „The tradable permits approach to protecting the commons: Lessons for climate change”, *Oxford Review of Economic Policy*, nr 19.
- Ulen T.S., „Behavioral law and economics: Law, policy, and science”, *The Supreme Court Economic Review* (w druku).
- Ulen T.S. (1984). „The efficiency of specific performance”, *Michigan Law Review*, nr 83.
- Vandenbergh M.P., Carrico A.R., Schultz-Bresman L. (2011). „Regulation in the behavioral era”, *Minnesota Law Review*, nr 95.
- Vandenbergh M.P., Steinemann A.C. (2007). „The carbon-neutral individual”, *NYU Law Review*, nr 82.
- West R.F., Meserve R.J., Stanovich K. (2012). „Cognitive sophistication does not attenuate the bias blind spot”, *Journal of Personality and Social Psychology*, nr 103 (3).
- Wilkinson-Ryan T. (2010). „Do liquidated damages encourage breach? A psychological experiment”, *Michigan Law Review*, nr 108.

Źródła internetowe:

- http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2002/kahneman.html.
- <https://www.mturk.com/mturk/welcome>.
- <http://www.hotcoffeethemovie.com/Default.asp>.

An introduction to law and economics with applications to contract law and governmental regulation

The author starts his essay with a brief overview of law and economics as a research discipline and offers examples of how its analysis differs from that of doctrinal analysis, an older style of legal analysis. Next, he focuses on what he considers to be the two most important developments in the area – the incorporation of behavioural economics into the analysis of law and the emergence of empirical legal studies. After explaining why he considers them to be of such importance, he gives examples of how the legal and regulatory policies suggested by these developments significantly differ from the previous ones.

Key words: law and economics, behavioural economics, contract law, property law, tort law.

Dariusz Filar

Inflacja bazowa jako cel pomocniczy w realizacji strategii bezpośredniego celu inflacyjnego w Polsce

W wielu krajach, w tym w Polsce, banki centralne przyjęły strategię w polityce pieniężnej określaną jako cel inflacyjny. Cele inflacyjne są zazwyczaj formułowane jako określony poziom wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (*Consumer Price Index* – CPI). Wskaźnik ten obejmuje jednakże ceny żywności i energii, które niemal całkowicie pozostają poza oddziaływaniem decyzji polityki pieniężnej. Wydaje się więc uzasadnione uwzględnianie w kształtowaniu reakcji polityki pieniężnej inflacji bazowej (z wyłączeniem cen żywności i energii).

Słowa kluczowe: cel inflacyjny, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, inflacja bazowa, stopa referencyjna banku centralnego, reakcja polityki pieniężnej.

One important choice is whether inflation should be measured by a “headline” or “core” concept, that is, should it include or exclude energy prices? I am firmly in the “core” camp for three related reasons. First, monetary policy is unlikely to have much leverage over energy (or food) prices; so it makes sense to focus the central bank’s attention on the inflation it can actually do something about. Second, even if the bank’s true concern is headline inflation – which is, after all, the inflation that consumers actually experience – it can probably forecast future headline inflation better by using current and lagged values of core inflation.(...) Third, I believe that concentrating on core inflation is likely to produce more sensible monetary policy in the face of oil shocks.

Alan S. Blinder

Wstęp

Przytoczona jako motto niniejszych rozważań deklaracja Alana S. Blindera, że zdecydowanie widzi siebie w obozie zwolenników inflacji bazowej jako narzędzia w prowadzeniu polityki pieniężnej, zawiera w sobie syntetyczne ujęcie jednego z najważniejszych dylematów i paradoksów strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Z jednej strony CPI – stosowany przez większość banków centralnych jako miara wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych i jednocześnie jako wskaźnik, w którego wartościach wyrażony jest cel inflacyjny – jest najpowszechniej znany i postrzegany przez uczestników życia gospodarczego, a zarazem najszerzej

odzwierciedlający wzrost cen („inflację, której konsumenci rzeczywiście doświadczają” – jak to określa Blinder). Z drugiej strony wielu autorów od dawna zwraca uwagę na niedoskonałości informacyjne CPI z punktu widzenia potrzeb polityki pieniężnej. Dimitri B. Papadimitriou i L. Randall Wray piszą: „Konkludujemy, że CPI nie odzwierciedla warunków rynkowych, ani też te jego składniki, które podtrzymują inflację, nie poddają się bezpośredniemu oddziaływaniu polityki pieniężnej. To prowadzi nas do postawienia pytania, czy stopa wzrostu CPI rzeczywiście stanowi odpowiedni „ostateczny cel” (*ultimate goal*) polityki pieniężnej. (...) Stawiamy również pytanie, czy „sukces” lub „porażka” Fed-u jest właściwie mierzona stopą zmian CPI” (Papadimitriou, Wray 1996, s. 2).

Najsilniejsze zakłócenia informacyjne – mogące wywierać wpływ zarówno na decyzje podejmowane w polityce pieniężnej, jak i na późniejszą ocenę ich trafności – powstają w obrębie CPI w wyniku szoków podaźowych, które pojawiają się głównie na rynku energetycznym i w branży żywnościowej. Źródłem tych szoków pojawiających się w gospodarkach poszczególnych krajów jest najczęściej rynek globalny – zaistniałe na nim wzrosty cen ropy naftowej lub kawy i cukru mogą znacząco przesunąć w górę odczyty krajowego CPI, mimo iż w gospodarce nie będzie występować presja popytowa. Równocześnie dokonane w takich okolicznościach zaostrożenie polityki pieniężnej może się okazać działaniem niecelowym, bo faktycznym kluczem do obniżenia CPI jest po prostu oczekiwanie na wygaśnięcie szoku podaźowego. Tłumienie zaś popytu i wzrostu cen w innych obszarach, by uzyskać w ten sposób skompensowanie niepoddającego się kontroli wzrostu cen energii lub żywności, dowodziłoby swoistego absolutyzowania znaczenia CPI nie tylko dla polityki pieniężnej, lecz w ogóle dla całokształtu polityki gospodarczej.

W obliczu możliwości istotnych i jednocześnie niepoddających się kontroli fluktuacji po stronie CPI właściwsze wydaje się – zgodnie z sugestią Blindera – orientowanie polityki pieniężnej w oparciu o odczyty inflacji bazowej. Jednak i ona nie stanowi nieskrzywionego, „czystego” odzwierciedlenia narastających w gospodarce nierównowag i wynikającej z nich presji inflacyjnej. Tomasz Chmielewski i Adam Kot (2006), analizując kształtowanie się inflacji w Polsce w pierwszym dziesięcioleciu XXI w., zwracają uwagę na wpływ taniego importu z krajów o niskich kosztach wytwarzania (np. z Chin, Indonezji, Wietnamu), który może zaniżyć odczyty inflacji bazowej nawet przez stosunkowo długi okres. Piszą: „Mimo szybkiego wzrostu gospodarczego, rosnących jednostkowych kosztów pracy w gospodarce, znaczących wahań kursu walutowego (...) i rosnących cen wielu innych towarów i usług – ceny obuwia, odzieży, aparatury audio-wideo i sprzętu telekomunikacyjnego wykazywały spadek” (s. 6). I w innym miejscu: „Ceny tych czterech składników koszyka konsumpcyjnego wykazywały trend spadkowy niezależnie od tego, jak przebiegał pozostały proces konsumpcji, przez szereg lat” (s. 1). Wymienione

przez tych autorów cztery składniki – a zwłaszcza dwa z nich, czyli odzież i obuwie – nadal wpływają redukująco na inflację bazową, ale trend uległ już odwróceniu. Jeśli w poszczególnych miesiącach 2009 r. odzież i obuwie obniżyły inflację bazową nawet o 0,7–0,8 punktu procentowego (p.p.), to od 2011 r. efekt ten skurczył się do zaledwie 0,1–0,2 p.p., a w niektórych miesiącach spadał wręcz do zera.

Ceny towarów wchodzące do tej części „koszyka inflacyjnego”, która służy wyliczeniu inflacji bazowej, podlegają także efektowi przenoszenia, a więc oddziaływaniu zmian kursu walutowego na ceny krajowe (zob. Rubaszek 2011, s. 94). Jeśli badania dotyczące Polski wskazują, że całkowity efekt przenoszenia zawiera się w przedziale 0,2–0,4 p.p. (deprecjacja nominalnego kursu złotego o 10% prowadzi do wzrostu CPI o 2–4%), to należy liczyć się z faktem, że część tego efektu będzie się pojawiać w obrębie inflacji bazowej.

Niektóre ceny, które są uwzględniane przy obliczaniu inflacji bazowej, ulegają zmianom na skutek decyzji administracyjnych (np. koszty usług związanych z użytkowaniem mieszkania). One również oddalają ten wskaźnik od możliwości niezakłóconego odzwierciedlenia faktycznych napięć inflacyjnych.

Nie lekceważąc faktu, że zmiany cen, na których podstawie oblicza się inflację bazową, nie są wyłącznie efektem presji popytowych, lecz mogą również podlegać zarysowanym wyżej wpływom, można przecież zaryzykować powtórzenie za Blinderem, że to jednak „skoncentrowanie się na inflacji bazowej daje możliwość ukształtowania rozsądniejszej polityki pieniężnej”.

Celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie decyzji podjętych w polskiej polityce pieniężnej w latach 2004–2012 w kontekście inflacji bazowej, jaka im towarzyszyła i jaka ukształtowała się – z pewnym prawdopodobieństwem – w ich wyniku. Rozważania rozpoczęte zostaną zaprezentowaniem zmiennych relacji między wskaźnikami CPI i inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii we wskazanym okresie wraz z próbą interpretacji zachodzących zmian.

1. CPI oraz inflacja bazowa w latach 2004–2012

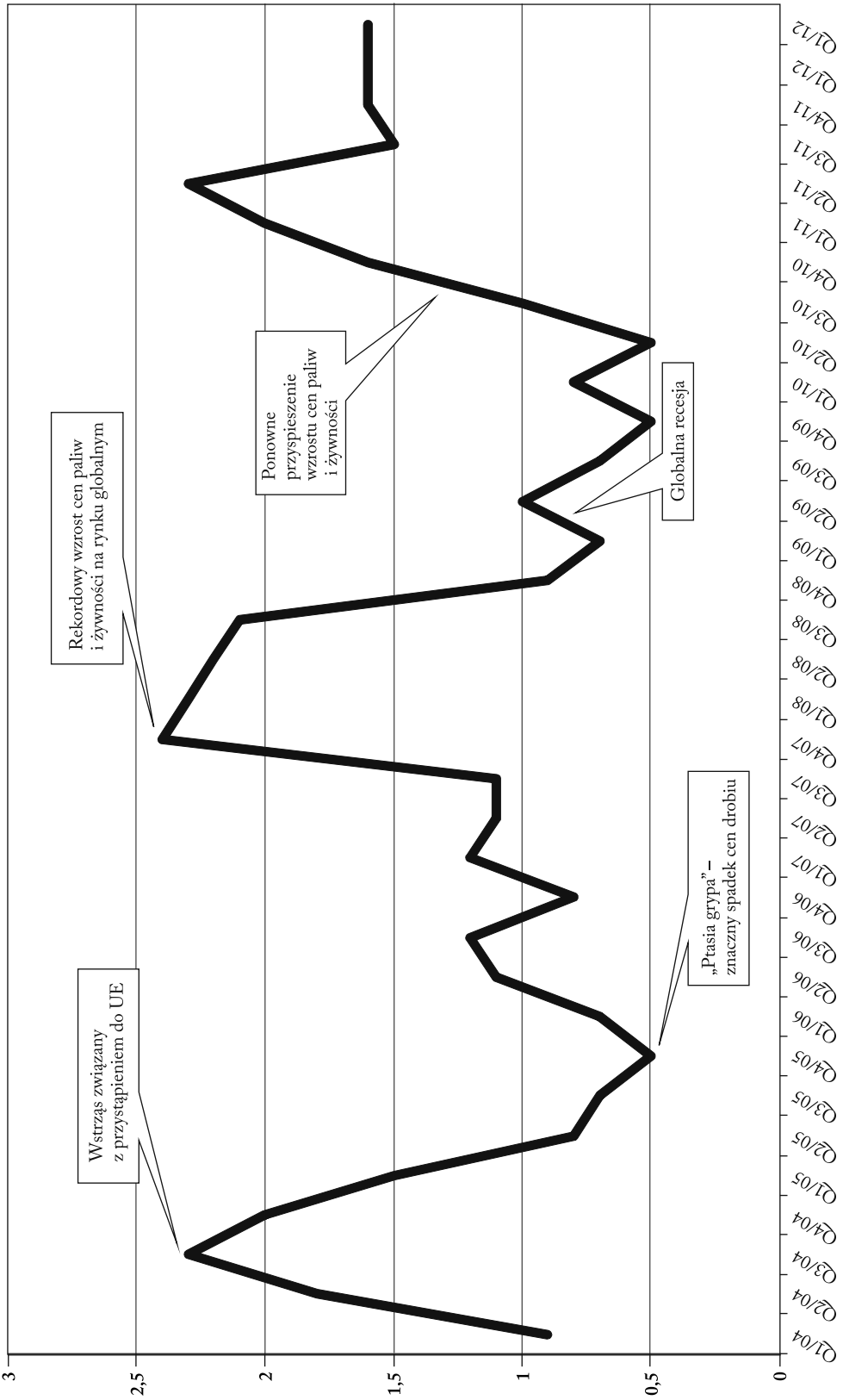
Nawet pobieżny rzut oka na wskaźniki CPI i inflacji bazowej w latach 2004–2012 w Polsce pozwala zauważyć, że ich odchylenia od siebie podlegały istotnym zmianom. W ośmioletnim okresie od Q1/2004 do Q2/2012 przewyższenie wskaźnika CPI ponad wskaźnik inflacji bazowej wahało się od 0,5 do 2,4 p.p.. Średnia wartość tego przewyższenia wyniosła we wskazanym okresie 1,3 p.p. Pozwala to na sformułowanie dwóch spostrzeżeń o bardziej ogólnym charakterze:

- po pierwsze – w okresie minionych ośmiu lat nie zdarzyło się, by **łączny** efekt zmian cen żywności i energii wniósł do CPI wartość ujemną. Przeciwnie – kontrybucja tej części „koszyka inflacyjnego” oznaczona była zawsze znakiem dodatnim. Nawet, jeśli w zakresie cen żywności okresowo odnotowywano deflację, to nie niwelowała ona całkowicie występującego równocześnie wzrostu cen energii. Zjawisko to skłoniło mnie do posługiwania się w tekstach publicystycznych terminem „dokładki żywnościowo-energetycznej” (lub „nakładki żywnościowo-energetycznej”), który syntetycznie obrazować miał fakt, że ceny żywności i energii potraktowane łącznie stanowią komponent, który w sposób nieprzerwany – chociaż z różną intensywnością – przesuwa CPI w górę;
- po drugie – nawet, gdyby założyć sytuację – czysto hipotetyczną – trwałego ustabilizowania inflacji bazowej na pewnym określonym poziomie, to i tak należałoby się liczyć z możliwością wzrostów CPI nawet o mniej więcej 2 p.p., co stanowiłoby konsekwencję zmian cen żywności i energii. Gdyby ów hipotetyczny, stabilny poziom inflacji bazowej oznaczyć jako „x”, to – w świetle danych historycznych – możliwe byłyby sytuacje, gdy CPI wynosiłby „x + 0,5 p.p.” (w warunkach bardzo spokojnej sytuacji na rynkach żywności i energii), „x + 2,4 p.p.” (w warunkach silnych napięć na wspomnianych rynkach) oraz „x + 1,3 p.p.” (gdy warunki na rynkach zbliżone byłyby do stanów średnich). Jednocześnie porównanie trzech opisanych sytuacji z celem inflacyjnym pozwala wskazać, że taki hipotetyczny poziom inflacji bazowej, który dawał-

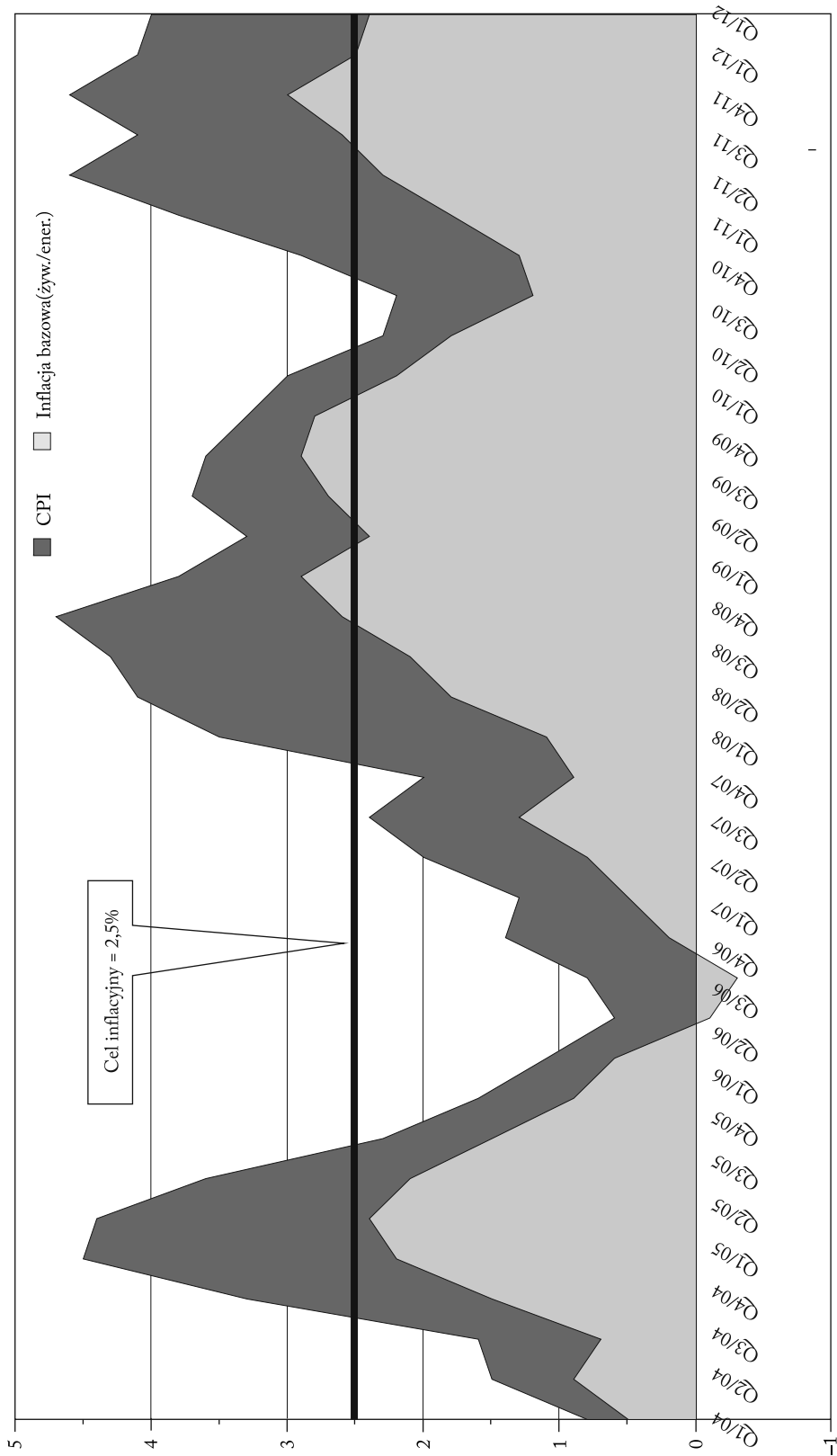
by wysokie prawdopodobieństwo utrzymania CPI na celu inflacyjnym lub przynajmniej wewnątrz przedziałów odchyień od niego, powinien pozostawać w bardzo wąskim przedziale 1,0–1,1% (byłaby to – używając języka Fed-u – swoista *Comfort Zone* dla inflacji bazowej w Polsce). Ze względu na to, jak wąski jest ów przedział, być może należałoby mówić po prostu o punktowym utrzymaniu inflacji bazowej na poziomie zbliżonym do 1%.

Patrząc z dzisiejszej perspektywy, stosunkowo łatwo możemy zidentyfikować przyczyny fluktuacji w przewyższeniu CPI ponad inflację bazową – uwarunkowania rozszerzania się lub zawężania tego przewyższenia w poszczególnych okresach (trafnych ocen uwarunkowań, które mają znaczenie dla polityki pieniężnej, zawsze najłatwiej dokonuje się *ex post*). W kwartałach drugim i trzecim 2004 r. znaczące rozszerzenie przewyższenia CPI ponad inflację bazową spowodowane było głównie „szokiem unijnym”, czyli wzrostem cen związanym z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (głównie chodzi o efekt wprowadzenia uregulowań UE dotyczących polityki rolnej, a także wzrost popytu zewnętrznego na żywność). Wyraźne skurczenie się odstępu między CPI a inflacją bazową na początku 2006 r. miało źródło w wygasaniu wstrząsów związanych z przystąpieniem do UE, w epidemii „ptasiej grypy” i w głębokim spadku cen mięsa drobiowego, które stanowi znaczący składnik grupy artykułów żywnościowych, a także w znaczącej aprecjacji złotego, moderującej cenę importowanej ropy naftowej. Ponowne rozszerzenie się opisywanego odstępu w ostatnim kwartale 2007 r. i utrzymanie się w tej postaci w pierwszej połowie 2008 r. towarzyszyło końcówce fazy ekspansji, która przypadła w gospodarce globalnej na lata 2004–2008. Z kolei globalna recesja w 2009 r. raz jeszcze zawężyła odstęp i stan taki utrzymał się aż do czasu ożywienia na przełomie 2009–2010.

Jeśli CPI osiąga umiarkowanie lub znacząco wyższy poziom za sprawą mniejszej lub większej „dokładki żywnościowo-energetycznej”, to przecież należy pamiętać o tym, że u podstaw wskaźnika znajduje się około 60% „koszyka inflacyjnego”, która to część stanowi zbiór służący do obliczania inflacji bazowej. W latach 2004–2012 jej wahania kształtowały się w przedziale od



Ryc. 1. Różnica między CPI a inflacją bazową



Ryc. 2. Inflacja bazowa na tle CPI oraz celu inflacyjnego: Q3/2003 – Q2/2012

–0,3% (wartość średnia kwartalna w Q2/2006) do 3% (w Q4/2011) – rozpiętość przedziału wyniosła 3,3 p.p. Należy zwrócić uwagę na fakt, że najniższy poziom przedziału wyznaczyła wartość ujemna. W tym samym okresie skala wahań CPI była większa – od 0,6% (wartość średnia kwartalna w Q1/2006) do 4,7% (w Q3/2008), co daje rozpiętość przedziału w wysokości 4,1 p.p. Jednakże w przypadku CPI – w ujęciu średnich wartości kwartalnych – zjawisk deflacyjnych nie zaobserwowano.

Wykres 2 potwierdza postawioną wcześniej hipotezę, że trafienie w cel inflacyjny najbardziej prawdopodobne jest wtedy, gdy inflacja bazowa zbliżona jest do polskiej *Comfort Zone* (1,0–1,1%), a wielkość „dokładki żywnościowo-energetycznej” kształtuje się blisko wieloletniej średniej (1,3 p.p.). Z sytuacją zbliżoną do takiej mieliśmy do czynienia w trzech pierwszych kwartałach 2007 r. (inflacja średnioroczna w 2007 r. wyniosła 2,5%) oraz od drugiego do ostatniego kwartału 2010 r. (inflacja średnioroczna w 2010 r. osiągnęła 2,6%). Nie zapominając o umowności postrzegania inflacji w zamkniętych, określonych odcinkach czasu, a tym samym o umowności średniorocznych wartości CPI, lata 2007 i 2010 traktować można jako okres jednoznacznych sukcesów w polityce pieniężnej, która opierała się na strategii bezpośredniego celu inflacyjnego ustanowionego na poziomie 2,5%.

Jeśli komponenty żywnościowy i energetyczny wskaźnika inflacji pozostają poza kontrolą polityki pieniężnej, to jednak inflacja bazowa zdaje się poddawać jej działaniom. Kolejny fragment niniejszych rozważań poświęcony zostanie kwestii reakcji władzy monetarnej w okresach zmian inflacji bazowej i próbie uchwycenia efektów podjętych decyzji.

2. Decyzje polityki pieniężnej wobec zmian inflacji bazowej

W latach 2004–2012 odnotować można trzy okresy wyraźnego wzrostu inflacji bazowej. Pierwszy z nich towarzyszył przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i widoczny był przez wszystkie kwartały 2004 r. Drugi zbiegł się z końcową częścią fazy ekspansji w latach

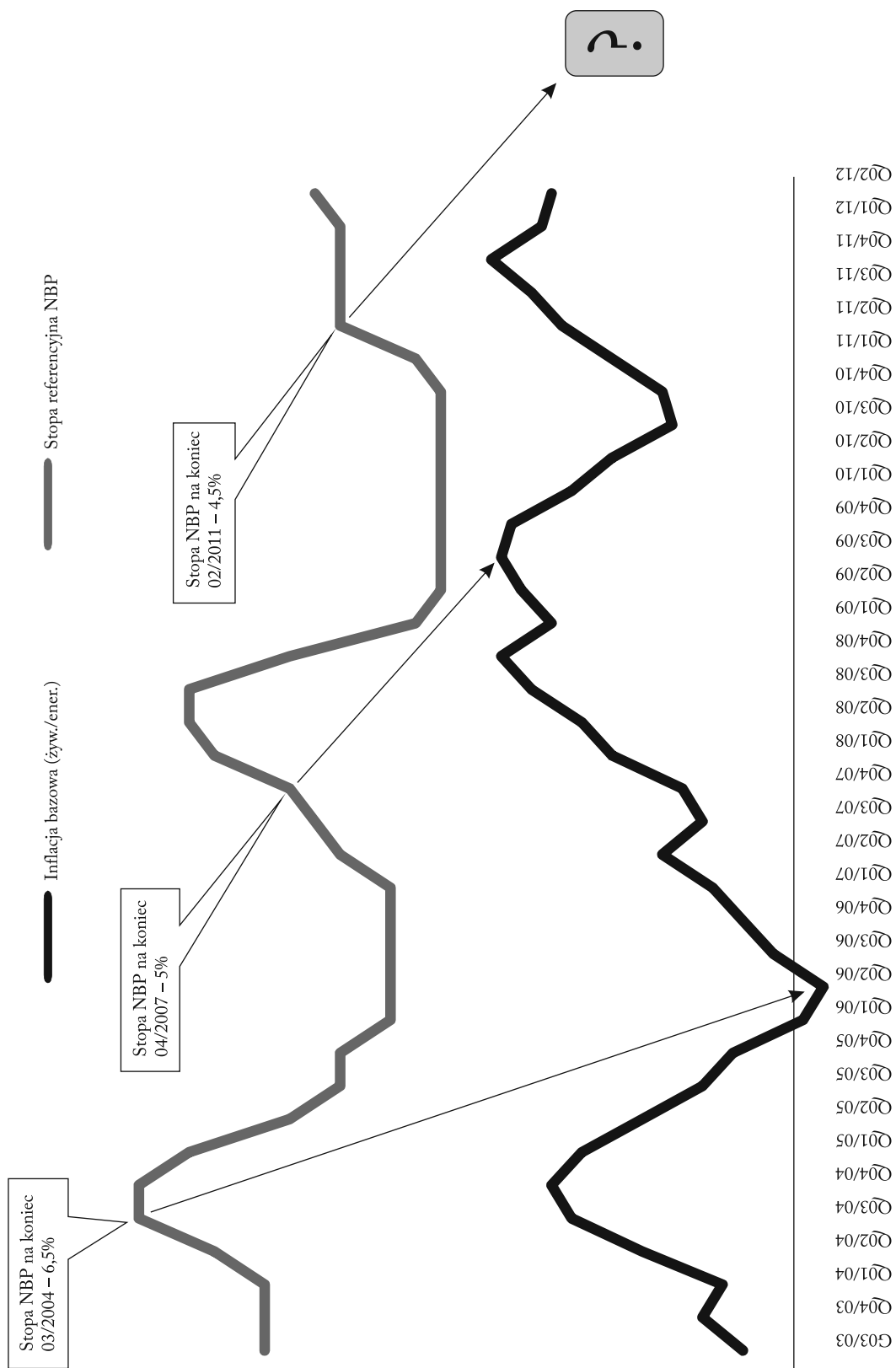
2007–2008. Trzeci rozpoczął się wraz z ożywieniem w roku 2010 i przedłużył na wszystkie kwartały 2011.

We wszystkich trzech przypadkach na wzrost inflacji bazowej nałożyły się reakcje polityki pieniężnej, ale ich charakter był odmienny i przyniósł zróżnicowane efekty.

W pierwszym przypadku reakcja RPP była szybka, mocna i skoncentrowana w czasie. Szybki wzrost inflacji bazowej dokonał się w drugim kwartale 2004 r. i jej wyjście poza *Comfort Zone* nastąpiło pod koniec tego kwartału, a już w trzecim przeprowadzona została znaczna podwyżka referencyjnej stopy procentowej (o 125 punktów bazowych), która skoncentrowana została w trzech ruchach w kolejnych miesiącach kwartału¹. Akceptując przeprowadzone w NBP wyliczenia, w myśl których najsilniejsza reakcja inflacji na prowadzoną politykę pieniężną dokonuje się z opóźnieniem około siedmiu kwartałów (opóźnienie w transmisji polityki pieniężnej)², odpowiedzi na pytanie o trafność decyzji podjętych w trzecim kwartale 2004 r. należy szukać w drugim kwartale 2006 r. W zakresie inflacji bazowej odnotowano w tym kwartale odczyt ujemny (–0,3%), co było najniższą wartością w całym okresie 2004–2012. Ponieważ równocześnie wkład komponentu żywnościowo-energetycznego do CPI uległ zawężeniu do 1,1 p.p., CPI ukształtował się na poziomie 0,8%, a więc znacząco poniżej dolnej granicy odchylenia od celu inflacyjnego. Sytuacja taka stała się źródłem opinii, że reakcja RPP w 2004 r. cechowała się nadmiernym natężeniem, a nawet, że wręcz była błędem (komentarze takie pojawiają się zresztą do chwili obecnej). Wydaje się, że świadomość pewnego przereagowania w odpowiedzi na wy-

¹ Nie sugeruję oczywiście, że RPP II kadencji w lecie 2004 r. operowała pojęciem *Comfort Zone*, ani że odczyt inflacji bazowej stanowił wówczas główną przesłankę jej decyzji. Spojrzenie na ówczesne działania przez pryzmat inflacji bazowej wynika wyłącznie z koncepcji niniejszych rozważań, a nie jest w żadnym stopniu próbą zaprezentowania historycznego opisu procesu podejmowania decyzji przez RPP II kadencji. Uwaga ta odnosi się również do zaprezentowanych tutaj pozostałych dwóch przypadków wzrostu inflacji bazowej.

² Oszacowania w tym zakresie przeprowadził – między innymi – T. Łyziak (2002).



Ryc. 3. Inflacja bazowa i stopa referencyjna NBP: Q3/2003 – Q2/2012

zwanie powstałe w roku 2004, nie pozostała bez wpływu na działania RPP II kadencji w późniejszym okresie.

W drugim przypadku proces wzrostu inflacji bazowej dokonywał się w odmienny sposób niż w przypadku pierwszym. W 2004 r. inflacja bazowa wzrosła i wykroczyła poza *Comfort Zone* w okresie jednego kwartału. Natomiast w 2006, po osiągnięciu minimum w kwartale drugim, zaczęła się wyraźnie podnosić, ale przez trzy kolejne kwartały, aż do pierwszego w 2007 r. włącznie, pozostawała **poniżej** *Comfort Zone*. Rozpoczynając cykl zacieśnienia polityki pieniężnej w kwietniu 2007 r., RPP raczej nie była spóźniona (nie działała *too late*). Problematiczne jest natomiast to, czy cykl zacieśnienia został zrealizowany z dostateczną intensywnością (a więc – czy nie zrobiono *too little*). Cykl rozciągnięto na pięć kwartałów, trzy pierwsze cechowały się bardzo ostrożnymi ruchami, a działania w dwóch ostatnich – zwłaszcza w kwartale pierwszym 2008 r. – nosiły znamiona nadrabiania niedostatku działań wcześniejszych. Patrząc na wysokie poziomy inflacji bazowej w dwóch ostatnich kwartałach 2009 r. (odpowiednio 2,9% i 2,8%), można dojść do wniosku, że – być może – dałoby się tych poziomów uniknąć, gdyby siedem kwartałów wcześniej stopa referencyjna nie wynosiła 5%, lecz 6% lub 6,25%. Innymi słowy – gdyby podwyżki stopy referencyjnej nie zostały przesunięte na pierwsze półrocze 2008 r., ale cały cykl zacieśnienia został skoncentrowany w trzech kwartałach roku 2007. Można wprowadzić argumentację, że w trzecim kwartale 2010 inflacja bazowa wróciła do *Comfort Zone* i że stało się to w dziewięć kwartałów (długość opóźnień może być zmienna) po ostatniej podwyżce stopy referencyjnej w roku 2008, ale przecież równocześnie trudno przeczyć, iż zasadniczą rolę w obniżeniu wskaźnika inflacji bazowej odegrała globalna recesja, a polityka pieniężna prowadzona w 2008 r. w najlepszym razie stanowiła jej wsparcie. W pewnym sensie globalna recesja wyręczyła RPP II kadencji z działań niepodjętych rok wcześniej.

Trzeci przypadek wzrostu inflacji bazowej nastąpił w warunkach ożywienia gospodarczego na przełomie lat 2010–2011. Po okresie jej przebywania w pobliżu *Comfort Zone* w drugiej połowie 2010, pierwszy kwartał 2011 r. wystar-

czył, by znalazła się ona na poziomie znacząco wyższym i zarazem wyraźnie poza tą strefą. Z punktu widzenia tempa przemieszczenia się wskaźnika inflacji bazowej poza *Comfort Zone* przypadek trzeci przypominał więc przypadek pierwszy. Różnica polegała na tym, że tym razem kontynuacja wzrostu wskaźnika była dłuższa i w czwartym kwartale roku 2011 wyprowadziła go na najwyższy poziom w całym okresie 2004–2012 (3%). W połączeniu z kolejnym, znacznym powiększeniem się w pierwszej połowie 2011 r. wkładu komponentów żywnościowego i energetycznego do CPI sprawiło to, że rekordowa okazała się także inflacja średnioroczna roku 2011 (średnioroczny CPI osiągnął 4,3%). Wracając do perspektywy, która lata 2007 i 2010 pozwoliła ocenić jako okresy największych sukcesów w realizacji strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, 2011 r. potraktować wypada jako czas największej porażki. Uwzględnienie opóźnień w reakcji inflacji na prowadzoną politykę pieniężną nie pozwala odpowiedzialności za tę porażkę złożyć na barki RPP III kadencji, lecz każe się bardzo poważnie zastanowić nad trafnością dwóch ostatnich obniżek stopy procentowej w 2009 r. dokonanych przez RPP II kadencji.

Reakcja RPP na wzrost inflacji bazowej nie wydaje się spóźniona – przeprowadzenie pierwszej podwyżki stopy referencyjnej na początku 2011 r. uznać można za działanie nadążające za zmianą wskaźnika. Wątpliwości budzi natomiast przesunięcie dalszych podwyżek na drugi kwartał i ich łączna skala (100 punktów bazowych). W świetle obu wcześniejszych doświadczeń należy zaryzykować twierdzenie, że z większym prawdopodobieństwem można byłoby oczekiwać powrotu inflacji bazowej do *Comfort Zone* w czwartym kwartale 2012 r., gdyby podwyżki stopy referencyjnej skoncentrowane zostały w pierwszym kwartale 2011 i wyniosły łącznie 125 punktów bazowych. Osiągnięcie sytuacji powrotu do *Comfort Zone* o kwartał później – w pierwszym w roku 2013 – obarczone jest większym znakiem zapytania. Oczywiście nie można wykluczyć, że również w przypadku trzecim – podobnie jak w drugim – RPP zostanie wyręczona przez spowolnienie gospodarcze.

3. Wnioski

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków:

- po pierwsze – w obliczu powtarzających się szoków podaźowych (przede wszystkim na rynkach żywności i energii) i wynikających z nich silnych wzrostów wkładu tych komponentów do CPI, właściwym sposobem na utrzymanie tego wskaźnika w pobliżu celu inflacyjnego 2,5% lub przynajmniej w przedziałach odchyień od celu jest ustabilizowanie inflacji bazowej (po wyłączeniu cen żywności i energii);
- po drugie – doświadczenie lat 2004–2012 wskazuje, że wspomniana wyżej stabilizacja inflacji bazowej powinna zostać dokonana w przedziale 1,0–1,1%. Może być on traktowany jako *Comfort Zone* inflacji bazowej w Polsce. Fakt, że jest bardzo wąski, skłania ku rozważeniu punktowej stabilizacji inflacji bazowej na poziomie zbliżonym do 1%;
- po trzecie – polityka pieniężna może efektywnie powstrzymać wzrost inflacji bazowej ponad *Comfort Zone* pod warunkiem, że podwyżki stopy referencyjnej podejmowane są natychmiast po zaobserwowaniu pierwszych objawów nadmiernego wzrostu inflacji bazowej (wraz z zagrożeniem jego kontynuacji – *forward-looking approach*), mają znaczącą skalę (100–125 punktów bazowych) i skoncentrowane w relatywnie krótkim okresie (najlepiej w jednym kwartale);
- po czwarte – jeśli reakcja polityki pieniężnej na wzrost inflacji bazowej (postrzegany

aktualnie i oczekiwany w przyszłości) okaże się zbyt słaba, jedynym procesem, który inflację bazową może sprowadzić ponownie do *Comfort Zone*, staje się recesja lub poważne spowolnienie wzrostu gospodarczego.

Przedstawione rozważania zawierają sugestię, że trafiać w „zewnętrzny” cel inflacyjny (wrażony w CPI i przekazany do wiadomości publicznej), wymaga posiadania przez bank centralny pomocniczego celu „wewnętrznego” wyrażonego we wskaźniku inflacji bazowej. Jest to sugestia daleko idąca, jednak w świetle dotychczasowych doświadczeń wydaje się, że jej rozważenie może być uzasadnione.

Bibliografia

Blinder A.S. (2006). *Monetary Policy Today: Sixteen Questions and about Twelve Answers*. CEPS Working Paper, nr 129.

Chmielewski T., Kot A. (2006). „Impact of globalization? Changes in the MTM in Poland”. MPRA – Munich Personal RePEc Archive.

Łyziak T. (2002). *Monetary Transmission Mechanism in Poland, The Strength and Delays*. Working Paper, nr 26, Narodowy Bank Polski.

Papadimitriou D.B., Wray L.R. (1996). *The Consumer Price Index as a Measure of Inflation and Target of Monetary Policy: Does the FED Know What it is Fighting?* Working Paper, nr 164. Annandale-on-Hudson: The Jerome Levy Economics Institute.

Rubaszek M. (2011). „Kurs równowagi. Wpływ kursu walutowego na gospodarkę”, w: A. Sławiński (red.), *Polityka pieniężna*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Core inflation as an auxiliary target in the achievement of the primary inflation target in Poland

In many countries, including Poland, central banks have adopted the monetary policy strategy known as inflation targeting. Usually, inflation targets are formulated as a given level of consumer price index (CPI). However, this measure includes food and energy prices, which are almost entirely beyond the impact of monetary policy decisions. Thus, while shaping monetary policy reactions, it seems justified to take into account core inflation (excluding food and energy prices).

Key words: inflation target, consumer price index, core inflation, central bank's reference rate, monetary policy reaction.

Paweł Białynicki-Birula

Metody nowego zarządzania publicznego w kształtowaniu polityki zdrowotnej Unii Europejskiej

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie perspektyw rozwoju polityki zdrowotnej UE, w tym potencjalnego jej wpływu na politykę zdrowotną krajów członkowskich. Ze względu na istniejące ograniczenia traktatowe oraz wzrost złożoności relacji w obszarze zdrowia istotne znaczenie w procesie poszerzania europejskiej kompetencji zdają się mieć tzw. miękkie formy koordynacji (*soft law*), stanowiące instrumentarium nowego zarządzania publicznego. Dlatego szczególną uwagę poświęcono dwóm instytucjonalnym rozwiązaniom charakterystycznym dla tej dziedziny, a odgrywającym obecnie decydującą rolę w rozwoju europejskiej polityki zdrowotnej: otwartej metodzie koordynacji oraz agencjom regulacyjnym. Metody nowego zarządzania publicznego, wypełniając braki formalnych kompetencji UE w obszarze zdrowia, stanowią sposób na stopniowe poszerzanie zakresu „zainteresowania” Wspólnoty o sprawy opieki zdrowotnej. Rosnący wpływ UE na kwestie zdrowotne jest zgodny z ogólnym wzorcem zmniejszającej się suwerennej kontroli sprawowanej przez kraje członkowskie nad sferą społeczną. Nie należy zarazem zakładać, że mogą one szybko utracić wpływ na sferę świadczeń zdrowotnych/społecznych. Redystrybucja stanowi bowiem zbyt istotny element legitymizacji władzy państw narodowych. Dlatego w bliskiej perspektywie przede wszystkim należy się liczyć z kontynuacją procesu negatywnie ujmowanej integracji wraz z destabilizującą rolą orzeczeń sądowych oraz dalszym rozwojem metod zarządzania publicznego w sferze polityki zdrowotnej UE.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, polityka zdrowotna UE.

Wstęp

System polityczno-prawny integrującej się Europy został zaprojektowany w celu zapewnienia pokojowych form współistnienia w regionie. Początkowo realizację tej idei wiązano przede wszystkim z koniecznością odpowiedniego zagospodarowania potencjału zbrojeniowego krajów członkowskich. Z biegiem czasu integracja objęła kolejne sfery gospodarcze. Dalszych impulsów do jej pogłębienia dostarczyły wyzwania stanowiące rezultat globalizacji. Wiązały się one z koniecznością konsolidacji ekonomicznej współpracy krajów członkowskich w obliczu rosnącej międzynarodowej konkurencji. W rezultacie wdrożone zostały działania m.in. na rzecz stworzenia „jednolitego rynku”, a następnie realizacji idei pełnej integracji gospodarczej.

Zasadniczym punktem wyjścia dla kształtującej się polityki europejskiej jest zatem integracja

gospodarcza wsparta harmonizacją prawa w zakresie handlu i konkurencji. Kluczowy element jej instrumentarium stanowi deregulacja mająca na celu zapewnienie swobody prowadzenia działalności gospodarczej. W rezultacie doszło do stopniowego zniesienia barier dyskryminujących wolny handel, a także wdrożono szereg rozwiązań na rzecz równych zasad owej działalności. Priorytetowe znaczenie nadano normom zapewniającym warunki wolnej konkurencji i swobody przepływu czynników produkcji.

Wraz z poszerzeniem Wspólnoty o kolejne państwa reprezentujące zróżnicowany potencjał ekonomiczny i poziom rozwoju, integracja gospodarcza została wsparta stopniowo rozbudowanym katalogiem działań na rzecz zapewnienia spójności społeczno-gospodarczej krajów członkowskich. W efekcie doszło do zasadniczego poszerzenia kompetencji wspólnotowych organów, w tym zakresu i form polityczno-gospodarczej koordynacji. Wydaje się, że dla instytucjonalnego wzmocnienia organów europej-

skich duże znaczenie miał proces stopniowego odchodzenia od zasady jednomyślności w kwestii harmonizacji polityki gospodarczej, a także zastępowania działań zdeterminowanych prawem traktatowym (*Community Method*) elastycznym formami zarządzania (*Public Governance*).

Zaawansowanie współpracy i koordynacji w sferze gospodarczej nie zostało jak dotąd wsparte odpowiednią europejską harmonizacją w zakresie szeroko rozumianych spraw społecznych. Kwestie należące do polityki społecznej *ex definitione* pozostawiono w gestii krajów członkowskich, raz ze względu na odmienne tradycje i istotnie dysproporcje w tym zakresie, dwa z racji ich kluczowego znaczenia dla legitymizacji władzy państw narodowych. Zgodnie z tym założeniem *prima facie* wydawać by się mogło, że ochrona zdrowia wraz z szeroko rozumianą sferą społeczną powinny stanowić sfery całkowicie indyferentne, jeśli chodzi o kompetencje organów UE. Tym bardziej, że tezę tę zdają się potwierdzać postanowienia Traktatu Lizbońskiego, który *expressis verbis* stanowi, że kwestie związane z zarządzaniem i finansowaniem ochrony zdrowia należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich.

Tymczasem bliższa analiza problemu pokazuje, że w praktyce teza o braku wpływu instytucji europejskich na sferę społeczną krajów należących do UE nie tylko nie znajduje potwierdzenia, lecz dowodzi istnienia w tym względzie zupełnie przeciwstawnych tendencji. Działalność Unii Europejskiej zarówno w coraz większym stopniu determinuje politykę zdrowotną państw członkowskich (w tym także szerzej rozumianą politykę społeczną), jak i kreuje własną. Po długim okresie oficjalnego negowania tego faktu, obecnie otwarcie mówi się o istnieniu polityki zdrowotnej na szczeblu Wspólnoty.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie perspektyw rozwoju polityki zdrowotnej UE, w tym jej potencjalnego wpływu na politykę zdrowotną krajów członkowskich. Ze względu na istniejące ograniczenia traktatowe oraz wzrost złożoności relacji w obszarze zdrowia istotne znaczenie w procesie poszerzania europejskiej kompetencji zdają się mieć tzw. miękkie formy koordynacji (*soft law*), stanowiące instrumentarium nowego zarządzania publicznego. Stąd szczególna uwaga została skoncentrowa-

na na dwóch instytucjonalnych rozwiązaniach charakterystycznych dla tego obszaru, a mających obecnie decydujące znaczenie dla rozwoju europejskiej polityki zdrowotnej: otwartej metodzie koordynacji oraz agencjach regulacyjnych. Punkt wyjścia stanowią rozważania dotyczące prawnych podstaw europejskiej regulacji w zakresie zdrowia. Następnie omówiono proces poszerzania kompetencji UE w obszarze zdrowia i instytucjonalizacji kształtującej się polityki zdrowotnej. Na koniec przedyskutowano uwarunkowania zarządzania zdrowiem publicznym w EU, ze szczególnym uwzględnieniem wymienionych metod politycznej koordynacji.

Prawne podstawy europejskiej regulacji w zakresie polityki zdrowotnej

Problematyka zdrowotna jest obecna w licznych miejscach obu traktatów stanowiących obowiązującą podstawę prawną Unii Europejskiej. Zarówno Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), jak też Traktat o Unii Europejskiej (TUE) zakładają, że „przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”¹. Ze względu na zadania związane z tworzeniem wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej oraz kreacją wspólnych polityk, działalność UE ma obejmować m.in.: „przyczynianie się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia” (art. 3 TUE). Nakaz zapewnienia ochrony zdrowia jest wymieniany jako cel różnych obszarów działania Wspólnoty, takich jak: ochrona środowiska, ochrona konsumentów, polityka społeczna czy też bezpieczeństwo pracowników². Ponadto zadania w dziedzinie ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego kwalifikuje się jako tzw. działania o wymiarze europejskim, co wiąże się z przyznaniem Unii kompetencji w zakresie wspierania, koordynowania lub uzupełniania aktywności państw członkowskich w tym zakresie (art. 6 TFUE).

W prawie traktatowym stosunkowo dużo miejsca poświęcono obszarowi zdrowia publicznego, w którym aktywność UE ma uzupełniać

¹ Art. 251 TUE, stanowiący jego powtórzenie i rozwinięcie art. 168 ust. 1, a także art. 9 TFUE.

² Art. 137, 169, 191 TFUE.

polityki krajowe, w szczególności w sferze edukacji zdrowotnej, transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, zwalczania epidemii czy zapobiegania narkomanii. Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi w zakresie wspólnych problemów bezpieczeństwa zdrowotnego (art. 4 ust. 2 TFUE). Państwa członkowskie zostały także zobowiązane do koordynacji polityk i programów w tej dziedzinie (art. 168 TFUE). Z kolei Unia została zobligowana do osiągnięcia celów w zakresie zdrowia publicznego poprzez ustanowienie środków i zaleceń zmierzających do ochrony i poprawy zdrowia oraz przeciwstawienia się wspólnym niebezpieczeństwom (art. 168 TFUE). Komisja Europejska została upoważniona do podejmowania w ramach wspólnej polityki następujących działań w zakresie zdrowia publicznego³: stosowania tzw. środków zachęcających (z wyłączeniem jednak jakiegokolwiek harmonizacji prawa krajów członkowskich) oraz zaleceń (uchwalanych kwalifikowaną większością na wniosek Komisji).

Istotne znaczenie dla sfery zdrowotnej obywateli krajów członkowskich mają regulacje w zakresie obrotu usług. Prawo traktatowe zawiera w tym względzie szereg szczegółowych norm. I tak, umowy dotyczące usług, jako wykraczające poza wewnętrzne uprawnienia UE, należą do dzielonych kompetencji Wspólnoty i państw członkowskich. Dlatego nie podlegają harmonizacji, a do ich zawarcia wymagane jest łączne działanie UE i krajów-członków Unii (art. 133 TUE). Ponadto wprowadzono zasadę jednomyślności przy rokovaniach i zawieraniu umów w dziedzinie handlu usługami społecznymi, w tym edukacji i zdrowia, „jeżeli umowy te mogłyby w znacznym stopniu zakłócać działanie krajowego systemu tych usług i wywierać negatywny wpływ na odpowiedzialność państw członkowskich za ich zapewnienie” (art. 207 ust. 4 pkt b. TFUE). Możliwość wy-

³ Działania koordynacyjne mają dotyczyć następujących zagadnień: zapewnienia jakości i bezpieczeństwa w zakresie organów i substancji pochodzenia ludzkiego, krwi i pochodnych krwi, działalności weterynaryjnej i fitosanitarnej, jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych oraz wyrobów medycznych, monitorowania, wczesnego ostrzegania i zwalczania epidemii transgranicznych, ochrony zdrowia publicznego w związku z tytoniem i nadużywaniem alkoholu.

łączenia stosowania przepisów UE w zakresie usług (w tym zdrowotnych) przewidziano także w przepisach dotyczących konkurencji, jako tzw. *services of general economic interest* (art. 81–89 TUE) (dokładne omówienie możliwości stosowania klauzuli zob. Mossialos, Lear 2012). Ponadto jako wyjątek od ogólnej zasady wolnego przepływu dóbr w ramach UE należy traktować możliwość wprowadzania ograniczeń w zakresie importu ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzi (art. 30 TUE). Trzeba dodać, że tego rodzaju zastrzeżenie w zakresie usług z zasady jest wąsko interpretowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS).

Prawo traktatowe zasadniczo nie reguluje kwestii dotyczących zarządzania opieką zdrowotną. Problematyka ta *expressis verbis* została uznana za domenę krajów członkowskich. Zadeklarowano, że to do ich obowiązków ma należeć zarządzanie, organizacja i finansowanie tej sfery. Jednocześnie jednak przewidziano możliwość podejmowania odpowiednich działań przez UE, w szczególności takich, które mogą być prowadzone w „poszanowaniu obowiązków państw członkowskich”. Interpretacja przytoczonych zapisów zdaje się przemawiać za tym, że choć potwierdzono zasadnicze kompetencje krajów UE w zakresie polityki zdrowotnej, to zarazem *explicite* wskazano na istnienie w tej dziedzinie określonej przestrzeni dla kształtowania unijnej polityki zdrowotnej. Kompetencje Unii w tym względzie należy raczej traktować jako akcesoryjne i w dużym stopniu nakierowane na realizację funkcji koordynacyjnych⁴.

Poddając kompleksowej ocenie znaczenie problematyki zdrowotnej w prawie europejskim, nie można pominąć konsekwencji, jakie w kwe-

⁴ Zob. art. 168 ust. 7 TFUE i art. 152 ust. 5 TUE w brzmieniu przyjętym na mocy Traktatu Lizbońskiego: „Działania Unii są prowadzone w poszanowaniu obowiązków Państw Członkowskich w zakresie określania ich polityki dotyczącej zdrowia, jak również organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej. Obowiązki Państw Członkowskich obejmują zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną, jak również podział przeznaczonych na nie zasobów”. Sformułowanie przemawia na rzecz możliwości prowadzenia określonych działań UE, i to jedynie „w poszanowaniu” kompetencji krajów członkowskich, bez podkreślenia „wyłącznego” charakteru ich uprawnień.

stii zdrowia przynoszą wspólnotowa legislacja i jurysdykcja. Ich zasadniczym celem jest zapewnienie nieskrępowanego przepływu czynników produkcji, wraz z implementacją mechanizmów na rzecz utworzenia wspólnego rynku. Prawo UE dotyczące wolnego rynku, swobodnego przepływu towarów i usług czy wolności osiedlania się ma bezpośrednie zastosowanie do wielu dziedzin stanowiących – wydawałoby się – wyłączną domenę krajów członkowskich. Z uwagi jednak na istnienie silnych związków opieki zdrowotnej z realną gospodarką i handlem podlega ona pośredniej, pozatraktatowej regulacji UE⁵. Tym samym mimo formalnego *désintéressement* wobec spraw systemów opieki zdrowotnej, unijna regulacja pozornie dość odległych dziedzin pośrednio wpływa na ochronę zdrowia w krajach członkowskich. Równie istotne znaczenie w procesie liberalizacji przepisów, jak również ekspansji europejskiego prawa na obszar opieki zdrowotnej ma wspólnotowa jurysdykcja. W tym kontekście przede wszystkim należy wymienić działalność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, którego orzecznictwo nakierowane jest na realizację idei wspólnego rynku. Siła jego oddziaływania w oczywisty sposób wzmocniona została poprzez tzw. zasadę supremacji, zgodnie z którą europejskie normy mają pierwszeństwo przed prawem krajowym, a państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia skuteczności ich stosowania. W swym orzecznictwie Trybunał zasadniczo opowiada się za realizacją idei swobody działalności gospodarczej i wolnej konkurencji. W konsekwencji promuje liberalizację m.in. w sferze obrotu usługami zdrowotnymi oraz popiera swobodną możliwość korzystania z nich przez pacjentów w obszarze wspólnego rynku.

W podsumowaniu można stwierdzić, że w przeciwieństwie do stosunkowo szeroko podejmowanych kwestii zdrowia jako takiego czy też zdrowia publicznego, postanowienia traktatowe zdawkowo traktują zagadnienia organizacji i zarządzania systemami zdrowotnymi. Jednocześnie w systemie prawnym UE istnieją

różnego rodzaju zabezpieczenia przed nadmierną jego ingerencją w obszar świadczeń zdrowotnych, do których w szczególności należy zaliczyć traktatowe wyjątki od ogólnej zasady wolnego przepływu (np. ograniczenia w zakresie importu dóbr ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzi, a także w kwestii usług zdrowotnych) oraz możliwość stosowania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości klauzuli dot. obiektywnego interesu społecznego. Jak zostanie dalej wykazane, formalne *désintéressement* sprawami systemów opieki zdrowotnej nie przeszkadza w kształtowaniu się europejskiej kompetencji w tym względzie.

Wzrost kompetencji UE w obszarze zdrowia i instytucjonalizacja europejskiej polityki zdrowotnej

Od momentu powstania Wspólnot Europejskich integracja zasadniczo koncentruje się na problematyce gospodarczej, podczas gdy szeroko rozumiane kwestie społeczne, w tym dotyczące ochrony zdrowia, pozostawiono w kompetencji państw członkowskich⁶. Brak traktatowej regulacji sfery społecznej należy oceniać w szerszej perspektywie określonych wyborów podjętych już na etapie przygotowania europejskiego projektu. Zarówno przyjęta instytucjonalna ar-

⁶ Zasadniczo można wyróżnić trzy rodzaje polityki UE: tworzenia wspólnego rynku, liberalizację handlu (włączając monetarną integrację) – obejmujące głównie działania regulacyjne (*market-building policies*); nakierowane na ochronę obywateli i producentów przed siłami rynkowymi, z przewagą działań redystrybucyjnych nad regulacją (*market-correctin policies*); ochrona środowiska, medycyna pracy i bezpieczeństwo złagodzenie negatywnych skutków mechanizmów rynkowych dla jednostek, mające charakter regulacyjny (*market-cushioning policies*). Ekonomiczna integracja rozpoczęła się od pierwszej z wymienionych, zarazem wywierając nacisk na rozwój dwóch pozostałych rodzajów polityki. Tworzenie wspólnego rynku ma silne umocowanie (traktatowe) i wiąże się ze stosowaniem tzn. metody wspólnotowej (*Community Method*). Prawo zapewnienia wolnej konkurencji stanowiące trzon ustawodawstwa UE i determinujące politykę gospodarczą UE (*market-building policies*) ma znaczący, pośredni wpływ na politykę zdrowotną UE. Pozostałe dwa typy polityki odgrywają mniejszą rolę zarówno na forum UE, jak i dla kształtującego się podejścia w zakresie zdrowia (Mossialos i wsp. 2010; Mossialos, Lear 2012).

⁵ Należy wspomnieć, że istnieje traktatowe upoważnienie do wydawania dyrektyw w obszarach dotyczących zatrudnienia i szeroko rozumianej polityki społecznej w tym sektorze opieki zdrowotnej (art. 137 TUE).

chitektura UE, jak i zasadnicza dziedzina integracji stanowiły świadomy wybór jej inicjatorów. Chodziło o stworzenie warunków możliwie szerokiej depolityzacji procesów integracji (Majone 2002)⁷.

Jako wyjątek od dominującej od czasu powstania Wspólnoty zasady swoistego *désintéressement* kwestiami zdrowotnymi (społecznymi) można podać jedynie incydentalne regulacje dotyczące medycyny pracy i BHP wprowadzone jeszcze w okresie kształtowania się EWG. Znacząco większy wpływ na systemy ochrony zdrowia krajów członkowskich miały uboczne skutki wywołane przez regulacje w zakresie wolnej konkurencji i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Z racji istnienia silnych związków sektora zdrowotnego z realną gospodarką z biegiem czasu zaczęło dochodzić do stopniowego wkraczania, czy jak kto woli – ekspansji, wspólnotowej regulacji na obszar opieki zdrowotnej. Począwszy od lat sześćdziesiątych XX w. liberalizacja i harmonizacja wspólnotowego prawa skutkowały wprowadzaniem wielu regulacji pośrednio dotyczących kwestii zdrowotnych m.in. obrotu farmaceutykami, sprzętem medycznym czy technologiami medycznymi. Sporo z nich dotyczyło tak szczegółowych zagadnień, jak: dopuszczenie do obrotu produktów związanych z usługami zdrowotnymi, sposobu ich etykietowania i pakowania, reklamy, jakości, jak też bezpieczeństwa wytwarzania (Harvey, McHale 2004)⁸.

Bezpośrednie zainteresowanie Wspólnoty sprawami zdrowia datuje się dopiero w okresie przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdzie-

⁷ Europejska integracja wydaje się odznaczać wysoce specyficznym charakterem. Jak dowodzi G. Majone UE nie jest ani typową organizacją międzynarodową, ani nie stanowi międzynarodowego reżimu prawnego. Ponadto nie odzwierciedla ani systemu parlamentarnego, ani systemu podziału władzy; nie jest przy tym wyłaniającym się państwem, federacją czy konfederacją; nie stanowi politycznego rynku ani hierarchicznego systemu zasad. Także pozytywne podejście zawodzi w opisie UE, jak np. zarządzanie wielopoziomowe, funkcjonalne stowarzyszenie państw itp. Zgodnie z jego opinią można poszukiwać wyraźnych historycznych nawiązań do trwającego w Europie Zachodniej niemal trzy wieki, od średniowiecza do absolutyzmu, systemu władzy mieszanej (*mixed government*) (Majone 2002).

⁸ Istotne znaczenie miały w tym względzie echa tzw. sprawy talidomidu.

siątych XX w. Istotne znaczenie w tym względzie miało zainicjowanie prac zmierzających do utworzenia wspólnego rynku. Jednolity Akt Europejski (1986) wyraźnie przyznawał kompetencje Komisji w dziedzinie ochrony zdrowia. Stanowił, że w swoich wnioskach w zakresie harmonizacji prawa ma ona obowiązek kierować się imperatywem wysokiego poziomu ochrony zdrowia (art. 100A) oraz „przyczyniać się do ochrony zdrowia ludzkiego” (art. 130R). Instytucjonalnym dopełnieniem wymienionych postanowień było utworzenie w krótkim czasie, bo już w 1988 r., odpowiedniego wydziału ds. zdrowia publicznego w ramach Dyrekcji Generalnej V (Geyer, Lightfoot 2010).

Fundamentalne znaczenie dla pogłębienia zainteresowania Wspólnoty sprawami zdrowia miało przyjęcie w 1989 r. Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, zaliczającej prawo do pomocy socjalnej i zdrowotnej do katalogu najważniejszych uprawnień zatrudnionych. Z kolei w 1992 r. Rada Europejska przyjęła rekomendację dla krajów członkowskich dot. utrzymania i rozwoju wysokiej jakości systemów opieki zdrowotnej nakierowanych na zmieniającą się potrzeby mieszkańców oraz zapewniających dostęp do niezbędnej opieki medycznej. W celu jej realizacji Komisja została zobowiązana do opracowywania regularnych raportów wykorzystujących kryteria oceny przygotowane we współpracy z krajami członkowskimi. Wymienioną rekomendację można zatem uznać za początek europejskiej koordynacji w zakresie opieki zdrowotnej.

Kolejny krok na drodze do powstania wspólnotowej polityki zdrowotnej stanowiły postanowienia Traktatu z Maastricht (1992 r.). Na jego podstawie zadeklarowano, że działalność Wspólnoty „obejmuje przyczynianie się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia” (art. 3). Deklaracje te nie zostały jednakże wsparte ustanowieniem w tym względzie jakichkolwiek dalszych, szczególnych kompetencji. Konkretny natomiast wymiar nadano postanowieniom w zakresie zdrowia publicznego. W istocie poprzez dodanie osobnego tytułu – Zdrowie Publiczne (art. 129) – formalnie stworzono traktatowe podwaliny europejskiej polityki w tym zakresie⁹. Zadeklarowano, że wymogi ochrony zdrowia (publicznego) stanowiąc będą odąd część

składową pozostałych polityk Wspólnoty, a kraje członkowskie zostały zobowiązane do koordynacji, we współpracy z Komisją, własnych polityk i programów zdrowotnych. Traktat z Maastricht oznaczał faktyczne powstanie europejskiej polityki w obszarze zdrowia publicznego i jego promocji. W konsekwencji możliwe stało się zapoczątkowanie na szczeblu unijnym pierwszych programów w tym zakresie.

W związku z przystąpieniem do utworzenia jednolitego rynku nastąpiło wyraźne nasilenie ekspansji regulacji wspólnotowej w kwestiach zdrowia. Bezpośrednio objęły one istotne, wiążące się z tym kwestie, np.: zakupy sprzętowe, zatrudnianie profesjonalistów, świadczenie usług zdrowotnych czy swoboda przemieszczania się obywateli w ramach Wspólnoty. W konsekwencji w stosunkowo licznych obszarach ściślej wiążących się z ochroną zdrowia możliwa stała się oficjalna prawna reglamentacja na poziomie europejskim. Można w tym kontekście wymienić następujące wspólnotowe regulacje prawne: w zakresie rynku farmaceutycznego (z nielicznymi wyjątkami, jeśli chodzi o szczepionki i leki istotne dla bezpieczeństwa narodowego), rynku sprzętu i technologii medycznych stanowiących przedmiot wolnego handlu, samozatrudnienia i swobodnego przepływu pracowników medycznych, swobody zakupu świadczeń medycznych przez pacjentów poza krajowym systemem zabezpieczenia czy zakazu wykluczania i dyskryminacji świadczeniodawców medycznych pochodzących z zagranicy. Wymienione obszary jednoznacznie podlegają normom traktatowym w zakresie rynku wewnętrznego i konkurencji, stanowiąc początek szerokiej ekspansji prawa UE w sferze zdrowia.

W Traktacie Amsterdamskim (1997) doszło do dalszego, istotnego wyeksponowania problematyki zdrowotnej. Zawarto w nim deklarację, że przy „określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Wspólnoty ma się zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”

⁹ Działanie Wspólnoty miało być odtąd nakierowane na zapobieganie chorobom, a także epidemiom i uzależnieniom. Jego urzeczywistnianie miało następować poprzez wspieranie badań, wprowadzanie działań zapobiegawczych oraz zapewnianie odpowiedniej informacji i edukacji zdrowotnej.

(art. 152 dawny 129). Zawierał także zobowiązanie, że działanie Wspólnoty „uzupełnia polityki krajowe, nakierowane jest na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia ludzkiego”¹⁰. Ponadto na jego mocy przyznano UE kompetencje w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego, a także zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników. Koordynację spraw w zakresie zdrowia obywateli UE powierzono wkrótce powstałej Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (1999)¹¹.

Traktat Amsterdamski stanowił podwaliny dla programów zdrowotnych realizowanych w całej Wspólnocie, stanowiących znaczący element kształtującej się polityki UE w zakresie zdrowia publicznego¹². W 2000 r. Komisja przedstawiła pierwszą strategię w kwestii zdrowia *Programme of community action in the field of*

¹⁰ Zapisy te wprowadzono po kryzysie spowodowanym brakiem zaufania i koordynacji w związku z chorobą „szalonych krów” (BSE).

¹¹ Jej zadania dotyczyły m.in. kwestii: upodmiotowienia konsumentów, ochrony i poprawy zdrowia, zapewnienia bezpiecznej i zdrowej żywności, ochrony zwierząt, upraw i lasów. Obecnie DG SANCO sprawuje nadzór nad następującymi instytucjami: Europejską Agencją ds. Bezpieczeństwa Żywności (*European Food Safety Authority*, 2002), Europejską Agencją Leków (*European Medicines Agency*, 1995), Europejskim Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (*European Centre for Disease Control*, 2004), Wspólnotowym Biurem Odmian Roślin (*Community Plant Variety Office*, 1994), Agencją Wykonawczą ds. Zdrowia i Konsumentów (*Executive Agency for Health & Consumer*, 2008).

¹² Przed 2003 r. istniało kilka programów o mniejszej skali działania np.: *EU against cancer* (1987) czy *EU against AIDS*. I program zdrowia publicznego na lata 2003–2008 (*The programme of community action in the field of public health*) dotyczył trzech zasadniczych celów: poprawy w zakresie informacji zdrowotnej i wiedzy, tworzenia możliwości szybkiej reakcji na zagrożenia zdrowotne oraz determinant zdrowia. Obecnie realizowany jest II program na lata 2008–2013 (*Together for health: A strategic approach for the EU*), który zakłada działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, promocji zdrowia oraz gromadzenia, rozpowszechniania informacji i wiedzy zdrowotnej. Oba programy cechowały się zbliżonymi budżetami nieco przekraczającymi 350 mln euro, co wiązało się z wydatkowaniem przeciętnie 50 mln euro rocznie.

public health na okres 2003–2008. Do jego realizacji stworzono wyspecjalizowaną agencję wykonawczą ds. zdrowia publicznego, zarządzającą obecnie blisko 300 projektami (Lamping, Steffen 2009).

Z kolei Traktat Lizboński (2010) uczynił wyłom w dotychczasowej praktyce konsekwentnego pomijania w prawie traktatowym kwestii organizacji i finansowania systemów opieki zdrowotnej. Po raz pierwszy w sposób bezpośredni podjęto tę problematykę, aczkolwiek uczyniono to w dość „ostrożny” sposób. Zaakcentowano jedynie na akcesoryjny i subsydiarny charakter europejskiej kompetencji w tym obszarze, poprzez formalne wskazanie pewnej przestrzeni dla kształtowania polityki zdrowotnej i podejmowania funkcji koordynacyjnych UE. Należy dodać, że zakładano dalej idące uprawnienia Wspólnoty i dopiero na etapie czytania usunięto z projektu zapis o stymulowaniu na poziomie UE działań na rzecz porównywania i oceny systemów zdrowotnych (Mossialos i wsp. 2010)¹³.

Silny bodziec do intensyfikacji prac koncepcyjnych i podjęcia dyskusji w zakresie regulacji spraw zdrowotnych stanowią rozstrzygnięcia przyjęte zarówno w unijnych dyrektywach, jak i orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jeśli chodzi o te pierwsze, szczególne znaczenie miały wytyczne dotyczące: gromadzenia i gospodarowania krwią i jej komponentami (*Blood Safety Directive* 2002/98/EC), gospodarowania tkankami (*Human Tissue Directive* 2004/23/EC) oraz czasu zatrudnienia (*Working Time Directive* 93/104/EC). Ich dopełnienie stanowi niedawno przyjęta dyrektywa w sprawie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (*Directive on Cross-Border Patient Mobility* 2011/24/EU). Z kolei orzeczenia Trybunału w tzw. sprawach Deckera i Kohlla¹⁴ skutkowały *de facto* wprowadzeniem na drodze sądowej istotnych ograniczeń w zakresie kontroli krajów członkowskich nad syste-

mami opieki zdrowotnej (ubezpieczeń społecznych). Państwa członkowskie zostały bowiem na ich podstawie zobligowane do niedyskryminacji świadczeniodawców z innych krajów Wspólnoty, jak też zapewnienia swoim obywatelom możliwości korzystania z usług zdrowotnych w obszarze wspólnego rynku.

Reasumując, należy stwierdzić, że wymienione akty i instytucjonalne rozwiązania prawne pociągnęły za sobą szereg bezpośrednich skutków zarówno dla organizacji systemów zdrowotnych krajów członkowskich, jak i warunków prowadzenia przez nie polityki zdrowotnej. Stanowią przejaw wyraźnej pochodnej ekspansji europejskiego prawa na obszar zdrowia i organizacji systemów w tym zakresie. Zarazem przesądają o kształtowaniu się polityki zdrowotnej na szczeblu wspólnotowym. Należy zauważyć, że w sytuacji braku traktatowej regulacji i sprzecznych interesów krajów członkowskich, to działalność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w decydujący sposób determinuje kierunek rozwoju europejskiej polityki zdrowotnej. Jego orzeczenia stanowią punkt zwrotny w tym względzie, gdyż praktycznie przesądziły o możliwości, przynajmniej częściowego stosowania zasad wolnego rynku w sferze usług zdrowotnych. Okazało się zarazem, że mające pierwszeństwo i bezpośrednie zastosowanie europejskie prawo może powodować znaczące perturbacje w funkcjonowaniu krajowych systemów zdrowotnych (Harvey 2007; Mossialos i wsp. 2010)¹⁵.

Instytucjonalizacja zarządzania zdrowiem (publicznym) w EU

Dotychczasowe rozważania wykazały, że w prawie traktatowym brak jest formalnych

¹³ Zob. wcześniejsze rozważania w tym artykule dotyczące zapisów Traktatu Lizbońskiego.

¹⁴ Rozstrzygnięcia spraw Deckera i Kohlla (odpowiednio: Case C-120/95, Case C-158/96) oznaczały, że można poszukiwać realizacji usług zdrowotnych w innym kraju członkowskim niż macierzysty i uzyskać finansowanie z rodzimego systemu opieki zdrowotnej.

¹⁵ Z uwagi na siłę i do pewnego stopnia niespodziewany charakter można je określić mianem „nieoczekiwanych szoków endogenicznych”. Swymi orzeczeniami ETS kreuje w tym względzie istotne precedensy, które mogą powodować ograniczenie bądź wręcz pozbawienie państw członkowskich istotnych narzędzi zarządzania opieką zdrowotną np. jeśli chodzi o mobilność pacjentów, dostęp do opieki, finansowanie kosztów świadczeń, wymóg wcześniejszej autoryzacji opieki ambulatoryjnej, różnicowania stawek zwrotu kosztów świadczeń, *numerus clausus* narodowych świadczeniodawców, list oczekujących czy regulację czasu zatrudnienia personelu medycznego.

podstaw dla kreacji wspólnotowej polityki zdrowotnej. Przewiduje ono bowiem *explicite*, i to od dość niedawna, istnienie jedynie określonej przestrzeni dla akcesoryjnej aktywności UE w tym względzie. Z kolei presja na rzecz budowy wspólnego rynku, aktywność różnego rodzaju europejskich aktorów wsparta liberalnym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości *de facto* przyczyniły się do powstania polityki zdrowotnej na szczeblu UE. Dla swego urzeczywistnienia z oczywistych względów nie może ona wykorzystywać klasycznych instrumentów polityki wspólnotowej (tzw. *Community Method*) zakładających traktatowe umocowanie (*hard law*), harmonizację prawa i stosowanie hierarchicznych struktur zarządzania¹⁶. Tym samym w obszarze polityki zdrowotnej i zarządzania zdrowiem rysuje się przestrzeń dla szeregu „miękkich”, koordynacyjnych rozwiązań, które bądź bezpośrednio, bądź pośrednio nawiązują do idei zarządzania publicznego (*New Public Governance*)¹⁷. Szczególnie istotne dla kształtującej się europejskiej polityki zdrowotnej są następujące instrumenty:

- normy tzw. miękkiego prawa (*soft law*);
- europejskie agencje regulacyjne.

¹⁶ Jedyny w tym względzie wyjątek stanowi priorytetyzacja w zakresie unijnej polityki (*mainstreaming*), mająca jednak ograniczoną skuteczność. *Mainstreaming* – wiąże się z awansowaniem danej kwestii do rangi naczelnej zasady stanowiącej zasadniczą determinantę/cel polityki UE. Inaczej mówiąc, oznacza włączenie danej kwestii do głównego nurtu polityki, często czyniąc tę kwestię centralnym elementem zapewniającym spójność podejmowanych w ramach tej polityki działań. Ochrona zdrowia podlega „maintreamowaniu” na mocy art 152 TUE¹⁷ oraz art. 9 TFUE (Senden 2005).

¹⁷ Z uwagi na międzynarodowy czy ponadnarodowy kontekst europejskiej polityki zdrowotnej odpowiednie w tym względzie jest posługiwanie się pojęciem zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*). Formy zarządzania publicznego przede wszystkim wiążą się ze zmianą tradycyjnego pojmowania władzy i jej ulokowania. Uznaje się, że władza ma charakter rozproszony. A zatem nie tylko nie ma monocentrycznego charakteru, lecz rozszerza się (horyzontalnie) poza instytucje przedstawicielskie na różnego rodzaju sieci złożone z podmiotów publicznych i prywatnych, a także (wertikalnie) na podmioty ponadnarodowe i międzynarodowe bądź subnarodowe (Scott, Trubek 2002).

Przez określenie miękkiego prawa, czy też miękkich form koordynacji (*soft law*), należy rozumieć nienormatywne reguły postępowania zakładające mniej lub bardziej dobrowolne i nieformalne albo w małym stopniu sformalizowane zasady współdziałania. Obejmują one różnorodne mechanizmy służące przygotowaniu, wywołania i przeprowadzenia niezbędnych zmian poprzez proces zbiorowego uczenia się. Odnaczają się dominacją indykatywnych form zarządzania. Ze swej istoty są nakierowane na wywołanie współdziałania różnych interesariuszy, czy to w drodze wymiany doświadczeń, promocji dobrych praktyk, prowadzenia dialogu i deliberacji, czy też budzenia określonej świadomości. Do grupy miękkich form koordynacji stosowanych w UE w zakresie zdrowia przede wszystkim należy zaliczyć: tzw. otwartą metodę koordynacji (*Open Method of Coordination* – OMC), *benchmarking* oraz dialog społeczny¹⁸. W ogólnym schemacie wszystkie one obejmują podobne etapy: a) zebranie informacji przygotowawczych, b) interpretację i zastosowanie narzędzi podejmowania decyzji zmierzające do zapewnienia pomocy w stosowaniu prawa UE, c) posługiwanie się narzędziami politycznej koordynacji (*steering instruments*).

W tym miejscu więcej miejsca zostanie poświęcone otwartej metodzie koordynacji ze względu na jej wyeksponowaną pozycję w obszarze polityki zdrowotnej UE oraz fakt wykorzystywania przez nią pozostałych z wymienionych form. Zarazem stanowi ona najbardziej zinstytucjonalizowaną formę *soft law*, gdyż jest prowadzona przez formalnie powołany do tego celu na szczeblu Wspólnoty organ – *Social Protection Committee*¹⁹.

¹⁸ Dialog społeczny najczęściej definiuje się jako wszelkie formy negocjacji, konsultacji oraz zwykłej wymiany informacji. Należy rozumieć go jako sytuację komunikacyjną, której niezbędnym składnikiem jest istnienie kapitału społecznego, czyli pewne wspólne wartości i pewien poziom wzajemnego zaufania, przekształcające uczestników negocjacji w partnerów dialogu.

¹⁹ Komitet zajmuje się sprawami społecznymi, natomiast formalnie OMC dla zdrowia i opieki długoterminowej zapoczątkowano w 2004 r. Zadania komitetu obejmują: śledzenie sytuacji społecznej i rozwoju ochrony socjalnej w państwach członkowskich i UE; wspieranie wymiany informacji, doświadczenia i dobrych praktyk; opracowy-

OMC umożliwia krajom członkowskim korzystanie z doświadczeń partnerów poprzez proces wspólnego uczenia się. W jej ramach wykorzystywanych jest wiele zróżnicowanych sposobów wywołania pożądanych zmian. Wśród nich można wymienić m.in.: uczenie się poprzez wymianę informacji, porównania, recenzowanie prowadzonej polityki, deliberację, obwinianie czy zawstydzanie. Składa się z trzech etapów (Harvey 2008):

- definiowania wspólnych celów na poziomie UE ustalanych na podstawie wielostronnych konsultacji;
- przenoszenia przez kraje członkowskie wytycznych UE do Narodowych Planów Działań przygotowanych we współpracy z partnerami społecznymi (*National Action Plans – NAP*);
- monitorowania przez Komisję Europejską funkcjonowania opieki zdrowotnej w krajach członkowskich pod kątem realizacji celów oraz stosowanie systemu porównań do wychwycenia najlepszych praktyk.

OMC stanowi próbę wyjścia poza traktatowe ograniczenia Komisji Europejskiej i poszerzenie pola oddziaływania obszarze, w którym brak jest jej formalnych kompetencji. Jednocześnie umożliwia odejście od nieadekwatnego dla sektora zdrowia „agresywnego przywództwa” na rzecz bardziej miękkich i wyidealizowanych jego form (Lamping, Steffen 2009). Tym samym pozwala na koordynację polityki zdrowotnej z pominięciem konieczności zabiegania o prawną i polityczną legitymację, niezbędne upoważnienia i polityczny konsensus. W zakresie procedowania OMC cechuje się następującymi założeniami (Scharpf 2002, s. 652):

- pozostawienia definiowania celów polityki w gestii krajów członkowskich jako tzw. przedmiot wspólnej troski (*common concern*);
- koncentracji na próbach osiągnięcia porozumień co do wspólnych celów i wskaźników;
- zobowiązaniu rządów do przedstawiania planów do porównawczej dyskusji i recenzji;
- współpracy zasadzającej się na dobrowolnej koordynacji i braku formalnych sankcji

wanie sprawozdań, formułowanie opinii lub podejmowanie innych prac w ramach swoich kompetencji. W wypełnianiu swojego mandatu komitet nawiązuje odpowiednie kontakty z partnerami społecznymi. Każdy kraj członkowski i Komisja mianują po dwóch członków komitetu.

przeciwko krajowi członkowskiemu, którego funkcjonowanie nie spełnia uzgodnionych standardów.

Omawiana metoda koordynacji jest uważana za szczególnie efektywny sposób współpracy w celu wypracowania form rozwiązywania problemów w dziedzinie zdrowia (publicznego). Jej zwolennicy zwracają uwagę na zalety, przede wszystkim przejawiające się w inicjowaniu procesu stopniowego instytucjonalizowania wypracowywanych zasad (*gradual hardening*). Proces ten dokonuje się poprzez inkorporację „dorobku” OMC w orzeczeniach ETS oraz prawo państw członkowskich. Ponadto wskazuje się, że istotne znaczenia dla tak kreowanego prawa ma fakt podejmowania oddolnych działań (*bottom-up*), które służą zwiększeniu stopnia jego legitymizacji (Mossialos i wsp. 2010)²⁰. Wydaje się, że istotny aspekt oddziaływania OMC stanowi możliwość posługiwania się rekomendacjami unijnymi jako rozstrzygającym argumentem na forach wewnętrznej polityki krajów członkowskich. Należy dodać, że z kolei krytycy kwestionują skuteczność OMC w obszarze zdrowia, uważając ją przede wszystkim za mechanizm służący reorientacji polityki zdrowotnej w kierunku rozwiązań neoliberalnych (Harvey 2008)

Z kolei z punktu widzenia kreacji polityki zdrowotnej i zarządzaniem zdrowiem w UE na istotną uwagę zasługuje dynamiczny rozwój działających w tym obszarze europejskich agencji regulacyjnych²¹. Ich powstanie może być postrzegane jako krok w kierunku stworzenia prawdziwie europejskiej administracji. Stanowi

²⁰ OMC – po raz pierwszy znalazła zastosowanie w koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej UE, następnie w strategii zatrudnienia. Została stworzona *avant la lettre* przez Traktat z Maastricht (art. 98–104) początkowo jedynie w celu koordynacji narodowych polityk gospodarczych poprzez przygotowywania wskazówek i rekomendacji dla Rady Ministrów (*broad economic policy guidelines*).

²¹ Agencje są tworzone od lat siedemdziesiątych XX w. w instytucjonalnych ramach UE. Przyspieszenie nastąpiło w latach dziewięćdziesiątych w okresie tworzenia wspólnego rynku. Szczególnie istotne znaczenie dla ich rozwoju miała potrzeba powoływania instytucji o charakterze eksperckim w obszarze żywienia, w wyniku spadku zaufania po kryzysie związanym z BSE. Obecnie liczba agencji europejskich wynosi 29, z których wiele ściśle wiąże się z polityką zdrowotną UE (Mossialos i wsp. 2010).

wyraz pragmatycznego podejścia do politycznego dylematu, jakim jest konieczność zarządzania rosnącą liczbą spraw, które z uwagi na ich charakter i złożoność powinny być rozwiązywane na szczeblu Wspólnoty – ze względu na silny opór krajów członkowskich przed dalszym wzmocnieniem i rozrostem Komisji. Tym samym stworzenie agencji oznacza wyraźną tendencję do profesjonalizacji i odpolitycznienia działań organów europejskich²². Kluczowa rola ma w tym zakresie przypadać zatrudnianym w agencjach profesjonalistom zorientowanym na cele, standardy działania oraz możliwość kariery w środowisku naukowym.

Agencje stanowią dość niezależne struktury działające w ramach instytucjonalnych kompetencji UE. Mają wykonywać określone zadania o charakterze eksperckim, a ich zasadniczym celem jest wypracowywanie standardów obowiązujących w ramach jednolitego rynku. Większość agencji europejskich nie ma kompetencji porównywalnych z ich krajowymi odpowiednikami. Zasadniczo koncentrują się na zbieraniu i analizie danych, upowszechnianiu informacji oraz nawiązywaniu kontaktów z partnerami bądź działającymi na poziomie państw członkowskich, bądź na forum międzynarodowym. Tym samym z reguły mają jedynie charakter doradczy. Często powstanie agencji wiąże się z zastępowaniem (dalszą instytucjonalizacją) działalności dotychczasowych komitetów składających się na tzw. system komitologii (*comitology*)²³. Tym

²² Stworzenie agencji stanowi wyraz uznania, że integracja rynkowa, dotychczas w głównej mierze ujmowana negatywnie (jako deregulacja), osiągnęła kres swych możliwości. Aby zapewnić płynne funkcjonowanie jednolitego rynku oraz nowe impulsy rozwojowe w złożonej rzeczywistości, konieczna jest pozytywnie ujmowana integracja. Jej pojęcie zakłada w większym stopniu delegację określonych funkcji regulacyjnych na rzecz ponadnarodowych instytucji, które byłyby realizowanych przez nie samodzielnie bądź we współpracy z różnorodnymi partnerami.

²³ Dotychczas kluczowa z punktu widzenia integracji harmonizacja przepisów była wspierana przez dynamicznie rozwijający się system doradczych i monitorujących komitetów składających się z ekspertów i urzędników z krajów członkowskich. Stąd określenie „komitologia” odnoszące się do systemu prawnego UE, zakładającego wprowadzenie przez Komisję Europejską prawa własnie za pomocą komitetów. Relacje między komitetami a Komisją reguluje Comitology Decision z 1999 r., na

samym upowszechnienie bardziej formalnych struktur w rodzaju agencji stanowi o instytucjonalizacji polityki (zdrowotnej).

Agencje nie są projektowane w celu podejmowania działań w izolacji czy też przy założeniu eliminacji wpływów krajów członkowskich. Mają stanowić węzłowe punkty sieci regulacyjnych krajowych i międzynarodowych. Tym samym stanowią trzon tworzącego się modelu sieciowej współpracy, opierającego się na profesjonalizacji działań i niezależności (Majone 2002). Ich zadaniem ma być ograniczanie konfliktów o charakterze jurysdykcyjnym zarówno między krajowymi regulatorami, jak i organami UE.

W obszarze zdrowia i polityki zdrowotnej najważniejszą rolę odgrywają Europejska Agencja ds. Leków (European Medicines Agency – EMA) i Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (European Food Safety Authority – EFSA). Należą one zarazem do jednych z najsilniejszych agencji, bowiem poza typowymi „agencyjnymi” działaniami są upoważnione do przeprowadzania analiz w zakresie ryzyka oraz przygotowywania rekomendacji. Polityka zdrowotna UE silnie oparta na agencjach regulacyjnych stanowi przykład sprawności Komisji w zakresie wykorzystywania sieciowych form organizacyjnych jako forum współpracy mającym cechy *think tanków* (Lamping, Steffen 2009). Z drugiej strony ich działalność jest do pewnego stopnia zbieżna z interesami podmiotów funkcjonujących na rynkach medycznych, zainteresowanych eliminacją uciążliwych i kosztownych form licencjonowania działalności na poziomie krajowym poprzez centralizację i ustalanie standardów w Unii (Greer 2006).

Należy zauważyć, że ewolucja europejskiej polityki zdrowotnej, wraz ze skorelowanym z nią rozwojem nowych metod zarządzania, wpisuje się w ogólniejszą tendencję zmian w zakresie wspólnotowej regulacji. W związku z kryzysem zarządzania, od połowy lat dziewięćdziesiątych UE poszukuje nowych form uzupełniających dotychczasową sformalizowaną i scentralizowaną formułę w tym obszarze (Senden 2005). Dlatego coraz powszechniej dochodzi do im-

podstawie której Parlamentowi przysługuje prawo monitorowania implementacji instrumentów prawnych przyjętych przez komitety.

plementacji alternatywnych instrumentów obejmujących m.in. rekomendacje czy dobrowolne porozumienia, które należy klasyfikować jako miękkie formy koordynacji. UE aktywnie wprowadza tego rodzaju nowe sposoby zarządzania jako uzupełnienie zbyt „wąskich” ram prawa traktatowego²⁴.

Podsumowanie

Polityka zdrowotna Unii Europejskiej ciągle stoi przed zasadniczym dylematem leżącym u źródeł jej powstania. Z jednej strony prawo traktatowe wyraźnie przesądza, że zarządzanie opieką zdrowotną znajduje się w gestii odpowiedzialności krajów członkowskich, z drugiej zaś zakłada, iż podstawowe elementy konstytuujące sektor opieki zdrowotnej będą podlegać zasadzie swobody przepływu czynników produkcji. Integracja europejska stworzyła zatem konstytucyjną asymetrię między polityką dotyczącą rynkowej efektywności a tą nakierowaną na kwestie socjalne i równość. W sytuacji braku traktatowej regulacji i sprzecznych interesów krajów członkowskich to orzecznictwo ETS do tej pory w decydującej mierze determinowało kierunek rozwoju europejskiej polityki zdrowotnej. Proces ten zachodził jako uboczny skutek uznawania możliwości stosowania zasad wolnego rynku do usług zdrowotnych. Zarazem – mające pierwszeństwo i bezpośrednio zastosowanie – prawo europejskie powodowało znaczące perturbacje w funkcjonowaniu systemów zdrowotnych państw członkowskich.

²⁴ Europejska legislacja obecnie zorientowana jest na realizację dwóch, do pewnego stopnia komplementarnych, idei. Z jednej strony dąży się do ograniczania metod bezpośredniej legislacji, wraz ze zmniejszeniem ogólnej liczby aktów prawnych, z drugiej zaś do upowszechnienia nowych metod zarządzania, które miałyby bardziej otwarty i kooperacyjny charakter. Zmiany te można określić jako kształtowanie *sui generis* nowej kultury legislacyjnej, cechującej się wyższą elastycznością, ograniczoną, jeśli chodzi o wolumen, ale o wyższej jakości, przy istnieniu zdwersyfikowanych mechanizmów zarządzania. Pojęcie elastyczności zakłada możliwość ścisłej współpracy między niektórymi krajami członkowskimi, a dywersyfikacja – uczynienie priorytetem uzgodnień (nie ujednolicenie, a harmonizacja i uzgadnianie) (Senden 2005).

Rozwiązania zarysowanego w sferze polityki zdrowotnej dylematu należy poszukiwać w idei zarządzania publicznego (*New Public Governance*) zakładającej istnienie przestrzeni dla szeregu „miękkich” form koordynacji. Wśród nich szczególne znaczenie ma, zaliczana do tzw. miękkiego prawa, otwarta metoda koordynacji (OMC) oraz działalność europejskich agencji regulacyjnych. Metody (nowego) zarządzania publicznego wypełniając braki formalnych kompetencji UE w obszarze zdrowia, stanowią sposób na stopniowe poszerzanie zakresu „zainteresowania” Wspólnoty o kwestie opieki zdrowotnej. Tym samym mogą być postrzegane narzędzie realizacji stopniowej, „pełzającej” strategii poszerzania kompetencji UE w zakresie zdrowia.

Zarządzanie zdrowiem w UE to złożone i wzajemnie powiązane sieci obejmujące instytucje i aktorów znajdujących się na różnych poziomach organizacji i regulacji. Tym samym polityka zdrowotna UE może być postrzegana jako wieloelementowy konglomerat o charakterze sieciowym, obejmującym różnorodnych aktorów, z coraz bardziej eksponowaną rolą koordynacyjną agencji regulacyjnych (*patchwork*). Jest ona współkształtowana przez różnego rodzaju postanowienia należące do różnych obszarów rynku wewnętrznego, takich jak sfera społeczna, handel czy gospodarka. Z uwagi na współdziałanie zróżnicowanych czynników: narodowych i europejskich, szczególnej charakterystyki sektora zdrowotnego oraz niejednoznacznych postanowień traktatowych, sposób kreacji europejskiej polityki zdrowotnej można określić za pomocą terminu *chaordic*, oznaczającego połączenie chaosu i porządku (Lamping, Steffen 2009).

Rosnąca rola UE w kwestiach zdrowotnych jest zgodna z ogólnym wzorcem zmniejszającej się suwerennej kontroli sprawowaną nad sferą społeczną przez kraje członkowskie. Nie należy zarazem zakładać możliwości szybkiej utraty ich wpływu, jeśli chodzi o świadczenia zdrowotne/społeczne. Redystrybucja stanowi bowiem zbyt istotny element legitymizacji władzy państw narodowych. Dlatego też w bliskiej perspektywie przede wszystkim należy liczyć się z kontynuacją procesu negatywnie ujmowanej integracji wraz z destabilizującą rolą orzeczeń sądowych

oraz z dalszym rozwojem metod zarządzania publicznego w sferze polityki zdrowotnej UE.

Bibliografia

Geyer R., Lightfoot S. (2010). „The strenghts and limits of new forms of UE governance: The cases of mainstreaming and impact assessment in EU public health and sustainable development policy”, *European Integration*, nr 32 (4).

Greer S. (2006). „Uninvited europeanization: Neofunctionalism and the UE in health policy”, *Journal of European Public Policy*, nr 13.

Harvey T.K. (2007). „EU law and national health policies: Problem or opportunity?”, *Health Economics, Policy and Law*, nr 2.

Harvey T.K. (2008). „The European Union's governance of health care and the welfare modernization agenda”, *Regulation & Governance*, nr 2.

Harvey T.K., McHale J. (2004). *Health Law and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lamping W., Steffen M. (2009). „European Union and health policy: The ‘Chaordic’ dynamics of integration”, *Social Science Quarterly*, nr 90 (5).

Majone G. (2002). „Delegation of regulatory powers in a mixed polity”, *European Law Journal*, nr 8 (3).

Mossialos E., Permanand G., Baeten R., Hervey T.K. (2010). *Health Systems Governance in Europe. The Role of European Union Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mossialos E., Lear J. (2012). „Balancing economic freedom against policy principles: EC competition law and national systems”, *Health Policy*, nr 106.

Scharpf F. (2002). „The European social model: Coping with the challenge of diversity”, *Journal of Common Market Studies*, nr 40 (4).

Scott J., Trubek D.M. (2002). „Mind the gap: Law and new approaches to governance in the European Union”, *European Law Journal*, nr 8 (1).

Senden L. (2005). „Soft law, self-regulation and co-regulation in European law: Where do they meet?”, *Electronic Journal of Comparative Law*, nr 9.

New Public Governance methods in EU health policy formation

The aim of the article is to present the perspectives of development of EU health policy, including its potential impact on health policy of the Member States. Due to the existing treaty limitations and increasing complexity of relationships in the area of health policy, the role of the so-called soft forms of coordination (soft law), which are the instruments of the new public governance, in the process of expanding the European competences seems to become more and more significant. Therefore, particular attention has been paid to two specific institutional solutions which are of crucial importance to the development of European health policy: to the open method of co-ordination, and to regulatory agencies. Methods of new public governance could fill gaps in the formal EU competences and be seen as a way of gradually broadening the scope of the Community's “interest” in health issues. The growing role of the EU in the domain of health is consistent with the general pattern of the Member States' declining sovereignty over the social sphere. However, one should not assume that they will lose their influence over health and social benefits any time soon. Social policy and redistribution is in fact crucial for nation-state legitimacy. Thus, in the short term, we should rather expect that the process of negative integration is going to continue, that the judicial decisions of the ECJ are going to keep playing the destabilizing role, and that public governance methods in the area of health policy are going to be developed further.

Key words: public governance, EU health policy.

Przemysław Hensel

Kulturowe bariery reformowania administracji publicznej – wyniki badania empirycznego

W tekście zaprezentowano wyniki badania ankietowego przeprowadzonego z udziałem 1 217 pracowników administracji publicznej w Polsce. Jego celem było określenie kulturowych determinant wprowadzania reform zgodnych z zaleceniami Nowego Zarządzania Publicznego (NZP) i *New Public Governance* (NPG) w polskiej administracji. Wyniki świadczą m.in. o tym, że polscy urzędnicy niechętnie akceptują wdrażanie mechanizmów konkurencji w urzędzie oraz że preferują rozwiązania typowe dla logiki hierarchicznej. Wśród czynników sprzyjających wprowadzaniu reform zidentyfikowano wyższy niż w całej populacji poziom deklarowanego zaufania oraz świadomość, że obecny stan administracji publicznej w Polsce jest niezadowolający.

Przeanalizowano również, w jaki sposób przekonania urzędników zmieniają się w zależności od miejsca zajmowanego w hierarchii administracyjnej, oraz porównano ich przekonania z deklarowanymi przez ogół populacji Polaków.

Słowa kluczowe: reformowanie administracji publicznej, bariery kulturowe, *New Public Management*, *New Public Governance*, wartości publiczne, zaufanie, badanie ankietowe.

Wstęp

Stan polskiej administracji publicznej pozostawia wiele do życzenia. Świadczą o tym zarówno codzienne doniesienia mediów na temat porażek aparatu państwowego w realizacji ważnych projektów infrastrukturalnych, jak i rankingi sporządzane przez międzynarodowe instytucje promujące *good governance*. Według rankingu *Paying Taxes 2011* polski system administracji skarbowej zajmuje 121. miejsce wśród 183 badanych państw (World Bank 2010). Z badań ONZ poświęconych adaptacji rozwiązań e-government wynika, że w światowym rankingu Polska spadła z miejsca 33. w roku 2008 na 47. w 2012 (ONZ 2010, 2012). Ze wskaźników *Worldwide Governance Indicators* nie można wyczytać istotnej statycznie poprawy wydajności polskiej administracji w latach 1996–2010 (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2012). Stan polskiej administracji ma jednoznacznie negatywne konsekwencje dla szans rozwojowych kraju (Geodecki i wsp. 2012).

Dynamiczny wzrost PKB w ostatnich dwudziestu latach każe podejrzewać, że za słaby rozwój polskiej administracji w coraz mniejszym stopniu odpowiadają niewystarczające środki finansowe. Rosnącemu w dynamicznym tempie zatrudnieniu w administracji nie towarzyszy podnoszenie kompetencji i wydajności. Źródeł problemu trzeba szukać w innych czynnikach – takich jak uwarunkowania kulturowe i instytucjonalne. Do podobnego wniosku prowadzi spostrzeżenie, że inne kraje postkomunistyczne również borykają się ze słabościami administracji publicznej. W państwach należących w przeszłości do bloku wschodniego funkcjonuje ona gorzej niż w innych krajach, znajdujących się na podobnym etapie rozwoju gospodarczego (Taylor 2011).

Kształt systemu administracji publicznej oraz możliwości wprowadzania reform zależą nie tylko od woli politycznej decydentów, lecz również od przekonań zatrudnionych tam urzędników. Te zaś są zdeterminowane przez (a) kulturę narodową (Hofstede, Hofstede 2007), (b) kulturę polityczną i tradycje administrowania (Peters 2001; Garlicki 2010) oraz (c) kulturę organiza-

cyjną (Czarniawska-Joerges 1989; Czarniawska 1990). Kultura określa, w jaki sposób aktorzy interpretują zachowania innych aktorów, jakie działania uznają za uczciwe i sprawiedliwe, ale również jakiego rodzaju postępowanie są sobie w stanie wyobrazić. Oznacza to, że pewne pomysły reformatorskie będą wydawać się naturalne i właściwe w kontekście danej kultury, a inne – przeciwnie.

Jeśli odrzucimy racjonalistyczny model systemów organizacyjnych, w których wszyscy zatrudnieni działają wyłącznie po to, aby osiągnąć cel postawiony przed organizacją, i przyjmiemy model wewnętrznego konfliktu (Allison 1969), to stanie się jasne, że powodzenie reform zależy nie tylko od przekonań pracowników najwyższych szczebli, lecz także od pozostałych osób zatrudnionych w administracji. Urzędnicy zajmujący stanowiska kierownicze są bowiem, w pewnym sensie, zakładnikami swoich pracowników i choć mogą podejmować decyzje, ich władza jest w dużym stopniu uzależniona od poparcia, jakiego zechcą im udzielić pracownicy umiejscowieni niżej w hierarchii (March, Olsen 2005). Kierowanie urzędem przypomina zatem bardziej tworzenie koalicji interesów (Pfeffer, Salancik 1974; Salancik, Pfeffer 1974; Mintzberg 1983), która zechce osiągnąć dany cel niż wydawanie i egzekwowanie poleceń w tradycyjnym modelu biurokratycznym.

Wynika z tego, że – po pierwsze – należy badać kulturowo uwarunkowane przekonania pracowników administracji, a po drugie – badaniu winny być poddane przekonania nie tylko urzędników zatrudnionych na najwyższych stanowiskach, lecz także pozostałych uczestników organizacji.

W niniejszym tekście staram się spełnić oba te postulaty, prezentując wyniki analizy poglądów reprezentatywnej próby wylosowanej spośród pracowników administracji publicznej.

1. Kulturowe wyznaczniki powodzenia reform administracji

Kulturę można zdefiniować jako zbiór przekonań dotyczących natury rzeczywistości i zachowań z nich wynikających. Kultura nie tylko warunkuje działania aktorów w systemie – poprzez narzucanie gotowych skryptyów działania

– lecz również pośredniczy w interpretacji rzeczywistości. Zatem definiuje, jakie zachowania aktorzy w systemie biurokratycznym będą postrzegać jako właściwe i uzasadnione, a jakie zostaną ocenione jako pozbawione legitymizacji. Kultura umożliwia aktorom zrozumienie i wyjaśnienie zdarzeń, w których biorą udział lub które obserwują. Można powiedzieć, że porządkuje percepcję rzeczywistości, ale zarazem powoduje, że pewne zjawiska nie zostaną dostrzeżone lub nie przebiją się do świadomości aktora (March 2010; Douglas 2011) – tak będzie, na przykład, z zachowaniami, które wydają się aktorom oczywiste, lub z patologiami, „na które nic nie można poradzić.”

Razem z instytucjami kultura tworzy niewidzialną infrastrukturę, kierującą zachowania pracowników administracji, nawet jeśli nie zdają sobie oni z tego sprawy. Odkrycie podstawowych przekonań charakterystycznych dla kultury organizacyjnej polskiej administracji może przyczynić się do wyjaśnienia przyczyn jej niezadowolającej wydajności i niskiej jakości podejmowanych decyzji.

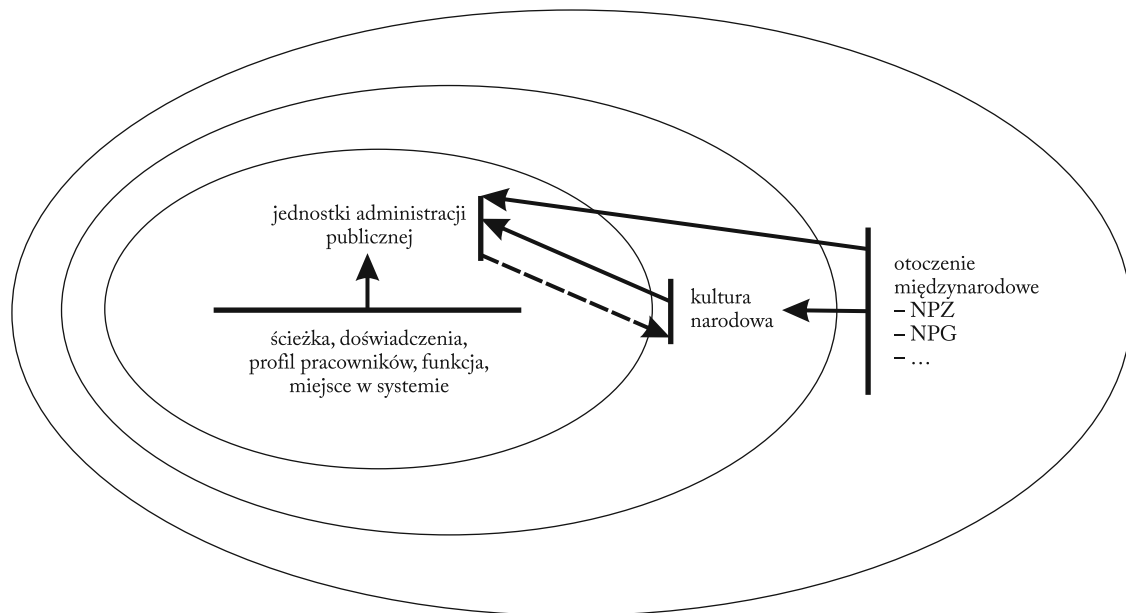
Badania kultury najczęściej prowadzone są w ramach jednego z trzech paradygmatów: może być ona traktowana jako zmienna niezależna, zmienna wewnętrzna oraz metafora rdzena (Smircich 1983; Kostera 1996). W pierwszej z tych perspektyw badany jest przede wszystkim wpływ kultury narodowej na zachowania uczestników organizacji. Podejście drugie każe skoncentrować się na wewnętrznych mechanizmach wytwarzania kultury, przy czym zwolennicy tej perspektywy na ogół zakładają, że kulturą organizacji można manipulować. Ujęcie trzecie zakłada, że organizacja jest kulturą, a co za tym idzie, do jej studiowania najlepiej wykorzystywać metody etnograficzne. W niniejszym badaniu przyjmuję przede wszystkim perspektywę pierwszą, uznając, że poglądy pracowników administracji publicznej są pochodną kultury narodowej. Jednocześnie należy pamiętać, że kultura zależy również od innych czynników – jest przynajmniej częściowo wytwarzana przez uwarunkowania specyficzne dla danej jednostki administracji – pozostaje uzależniona od ścieżki (Pierson 2000; Sydow, Schreyögg, Koch 2009), od dotychczasowych doświadczeń pracowników i ich profilu wykształcenia, funkcji realizowanej

przez jednostkę organizacyjną (np. Ministerstwo Obrony Narodowej *vs.* Powiatowy Urząd Pracy), miejsca w systemie administracyjnym. Dlatego zakładam, że w ramach jednego systemu administracji publicznej możemy mieć do czynienia ze zróżnicowaniem kultur w zależności od tego, czy badamy urząd centralny, jakim jest MSWiA, czy urzędy wojewódzkie. Przekonania charakterystyczne dla wybranej kultury organizacyjnej mogą występować z różnym natężeniem, w zależności od miejsca danego aktora w hierarchii.

Dla kształtu kultury administracji nie bez znaczenia będą również propagowane w krajach rozwiniętych trendy, które wskazują, jak zorganizować administrację publiczną i nią zarządzać. Te szkoły myślenia o państwie oddziałują na polską administrację zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem kultury narodowej (ryc. 1). Oddziaływanie bezpośrednie będzie szybsze, tj. adaptacja zachodnich wzorców może się odbyć w ciągu zaledwie kilku lat, jednak oddziaływanie to okazuje się zarazem płytsze – istnieje spore prawdopodobieństwo, że za transferem rozwiązań organizacyjnych nie pójdzie transfer założeń i norm kulturowych. Oddziaływanie za pośrednictwem kultury narodowej jest znacznie wolniejsze, jednak efekty tego oddziaływania

będą równocześnie głębsze. Warto także zwrócić uwagę na zwrotność pierwszej z tych relacji – zmiany administracji wprowadzone w drodze prostego naśladownictwa mogą, z czasem, wywrzeć wpływ na kształt kultury narodowej.

Chcąc zdiagnozować kulturę organizacyjną administracji w kontekście możliwości wprowadzenia reform charakterystycznych dla Nowego Zarządzania Publicznego czy *New Public Governance*, musimy uwzględnić przynajmniej trzy wymiary: (a) światopogląd (*cultural bias*) podzielany przez większość urzędników (Douglas 1978; Thompson, Ellis, Wildavsky 1990; Hood 1998), (b) poziom zaufania, jaki przejawiają urzędnicy, oraz (c) stopień ich samoświadomości co do skuteczności działania aparatu administracyjnego. Pierwszy czynnik determinuje zasadniczy sposób postrzegania relacji między administracją publiczną a otoczeniem, drugi – określa możliwości współdziałania urzędników oraz ich współpracy z przedstawicielami otoczenia, trzeci – determinuje skłonność do angażowania się w reformy; będzie ona prawdopodobnie tym wyższa, im większa jest świadomość niskiej efektywności administracji publicznej i niskiej jakości usług przez nią świadczonych.



Ryc. 1. Determinanty kultury organizacyjnej jednostek administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

1.1. Światopoglądy: indywidualistyczny, hierarchiczny i egalitarny

W ciągu ostatnich dwudziestu lat polska administracja publiczna i sektor publiczny były poddawane licznym zmianom. Zwiększono znacząco rolę samorządów i jednocześnie ograniczono rolę państwa w gospodarce. Wiele z przeprowadzanych reform było opartych na przesłankach wywodzących się z neoliberalnego nurtu Nowego Zarządzania Publicznego (Dębicka 2008; Hensel 2008). Ta szkoła reformowania państwa wywodzi się z tzw. Szkoły Chicagowskiej w ekonomii i zaleca następujące dyrektywy mające doprowadzić do lepszego funkcjonowania zarówno państwa, jak i gospodarki (Lane 1997): prywatyzację, deregulację, urynkowienie (wprowadzanie elementów konkurencji tam, gdzie pełna prywatyzacja jest niemożliwa) oraz stosowanie w administracji publicznej technik zarządzania znanych z przedsiębiorstw komercyjnych (przede wszystkim TQM). Początkowy entuzjazm wobec rozwiązań tego typu w literaturze światowej ustępuje obecnie daleko idącemu sceptycyzmowi. Wskazuje się na to, że brak jednoznacznych dowodów na skuteczność tego rodzaju projektów reformatorskich (Pollitt, Bouckaert 2004). Sukces reform opartych na mechanizmie rynkowym zależy w dużym stopniu od lokalnej kultury i instytucji (Hensel 2008; Shirley 2008). Jednocześnie stosowanie tych mechanizmów do reformowania administracji publicznej często pociąga za sobą negatywne konsekwencje, takie jak nadmiar dodatkowych obowiązków administracyjnych wynikających z obsesji pomiaru efektywności (Hood i wsp. 1999) oraz nadmierne poziomy stresu, który pojawia się, gdy pracownicy urzędu zostają zmuszeni do konkurowania ze sobą. Przykładowo, z raportu poświęconego wprowadzaniu NZP w brytyjskiej prokuraturze (*Crown Prosecution Service*) wynika, że 84% pracowników uważa tę instytucję za najgorsze lub prawie najgorsze miejsce pracy, a 80% wskazywało na problemy z poczuciem własnej wartości (Glidewell 1998). Można podejrzewać, że utrzymująca się do niedawna popularność NZP wynikała w większym stopniu ze względów pozamerytorycznych niż z przesłanek racjonalnych. Rozwiązania Nowego Zarządzania Publicznego

były aktywnie promowane przez ponadnarodowych normodawców (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *United Nations Development Program*, OECD i in.). Skutkowało to wysoką dostępnością projektów reform opartych na zasadach neoliberalnych oraz – co może nawet ważniejsze z punktu widzenia klasy politycznej – wysoką legitymizacją (Hensel 2010a). Bardzo często udzielenie pomocy finansowej danemu państwu było uzależniane od wdrożenia neoliberalnych reform (Campbell 2001). Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, że recepty tego rodzaju formułowano w języku angielskim, co dodatkowo ułatwiało do nich dostęp.

Neoliberalne przepisy reformowania administracji i sektora publicznego oparte są na tzw. światopoglądzie indywidualistycznym (Douglas 1978, 1999; Caulkins 2009), tj. na przekonaniu, że jednostka będzie we własnej sprawie podejmować trafniejsze decyzje niż ktoś inny, a najlepszym narzędziem regulowania relacji między ludźmi i społecznościami jest rynek. Z tym światopoglądem wiążą się też inne przekonania (Thompson, Ellis, Wildavsky 1990): człowiek jest kowalem własnego losu, konkurencja jest dobra, a wolność jednostki – ważniejsza od dobra kolektywu.

Administracja publiczna to niezwykle ciekawy obszar badań organizacyjnych, ponieważ scharakteryzowany powyżej światopogląd indywidualistyczny musi na jej gruncie zderzyć się ze światopoglądem typowym dla każdej dużej organizacji biurokratycznej, tj. z orientacją hierarchiczną (Hood 1998). Zgodnie z teorią *grid/group* wspomnianej już Mary Douglas najważniejsze w hierarchii jest przestrzeganie przepisów, zachowanie drogi służbowej, nieustanna kontrola ze strony przełożonych poprzez porównywanie działań z regulacjami formalnymi oraz prymat wiedzy eksperckiej. Logika hierarchii i logika indywidualizmu (rynku) różnią się pod względem postrzegania przyczyn problemów organizacyjnych oraz właściwych sposobów ich rozwiązywania (Miller 1992; Hensel 2009). W pierwszym przypadku rozwiązanie polega na formułowaniu coraz większej liczby przepisów, podczas gdy w drugim receptą jest wprowadzenie mechanizmów konkurencji rynkowej.

Mamy zatem dwa konkurujące ze sobą światopoglądy: nowy, indywidualistyczny, charakterystyczny dla Nowego Zarządzania Publicznego oraz typowy dla administracji publicznej światopogląd hierarchiczny. Zderzenie dwóch kultur czy tradycji administrowania może doprowadzić do powstania administracji fasadowej lub pryzmatycznej (Riggs 1960, 1964), w której deklarowane sposoby podejmowania decyzji i rozwiązywania problemów stanowią jedynie przykrywkę dla rzeczywiście stosowanej logiki organizacyjnej.

Jednak w polskich warunkach te dwa światopoglądy muszą konkurować również z trzecim – egalitarnym. Jak wiadomo, funkcjonowanie systemów organizacyjnych jest uzależnione od ścieżki (*path dependent*) (Sydow, Schreyögg, Koch 2009), a co za tym idzie – przeszłość okresu komunistycznego zapewne nie pozostaje bez wpływu na przekonania urzędników. Obowiązująca w tamtym okresie ideologia oparta była na zasadzie egalitarnego podziału dóbr, a alienującym instytucjom politycznym towarzyszyły ekstrakcyjne instytucje ekonomiczne (Acemoglu, Robinson 2012). Społeczeństwo polskie było w owym czasie rzeczywiście znacznie bardziej egalitarne niż obecnie – w tym sensie, że grupa uprzywilejowanej elity pozostawała stosunkowo nieliczna, a większość obywateli była w niemalże równym stopniu pogrążona w stanie materialnej deprivacji. Jeśli hipoteza uzależnienia od ścieżki jest prawdziwa, można podejrzewać, że dziedzictwo okresu komunistycznego wpływa na poglądy pracowników administracji publicznej – zresztą nie tylko w aspekcie przekonania egalitarnych, lecz także specyficznej kultury administracyjnej, która stanowi jedną z głównych przeszkód dla reform (Staniszki 2005; Kamiński 2008; Olejniczak 2009; Kieżun 2012).

Co więcej, w ostatnich latach coraz większą popularność zyskuje kolejna recepta na dobre zarządzanie administracją publiczną: *New Public Governance*, zwane również podejściem sieciowym. W krajach Zachodu pojawiło się ono w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. (Meuleman 2008) i może być postrzegane jak swego rodzaju reakcja na *New Public Management*. Stosowanie promowanych wcześniej metod Nowego Zarządzania Publicznego doprowadziło do sytuacji, w której państwo re-

alizuje wiele swoich zadań za pośrednictwem podmiotów od niego w dużym stopniu niezależnych (prywatne przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, wspólnoty lokalne). Jednocześnie coraz większy wpływ na funkcjonowanie państw i społeczeństw mają ponadnarodowi normodawcy (Hensel 2012), czyli organizacje, których celem jest tworzenie norm o zasięgu wykraczającym poza pojedyncze państwo. To wszystko powoduje, że administracja publiczna musi zyskać umiejętność realizacji zadań poprzez sieci – zarówno na poziomie lokalnym, jak i międzynarodowym. Przedstawiciele administracji nie mogą dłużej opierać się na wydawaniu i egzekwowaniu poleceń – powinni raczej nauczyć się umiejętności negocjacyjnych, dyplomatycznych i zjednywania przychylności aktorów sieci (Bevir 2010). Jest to o tyle istotne, że choć administracja to przeważnie jedyny organ będący w stanie zogniskować działania sieci (Peters 2000), nie zawsze odgrywa w tej sieci kluczową rolę (Bourgon 2007). Innymi słowy: „rząd zapewnia przywództwo, agendę zmian i demokratyczne instytucje a rządzenie [*governance*] to sposób w jaki praca zostaje wykonana” (Bourgon 2008, s. 393); sprawowanie rządów zostaje zastąpione rządzeniem (*governance*), które jest rezultatem interakcji wielu aktorów (Kooiman 1993). *New Public Governance* w mniejszym stopniu koncentruje się na podnoszeniu wydajności, w większym zaś – na uwzględnianiu wielości celów, które administracja musi realizować (Peters 2011). U jego podstaw leży konstatacja mówiąca, że ustalanie polityki (*policy*) nie jest rozłączne z jej implementacją (Bourgon 2008), podczas której treść polityki może zostać zmieniona, a nawet zaniegowana (Pressman, Wildavsky 1984; Hill, Hupe 2009). O ostatecznym rezultacie danej *policy* decydują w dużym stopniu decyzje podejmowane na etapie jej wdrażania i dlatego tak ważne jest, by w implementacji brali udział różnorodni aktorzy.

Inna ważna różnica między Nowym Zarządzaniem Publicznym a *New Public Governance* dotyczy założeń, co do natury motywacji aktorów w administracji publicznej. Według NZP urzędnicy działają przede wszystkim we własnym interesie, podczas gdy u podstaw drugiego z wymienionych nurtów znajduje się przekonanie, że postępują zgodnie z interesem publicz-

nym (Denhardt 2011). Warto przy okazji zauważyć, że poziom tzw. motywacji publicznej (wynikającej z chęci służenia dobru wspólnemu) jest zróżnicowany w skali świata, a w krajach Europy Zachodniej, Północnej i Wschodniej – niższy niż w państwach południa kontynentu, w Amerykach Północnej i Południowej oraz w Azji (Vandenabeele 2007).

Można powiedzieć, że promowana obecnie na świecie koncepcja *New Public Governance* jest w pewnym sensie powrotem do paradygmatu egalitarnego – to nie hierarchia czy rynek mają decydować o sposobach realizacji zadań państwa, lecz heterogeniczna sieć aktorów, składająca się z podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych. Jednocześnie należy zauważyć, że NPG, co prawda, prowadzi do uwzględnienia opinii aktorów różnego rodzaju, ale także bywa krytykowane za brak demokratycznej legitymizacji i odpowiedzialności, zarówno na poziomie narodowym (Peters 2000), jak i ponadnarodowym (Bartelson 2010).

Trudno stwierdzić, na ile to podejście zadowoliło się w światopoglądzie polskich urzędników. W Polsce realizuje się stosunkowo niewiele projektów opartych na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego, które jest uznawane za formę charakterystyczną dla *New Public Governance*. Kappeler i Namoz (2010) podają, że w latach 1990–2009 w naszym kraju zrealizowano zaledwie 0,4% wszystkich europejskich projektów tego typu. Również konsultacje społeczne, charakterystyczne dla tego nurtu, przybierają często postać jedynie fasadową. Niemniej jednak, przy interpretacji wyników przedstawionych w części empirycznej, należy pamiętać, że ewentualne poglądy egalitarne mogą wynikać nie tylko z przeszłości, lecz również z popularyzacji wspomnianego paradygmatu reformowania administracji.

Wynika z tego, że w polskiej administracji publicznej być może zderzają się nie dwa, lecz trzy różne światopoglądy: indywidualistyczny, hierarchiczny i egalitarny. Warto zbadać, który z nich dominuje, a co za tym idzie, jakie są możliwości wprowadzania reform typu NPZ i NPG.

1.2. Zaufanie

Dla funkcjonowania aparatu państwowego ogromne znaczenie ma również poziom zaufania, który może determinować istotne różnice w rozwoju gospodarczym, politycznym i społecznym, nawet w ramach jednego państwa (Putnam 1995). Zależność między zaufaniem a jakością administracji (rządzenia) jest dwukierunkowa. Z jednej strony poziom zaufania wyrażanego przez urzędników może mieć dramatyczne konsekwencje dla sposobu ich pracy, regulacji formalnych, jak i kosztów funkcjonowania urzędów (Peters 2001). Z drugiej strony w licznych badaniach wykazano dodatnią zależność między zaufaniem a jakością biurokracji (LaPorta i wsp. 1997), jakością rządu (Delhey, Newton 2005), niezależnością i jakością wymiaru sprawiedliwości (Knack, Keefer 1997; LaPorta i wsp. 1997) oraz wykonalnością (*enforcement*) kontraktów (Zak, Knack 2001) (zob. zestawienie badań w: Beugelsdijk, Maseland 2011, s. 202–206). Podstawowy problem z brakiem zaufania polega na tym, że staje się ono elementem tzw. pułapki społecznej (*social trap*) (Rothstein 2005). Dla każdej ze stron relacji społecznej byłoby lepiej zaufać tej drugiej i nastawić się na współpracę, jednak obawa przed wykorzystaniem powoduje, że każda z nich woli zachować ostrożność. To zjawisko, nazywane w teorii gier dylematem więźnia, powoduje, że w rezultacie wszyscy uczestnicy uzyskują suboptymalny wynik (Rapoport, Chammah 1965; Axelrod 1984).

Źródłem zaufania może być kalkulacja, identyfikacja lub wiedza (Beugelsdijk, Maseland 2011). W pierwszym przypadku ufamy partnerowi w relacji społecznej, ponieważ wiemy, że opłaca mu się nas nie oszukiwać, w drugim – ze względu na podobieństwo wchodzących ze sobą w interakcję jednostek, podczas gdy w ostatnim przypadku źródłem zaufania jest nasza wiedza o drugiej stronie, wynikająca ze wcześniejszych doświadczeń lub reputacji. W przypadku relacji z administracją publiczną, to właśnie trzecie źródło zaufania ma szczególnie duże znaczenie – jeśli obywatele są przekonani o wysokim poziomie skorumpowania urzędników, trudno liczyć na pojawienie się relacji naznaczonej wysokim poziomem zaufania (co ważne, nie jest tu istotny rzeczywisty poziom korupcji

w administracji, a raczej jej percepcja [Mishler, Rose 2001]). Z podobnym problemem będziemy mieli do czynienia, jeśli urzędnicy będą sądzić, że obywatele dążą przede wszystkim do uzyskania niezgodnych z prawem korzyści (np. poprzez fałszywe przedstawienie swojej sytuacji materialnej). Z drugiej strony, wysoki poziom zaufania na osi obywatel–administracja będzie skutkować obniżeniem kosztów transakcyjnych wynikającym z mniejszej liczby mechanizmów kontrolnych i zabezpieczających (np. prostsze formuły kontraktów, rezygnacja z ubezpieczenia kontraktu itd.).

Z badań porównawczych wynika, że Polska jest krajem o ekstremalnie niskim zaufaniu i do innych ludzi, i do rządu (Hensel 2010b). To cecha charakterystyczna dla państw byłego bloku wschodniego (Howard 2003; Rothstein, Uslaner 2005; Bjørnskov 2006; Letki 2009). Zauważa się, że w krajach postkomunistycznych zależność między poziomem kapitału społecznego (a więc i zaufania) a jakością demokracji nie jest tak oczywista, jak na Zachodzie. Z badań Letkiego i Evansa (2005) wynika, że kraje postkomunistyczne, które zrobiły większe postępy w demokratyzacji, cechują się niższym poziomem zaufania od tych, które zostały w tyle. Dowley i Silver (2002) wykazali, że zależność między poziomem kapitału społecznego a jakością demokracji w tej grupie państw jest bardzo słaba. Wskazuje się również na osłabienie więzi międzyludzkich po upadku komunizmu, ponieważ nie są już one potrzebne do przetrwania we wrogim otoczeniu (Letki 2009). Te wyniki mogą wskazywać albo na niedostatecznie precyzyjne definiowanie owego pojęcia i wynikające z tego problemy metodologiczne, albo na inną naturę zależności między zaufaniem i demokratyzacją w naszej części świata.

Liczne kontrowersje dotyczą również kierunku zależności przyczynowo-skutkowej między zaufaniem a jakością rządów. W badaniach udało się wykazać, że te zmienne na ogół ze sobą korelują, ale nie jest pewne, czy wysoka jakość rządów to pochodna wysokiego poziomu zaufania, czy też może zaufanie stanowi pochodną dobrych rządów. Można powiedzieć, że tam, gdzie obowiązuje niski poziom zaufania między obywatelami, aparat państwa może stać się zewnętrznym dostawcą zaufania – poprzez zapewnienie instytucji, które zmniejszą

ryzyko relacji między obcymi sobie partnerami (Greif 2006). Jednak jest to raczej wniosek normatywny niż wyjaśnienie źródeł zaufania w społeczeństwie. Posługując się międzynarodowymi porównaniami poziomu zaufania, trzeba także pamiętać, że trwa debata nad tym, czy pytania stosowane w najczęściej wykorzystywanych badaniach (*World Values Survey* oraz GSS) dobrze odzwierciedlają poziom zaufania w danym społeczeństwie (Beugelsdijk, Maseland 2011). Warto zauważyć, że nawet zależność między poziomem zaufania a wzrostem gospodarczym nie jest tak oczywista, jak mogłoby się wydawać na podstawie pierwszych badań poświęconych temu zagadnieniu. Wzrostowi gospodarczemu towarzyszy podnoszenie się poziomu zaufania tylko w państwach o jego niskim początkowym poziomie, natomiast w krajach o wysokiej początkowej wartości tego wskaźnika wzrost zaufania prowadzi do zmniejszenia wzrostu gospodarczego (Roth 2009).

1.3. Uczenie się przez doświadczenie i samoocena administracji

Jeśli przyjmiemy, że pracownicy urzędów publicznych uczą się przez doświadczenie (March, Heath 1994; March 2010), czyli na własnych błędach, to kluczowe znaczenie dla możliwości przeprowadzania reform administracji ma wiedza urzędników na temat obecnego stanu administracji. Innymi słowy, jeśli są oni pogrążeni w samozadowoleniu, prawdopodobieństwo uzyskania ich poparcia dla trudnych reform będzie niższe niż wtedy, gdy zdają sobie sprawę z niskiej efektywności administracji.

Podstawowe znaczenie dla powodzenia reform ma również to, w jakiego rodzaju działaniach urzędnicy dopatrują się przyczyn błędów w administracji publicznej i jakie sposoby rozwiązania problemów organizacyjnych uznają za rozsądne. Można podejrzewać, że postrzeganie przyczyn błędów i metod ich naprawy jest również uzależnione od światopoglądu (indywidualistycznego, hierarchicznego lub egalitarnego) dominującego w urzędzie.

Możliwości uczenia się są uwarunkowane kulturowo – nawet gdy aktorzy będą mieć informacje, które pozwoliłyby na wyciągnięcie wniosków i korektę działań, to od kultury or-

ganizacyjnej zależy, w dużym stopniu, czy będą chcieli się uczyć na podstawie dostępnych danych oraz w jaki sposób je oceniają i zinterpretują (Moynihan 2005). Co więcej, struktury organizacyjne oparte na kontroli (a więc typowe dla organizacji biurokratycznych) nie sprzyjają uczeniu się i eksperymentowaniu (Argyris, Schön 1978). Z badań przeprowadzonych w agendach administracji publicznej wynika, że dla uczenia się na podstawie doświadczenia ważne są zarówno czynniki strukturalne, jak i kulturowe (Moynihan, Landuyt 2009).

2. Cel i konstrukcja badania

Celem badania jest identyfikacja tych przekonań podzielanych przez urzędników administracji publicznej, które mogą mieć istotne znaczenie dla reform systemu administracyjnego. W szczególności postanowiłem skoncentrować się na wymiarach opisanych w poprzedniej części tekstu, tj. (a) akceptacji światopoglądów: indywidualistycznego, egalitarnego i hierarchicznego, (b) zaufaniu oraz (c) ocenie administracji publicznej formułowanej przez jej pracowników.

W badaniu będę korzystał z pięciu zbiorów danych. Po pierwsze wykorzystam odpowiedzi uzyskane w przeprowadzonym przeze mnie na przełomie lat 2008 i 2009 badaniu ankietowym obejmującym 1 217 pracowników administracji publicznej. Po drugie, skorzystam z trzech edycji Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego (PGSS) z lat 2002, 2005 i 2008. Po trzecie, pomocniczo wykorzystane zostaną wyniki opublikowane przez Hansena i Lauridsena w 2004 r.

Taki dobór źródeł pozwoli nie tylko zreferować wyniki mojego badania, lecz także odnieść je do poglądów wyrażanych przez ogół mieszkańców naszego kraju ankietowanych w ramach PGSS. Oczywiście taki plan ma również swoje ograniczenia, ponieważ wspomniane badania Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego nie są zorientowane na odkrywanie uwarunkowań właściwych administracji publicznej, a co za tym idzie – często będę zmuszony opierać porównania na pojedynczych pytaniach. Trzeba też podkreślić, że jeden z sondaży (PGSS 2002) został przeprowadzony sześć lat wcześniej niż moje badanie, co może negatywnie wpływać na porównywalność danych.

3. Charakterystyka próby

Badanie przeprowadzono na reprezentatywnej próbie liczącej 1 217 osób¹. Znaleźli się w niej pracownicy 16 urzędów wojewódzkich oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Operat losowania stanowiły listy pracowników tych instytucji, przy czym z losowania wyłączono osoby, których przewidywana nieobecność w pracy miała być dłuższa niż trzy miesiące. W rezultacie wylosowano 1 505 pracowników, do których rozesłano formularz ankietowy. Otrzymano 1 217 odpowiedzi zwrotnych. Przeciętny wiek respondenta to 42,4 lat: najmłodszy badany miał 21 lat, a najstarszy 78, kobiety stanowiły 67% ankietowanych, przeciętny staż pracy w administracji publicznej i sektorze publicznym to 13,2 lat, a średni staż pracy ogółem – 18,4. Jedynie 15,9% respondentów zadeklarowało wykształcenie podstawowe lub średnie. Pozostali deklarowali wykształcenie wyższe (piętnaście osób nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie).

4. Wyniki badania

4.1. Przekonania egalitarne

W pierwszym kroku postaram się określić stosunek urzędników do poglądów egalitarnych. W tym celu skonstruowałem wskaźnik EGALITARYZM oparty na czterech pytaniach zadanych w ramach PGSS w 2008 r., które zostały również zadane respondentom w trakcie referowanego w tym tekście badania przeprowadzonego na przełomie lat 2008 i 2009². Odniesienie do wyników uzyskanych w ramach Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego pozwala dokonywać nie tylko porównań wewnętrznych (różnice między urzędnikami), lecz także ze-

¹ Badanie zostało sfinansowane ze środków Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

² Wykorzystano pytania: (q85a) *Różnice dochodów są w Polsce zbyt duże.* (q85b) *Obowiązkiem rządu powinno być zmniejszenie różnic pomiędzy wysokimi i niskimi dochodami.* (q85c) *Rząd powinien zapewnić pracę każdemu, kto chce pracować.* (q85d) *Rząd powinien zapewnić każdemu podstawowe minimum dochodów.* W przypadku wszystkich czterech pytań odwrócono oryginalną skalę, by wyniki były bardziej intuicyjne, tj. im wyższy poziom wskaźnika, tym wyższy egalitaryzm.

wewnętrznych (różnice między poglądami urzędników i całej populacji).

Współczynnik alfa Cronbacha dla wskaźnika skonstruowanego na bazie wspomnianych czterech pytań wyniósł 0,786, tak więc należy uznać, że między jego składnikami zachodzi wysoka zbieżność.

Przed przystąpieniem do dalszych analiz zbadano, czy rozkład wskaźnika EGALITARYZM jest normalny. Test Kołmogorowa-Smirnowa z poprawką Lillieforsa wskazuje, że tak nie jest (0,131; $P < 0,001$). W związku z tym do porównań wyników w poszczególnych podgrupach badanych populacji będą stosował testy nieparametryczne, na ich potrzeby traktując dane tak, jakby były oznaczane na skali porządkowej (Gravetter, Wallnau 2008, s. 472–473).

Wartość wskaźnika EGALITARYZM dla ankietowanych pracowników administracji publicznej (3,76) pozostaje znacznie niższa niż dla całej populacji (4,37) i jest to różnica istotna statystycznie ($z = -18,786$; $P < 0,001$).

Można postawić hipotezę, że wskaźnik EGALITARYZM będzie pozytywnie skorelowany z wiekiem, tzn. im młodszy respondent, tym mniejsze przywiązanie do wartości egalitarnych. Im większa część życia danego człowieka przypada na okres po 1989 r., tym krótszy czas wystawienia na ideologię egalitarną.

Z zebranych danych wynika, że ta hipoteza jest prawdziwa tylko w przypadku przekonani przedstawicieli całej populacji. Poczynając od respondentów w przedziale wiekowym 70–79 lat, każda kolejna grupa wiekowa wykazuje mniejsze przywiązanie do poglądów egalitarnych. Różnica

między poziomem egalitaryzmu respondentów najmłodszych³ (20–29 lat) i najstarszych (60–69 lat) wynosi 0,23 i jest istotna statystycznie.

Inaczej jest w przypadku pracowników administracji publicznej. Urzędnicy w przedziałach wiekowych 50–59, 60–69 oraz 70–79 lat wykazują w zasadzie identyczny poziom egalitaryzmu, pracownicy w wieku 30–49 lat ujawniają niższy poziom tego rodzaju przekonań, jednak najmłodszy zatrudnieni, tj. urzędnicy w przedziale wiekowym 20–29 lat, wykazują ten sam poziom egalitaryzmu co najstarsi pracownicy administracji publicznej (różnica średnich 0,02; brak istotności) (zob. tab. 1 oraz ryc. 2). Można zatem podejrzewać, że o przywiązaniu do egalitaryzmu decyduje etap życia, na jakim znajduje się respondent, a nie ekspozycja na ideały egalitarne.

W obu badanych próbach kobiety wykazują wyższy poziom przywiązania do egalitaryzmu niż mężczyźni (różnice istotne statystycznie; tab. 2). Jednak wśród pracowników administracji publicznej ta różnica jest znacznie większa (8,8%) niż w całej populacji (2,7%).

Różnice między przekonaniami mężczyzn i kobiet widoczne są również po uwzględnieniu wieku respondentów (ryc. 3). Wśród mężczyzn zatrudnionych w administracji publicznej najniższy poziom egalitaryzmu cechuje pracowników w przedziale wiekowym 40–49 lat, podczas gdy u kobiet to minimum pojawia się wcześniej, bo wśród respondentek w przedziale wiekowym 30–39 lat. Największe różnice w poziomie egalitaryzmu kobiet i mężczyzn zaobserwowano u pracowników bezpośrednio podlegających szefowi urzędu (3,83 v. 3,14).

Tab. 1. Wskaźnik egalitaryzmu w całej populacji i administracji publicznej

	Grupa wiekowa 20–29	Grupa wiekowa 60–69	Mann-Whitney U
Wskaźnik egalitaryzmu – cała populacja (2008)	4,24 (N = 208)	4,47 (N = 165)	13537,5 ($z = -3,582$; $P < 0,001$)
Wskaźnik egalitaryzmu – administracja publiczna (2008/2009)	3,89 (N = 185)	3,91 (N = 70)	6425 ($z = -0,096$; $P = 0,923$)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych PGSS-u.

³ Badanie PGSS-u obejmuje również nastolatków oraz ludzi po 80. roku życia (co zostało ukazane na ryc. 1), lecz w porównaniu pominięto te grupy wiekowe, by umożliwić zachowanie porównywalności z pracownikami administracji publicznej.

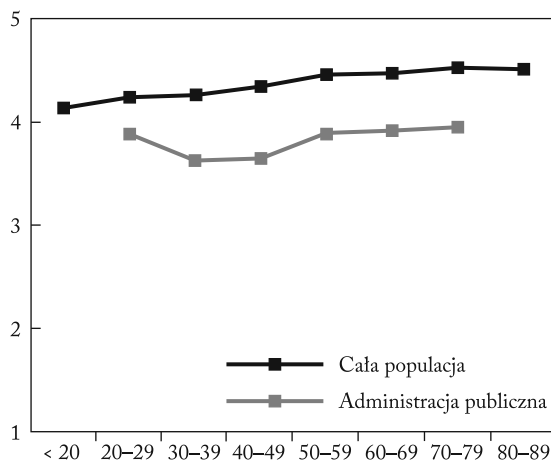
Tab. 2. Wskaźnik egalitaryzmu wg płci respondentów

	Kobiety	Mężczyźni	Mann-Whitney U
Cała populacja (2008)	4,43 (N = 668)	4,31 (N = 622)	189841 (z = -2,751; P = 0,006)
Administracja publiczna (2008/2009)	3,87 (N = 764)	3,53 (N = 376)	110225 (z = -6,418; P < 0,001)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych PGSS-u.

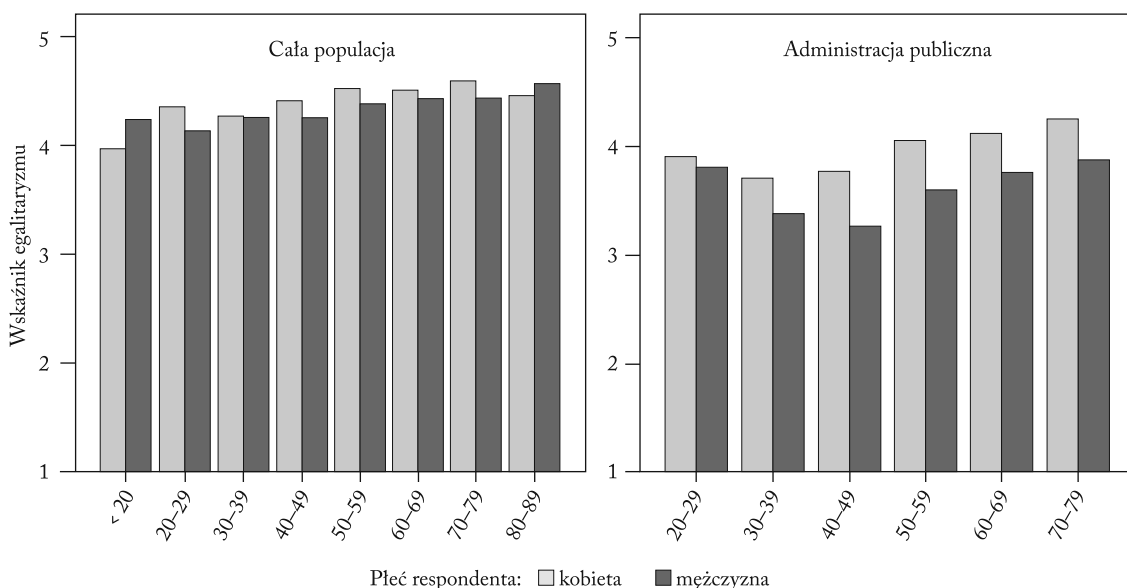
Można także zauważyć różnice w poglądach pracowników urzędów wojewódzkich i ministerstwa. Jego pracownicy są nastawieni mniej egalitarnie niż zatrudnieni w urzędach wojewódzkich (3,58 v. 3,83; U = 122693; z = -4,227; P < 0,001). Ta relacja występuje również, gdy porównamy przekonania pracowników ministerstwa z przekonaniem pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (3,58 v. 3,92; U = 14051; z = -3,437; P = 0,001), co pozwala wyeliminować miejsce zamieszkania jako zmienną odpowiedzialną za tę różnicę.

Między osobami podlegającymi bezpośrednio szefowi urzędu nie ma żadnych różnic – zarówno w województwach, jak i w ministerstwie uzyskano ten sam wynik (3,65). Jednak w przypadku pozostałych poziomów hierarchii widać wyraźną różnicę w rozkładzie zmiennej. Dla urzędów



Ryc. 2. Wskaźnik egalitaryzmu w zależności od wieku badanych

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych PGSS-u.



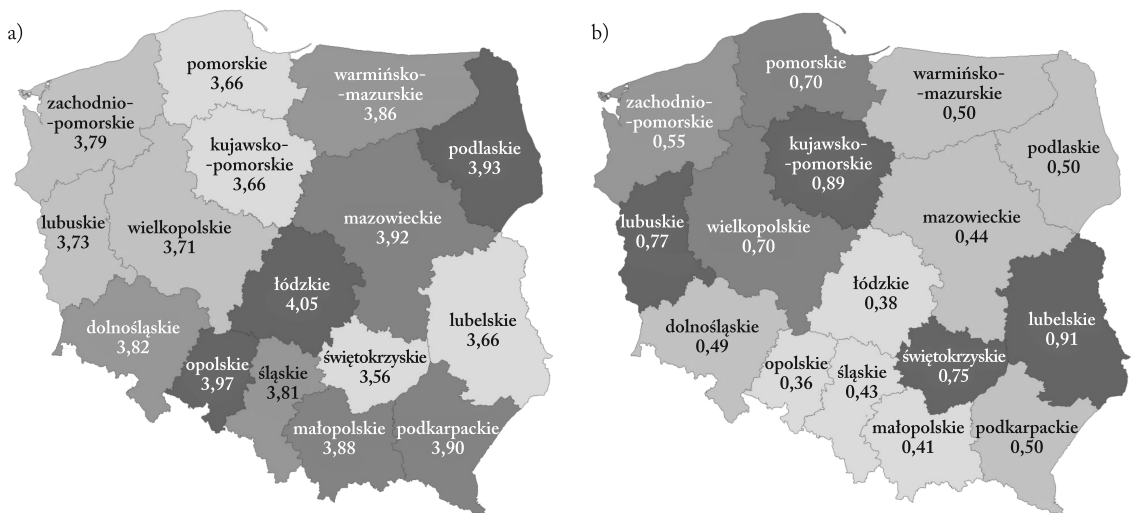
Ryc. 3. Egalitaryzm w poszczególnych grupach wiekowych

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych PGSS-u.

wojewódzkich prawdziwe jest stwierdzenie, że im niżej w hierarchii, tym większy egalitaryzm, natomiast w ministerstwie zależność nie jest tak oczywista. Pracownicy niższych szczebli są tak samo egalitarni, jak na szczycie najwyższym (lub nawet **mniej** egalitarni od nich).

Można zaobserwować wyraźne zróżnicowanie poglądów pracowników urzędów wojewódzkich, w zależności od miejsca zamieszkania. Najwyższe poparcie dla poglądów egalitarnych cechuje województwa: łódzkie, opolskie, mazowieckie i podlaskie, a najniższe: świętokrzyskie, lubelskie, pomorskie i kujawsko-pomorskie (ryc. 4a).

Co ciekawe, nie zaobserwowano istotnej statystycznie korelacji między przekonaniem pracowników urzędów wojewódzkich a ogółu mieszkańców tych województw ($r = -0,116$; $P = 0,670$). Największa różnica między poglądami urzędników i ogółu została odnotowana w województwach: lubelskim i kujawsko-pomorskim, a najniższa – w opolskim, łódzkim, małopolskim i śląskim. Można powiedzieć, iż – z wyłączeniem województw lubelskiego i świętokrzyskiego – obowiązuje zasada, że im dalej na zachód, tym większa różnica między urzędnikami a populacją (ryc. 4b).



Ryc. 4. a) Poziomy egalitaryzmu wyrażanego przez pracowników urzędów wojewódzkich; b) Różnica między poziomem egalitaryzmu wyrażanego przez ogół mieszkańców województwa a poglądami pracowników urzędów wojewódzkich

Źródło: opracowanie na podstawie danych z badań własnych oraz danych PGSS-u.

Tab. 3. Poparcie dla egalitarnej diagnozy i egalitarnych rozwiązań wyrażane przez pracowników administracji i przez przedstawicieli całej populacji

	Cała populacja (N = 1290)	Pracownicy administracji publicznej (N = 1140)	Mann-Whitney U
Wskaźnik egalitaryzmu	4,37	3,76	445708 ($z = -18,786$; $P < 0,001$)
Różnice dochodów są zbyt duże	4,53	4,27	638623 ($z = -7,628$; $P < 0,001$)
Rząd powinien interweniować	4,32	3,59	420147,5 ($z = -20,212$; $P < 0,001$)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.

Gdy przyjrzymy się czynnikom składowym wskaźnika egalitaryzmu, dostrzeżemy, że wchodzące w jego skład pytania dotyczą – z jednej strony – diagnozy problemu („różnice dochodów są zbyt duże”) oraz – z drugiej strony – proponowanych rozwiązań polegających na interwencji rządu (rząd powinien zmniejszać różnice dochodów, zapewnić pracę oraz wynagrodzenie minimalne).

Z analizy danych wynika, że średnie dla diagnozy i rozwiązań są różne w obu grupach. Dodatkowo poglądy dotyczące diagnozy problemu są bardziej zbieżne niż poglądy dotyczące działań, które powinien podejmować rząd. Pracownicy administracji publicznej rzadziej niż przedstawiciele całej populacji uważają, że zbyt duże różnice dochodów to problem, którym powinien zająć się rząd (zob. tab. 3).

4.2. Poglądy indywidualistyczne i hierarchiczne

W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące akceptacji światopoglądu indywidualistycznego posłużyłem się schematem badawczym zapożyczonym od Hansena i Lauridsena (2004). Proponują oni, by do określenia stosunku urzędników do propozycji indywidualistycznej wykorzystać dwa pytania. Pierwsze z nich określa, czy respondent podziela neoliberalną diagnozę problemów administracji publicznej: *Generalnie sektor prywatny jest bardziej*

wydajny niż sektor publiczny. Drugie określa stosunek urzędnika do rozwiązań proponowanych w ramach Nowego Zarządzania Publicznego, tj. do prywatyzacji i *outsourcingu* (*Niewiele korzyści wynika ze zlecenia zewnętrznym wykonawcom usług realizowanych przez sektor publiczny lub z prywatyzacji usług publicznych*). Oczywiście trzeba pamiętać, że te dwa pytania dotyczą jedynie pewnego wycinka światopoglądu indywidualistycznego i jako takie mogą stanowić wyłącznie punkt wyjścia do dalszych badań.

Na podstawie odpowiedzi na te dwa pytania Hansen i Lauridsen identyfikują cztery typy menedżerów w administracji publicznej.

Analiza wyników przeprowadzonego przede mnie badania wskazuje, że pracownicy polskiej administracji publicznej kwalifikują się do pierwszej grupy, tzn. zgadzają się z diagnozą, a rozwiązania rynkowe uważają za słuszne. Na rycinie 5 przedstawiono wyniki z polskiej próby na tle wyników uzyskanych przez Hansena i Lauridsena⁴. Trzeba pamiętać, że wyniki wspomnianych autorów mogą być traktowane jedynie jako swego rodzaju pomocnicze tło interpretacyjne dla wyników uzyskanych w Polsce, ponieważ te dwa badania były prowadzone na próbach o istotnie różnych charakterystykach⁵ i przeprowadzono je w odstępnie 11 lat (badanie Hansena i Lauridsena opiera się na danych zebranych w roku 1997).

W drugiej części ryciny (b) pokazano, jak poparcie dla modelu rynkowego zmienia się wraz

Tab. 4. Cztery typy postaw menedżerów wobec ideologii indywidualistycznej (rynkowej)

		Korzyści z prywatyzacji	
		niskie	wysokie
Prywatny sektor jest bardziej wydajny.	tak	4. Akceptują diagnozę, lecz odrzucają receptę.	1. Akceptują ideologię rynkową – zarówno diagnozę, jak i receptę.
	nie	3. Odrzucają ideologię rynkową – zarówno diagnozę, jak i receptę.	2. Akceptują receptę, lecz odrzucają diagnozę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hansen, Lauridsen 2004.

⁴ W celu uzyskania wyników porównywalnych z wynikami Hansena i Lauridsena odwrócono skalę odpowiedzi na pytanie *Niewiele korzyści wynika...* W efekcie na diagramie zaprezentowano poparcie dla prywatyzacji i *outsourcingu*, a nie jego brak.

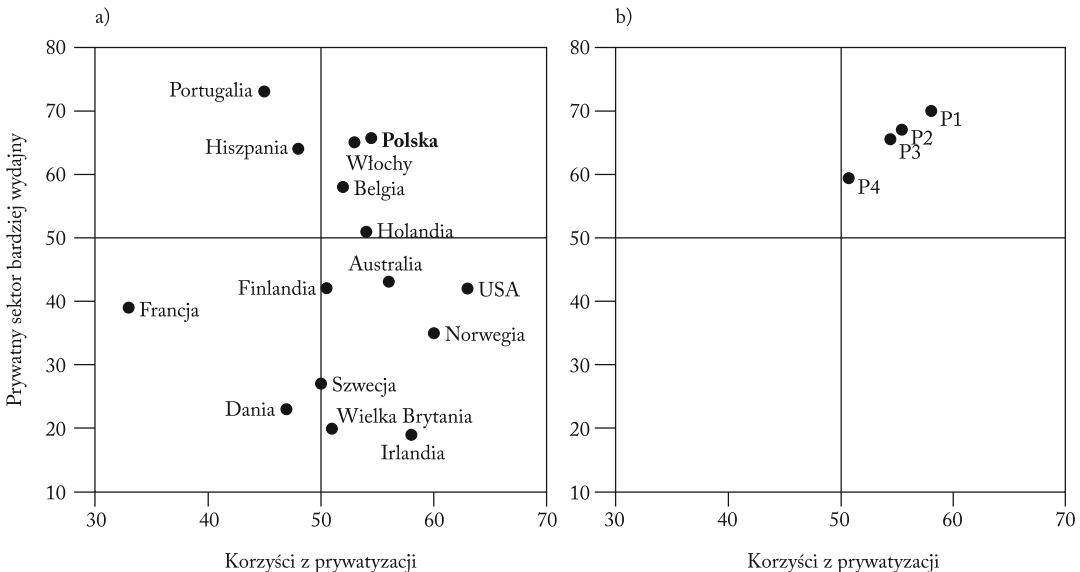
⁵ Hansen i Lauridsen badali menedżerów samorządowych, podczas gdy badanie z lat 2008–2009 objęło pracowników administracji rządowej.

z zajmowanym miejscem w strukturze urzędu. P1 to pracownicy bezpośrednio podlegający szefowi urzędu. P2 – podlegający P1 itd. Jak widać, im niżej w strukturze organizacyjnej, tym słabsze przekonanie, że sektor prywatny jest bardziej wydajny od publicznego oraz że z prywatyzacji i outsourcingu wynikają korzyści. Możliwe, że stosunkowo niska akceptacja dla outsourcingu u pracowników niższego szczebla wynika z obawy, że w przypadku zastosowania tej techniki reformowania administracji to właśnie pracownicy z tego poziomu struktury organizacyjnej będą najbardziej zagrożeni utratą pracy.

W celu pogłębienia wiedzy o stosunku pracowników administracji publicznej do światopoglądu indywidualistycznego oraz hierarchicznego zadano trzy dalsze pytania. Dotyczyły one wartościowania konkurencji między pracownikami, przyczyn porażek życiowych oraz tego, czy człowiek dba przede wszystkim o własne interesy. Zwolennicy światopoglądu indywidualistycznego powinni pozytywnie oceniać konkurencję,

przyczyn porażek doszukiwać się we własnych działaniach i oceniać, że człowiek dba przede wszystkim o własne interesy.

Pierwsze ze stwierdzeń, do których mieli ustosunkować się respondenci, brzmiało: *Konkurencja między pracownikami zazwyczaj powoduje więcej szkód niż korzyści*. Respondenci na ogół zgadzają się z tym stwierdzeniem (przeciętna odpowiedź to 3,29; skala od 1 do 5)⁶, co oznacza, że konkurencję między pracownikami oceniają raczej negatywnie. Zarówno w ministerstwie, jak i w urzędach wojewódzkich im niżej w hierarchii organizacyjnej zlokalizowany jest respondent, tym większe poparcie dla tego stwierdzenia (a więc mniejsze poparcie dla konkurencji), a różnice między poglądami na poszczególnych szczeblach hierarchii są istotne statystycznie (Kruskal-Wallis $\chi^2 = 9,550$; $df = 3$; $P = 0,023$). Wyższy poziom akceptacji tego twierdzenia deklarują kobiety (3,37) niż mężczyźni (3,13) (Mann-Whitney $U = 128903$; $z = -3,087$; $P = 0,002$).



Ryc. 5. a) Stosunek urzędników do światopoglądu indywidualistycznego; b) Stosunek urzędników do światopoglądu indywidualistycznego w zależności od miejsca zajmowanego w hierarchii organizacyjnej (P1 – pracownicy podlegający bezpośrednio szefowi urzędu)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz badań Hansena i Louridsena (2004).

⁶ Test Kołmogorowa-Smirnowa z poprawką Lillieforsa (0,267; $df = 1214$; $P < 0,001$) wskazuje, że rozkład tej zmiennej nie jest normalny. W związku z tym w porównaniach średnich będą stosowane testy nieparametryczne.

Kolejne stwierdzenie brzmiało: *Gdy ludzie ponoszą porażki życiowe, jest to ich własna wina*. Respondenci częściej się nie zgadzali z tym poglądem, niż zgadzali (2,5)⁷, a zatem ponownie wyrażali poglądy przeciwne do tych, których można by się spodziewać po zwolennikach światopoglądu indywidualistycznego. Odrzucenie własnej odpowiedzialności za porażki pogłębia się wraz z przemieszczaniem się po szczeblach organizacyjnych – im niżej w hierarchii ulokowany jest respondent, tym niższa akceptacja tego twierdzenia (Kruskal-Wallis $\chi^2 = 10,356$; $df = 3$; $P = 0,016$). Niższy poziom akceptacji deklarują kobiety (2,43) niż mężczyźni (2,69) (Mann-Whitney $U = 126001$; $z = -3,675$; $P < 0,001$).

Ostatnie stwierdzenie to: *Człowiek dba przede wszystkim o własne interesy*. Respondenci na ogół się z nim zgadzali (3,58)⁸, co oznacza, że udzielali odpowiedzi typowych dla przedstawicieli światopoglądu indywidualistycznego. Nie zanotowano istotnych statystycznie różnic uzależnionych od pozycji w hierarchii. Silniej z tym twierdzeniem zgadzali się mężczyźni (3,75) niż kobiety (3,53) (Mann-Whitney $U = 132377,5$; $z = -2,563$; $P = 0,01$).

Następnie zadano serię pytań związanych bezpośrednio z obowiązkami wykonywanymi w miejscu pracy.

Dwa pytania dotyczyły przyczyn błędów w administracji publicznej. Pierwsze z nich brzmiało: *Organizacje sektora publicznego (administracja rządowa i samorządowa, podmioty będące własnością Skarbu Państwa) czasem popełniają błędy i ponoszą porażki. W jakim stopniu te porażki spowodowane są niekorzystnym zbiegiem okoliczności, a w jakim działaniami człowieka i organizacji?* Prawie trzy czwarte ankietowanych (73,7%) uważa, że błędy są spowodowane przede wszystkim działaniami człowieka, podczas gdy jedynie 5% respondentów dopatruje się przyczyn błędów w niekorzystnym zbiegu okoliczności. Zdaniem 21,4% respondentów obie przyczyny błędów odgrywają podobną rolę.

Zapytano również o przyczyny tych błędów, które nie wynikają ze zbiegu okoliczności (*Czym są spowodowane błędy organizacji, które nie wynikają z przypadku, niekorzystnego zbiegu okoliczności?*). Jako dwie skrajne możliwości na skali odpowiedzi przedstawiono (a) złą organizację pracy i niejasne przepisy oraz (b) działania niekompetentnych pracowników. Niemal połowa ankietowanych (46,9%) uważa, że błędy wynikają ze złej organizacji pracy i niejasnych przepisów. Jedna czwarta (25,9%) uznaje, że wynikają one z działań niekompetentnych pracowników. Pozostali (27,2%) wybierają opcję pośrednią, tzn.

Tab. 5. Sposoby ograniczania liczby błędów – ocena skuteczności w opinii ankietowanych pracowników administracji publicznej

1. Liczbę błędów występujących w funkcjonowaniu administracji publicznej można ograniczyć przez:				
	Ogół	K	M	Mann-Whitney U
1.1. Opracowanie precyzyjnych procedur działania, zatrudnienie ekspertów, lepszą kontrolę pracowników.	4,01	4,05	3,93	133048 ($z = -1,926$; $P = 0,054$)
1.2. Zwiększenie udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji (szersze konsultacje społeczne).	3,44	3,47	3,41	138018 ($z = -0,755$; $P = 0,450$)
1.3. Wprowadzenie konkurencji między pracownikami administracji publicznej oraz między jednostkami administracji publicznej (tam, gdzie jest to możliwe).	2,63	2,62	2,67	136154 ($z = -1,085$; $P = 0,278$)
1.4. Błędem na ogół nie da się zapobiec, ale można szybko i sprawnie reagować, gdy one wystąpią.	3,97	4,03	3,88	128925 ($z = -2,652$; $P = 0,008$)

Źródło: badanie własne.

⁷ Test Kołmogorowa-Smirnowa z poprawką Lillieforsa (0,300; $df = 1214$; $P < 0,001$) wskazuje, że rozkład tej zmiennej nie jest normalny. W związku z tym w porównaniach średnich będą stosowane testy nieparametryczne.

⁸ Test Kołmogorowa-Smirnowa z poprawką Lillieforsa (0,335; $df = 1214$; $P < 0,001$) wskazuje, że rozkład tej zmiennej nie jest normalny. W związku z tym w porównaniach średnich będą stosowane testy nieparametryczne.

twierdzą, że błędy wynikają w tym samym stopniu z niejasnych przepisów, jak i działań niekompetentnych pracowników.

Zapytano również o zdanie respondentów na temat najlepszych sposobów ograniczania liczby błędów (tab. 5).

Jako najbardziej skuteczne respondenci wskazują typowe rozwiązanie hierarchiczne, tj. tworzenie procedur, zatrudnianie ekspertów, kontrolowanie pracowników. Niemalże takim samym

uznaniem cieszy się przyjęcie postawy fatalistycznej – błędom nie można zapobiegać, lecz można szybko na nie reagować. Za zdecydowanie najmniej skuteczne rozwiązanie urzędnicy uznali wprowadzanie elementów konkurencji. Tylko w przypadku jednej odpowiedzi (1.1) zauważono istotną statystycznie różnicę w poglądach pracowników ministerstwa i pracowników urzędów wojewódzkich. Ci ostatni trochę częściej wybierają to rozwiązanie (4,04 v. 3,92; Mann-Whitney

Tab. 6. Preferowane sposoby podziału środków

	Ogół	K	M	Mann-Whitney U
2. W pewnym kraju urzędnik musi rozdzielić określoną kwotę środków między pięć organizacji zajmujących się zwalczaniem alkoholizmu. W kraju, w którym ma miejsce opisywana sytuacja, nie istnieją żadne regulacje prawne określające, w jaki sposób należy rozdzielać środki publiczne. W tej sytuacji urzędnik może:				
2.1. Zasięgnąć opinii uznanego eksperta w dziedzinie zwalczania alkoholizmu, a następnie przeznaczyć większość środków dla tej organizacji, która zdaniem eksperta gwarantuje najlepszą realizację założonych planów.	3,90	3,96	3,80	126945 (z = -2,805; P = 0,005)
2.2. Rozdzielić środki losowo, wychodząc z założenia, że nie da się przewidzieć, na ile wykonalne są propozycje zgłaszane przez organizacje zwalczające alkoholizm, więc sposób podziału nie ma wielkiego znaczenia.	1,58	1,59	1,56	138185 (z = -0,086; P = 0,932)
2.3. Zorganizować konkurs między tymi organizacjami i przydzielić najwięcej środków tej organizacji, która deklaruje, że osiągnie najlepsze rezultaty przy najniższych nakładach.	3,39	3,37	3,42	134242 (z = -0,801; P = 0,423)
2.4. Rozdzielić środki po równo, dając tym samym jednakowe szanse wszystkim organizacjom.	2,68	2,80	2,43	116702,5 (z = -4,653; P < 0,001)

Źródło: badanie własne.

Tab. 7. Preferowane sposoby zwalczania patologii organizacyjnych

	Ogół	K	M	Mann-Whitney U
3. W tym samym kraju jedna z agend administracji publicznej jest oceniana jako bardzo skorumpowana. Urzędnik nadzorujący tę agendę może:				
3.1. Opracować zestaw precyzyjnych przepisów zabraniających przyjmowania korzyści materialnych oraz stworzyć komórkę organizacyjną odpowiedzialną za sprawdzanie, czy pracownicy przestrzegają tych przepisów.	3,67	3,76	3,49	124211 (z = -3,247; P = 0,001)
3.2. Starać się pozyskać więcej środków na funkcjonowanie tej agendy, tak aby udało się osiągnąć jej cele pomimo dodatkowych kosztów wynikających z korupcji.	2,02	2,08	1,92	126873,5 (z = -2,206; P = 0,027)
3.3. Zlikwidować urząd i zlecić wykonywanie zadań tego urzędu prywatnej firmie wyłonionej w przetargu.	2,35	2,30	2,44	128785,5 (z = -1,814; P = 0,070)
3.4. Wprowadzić rozwiązania prawne, które dadzą każdemu obywatelowi tego kraju możliwość wglądu w dokumentację organizacyjną tej agencji na każdym etapie podejmowania decyzji.	3,54	3,53	3,62	134901 (z = -1,040; P = 0,298)

Źródło: badanie własne.

$U = 133287$; $z = -2,032$; $P = 0,042$). Nie zarejestrowano żadnych istotnych statystycznie różnic w odpowiedziach urzędników zajmujących różne szczeble hierarchii. W odpowiedziach 1.1 i 1.4 zaobserwowano istotną statystycznie różnicę między odpowiedziami kobiet i mężczyzn.

Kolejne pytanie dotyczyło sposobu podziału środków publicznych (tab. 6.). Ponownie za najskuteczniejsze zostało uznane rozwiązanie typowe dla światopoglądu hierarchicznego, tj. odwołanie do wiedzy eksperckiej. Tę metodę kobiety preferowały trochę częściej niż mężczyźni. Drugie miejsce zajęła propozycja związana ze światopoglądem indywidualistycznym (zorganizowanie konkursu i wybór organizacji o najlepszym stosunku nakładów do wyników).

Trzecie pytanie dotyczyło sposobów radzenia sobie z patologią administracji publicznej, jaką jest korupcja (tab. 7). Ponownie za najskuteczniejsze uznano rozwiązanie typowe dla perspektywy hierarchicznej – opracowanie przepisów i stworzenie komórki odpowiedzialnej za kontrolę. Po raz kolejny za skuteczniejszą uznały taką propozycję kobiety niż mężczyźni. Drugie miejsce zajęło rozwiązanie egalitarne – sposobem na patologię jest nadzór ze strony społeczności. Rozwiązanie indywidualistyczne, czyli zlecenie wykonywania działań prywatnemu podmiotowi, zajęło dopiero trzecie miejsce ze znacznie niższą oceną skuteczności.

4.3. Zaufanie

Do oszacowania poziomu zaufania posłużono się pytaniem pochodzącym z badania PGSS-u z roku 2005. Tak więc dokonując porównania wyników uzyskanych w badaniu ankietowym z lat 2008–2009 i w badaniu PGSS-u, należy pamiętać o ponadtrzyletnim odstępie między nimi. Za sensownością takich porównań przemawia jednak to, że deklarowany poziom zaufania jest względnie stabilny i nie ulega nagłym zmianom w czasie (Beugelsdijk, Maseland 2011). Przykładowo, proporcja odpowiedzi twierdzących na pytanie: *Czy można ludziom ufać?*, zadawane siedmiokrotnie w latach 1992–2002, wzrosła jedynie z 11,2 do 13,9%, ze średnioroczną zmianą na poziomie 0,8%.

Pracownicy administracji publicznej wykazują nieznacznie wyższy poziom zaufania niż przedstawiciele całej populacji (tab. 8).

W ośmiu województwach różnice między poglądami ogółu a poglądami urzędników są znikome (poniżej 0,1), w czterech – bardzo małe (0,10 = x = 0,20). Jedynie w czterech pozostałych województwach (świętokrzyskie, wielkopolskie, pomorskie, podkarpackie) te różnice osiągają znaczące rozmiary.

W całej populacji zanotowano istotną statystycznie różnicę między poziomem zaufania deklarowanym przez kobiety i mężczyzn,

Tab. 8. Poziom deklarowanego zaufania w całej populacji oraz w administracji publicznej

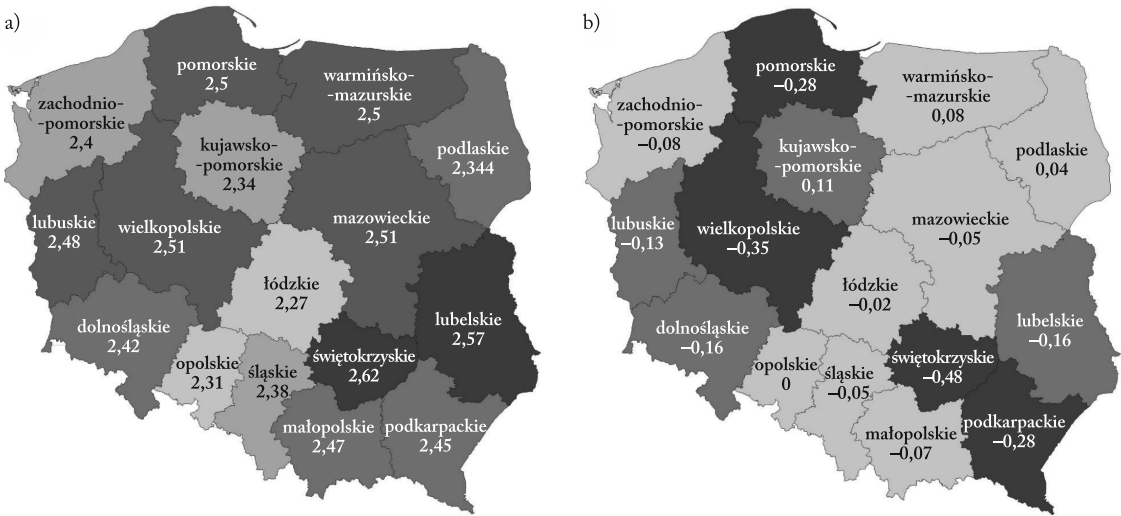
	Cała populacja (2005)	Administracja publiczna (2008/2009)	Mann-Whitney U
Ludzie chcieliby mnie wykorzystać (im wyższa wartość, tym wyższy poziom zaufania, skala od 1 do 4).	2,33 (N = 1138)	2,46 (N = 965)	493790,5 ($z = -4,354$; $P < 0,001$)

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u (2005).

Tab. 9. Deklarowany poziom zaufania

	Kobieta	Mężczyzna	Mann-Whitney U
Cała populacja (2005)	2,39 (N = 584)	2,27 (N = 554)	147401 ($z = -2,829$; $P = 0,005$)
Administracja publiczna (2008–2009)	2,47 (N = 585)	2,46 (N = 325)	94263,5 ($z = -0,231$; $P = 0,817$)

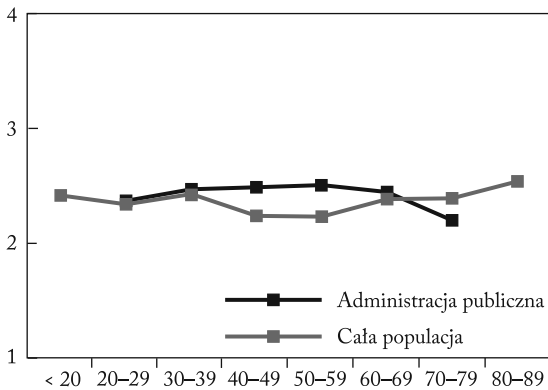
Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych PGSS-u.



Ryc. 6. a) Poziom zaufania wyrażanego przez pracowników urzędów wojewódzkich; b) Różnica między poziomem zaufania wyrażanego przez ogół mieszkańców województwa a poglądami pracowników urzędów wojewódzkich

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.

jednak w administracji publicznej taka różnica nie występuje (tab. 9). Poziom zaufania w niewielkim stopniu zależy od wieku respondentów. Najniższym deklarowanym poziomem zaufania odznaczają się pracownicy najstarsi, zaraz po nich lokują się pracownicy najmłodszy. Pozostali, w wieku 30–69 lat, deklarują wyższy poziom zaufania (ryc. 7). Nie stwierdzono istotnej statystycznie korelacji między poziomem za-



Ryc. 7. Deklarowany poziom zaufania w administracji publicznej i w całej populacji

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.

ufania a miejscem w hierarchii organizacyjnej ($r = -0,003$; $P = 0,918$).

4.4. Ocena administracji publicznej

Ostatni element badania dotyczy oceny administracji publicznej, którą formułują urzędnicy w niej zatrudnieni. W ankiecie ponownie wykorzystano pytania zadane w ramach PGSS-u, jednak w tym przypadku porównań należy dokonywać z jeszcze większą ostrożnością niż przy pomiarze zaufania, gdyż badanie całej populacji zostało przeprowadzone sześć lat (2002 r.) przed badaniem pracowników administracji publicznej. Dlatego należy przede wszystkim przywiązywać wagę do zróżnicowania odpowiedzi w próbie z badania administracji publicznej.

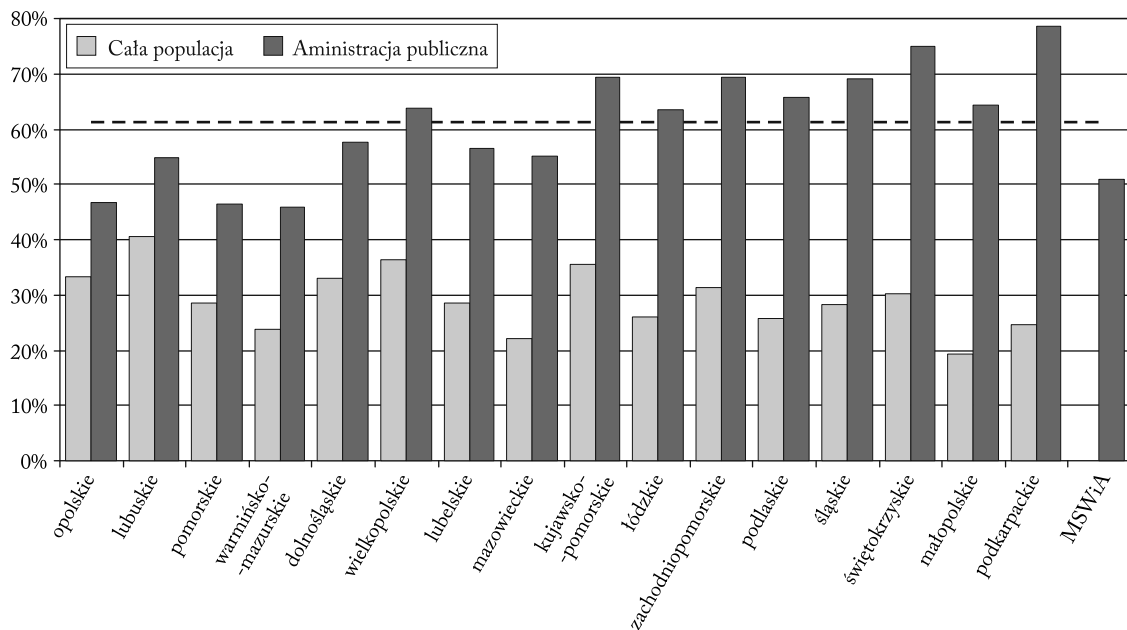
Do oszacowania oceny administracji publicznej wykorzystano pytania: *Mysząc o administracji publicznej w Polsce, na ile jest ona nastawiona na służbę ludziom?* (ct20) oraz *Kiedy administracja publiczna w Polsce popełnia poważne błędy, jakie są szanse na to, że zostaną one naprawione?* (ct21).

Oceny administracji publicznej formułowane przez ogół Polaków zdecydowanie różnią się od ocen wyrażanych przez urzędników (tab. 10). Ci

ostatni są dwa razy częściej przekonani, że administracja publiczna jest nastawiona na służbę ludziom, oraz ponad trzy razy częściej twierdzą, że jeśli pojawią się jakieś błędy w działaniach administracji, to istnieje duża szansa, iż zostaną one naprawione.

Różnice między poglądami ogółu i urzędników przyjmują istotnie inne wartości w poszczególnych województwach. W odpowiedzi na pytanie o służbę ludziom najmniejsze różnice –

poniżej 15% – zanotowano w województwach opolskim i lubuskim. Ta stosunkowo niewielka różnica wynika zarówno z tego, że pracownicy urzędów w tych województwach należą do najmniej oceniających nastawienie na służbę ludziom, jak i z tego, że ocena wyrażana na ten temat przez ogół mieszkańców obu województw należy do najwyższych w Polsce. Na przeciwnym krańcu znajdują się województwa: podlaskie, śląskie, świętokrzyskie, małopolskie i podkarpackie,



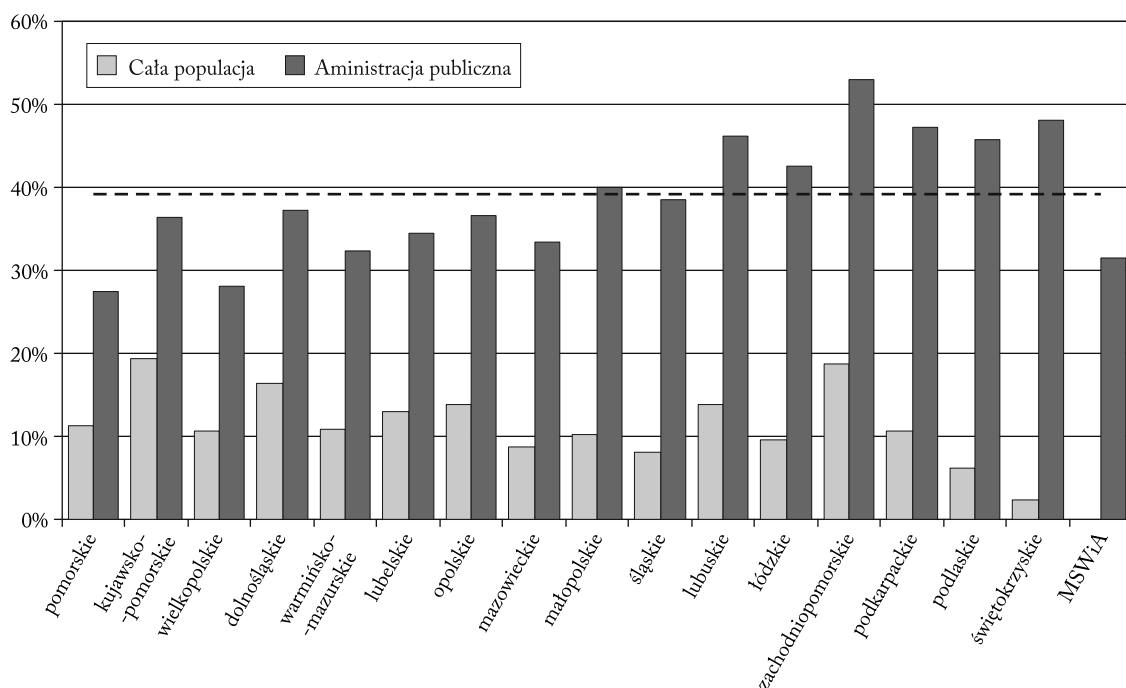
Ryc. 8. Procent odpowiedzi twierdzących („bardzo”, „raczej”) na pytanie: *Mysząc o administracji publicznej w Polsce, na ile jest ona nastawiona na służbę ludziom?*

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.

Tab. 10. Porównanie odpowiedzi na pytania dotyczące administracji publicznej

	Administracja publiczna jest nastawiona na służbę ludziom.		Jaka jest szansa, że błędy administracji publicznej zostaną naprawione?	
	nie	tak	mała	duża
Ogół (N = 1186) 2002	71,7%	28,3%	88,9%	11,1%
Administracja publiczna (N = 1155) 2008/2009	41,1%	58,9%	63,5%	36,5%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.



Ryc. 9. Procent odpowiedzi twierdzących („bardzo duże”, „raczej duże”) na pytanie: *Kiedy administracja publiczna w Polsce popełnia poważne błędy, jakie są szanse na to, że zostaną one naprawione?*

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych PGSS-u.

w których różnica poglądów między całą populacją a urzędnikami przekracza 40% (ryc. 8).

Podobne zróżnicowanie zarejestrowano w przypadku odpowiedzi na pytanie o szanse naprawy błędów popełnianych przez administrację publiczną. Najmniejsze różnice – poniżej 20% – zanotowano w województwach: pomorskim, kujawsko-pomorskim i wielkopolskim. Największe różnice – przekraczające 35% – zaobserwowano w województwach: podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim (ryc. 9).

Występuje wysoka korelacja ($r = 0,63$; $P = 0,009$) między różnicami w odpowiedziach na oba pytania – im bardziej w danym województwie ogół różni się od urzędników w ocenie tego, czy administracja jest nastawiona na służbę ludziom, tym bardziej ogół różni się od urzędników w przekonaniach, czy błędy administracji zostaną usunięte.

Jeśli spojrzeć jedynie na wyniki uzyskane w badaniu administracji publicznej, można zauważyć trzy zjawiska.

Po pierwsze, w przypadku obu pytań odpowiedzi pracowników ministerstwa są bardziej krytyczne niż przeciętne odpowiedzi udzielane w urzędach wojewódzkich (ryc. 8 i 9).

Po drugie, nie zanotowano istotnych statystycznie różnic między przekonaniem kobiet i mężczyzn.

Po trzecie, zarejestrowano bardzo duże – sięgające kilkudziesięciu procent – zróżnicowanie odpowiedzi udzielanych przez respondentów z poszczególnych urzędów wojewódzkich.

5. Wnioski

W jaki sposób uzyskane wyniki poszerzają naszą wiedzę o uwarunkowaniach reform administracji publicznej?

Niższy niż w całej populacji poziom egalitaryzmu może sugerować, że urzędnicy są bardziej otwarci na reformy, które doprowadzą do wzrostu rozwarstwienia społecznego. Warto zauważyć, że o ile egalitaryzm w całym społeczeństwie

jednostajnie obniża się wraz z wiekiem, o tyle w administracji publicznej jest inaczej – najmłodszy respondenci są nastawieni równie egalitarnie jak najstarsi. Jest to spostrzeżenie ciekawe w kontekście powszechnego przekonania, że reformy należy opierać na ludziach młodych. Możliwe, że przywiązanie do przekonań egalitarnych wynika z tego, iż młodzi znajdują się dopiero na początku swojej kariery zawodowej i w związku z tym nie wiedzą jeszcze, czy sami nie będą za jakiś czas potrzebować wsparcia ze strony państwa.

Zauważono również, że pracownicy ministerstwa są nastawieni mniej egalitarnie niż zatrudnieni w urzędach wojewódzkich. Można ten fakt interpretować w ten sposób, że reformy prowadzące do rozwarstwienia społecznego spotykają się z większym poparciem w administracji centralnej niż w województwach. Warto zwrócić uwagę na to, że ta zależność występuje również wtedy, gdy porównujemy poglądy urzędników MSWiA oraz pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Obie jednostki są zlokalizowane w tym samym miejscu, a więc należy wnioskować, że wspomniana różnica przekonań jest związana nie z miejscem zamieszkania, lecz z miejscem zajmowanym w systemie administracji publicznej. Z badania wynika także, że poparcie dla przekonań egalitarnych rośnie wraz z podążaniem w dół hierarchii organizacyjnej urzędów wojewódzkich.

Nie zaobserwowano korelacji między poglądami pracowników urzędów wojewódzkich a poglądami zarejestrowanymi w badaniach ogółu mieszkańców danego województwa. Z jednej strony należy ten wynik uznać za naturalny, ponieważ urzędy wojewódzkie są przedstawicielstwami administracji centralnej w terenie i jako takie nie muszą być w żaden sposób związane z lokalnymi realiami. Z drugiej – wolno jednak podejrzewać, że zauważony brak korelacji może odbić się negatywnie na współpracy między urzędami wojewódzkimi a organami samorządowymi i prowadzić do różnego postrzegania tych samych projektów reformatorskich. W niektórych województwach (lubelskim, kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim i lubuskim) różnica ta przybiera szczególnie duże rozmiary.

Podsumowując, należy stwierdzić, że pracownicy administracji publicznej są nastawieni

mniej egalitarnie niż przedstawiciele całej populacji, jednak wśród urzędników widać wyraźne zróżnicowanie poparcia dla poglądów egalitarnych. Stosunkowo najmniej egalitarni w swoich przekonaniach są mężczyźni w średnim wieku zatrudnieni w ministerstwie, podczas gdy wyższy poziom przywiązania do takich wartości deklarują kobiety oraz pracownicy urzędów wojewódzkich – szczególnie ci zatrudnieni na niższych stanowiskach.

Podobne zależności odkryto, jeśli chodzi o przywiązanie do światopoglądu indywidualistycznego i akceptację rynkowych metod reformowania administracji publicznej. Patrząc na odpowiedzi udzielone przez wszystkich respondentów, można stwierdzić, że polscy urzędnicy znajdują się pośród tych, którzy akceptują zarówno diagnozę sformułowaną w ramach perspektywy neoliberalnej (sektor prywatny jest bardziej wydajny od publicznego), jak i receptę (prywatyzacja i *outsourcing* przynoszą korzyści). Jednak gdy przyjrzymy się bliżej tym wynikom, zauważymy, że poparcie dla obu poglądów spada wraz z przemieszczaniem się w dół hierarchii organizacyjnej.

Obraz poglądów respondentów staje się jeszcze bardziej złożony, gdy zadamy pytania bezpośrednio dotyczące urzędników i ich pracy. Okazuje się, że na ogół nie akceptują oni konkurencji między pracownikami oraz odsuwają od siebie odpowiedzialność za życiowe porażki. Oba trendy pogłębiają się wraz z podążaniem w dół hierarchii. Postawy te należy uznać za sprzeczne ze światopoglądem indywidualistycznym.

Prawie trzy czwarte respondentów uważa, że za błędami administracji stoją pomyłki ludzi, jedynie 5% widzi tu dzieło przypadku. Jednak gdy postawiono ich przed możliwością wyboru dwóch skrajnych przyczyn błędów: (a) złej organizacji pracy i złych przepisów oraz (b) działań niekompetentnych pracowników, więcej ankietowanych wybrało pierwszą możliwość. Wynika z tego, że – zdaniem ankietowanych – nawet za błędy popełniane przez ludzi odpowiada przede wszystkim struktura, w której urzędnicy są zmuszeni funkcjonować. Widać tu zatem silne przywiązanie do perspektywy hierarchicznej, w której przepisy i struktura są najważniejszymi czynnikami sprawczymi.

Gdy poproszono badanych urzędników o ocenę różnych sposobów radzenia sobie z trzema problemami typowymi dla administracji (błędne decyzje, podział zasobów, korupcja), za każdym razem jako najbardziej skuteczne wskazywali rozwiązania typowe dla światopoglądu hierarchicznego. Propozycje rozwiązań indywidualistycznych w dwóch przypadkach zostały ocenione bardzo nisko i tylko w jednym rozwiązaniu tego rodzaju wskazano jako drugie pod względem skuteczności.

Tak więc widać wyraźną różnicę między poglądami dotyczącymi dość abstrakcyjnych kwestii, takich jak ogólna wydajność sektora publicznego i korzyści wynikające z prywatyzacji, a poglądami odnoszącymi się do zadań wykonywanych przez respondentów. Można przypuszczać, że stosunkowo wysoki poziom akceptacji działań prywatyzacyjnych wynika z tego, iż ankietowani urzędnicy raczej nie muszą się obawiać sprywatyzowania funkcji, które wypełniają.

Na podstawie niniejszego badania można uznać, że urzędnicy zatrudnieni w polskiej administracji publicznej w dalszym ciągu są mocno przywiązani do wartości egalitarnych i hierarchicznych. Z faktu, że stosunkowo większą akceptację poglądów indywidualistycznych zarejestrowano jedynie na wyższych szczeblach hierarchii, można wyprowadzić wniosek, iż prowadzone w ciągu ostatnich dwudziestu lat reformy zgodne z duchem Nowego Zarządzania Publicznego miały jedynie powierzchowne konsekwencje dla przekonań urzędników. Trzeba jednak pamiętać, że to właśnie wyższe szczeble organizacji dysponują największymi uprawnieniami decyzyjnymi, więc przekonania indywidualistyczne pracowników zatrudnionych na tychże szczeblach mogą mieć istotny wpływ na możliwości wprowadzania reform. Przywiązanie do wartości indywidualistycznych na wspomnianych szczeblach hierarchii oznacza, że chętniej wprowadzane będą zmiany w duchu Nowego Zarządzania Publicznego niż te zgodne z założeniami *New Public Governance*, ponieważ druga z wymienionych szkół opiera się na wartościach egalitarnych.

Pracownicy administracji publicznej cechują się wyższym poziomem deklarowanego zaufania niż ogół populacji. Paradoksalnie może z tego wynikać, że w relacjach urzędnik–obywatel ten

pierwszy wykazuje wyższy poziom zaufania do tego drugiego niż odwrotnie. Trzeba jednakże zauważyć, że istotne różnice w poziomie zaufania zanotowano jedynie w czterech województwach (świętokrzyskie, wielkopolskie, podkarpackie i pomorskie), a badania były prowadzone w odstępie ponad trzech lat, co mogło wpłynąć na wystąpienie omawianej sytuacji.

Jeśli chodzi o ocenę administracji publicznej, należy wskazać, że urzędnicy oceniają ją znacznie lepiej niż ogół Polaków, jednak pomimo to są krytycznie nastawieni do systemu, w którym pracują. Można powiedzieć, że kilkadziesiąt procent z nich odczuwa niezadowolenie z obecnego sposobu funkcjonowania administracji publicznej. Jest to czynnik sprzyjający podejmowaniu reform.

Należy pamiętać, że bardzo duże rozbieżności między opiniami urzędników i ogółu respondentów mogą wynikać z sześcioletniego odstępu między badaniami tych dwóch populacji. Trzeba jednak wskazać, że nawet wśród ocen wyrażanych przez samych urzędników zanotowano znaczne zróżnicowanie. Dlatego poparcie dla działań reformatorskich w poszczególnych urzędach wojewódzkich będzie zapewne różne. Warto zauważyć, że pracownicy ministerstwa oceniają funkcjonowanie administracji gorzej niż respondenci z województw. Ponownie zatem widzimy obraz bardziej otwartego na zmiany centrum i zachowawczych jednostek terenowych.

Warto podkreślić, że w wielu analizowanych wymiarach zarejestrowano istotne różnice między poglądami kobiet i mężczyzn. Kobiety są nastawione bardziej egalitarnie, rzadziej akceptują konkurencję pomiędzy pracownikami, rzadziej uważają, że człowiek odpowiada za swoje porażki życiowe i oceniają hierarchiczne sposoby radzenia sobie z problemami administracji publicznej jako bardziej skuteczne.

Jest to spostrzeżenie niezwykle ciekawe w kontekście naszej wiedzy o płciowej strukturze zatrudnienia w polskiej administracji. Z danych OECD-u (2009, s. 71) wynika, że wśród 22 badanych państw Polska jest liderem, jeśli chodzi o zatrudnienie kobiet w administracji centralnej – stanowią one 69% pracowników, podczas gdy w znanych z równouprawnienia krajach skandynawskich udział kobiet wynosi zaledwie 46–49,1%.

Podsumowując, można stwierdzić, że najważniejsze przeszkody w dalszym wdrażaniu reform zalecanych w ramach Nowego Zarządzania Publicznego to: (a) utrwalone i niepoddające się łatwej zmianie przywiązanie urzędników do hierarchicznych sposobów wykonywania pracy i rozwiązywania problemów, (b) niskie poparcie dla stosowania rozwiązań wzmagających konkurencję w administracji publicznej, (c) stosunkowo ustabilizowane przywiązanie do wartości egalitarnych oraz (d) wzrost natężenia postaw egalitarnych, antykonkurencyjnych i prohierarchicznych wraz z podążaniem w dół hierarchii organizacyjnej.

Wśród czynników, które mogą przyczyniać się do podejmowania i przeprowadzania reform zgodnych z NZP należy wymienić: (a) wyższy niż w całej populacji poziom deklarowanego zaufania, (b) wyższy poziom przywiązania do wartości indywidualistycznych u pracowników znajdujących się na szczycie hierarchii oraz (c) wysoki poziom krytycyzmu urzędników (choć niższy niż ogółu) wobec sposobu funkcjonowania administracji publicznej.

Interpretując wyniki badania w kontekście możliwości wdrażania reform zgodnych z zaleceniami *New Public Governance*, można stwierdzić, że czynnikami sprzyjającymi takim reformom są: (a) stosunkowo silne przywiązanie do wartości egalitarnych – szczególnie na niższych szczeblach hierarchii oraz (b) wyższy niż w ogóle populacji poziom zaufania. Na przeszkodzie wdrażania tego typu reform stoją: (a) silne przywiązanie do wartości hierarchicznych oraz (b) stosunkowo silne przywiązanie pracowników zatrudnionych na wyższych szczeblach do wartości indywidualistycznych.

Uzyskane rezultaty wskazują, że import rozwiązań i dyskursu charakterystycznych dla Nowego Zarządzania Publicznego miał jedynie powierzchowny wpływ na kulturę organizacyjną polskiej administracji. Typowe dla biurokracji poglądy hierarchiczne w dalszym ciągu dominują. Po raz kolejny uwidacznia się trwałość przekonań zakorzenionych w kulturze – zarówno narodowej, jak i organizacyjnej, która może być istotną barierą dla wprowadzania przyszłych reform administracji.

Bibliografia

Acemoglu D., Robinson J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.

Allison G.T. (1969). „Conceptual models and the Cuban missile crisis”, *The American Political Science Review*, nr 63 (3).

Argyris C., Schön D.A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading: Addison-Wesley.

Axelrod R.M. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Bartelson J. (2010). „Beyond democratic legitimacy: Global governance and the promotion of liberty”, w: C. Jönsson, J. Tallberg (red.), *Transnational Actors in Global Governance. Patterns, Explanations, and Implications*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Beugelsdijk S., Maseland R. (2011). *Culture in Economics. History, Methodological Reflections, and Contemporary Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bevir M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.

Bjørnskov C. (2006). „Determinants of generalized trust. A cross country comparison”, *Public Choice*, nr 130 (1).

Bourgon J. (2007). „Responsive, responsible and respected government: Towards a new public administration theory”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 73 (1).

Bourgon J. (2008). „The future of public service: A search for a new balance”, *The Australian Journal of Public Administration*, nr 67 (4).

Campbell J.L. (2001). „Convergence or divergence? Globalization, neoliberalism and fiscal policy in postcommunist Europe”, w: S. Weber (red.), *Globalization and the European Political Economy*. New York: Columbia University Press.

Caulkins D.D. (2009). „Grid-group analysis”, w: G.T. Svendsen, G.L.H. Svendsen (red.), *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.

Czarniawska-Joerges B. (1989). „The wonderland of public administration reforms”, *Organization Studies*, nr 10 (4).

Czarniawska B. (1990). „Merchants of meaning: Management consulting in the Swedish public sector”, w: B.A. Turner (red.), *Organisational Symbolism*. Berlin: Walter de Gruyter.

Delhey J., Newton K. (2005). „Predicting cross-national levels of social trust: global pattern or Nor-

dic exceptionalism?”, *European Sociological Review*, nr 21 (4).

Denhardt R.B. (2011). *Theories of Public Organization* (wyd. 6). Boston: Wadsworth, Cengage Learning.

Dębicka A.J. (2008). *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Douglas M. (1978). *Cultural bias*. London: Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland.

Douglas M. (1999). „Four cultures: The evolution of a parsimonious model”, *GeoJournal*, nr 47.

Douglas M. (2011). *How Institutions Think*. New York: Routledge.

Dowley K.M., Silver B.D. (2002). „Social capital, ethnicity, and support for democracy in the post-communist states”, *Europe-Asia Studies*, nr 54 (4).

Garlicki J. (2010). „Traditions and dynamics in the political culture of Polish society”, w: J. Błuszkowski, S. Sulowski (red.), *Dilemmas of Polish Transformation*. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa.

Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J. (2012). *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Glidewell I. (1998). *The Review of the Crown Prosecution Service*. London: Home Office.

Gravetter F.J., Wallnau L.B. (2008). *Essentials of Statistics for the Behavioral Sciences*. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth.

Greif A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hansen M.B., Lauridsen J. (2004). „The institutional context of market ideology: A comparative analysis of the values and perceptions of local government ceos in 14 OECD countries”, *Public Administration*, nr 82 (2).

Hensel P. (2008). *Transfer wzorców zarządzania. Studium organizacji sektora publicznego*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Hensel P. (2009). „Kultura i reformowanie sektora publicznego”, *Master of Business Administration*, nr 2 (97).

Hensel P. (2010a). „Przyczyny popularności Nowego Zarządzania Publicznego”, *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, nr 4 (17).

Hensel P. (2010b). „Różnorodność tradycji administrowania – kulturowy kontekst zarządzania publicznego”, w: B. Glinka, A. Jelonek (red.), *Zarzą-*

dzanie i komunikacja międzykulturowa. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Hensel P. (2012). „Ponadnarodowi normodawcy i biznes”, w: B. Glinka, M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w teorii organizacji i zarządzania*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Hill M., Hupe P. (2009). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance* (wyd. 2). Los Angeles: Sage.

Hofstede G., Hofstede G.J. (2007). *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, tłum. M. Durska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Hood C. (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Hood C., Scott C., James O., Jones G., Travers T. (1999). *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.

Howard M.M. (2003). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kamiński A.Z. (2008). „Administracja publiczna we współczesnym państwie”, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kappeler A., Nemoz M. (2010). *Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis*. European Investment Bank.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2012). „The worldwide governance indicators (WGI) project”, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [dostęp: 02.01.2012].

Kieżun W. (2012). *Patologia transformacji*. Warszawa: Poltext.

Knack S., Keefer P. (1997). „Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 112 (4).

Kooiman J. (1993). „Findings, speculations and recommendations”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London: Sage.

Kostera M. (1996). *Postmodernizm w zarządzaniu*. Warszawa: PWE.

Lane J. (1997). *Public Sector Reform: Rationale, Trends, and Problems*. London: Sage.

LaPorta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. (1997). „Legal determinants of external finance”, *Journal of Finance*, nr 52 (3).

Letki N. (2009). „Social capital in east-central Europe”, w: G.T. Svendsen, G.L.H. Svendsen (red.),

Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics. Cheltenham: Edward Elgar.

Letki N., Evans G. (2005). „Endogenizing social trust: Democratization in East-Central Europe”, *British Journal of Political Science*, nr 35.

March J.G. (2010). *The Ambiguities of Experience*. Ithaca, London: Cornell University Press.

March J.G., Heath C. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.

March J.G., Olsen J.P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, tłum. D. Sielski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Meuleman L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.

Miller G.J. (1992). *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mintzberg H. (1983). *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Mishler W., Rose R. (2001). „What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies”, *Comparative Political Studies*, nr 34 (1).

Moynihan D.P. (2005). „Goal-based learning and the future of performance management”, *Public Administration Review*, nr 65 (2).

Moynihan D.P., Landuyt N. (2009). „How do public organizations learn? Bridging cultural and structural perspective”, *Public Administration Review*, nr 69 (6).

OECD (2009). *Government at a Glance 2009*. OECD Publishing.

Olejniczak K. (2009). „Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Konteksty, potrzeby informacyjne, perspektywy”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.

ONZ (2010). *United Nations E-Government Survey. Leveraging E-government at a Time of Financial and Economic Crisis*. New York: UN Publishing Section.

ONZ (2012). *E-Government Survey 2012. E-Government for the People*. New York: United Nations.

Peters B.G. (2000). „Globalization, institutions, and governance”, w: B.G. Peters, D.J. Savoie (red.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Peters B.G. (2001). *The Politics of Bureaucracy* (wyd. 5.). London–New York: Routledge.

Peters B.G. (2011). „Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance”, *Urban Research & Practice*, nr 4 (1).

Pfeffer J., Salancik G.R. (1974). „Organizational decision making as a political process: The case of a university budget”, *Administrative Science Quarterly*, nr 19 (2).

Pierson P. (2000). „Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, *American Political Science Review*, nr 94.

Pollitt C., Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. (wyd. 2). Oxford: Oxford University Press.

Pressman J.L., Wildavsky A. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes* (wyd. 3.). Berkeley: University of California Press.

Putnam R.D. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki. Kraków: Znak.

Rapoport A., Chammah A.M. (1965). *Prisoner's Dilemma*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Riggs F.W. (1960). „Prismatic society and financial administration”, *Administrative Science Quarterly*, nr 5 (1).

Riggs F.W. (1964). *Administration in Developing Countries*. Boston: Houghton Mifflin.

Roth F. (2009). „Does too much trust hamper economic growth?”, *Kyklos*, nr 62 (1).

Rothstein B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein B., Uslaner E. (2005). „All for all: Equality, corruption and social trust”, *World Politics*, nr 58 (1).

Salancik G.R., Pfeffer J. (1974). „The bases and use of power in organizational decision making: The case of a university”, *Administrative Science Quarterly*, nr 19 (4).

Shirley M.M. (2008). *Institutions and Development*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Smircich L. (1983). „Concepts of culture and organizational analysis”, *Administrative Science Quarterly*, nr 28.

Staniszki J. (2005). *Postkomunizm. Próba opisu*. Gdańsk: słowo/obraz terytoria.

Sydow J., Schreyögg G., Koch J. (2009). „Organizational path dependence: Opening the black box”, *Academy of Management Review*, nr 34 (4).

Taylor B.D. (2011). *State Building in Putin's Russia. Policing and Coercion after Communism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thompson M., Ellis R., Wildavsky A. (1990). *Cultural Theory*. Boulder–San Francisco–Oxford: Westview Press.

Vandenabeele W. (2007). „Toward a public administration theory of public service motivation”, *Public Management Review*, nr 9 (4).

Zak P.J., Knack S. (2001). „Trust and growth”, *The Economic Journal*, nr 111 (470).

Cultural barriers to public administration reform: Results of an empirical study

The paper is based on an opinion survey of 1217 Polish public administration employees, which was conducted in order to assess cultural determinants of the successful introduction of the New Public Management and the New Public Governance reforms. The results show that Polish public administration employees are not very eager to accept the implementation of competitive mechanisms in their workplace, and that they prefer solutions rooted in the hierarchical logic.

It was concluded that factors positively affecting the probability of successful reforms are: the level of trust, which is higher among them than among the general public, and high awareness of the present dismal state of the administration. The opinions shared by the public administration employees were also compared with those expressed by the general population; regional differences in opinions were also analyzed.

Key words: public administration reform, cultural barriers, new public management, new public governance, public values, trust, survey.

Michał Mozdzeń, Robert Chrabąszcz

Co wpływa na zasoby i procesy wiedzy – wybrane aspekty organizacyjnego uczenia się organizacji publicznych

Poniższy artykuł powstał w oparciu o model organizacyjnego uczenia się zbudowany na bazie analizy zasobów i procesów wiedzy oraz katalogu barier organizacyjnych przeciwdziałających skutecznemu uczeniu się organizacji publicznych. Wykorzystuje także wyniki dogłębnego badania zjawiska organizacyjnego uczenia się w sektorze publicznym przeprowadzonego w ramach projektu „Ministerstwa Uczące Się” (MUS) w 2011 r. Badanie ankietowe MUS zostało dokonane na próbie złożonej z urzędników czterech polskich ministerstw.

Celem artykułu jest identyfikacja najważniejszych czynników (zmiennych niezależnych) wpływających na procesy akumulowania i wykorzystywania w działaniu wiedzy w administracji publicznej sektora centralnego (stanowiące zmienne zależne). Autorzy dokonują także oceny stopnia wpływu zidentyfikowanych czynników na wspomniane procesy w przekroju dwóch wymiarów teoretycznych, przełożonych następnie na wymiary empiryczne.

Metodologia badania opiera się na analizie czynnikowej (metoda głównych składowych – PCA) wykonanej w celu wyodrębnienia czynników odpowiadającym zasobom i procesom wiedzy oraz wymiarom barier organizacyjnych oraz na przeprowadzeniu analizy regresji liniowej. Podejście to pozwala ocenić najważniejsze cechy organizacyjne wpływające na proces uczenia się organizacji. Wyniki wskazują na istotną zależność między wymiarami organizacyjnego uczenia się a kulturą organizacyjną, charakterystyką kierownictwa i pracowników, występowaniem elementów systemu zarządzania wiedzą, związkami z otoczeniem oraz elastycznością organizacyjną.

Słowa kluczowe: model organizacyjnego uczenia się, organizacyjne uczenie się, zarządzanie wiedzą, zasoby wiedzy, procesy wiedzy, sektor publiczny, administracja publiczna.

1. Wprowadzenie

Pojęcie **organizacyjnego uczenia się** jest używane stosunkowo powszechnie, lecz równocześnie w pewnym stopniu pozostaje nieokreślone. Wspólnym elementem jego różnych perspektyw definicyjnych jest wiedza i jej zastosowanie. Nadanie istotnego znaczenia terminowi „wiedza” nie oznacza, że wcześniejsze mode-

le zarządzania nie odwoływały się do niej jako do istotnego zasobu rozwojowego. Dopiero jednak w nurcie refleksji nad organizacyjnym uczeniem się, jej generowanie i kapitalizowanie uznane zostały za kategorie o znaczeniu centralnym. W wiedzy upatruje się podstawowego czynnika doskonalenia organizacji i systemów organizacyjnych, wzrostu ich innowacyjności, wzmacniania konkurencyjności oraz potencjału adaptacyjnego. Zagadnienia dotyczące organizacyjnego uczenia się to obecnie główny przedmiot debaty nad sposobami doskonalenia organizacji i ich systemów, co powoduje, że organizacyjne uczenie się stało się dominującym podejściem, wyjaśniającym prawidła jakościowej zmiany działania organizacji publicznych i ich systemów. Organizacyjne uczenie się to zagadnienie wielowątkowe, rozległe, które trudno poddaje się regułom formalnego opisu i procedurom wyjaśniającym. Niezwykle trudno jest również stosować do niego tradycyjne miary oceny, choć moż-

Autorzy artykułu są członkami zespołu badawczego projektu „Ministerstwa Uczące Się” – MUS (zob. www.mus.edu.pl). Jest on współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego i wdrażany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Cel projektu stanowi wzmocnienie procesów skutecznego uczenia się polskich instytucji publicznych. Niniejszy artykuł inspirowany jest przemyśleniami wynikającymi z zaangażowania w projekt oraz danymi pozyskanymi przez cały zespół w trakcie jego trwania, jednak zawarte w nim opinie są wnioskami samych autorów i nie wyrażają oficjalnego stanowiska zespołu MUS.

liwe jest ich proceduralne zastosowanie. Jednak w przypadku tak złożonej, dynamicznej i płynnej konstrukcji, jaką jest wiedza, często ono zawodzi.

2. Teoria i hipotezy badawcze

Wielość i różnorodność definicji związanych z opisywaniem organizacyjnego uczenia się sprawia, że ich reprezentatywny przegląd wymagałby odrębnego i obszernego opracowania. Wspomnijmy w tym miejscu bardzo uogólnione założenie, że organizacyjne uczenie się to zespół sformalizowanych sposobów gromadzenia i wykorzystywania wiedzy formalnej oraz ukrytej (milczącej) członków (pracowników) organizacji. Celem tego procesu jest próba jak najlepszego wykorzystania wiedzy dostępnej w organizacji, tworzenie nowej wiedzy oraz zwiększanie jej zrozumienia. Często kluczem do rozumienia organizacyjnego uczenia się jest intuicja czy – jak chcą inni – wiedza milcząca (termin wprowadzony przez Michaela Polanyiego [2002]).

Uwzględniając cele badawcze artykułu oraz porządkując zagadnienie, za pierwszoplanowe należy uznać wzięcie pod uwagę czynników wpływających na szeroko pojęty proces uczenia się w rozumieniu dwóch koncepcji:

- Zarządzania wiedzą opierającego się na wybranych katalogu działań związanych z przetwarzaniem jej w organizacji, który obejmuje różne aktywności, takie jak: lokalizowanie wiedzy, pozyskiwanie jej, rozwijanie, dzielenie się nią i jej rozpowszechnianie, wykorzystanie oraz zachowywanie (Probst, Raub, Romhardt 2002) lub szerzej: identyfikowanie, pozyskiwanie, udostępnianie, rozpowszechnianie, dzielenie się, kreowanie, gromadzenie, selekcjonowanie, łączenie, zapisywanie, przechowywanie, ocenianie i stosowanie wiedzy (Barczak i wsp. 2009).
- Organizacji uczącej się, bazującej w sposób swobodny na pojęciu „wiedzy ukrytej”, wprowadzonym w pracach rozróżniających „wiedzę jawną” i „wiedzę ukrytą” w organizacji, i kładących nacisk na procesy transformacji między tymi dwoma jej zasobami za pomocą czterech procesów: internalizacji, socjalizacji, uzewnętrzniania i kombinacji (Nonaka, Takeuchi 2000).

Oba podejścia występują w różnym zakresie w zależności od rodzaju organizacji administracyjnej. Zdając sobie sprawę ze stosunkowo dużego stopnia niejednorodności rozwiązań organizacyjnych występujących w różnych podmiotach administracyjnych, można próbować zwrócić uwagę na podstawowe czynniki wpływające na proces implementacji narzędzi zarządzania wiedzą w sektorze publicznym.

Eksperti Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) definiują pojęcie zarządzanie wiedzą jako „(...) szeroki zbiór praktyk organizacyjnych luźno powiązanych z generowaniem, pozyskiwaniem, upowszechnianiem *know-how* i promowaniem dzielenia się wiedzą w organizacji i w jej zewnętrznym środowisku, obejmujących:

- a) rozwiązania organizacyjne (decentralizację władzy, uelastycznienie biurokratycznych struktur, wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych);
- b) rozwój zasobów ludzkich (doradztwo, szkolenia, mobilność itp.) i umiejętności zarządzających;
- c) transfer kompetencji (bazy danych dotyczących personelu, opisy dobrych praktyk itp.);
- d) promowanie zarządzania i bodźców zachęcających do dzielenia się wiedzą (ocena jakości pracy i awans warunkowane skłonnością do dzieleniem się wiedzą, ocena roli menedżerów itp.)” („The Learning Government...” 2003).

Problemy administracji publicznej, w aspekcie implementacji zmian zwykle wywodzących się ze specyfiki biznesowej (a taką zmianą jest zarządzanie wiedzą) stanowią materię niezwykle skomplikowaną. Ze względu na odmienne niż w sektorze prywatnym cele, ograniczenia i odmienną do pewnego stopnia strukturę, wszelkie innowacje w procesie zarządzania wiedzą muszą uwzględniać specyfikę sektora publicznego. Również znaczny stopień monopolizacji zagwarantowanej prawnie, w wyniku racjonalnego uznania występowania korzyści skali w produkcji dóbr publicznych, usuwa presję konkurencyjną z organizacji administracyjnych, powodując tym samym konieczność narzucania im rozwiązań z zewnątrz. Jak piszą Harry Watson i Tracy Carte (2000, s. 373) „Różnice między organizacjami prywatnymi i publicznymi stanowią ele-

ment jądra teorii administracji oraz źródło nieprzerwanych badań (...) Różnice występują m.in. w zarządzaniu personelem, podejmowaniu decyzji czy systemach informacyjnych”.

Bogusz Mikuła (2006, s. 29–36) wymienia osiem cech organizacji, które wpływają na zarządzanie wiedzą oraz potencjał uczenia się, zarówno z punktu widzenia zasobów, jak i procesów wiedzy: wielkość, strukturę organizacyjną i jej elastyczność, podejście do klienta, związki z organizacjami otoczenia, podejście do jakości, system zarządzania wiedzą, kulturę organizacyjną i podejście do organizacji jako „fabryki informacji”. Powyższą listę należy uzupełnić o charakterystykę pracowników oraz kierownictwa organizacji. Specyfika podmiotów administracyjnych utrudnia optymalizację działania w zakresie zarządzania wiedzą w organizacji w przynajmniej kilku wymienionych wymiarach.

Niektóre z powyższych czynników można odnaleźć na liście opracowanej przez Davida McNabba (2006, s. 5). Sposób ich opisu powoduje, że trzeba potraktować je jako bariery dla skutecznego wdrożenia zarządzania wiedzą, ponieważ w porównaniu z organizacjami prywatnymi organizacje publiczne:

- są bardziej ograniczone, jeśli chodzi o wybór stosowanych procedur;
- działają w sposób narzucony przez siły polityczne;
- muszą liczyć się z większą zewnętrzną, sformalizowaną kontrolą;
- mają do czynienia z większym wpływem z zewnątrz na to, co i jak robią;
- muszą zyskiwać uznanie działań ze strony dużej liczby interesariuszy;
- mają wiele, często sprzecznych, celów;
- zyskują mniejszą autonomię i kontrolę, jeśli chodzi o proces decyzyjny i zasoby ludzkie;
- mają mniejsze możliwości stosowania wobec pracowników skutecznych bodźców;
- są często zmuszone do ujawniania swoich porażek na łamach mediów publicznych.

Z kolei Jeffrey Pfeffer i Robert I. Sutton (2000) wskazali na pięć kluczowych zjawisk, które są barierą dla skutecznego przekształcenia samej wiedzy w działanie przynoszącej korzyści. Dzieje się tak, gdy:

- mówienie zastępuje działanie – zjawisko występuje wówczas, kiedy: nie sprawdza się to,

co zostało powiedziane i rzeczywiście wykonane; ludzie zapominają, że samo podejmowanie decyzji to nie wszystko; planowanie, spotkania i sprawozdania uważa się za działanie; ludzie wierzą, że skoro coś zostało zadeklarowane, to tym samym zostanie wdrożone; ci, którzy dużo mówią, są uważani za dużo robiących; za lepsze od tradycyjnych uważane są skomplikowane koncepcje, procesy, struktury i złożone słownictwo; menedżerowie są od mówienia, a inni od działania; pozycja w organizacji wynika z tego, jak często i jak dużo się mówi, przerywając innym i krytykując ich;

- pamięć zastępuje myślenie: przeszłość jest przeszkodą dla świeżego spojrzenia – zjawisko występuje, jeśli: organizacja ma tak silną tożsamość, że próbowanie czegoś nowego jest postrzegane jako niespójne z jej obrazem; istnieje presja, aby trwać przy dawniej podjętych decyzjach; pracownicy odczuwają potrzebę unikania wszelkich niejasności i dwuznaczności; dokonuje się projekcja zaistniałych kiedyś wydarzeń (szczególnie opinie o tym, która czynność urzędnicza jest, a która nie jest możliwa do wykonania);
- strach przeszkadza w wykorzystaniu wiedzy – zjawisko występuje, gdy karci się ludzi, którzy przynoszą złe wieści; karze się za nieudane działanie, a nie za jego brak; inercja w działaniu jest barierą dla skutecznego komunikowania; w organizacjach publicznych zakazuje się eksperymentowania;
- system pomiaru wyników utrudnia ich właściwą ocenę – problem występuje, kiedy: system mierników skupia się na krótkoterminowych wynikach; jest nadmiernie skomplikowany, zbyt subiektywny i nie uwzględnia koniecznych uwarunkowań oraz nie jest dostosowany do ocen jakościowych i ocen skuteczności procesów;
- współzawodnictwo zmienia przyjaciół we wrogów – problem występuje, gdy: pracownicy odnoszą korzyści z unikania współpracy; liderzy zachowują się tak, jakby ich podwładni brali udział w wyścigu, a ich efektywność była sumą indywidualnych działań, a nie zależnych od siebie zachowań – współpracy i wzajemnej pomocy; ocena wyników bazuje na indywidualnych porównaniach, pracownicy zaczynają skupiać się na tym, co robią ich

rywale; na liderów są wybierane osoby ceniące wyłącznie współzawodnictwo.

Na podstawie powyższych ustaleń, a także wykorzystując dane pochodzące z badania przeprowadzonego w ramach projektu „Ministerstwa Uczące Sie” w 2011 r. (MUS 2012), w tabeli 1 dokonana została rekonstrukcja czynników i wskaźników wpływających na poziom zasobów i procesów wiedzy w organizacjach administracji publicznej. Wpisane w model tabelaryczny ko-

relacje wymiarów posłużyły do zaproponowania szeregu hipotez badawczych, które w następnym kroku zostały empirycznie przetestowane, z wykorzystaniem wyników badania MUS z 2011 r.

Zgodnie z przyjętymi definicjami, **zasoby wiedzy** powalają odpowiedzieć na pytanie o to, co wiemy o nas samych i rzeczywistości, która nas otacza. **Procesy wiedzy** pozwalają z kolei sformułować odpowiedź na pytanie, jak zdobywamy wiedzę, co z nią robimy i jak wykorzy-

Tab. 1. Wymiary czynników teoretycznego modelu organizacyjnego uczenia się

Wymiar	Zasoby wiedzy	Procesy wiedzy
Wielkość organizacji	Duża ilość informacji dostępnych na poziomie pracowników jest niekompatybilna jakościowo	Zarządzanie niekompatybilną wiedzą z punktu widzenia dzielenia się, transferu, agregacji i jej wykorzystywania stwarza problemy optymalizacji reakcji organizacji
Elastyczność struktury organizacyjnej	Stabilne reguły organizacyjne stanowią podstawowy zasób wiedzy, konieczny do przyswojenia w celu odpowiedniej realizacji zadań	Brak bodźców do poszukiwania nowych, niekompatybilnych z regułami organizacyjnymi rozwiązań kreuje trudności w kreatywnym rozwiązywaniu powstających problemów
Podejście do klienta (interesariusza)	Klasyyczna administracja ma niewielką bezpośrednią wiedzę o interesariuszach i ich potrzebach	Jakość relacji z klientami jest zależna od uwzględnienia w bieżącym działaniu roli i potrzeb interesariuszy oraz włączenia ich w proces podejmowania decyzji
Związki z otoczeniem	Monopolistyczne przewagi demotywują organizacje administracji publicznej do poszukiwania i przechowywania informacji na temat otoczenia	Brak informacji na temat otoczenia, układu odniesienia do poprawy funkcji i struktury organizacyjnej oraz zewnętrznych dobrych praktyk kierowniczych, uodparnia administrację publiczną przed naciskami na zmianę
System zarządzania wiedzą	Nieskuteczne i fragmentaryczne działania ukierunkowane na stworzenie systemu zarządzania wiedzą prowadzą do powstawania bezużytecznych baz wiedzy	Narzędzia zarządzania wiedzą w podejmowaniu codziennych i strategicznych decyzji są wykorzystywane w niewielkim stopniu, co wynika ze słabości samego systemu jak i pozostałych wymiarów opisanych w tej tabeli
Kultura organizacyjna	Wiedza jest „zatomizowana” u poszczególnych pracowników, nie istnieje wiedza kolektywna	Akumulowanie wiedzy na poziomie indywidualnym kosztem dzielenia się nią z innymi utrudnia wykorzystywania wiedzy w procesach decyzyjnych
Charakterystyka kierownictwa	W obu występujących modelach zatrudnienia na stanowiskach kierowniczych: tymczasowości politycznej i stabilności, występują bariery dla akumulacji wiedzy przez zarządzających	W modelu tymczasowości politycznej działania kierownictwa uzależnione są od preferencji politycznych ich zwierzchników. Stabilność zatrudnienia zwiększa problemy wynikające z nieelastycznej struktury organizacyjnej
Charakterystyka pracowników	Nieelastyczny model gratyfikacji i premiowania powoduje brak bodźców do gromadzenia wiedzy istotnej dla organizacji. Wiedza traktowana jest jako zasób generujący przewagę wewnątrzorganizacyjną	Brak bodźców do dzielenia się wiedzą wzmocnia obawę przed obniżeniem statusu pracownika w organizacji i doprowadzenie do jego łatwej „zastępowalności”

Źródło: Możdżeń 2011.

stujemy ją w działaniu. (Olejniczak i wsp. 2010, s. 12)¹.

Biorąc pod uwagę wymiary zaprezentowane w tabeli 1, można postawić szereg testowalnych hipotez:

H1. Im większa organizacja, tym mniej procesów wiedzy możemy w niej zaobserwować. Jednocześnie wpływ na zasoby wiedzy jest niejednoznaczny.

H2. Elastyczność struktury organizacyjnej ma pozytywny wpływ na procesy wiedzy i niejednoznaczny na jej zasoby, podkreślając niejednoznaczny wpływ na wiedzę na różnych poziomach struktur organizacyjnych i na nie do końca określony kierunek wpływu (wiedza może generować zmianę).

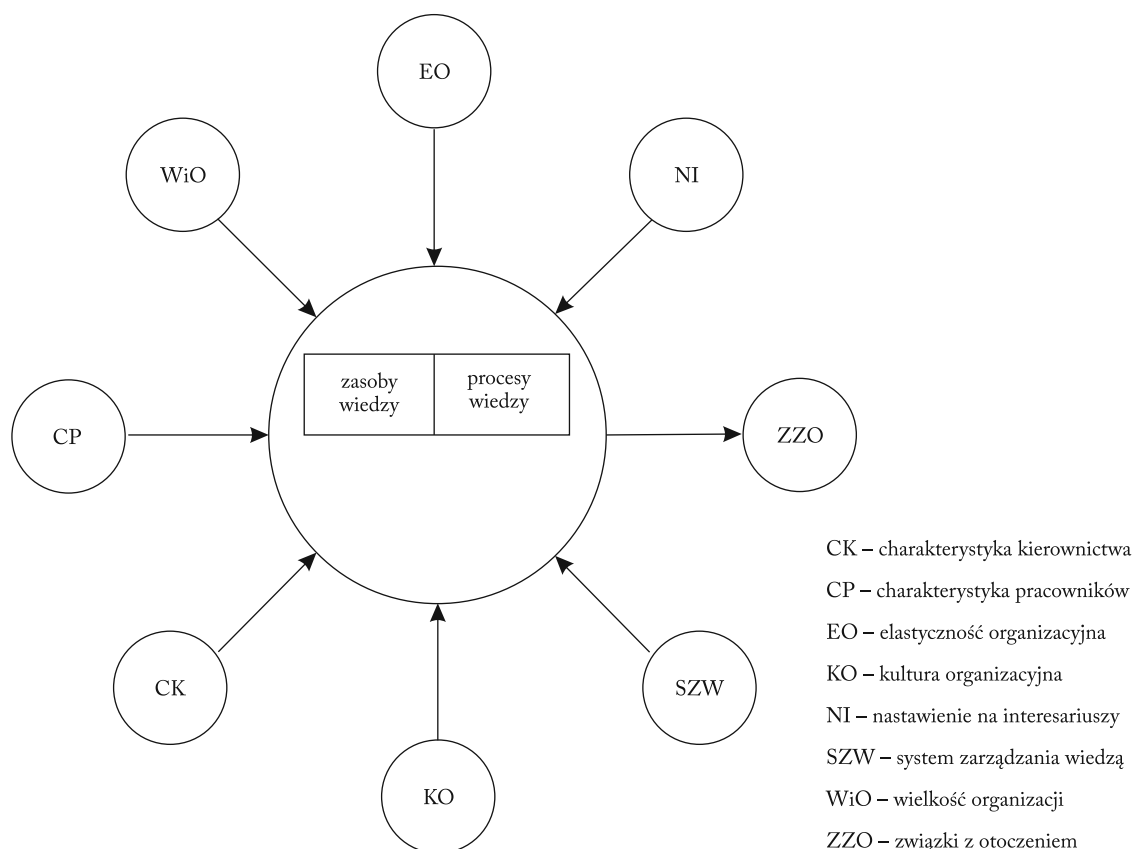
H3. Im intensywniejsze nastawienie na potrzeby interesariuszy, tym większe zasoby wiedzy organizacja uzyskuje i tym intensywniejsze są w niej procesy wiedzy.

H4. Analogicznie, im intensywniejsze kontakty z otoczeniem, tym większe nasilenie procesów wiedzy i większe nią nasycenie.

H5. Istnienie technicznych elementów wspomagających zarządzanie wiedzą ma pozytywny wpływ zarówno na procesy, jak i zasoby wiedzy.

H6. Kultura organizacyjna nastawiona na uczenie się na błędach pozytywnie wpływa na procesy i zasoby wiedzy.

H7. Kierownictwo demokratyczne ma pozytywny wpływ na procesy i zasoby wiedzy. Kierownictwo autokratyczne ma negatywny wpływ



Ryc. 1. Model teoretyczny organizacyjnego uczenia się

Źródło: opracowanie własne.

¹ Spośród czynników organizacyjnego uczenia się zaproponowanych w modelu teoretycznym, do którego odwołuje się niniejszy tekst, zdecydowano się nie uwzględniać wymiarów „Podejście do jakości” oraz „Organizacja jako fabryka wiedzy”. W przypadku organizacji publicznych operacjonalizacja badawcza tych wymiarów jest utrudniona, zwłaszcza że badanie ankietowe stanowiące podstawę dla rozważań zostało zbudowane na odmiennym modelu teoretycznym.

na procesy wiedzy i niejednoznaczny wpływ na jej zasoby. Kierownictwo nieingerujące wpływa pozytywnie na zasoby i procesy wiedzy.

H8. Niska jakość kadry negatywnie wpływa na procesy i zasoby wiedzy.

3. Dotychczasowe badania

Od końca lat dziewięćdziesiątych zjawisko organizacyjnego uczenia się jest niezwykle istotnym obiektem zainteresowań badawczych. Od tego czasu opublikowano sporo artykułów omawiających i dyskutujących konkretne praktyki zarządzania wiedzą, jak i determinanty organizacyjnego uczenia się. W wielu przypadkach dyskutowano także o jego wpływie na efektywność działań organizacji. Prowadzone prace badawcze miały zarówno charakter ilościowy, wykorzystując analizę czynnikową, analizę regresji oraz modelowanie równań strukturalnych, jak i jakościowy, przede wszystkim poprzez analizę przypadku i badania kwestionariuszowe. Należy podkreślić, że większość badań empirycznych dotyczyło organizacji sektora prywatnego, a bardzo sporadyczne w zakresie sektora publicznego ograniczały się niemal wyłącznie do jakościowo rozumianych analiz przypadku.

Wśród badań ilościowych odnoszących się do pierwszego z tych sektorów szczególną uwagę zwracają te, które wskazują na ważną rolę inspirowanego i życzliwego przywództwa (Garcia-Morales 2008; Zagoršek, Dimovski, Škerlavaj 2009), odpowiednio przygotowanej strategii działania, (Garcia-Morales, Llorens Montes 2005), kultury organizacyjnej wspierającej proces dzielenia się wiedzą (Goel, Sharma, Rastogi 2010; Monavvarian, Kasaei 2007; Fard, Rostamy, Taghiloo 2009; Chen, Huang 2007), poprawnie ustrukturyzowanych bodźców zachęcających do podejmowania działań z zakresu zarządzania wiedzą (Ajmal, Helo, Kekale 2010), spójności grupowej wśród pracowników organizacji (Llorens Montes, Moreno, Garcia-Morales 2005), strategii zatrudnienia nastawionej na rekrutację osób skłonnych do dzielenia się wiedzą (Pérez López, Montes Peón, Vazquez Ordás 2006), sieciowych kontaktów organizacji z jej interesariuszami i otoczeniem (Bapuji, Crossan 2004) oraz wzmocnienia innowacyjności gospo-

darki na etapie transformacji (Kiessling i wsp. 2009).

Wpływ narzędzi technologicznych, tzw. informatycznych systemów zarządzania wiedzą, bardzo rozpowszechnionych w dużych organizacjach (Moffett, McAdam 2006), nie jest oceniany jednoznacznie. Niektóre badania wskazują na brak związku tych systemów ze skutecznym przetwarzaniem wiedzy (Lin, Lee 2006; Kjærgaard, Kautz 2008), inne takie relacje dostrzegają (Kruger, Johnson 2010; Ajmal, Helo, Kekale 2010). Warto tutaj wspomnieć o pracach wskazujących na nieskuteczność narzędzi informatycznego zarządzania wiedzą jako konsekwencję ich nieprzemyślanego powiązania ze strukturą organizacyjną (Monavvarian, Kasaei 2007). Często podkreśla się, że posiadanie i wykorzystywanie systemu zarządzania wiedzą, zbudowanego w oparciu o działania wykraczające poza implementację wąsko rozumianych narzędzi IT, jest ważnym elementem kreowania wiedzy w organizacji (Chou, Wang 2003).

Badania jakościowe w dużo większym stopniu zwracają uwagę na kontekst działania i specyfikę analizowanego podmiotu oraz wydają się potwierdzać istotność wymienionych uprzednio czynników ułatwiających kreowanie procesów i zasobów wiedzy (Yeung, Lai, Yee 2007). Wskazują także, że organizacje skuteczniej przyswajające wiedzę endogeniczną i egzogeniczną, łatwiej osiągają swoje cele (Feng, Chen, Liou 2004/2005), a działania w obszarze zarządzania wiedzą wyznaczają granice i rodzaj wpływu kultury, struktury i strategii na efektywność organizacyjną (Zheng, Yang, McLean 2010).

Jak już wspomniano, badania empiryczne przeprowadzane w obszarze organizacyjnego uczenia się w sektorze publicznym nie są tak liczne jak w sektorze prywatnym i zwykle mają charakter jakościowy. Ukazują one, że działania z zakresu świadomego sterowania wiedzą organizacyjną są postrzegane jako istotne (Goel, Sharma, Rastogi 2010), a także bywają skutecznie wdrażane (Ahn, Park, Jung 2009; Gorry 2008; Levy, Pliskin, Ravid 2008). Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych podlega jednak innym ograniczeniom, specyficznym również dla sfery działalności politycznej, np. takich jak stopień konkurencji politycznej, pozycja ideologiczna zwierzchników (Askim, Johnsen,

Christophersen 2007) lub zakres decentralizacji ograniczający wpływ organizacji na konsekwencje jej działań (Butler, Murphy 2007). Coraz częściej powstają opisy czynników i strategii zarządzania wiedzą w samorządowych jednostkach administracji publicznej (Ahn, Park, Jung 2009).

Prowadzone dotychczas badania dostarczają zatem ugruntowanych podstaw do podejścia teoretycznego i przyjęcia modelu zaprezentowanego w niniejszym artykule. Wskazują na podobne czynniki wpływające na jakość zasobów i procesów wiedzy w organizacjach i potwierdzają konieczność wyjątkowego traktowania organizacji sektora publicznego ze względu na specyficzny kontekst i uwarunkowania.

4. Opis badania

Badanie ankietowe, do którego odwołują się autorzy artykułu, zostało przeprowadzone wśród urzędników czterech polskich ministerstw w marcu i kwietniu 2011 r. Jest ono częścią projektu diagnostyczno wdrożeniowego pod nazwą „Ministerstwa Uczące Się”, w którym uczestniczą eksperci z Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie². Badanie to będzie przeprowadzone powtórnie w 2013 r., w celu dokonania dynamicznej analizy zjawisk związanych z uczeniem się organizacji publicznych. Kwestionariusz ankiety otrzymały 3394 osoby (poziom zwrotu wyniósł 50,6%) – odpowiedzi udzieliło 1718 pracowników. Ankieta została przygotowana przez członków zespołu badawczego projektu MUS, a zawarte w niej pytania skonstruowano w standardowej pięciostopniowej skali Likerta, na której „1” oznacza zdecydowany brak zgody ze stwierdzeniem, „3” ocenę neutralną, a „5” – zdecydowaną zgodę z danym stwierdzeniem. W przedstawionej poniżej analizie została wykorzystana część danych pochodzących z ankiety, w celu weryfikacji zaproponowanego wcześniej przez jednego z autorów teoretycznego modelu czynników uczenia się organizacji publicznych (zob. Możdżeń 2011).

² Całościowe wyniki badania zostaną przedstawione w publikacji: *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej* pod redakcją Karola Olejniczaka (w druku).

Na potrzeby odtworzenia przedstawionych w tabeli 1 wymiarów organizacyjnego uczenia się, z ankiety wybrano pytania, które odpowiadają poszczególnym zaprezentowanym kategoriom. W większości wypadków każda z nich była weryfikowana przez co najmniej kilka pytań, w związku z czym przeprowadzono analizę czynnikową (w formie analizy głównych składowych – PCA), aby zredukować liczbę zmiennych niezależnych w modelu. Niektóre kategorie opisywało tylko jedno pytanie lub analiza rzetelności (przeprowadzona za pomocą testu alfa Cronbacha) nie pozwoliła na wykorzystanie narzędzia PCA. W tych wypadkach zdecydowano się na wybranie jednego pytania, które reprezentowało kategorię. **Liczba pracowników**, czyli zmienna odpowiadająca za wymiar wielkości organizacyjnej nie pochodzi z ankiety, ale z danych przekazanych zespołowi projektu MUS przez ministerstwa. Jest to liczba pracowników departamentu, jako że ten poziom organizacyjny, zgodnie z metodologią projektu, przyjęto za podstawową jednostkę analizy. Do listy zmiennych niezależnych dodano zmienne kontrolne: wiek respondenta, funkcję departamentu, w którym pracuje (procedura budowy tej zmiennej została opisana poniżej) oraz **naczelnik i mężczyzna**.

Utworzone tym sposobem zmienne (pięć zmiennych zależnych odpowiadających za zasoby i procesy wiedzy oraz trzynaście niezależnych odpowiadających za czynniki wpływu) zostały następnie poddane analizie regresji metodą najmniejszych kwadratów (OLS)³ w celu oceny istotności i stopnia wpływu czynników na elementy infrastruktury wiedzy organizacyjnej. Opis zmiennych utworzonych na podstawie pytań bezpośrednio lub poprzez agregację za pomocą analizy czynnikowej oraz opis wyników regresji zostały przedstawione w dalszej części

³ Metoda najmniejszych kwadratów oparta jest na algorytmie selekcji postępującej zmiennych; dane przygotowane zostały poprzez uzupełnienie braków średnią arytmetyczną. Wybrano ją jako jedną z najczęściej wykorzystywanych metod w analizie fenomenu organizacyjnego uczenia się. Autorzy nie zdecydowali się na przeprowadzenie modelowania równań strukturalnych ze względu na stosunkowo dużą liczbę wymiarów modelu teoretycznego, która prowadzić mogła do powstania skomplikowanego i trudnego do interpretacji schematu powiązań między zmiennymi.

tekstu (4.3. „Testowanie modelu empirycznego – wyniki analizy regresji”).

Wśród zmiennych kontrolnych wykorzystanych w badaniu pojawiły się zmienne binarne: **departament strategiczny**, **departament merytoryczny** oraz **departament obsługowy**. Powstały one na podstawie pytania, w którym poproszono o wymienienie kluczowych, zdaniem respondenta, celów postawionych przed jego departamentem. Jeżeli odpowiedź zawierała stwierdzenia dotyczące współtworzenia/tworzenia polityk publicznych i modyfikacji kompetencji przynależnych departamentowi, wskazywało to na jego strategiczny charakter. Jeżeli odpowiedź ograniczała się do opisu zadań realizowanych w ramach istniejących uwarunkowań polityczno-prawnych, określano go mianem merytorycznego. W przypadku gdy wskazywano zadania usługowe wobec resortu (administracja, zarząd mieniem, kadry, budżet), odpowiedź wskazywała na obsługowy charakter departamentu, a jeśli wymieniane zadania odnosiły się do prawa procesowego (wydawanie decyzji, wskazania na KPA jako podstawę wykonywanych działań), świadczyło to o proceduralnym

charakterze departamentu. Zmienna **departament proceduralny** nie została włączona do analizy, ponieważ zawierała niewielką część odpowiedzi i wstępna analiza regresji nie wykazała jej istotności. Rozkład odpowiedzi w całej badanej próbie wygląda następująco: departament strategiczny – 16%, departament merytoryczny – 48%, departament obsługowy – 32%, departament proceduralny – 4%.

4.1. Zasoby i procesy – analiza elementów infrastruktury zarządzania wiedzą

Przeprowadzona analiza wyników badań, wykorzystująca model teoretyczny organizacyjnego uczenia się, pozwoliła na wyodrębnienie oraz identyfikację najważniejszych czynników (zmiennych niezależnych) wpływających na zasoby oraz procesy akumulowania i wykorzystywania w działaniu wiedzy w administracji publicznej (stanowiące zmienne zależne). W ramach ankiety MUS 2011, za odnoszące się do kategorii **zasoby wiedzy**, autorzy uznali pytania przedstawione w tabeli 2⁴. Na ich podstawie, poprzez analizę głównych składowych po rotacji

Tab. 2. Macierz rotowanych składowych – dwa typy zasobów wiedzy

W moim wydziale pracownicy:	Zasoby wiedzy	
	Strategicznej	Operacyjnej
wiedzą, jakie zmiany zachodziły w ciągu ostatnich 3 lat w obszarze, którym zajmuje się nasz wydział (jakie są trendy i kierunki zmian)	,732	,364
dobrze orientują się, jak zmiany polityczne będą wpływać na ich pracę	,675	,048
posiadają wystarczającą wiedzę o otoczeniu ministerstwa i regulacjach prawnych wpływających na pracę	,677	,422
posiadają wystarczającą wiedzę o trendach i kierunkach zmian w obszarze, którym zajmuje się nasz wydział	,724	,446
potrafią znaleźć sposób, by poradzić sobie z postawionymi przed nimi zadaniami	,281	,818
posiadają wystarczającą wiedzę dotyczącą sposobu realizacji zadań	,402	,790
posiadają wystarczającą wiedzę techniczną (np. obsługa komputera, specjalistycznego oprogramowania)	,170	,808
posiadają wystarczającą wiedzę o płynnej współpracy w zespole	,421	,762
wiedzą, w jaki sposób ich praca wpływa na pracę innych (wiąże się z pracą innych)	,739	,402
wiedzą, w jaki sposób ich praca przyczynia się do realizacji celów departamentu	,791	,357
posiadają wystarczającą wiedzę o efektach oczekiwanych od całego naszego departamentu	,799	,293
wiedzą, jakie są efekty ich pracy	,743	,372

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu MUS.

⁴ Liczby w tabelach 2–9 to ładunki czynnikowe.

(Varimax), wyróżniono dwa rodzaje wiedzy stanowiącej zasób organizacyjny badanych organizacji: **strategiczną** i **operacyjną**⁵. Wiedzę strategiczną należy rozumieć jako zasób konieczny do refleksyjnego tworzenia reguł programowania zasad i projektowania instrumentów polityki rozwoju państwa, natomiast wiedza operacyjna umożliwia efektywną, skuteczną i responsywną realizację polityk i programów publicznych, jak i świadczenie klasycznych usług publicznych.

Tab. 3. Macierz rotowanych składowych – trzy typy procesów wiedzy

	Procesy wiedzy		
	dyskusje na poziomie wydziału	dyskusje na poziomie departamentu	zmiana organizacyjna na poziomie wydziału
Gdy pojawiają się wnioski z wewnętrznych kontroli/audytów/ocen dotyczące działań naszego wydziału: wspólnie zastanawiamy się, jak sprawnie rozwiązać stwierdzony, bieżący problem	,872	,280	,176
W moim wydziale: zwykle, gdy pojawia się jakiś problem, wspólnie analizujemy przyczyny i zastanawiamy się, jak rozwiązać ten problem	,871	,217	,115
Gdy pojawiają się wnioski z wewnętrznych kontroli/audytów/ocen dotyczące działań naszego wydziału: wspólnie zastanawiamy się, jak w przyszłości uniknąć podobnych problemów	,869	,280	,175
W moim wydziale: zastanawiamy się i dyskutujemy o efektach naszej pracy	,768	,246	,118
W moim wydziale: po zakończeniu danego zadania/projektu wspólnie analizujemy, co się udało, a co mogliśmy zrobić lepiej	,764	,333	,150
Gdy pojawiają się wnioski z zewnętrznych źródeł (np. analiz/badań/audytów/kontroli/mediów) dotyczące obszaru, w którym działa nasz departament wspólnie zastanawiamy się, jak w przyszłości uniknąć stwierdzonych problemów	,362	,828	,177
Gdy pojawiają się wnioski z zewnętrznych źródeł (np. analiz/badań/audytów/kontroli/mediów) dotyczące obszaru, w którym działa nasz departament, wspólnie zastanawiamy się, jak szybko rozwiązać stwierdzony problem	,337	,821	,170
W moim departamencie: regularnie podejmowana jest dyskusja nad kwestiami ważnymi dla departamentu	,238	,800	,173
W moim departamencie: gdy wprowadzana jest jakaś zmiana, nowość, to po pewnym czasie od wprowadzenia danego rozwiązania podejmowana jest dyskusja nad jego przydatnością i funkcjonowaniem	,243	,797	,207
W moim wydziale: w wyniku analiz/badań/audytów/kontroli zwykle zmieniane są cele stawiane poszczególnym pracownikom	,155	,184	,897
W moim wydziale: w wyniku analiz/badań/audytów/kontroli zwykle zmieniany jest zakres obowiązków pracowników	,054	,149	,844
W moim wydziale: w wyniku analiz/badań/audytów/kontroli zwykle zmieniane są sposoby prowadzenia określonych spraw	,263	,197	,754

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu MUS.

⁵ W każdej analizie czynnikowej (wyniki zawarto w tabelach 2–9) zastosowano tradycyjne kryterium ustalania liczby składowych w postaci minimalnej wartości własnej na poziomie 1. Ze względu na chęć zachowania przejrzystości układu ładunków analiza dokonywana była dla poszczególnych grup pytań, a nie dla wszystkich razem, ponieważ autorzy dysponowali modelem teoretycznym, który pozwalał na wyodrębnienie wymiarów przed analizą empiryczną. Poświęcamy tym samym dość wygodną cechę analizy czynnikowej, która zakłada zerową korelację między czynnikami, w celu lepszego odzwierciedlenia modelu teoretycznego.

W celu skonstruowania czynników będących wskaźnikami pierwszego z opisywanych wymiarów – zasobów wiedzy – dokonano selekcji pytań zawartych w ankiecie MUS 2011 pod kątem stopnia odzwierciedlenia aspektów definicyjnych wymiaru (w najszerszej specyfikacji modelu wybrano 80 ze 189 pytań). Metoda analizy głównych składowych na podstawie rozkładu odpowiedzi na poszczególne pytania pozwoliła wyodrębnić dwa czynniki (tab. 2). Na tej podstawie można też uznać, że pierwszy z nich w większym stopniu odnosi się do zasobów wiedzy **strategicznej**, a drugi – wiedzy **operacyjnej**. Im wyższa jest dla pracownika wartość czynnika pierwszego, w tym większym stopniu przypisuje on wyższe wartości stwierdzeniom odnoszącym się do wiedzy strategicznej. Analogiczna sytuacja zachodzi w przypadku czynnika drugiego i wiedzy operacyjnej. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że odpowiedzi na niemal wszystkie pytania wykazują wysoką korelację z obydwoma czynnikami, co potwierdza wniosek, że mogą być one traktowane jako odzwierciedlające ogólnie pojęte zasoby wiedzy organizacyjnej⁶.

Drugą kategorię, **procesy wiedzy**, opisują stwierdzenia przedstawione w tabeli 3.

Analiza ładunków czynnikowych pozwala na przyjęcie trzech kategorii **procesów** wiedzy: pierwsza odnosi się do (i) **dyskusji na poziomie wydziału**, druga do (ii) **dyskusji na poziomie departamentu**, a trzecia do (iii) **zmiany organizacyjnej na poziomie wydziału** warunkowanej uzyskiwaną wiedzą. Ostatnia kategoria nie pozwala jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy zmiana organizacyjna spowodowana jest decyzją podjętą z wykorzystaniem pro-

cesów deliberacji (w sposób kolektywny), czy też zostaje narzucona. Stanowi zatem kategorię ambiwalentną: do zmiany dochodzi na podstawie pozyskiwanych informacji, ale trudno ocenić jakość procesu, który do niej doprowadził. Podobnie jak w przypadku zasobów wiedzy, trzy kategorie procesów wiedzy nie są w pełni rozłączne, ponieważ wszystkie czynniki korelują pozytywnie z każdym pytaniem wyselekcjonowanym z ankiety.

4.2. Czynniki oddziałujące na zasoby i procesy wiedzy

Pierwszemu wymiarowi przedstawionemu w modelu teoretycznym – **wielkość organizacji** – odpowiada zmienna **liczba pracowników**, czyli zasobów kadrowych departamentu, w którym pracuje respondent w czasie przeprowadzania badania.

Drugi wymiar – **elastyczność struktury organizacyjnej** – opisuje stwierdzenie dotyczące formalizacji działania: „Jak często jest Panu/Pani trudno lub wydaje się to Panu/Pani niemożliwe, żeby wykonać swoją pracę z powodu: reguł i procedur panujących w Pana/Pani organizacji” oraz czynnik przedstawiony w tabeli 4 odpowiadający za częstotliwość zmian organizacyjnych.

Zawarte w tabeli 4 stwierdzenia zostały sformułowane w sposób negatywny i odpowiadają zmianom uznawanym przez pracowników za uciążliwe.

Tabela 5 przedstawia dwa czynniki odpowiadające stopniowi otwarcia i responsywności departamentów na potrzeby i naciski interesariuszy.

Tab. 4. Macierz rotowanych składowych – częstotliwość zmian organizacyjnych

W porównaniu z okresem sprzed 3 lat w moim departamencie:	Częstotliwość zmian organizacyjnych
zbyt często zmieniały się narzędzia i metody pracy	,959
zbyt często zmieniały się cele i zadania	,959

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu MUS.

⁶ Mimo korelacji wszystkich pytań z oboma czynnikami zdecydowano się na przeprowadzenie rotacji Varimax, która dała bardziej przejrzysty układ ładunków.

W tym wypadku rozłączność czynników jest dość duża i wskazuje na wyraźne rozróżnienie między współpracą z interesariuszami zewnętrznymi a współpracą z politykami. Ostatnie stwierdzenie koreluje na podobnym poziomie z obydwojema czynnikami, co wskazuje na odczuwanie silnej presji zewnętrznej na skutek podejmowania współpracy z podmiotami znajdujący-

mi się na zewnątrz organizacji, jak i reakcji na potrzeby wyrażane przez polityków – podstawowych interesariuszy i autorów celów działalności administracji.

Czynniki wymienione w tabeli 6 odpowiadają czwartemu wymiarowi modelu teoretycznego – związkom z otoczeniem.

Tab. 5. Macierz rotowanych składowych – wrażliwość na potrzeby interesariuszy

	Nastawienie na interesariuszy	
	zewnętrznych	politycznych
Mój wydział współpracuje z: ekspertami niezależnymi	,812	,003
Mój wydział współpracuje z: firmami doradczymi, badawczymi	,775	,076
Mój wydział współpracuje z: instytucjami naukowymi (szkoły wyższe, instytuty naukowe itd.)	,723	,104
Mój wydział współpracuje z: sektorem pozarządowym	,706	,001
Podjęte przez departament działanie poprzedzane jest konsultacjami z interesariuszami (przedstawicielami organizacji pozarządowych, pracodawcami oraz pozostałymi grupami objętymi działaniem)	,461	,195
Pod wpływem zmiany politycznej (wymiana ekipy politycznej ministerstwa po wyborach) w obrębie departamentu korygowane są cele i zakres zadań, aby jak najszybciej dopasować się do programu nowego kierownictwa politycznego ministerstwa	,039	,844
W moim wydziale: kierunki naszych działań zwykle ulegają zmianie pod wpływem zmian politycznych lub personalnych na poziomie ministerstwa	,031	,819
Odczuwam duży wpływ interesariuszy instytucjonalnych (organizacje pracodawców, pozarządowe, dziennikarze) na pracę mojego departamentu	,363	,375

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu MUS.

Tab. 6. Macierz rotowanych składowych – związki z otoczeniem

Jeżeli mam jakiś problem, to zwracam się o radę do osób reprezentujących:	Pomoc podmiotów zewnętrznych	Pomoc podmiotów zagranicznych	Pomoc instytucji wewnętrznych
firmy doradcze, badawcze	,844	,271	,058
ekspertów niezależnych	,831	,249	,007
sektor pozarządowy	,789	,191	,222
instytucje naukowe (szkoły wyższe, instytuty naukowe itd.)	,628	,300	,291
instytucje Unii Europejskiej	,245	,863	,112
zagraniczne instytucje administracji państwowej	,283	,840	,100
instytucje międzynarodowe	,337	,784	,245
inne instytucje, organizacje	-,023	-,033	,770
inne ministerstwa	,166	,380	,678
jednostki podległe ministerstwu	,282	,181	,677

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu MUS.

Analiza ładunków czynnikowych pozwala na wyraźne rozróżnienie kategorii podmiotów, z którymi kontaktują się respondenci, na podmioty zewnętrzne, zagraniczne podmioty publiczne oraz te, które znajdują się w danej strukturze administracji. Powiązane ze stwierdzeniem zdanie: „Jeżeli mam jakiś problem, to zwracam się o radę do osób reprezentujących: inne instytucje, organizacje” wskazuje, że pod pojęciem „inne organizacje” rozumiano podmioty administracyjnokontrolne, w tym NIK, ZUS, IPN, ABW itp.

Za wymiar szósty – system zarządzania wiedzą – odpowiada jedno stwierdzenie: „Bazy danych i materiały (**Intranet**), z których najczęściej korzystam w mojej codziennej pracy: znajdują się w Intranecie dostępnym dla wszystkich pracowników”.

W tabeli 7 zamieszczono stwierdzenia uznane za korespondujące z wymiarem siódmym modelu teoretycznego – **kulturą organizacyjną**.

Analiza odpowiedzi pozwala na wniosek mówiący o dominującej w organizacjach publicznych kulturze niedostatecznej współpracy lub nawet jej braku. Podkreślane są egoistyczne aspekty zachowań współpracowników oraz skłonność do ostracyzmu zawodowego w przypadku wyrażania odmiennych opinii. Pośrednio prowadzi to do indywidualizacji podczas realizacji zadań oraz do osłabiania więzi grupowych i nieumiejętności wykorzystywania dobrych stron działania zespołowego.

Analiza ładunków czynnikowych umożliwia wyodrębnienie trzech typów przywództwa w organizacji publicznej, określanych przez autorów mianem **kierownictwa demokratycznego, autokratycznego i nieingerującego** (Lewin, Lippit, White 1939, tab. 8). Za stosunkowo najkorzyst-

niejszy dla instytucji uznaje się typ kierownictwa demokratycznego, które motywuje podwładnych do kreatywnego i przemyślanego podejścia do wykonywanych zadań. Równocześnie, nie jest to kierownictwo, które pozostawia pracownikowi absolutną swobodę postępowania. Widoczna jest potrzeba przewodniczenia i reprezentacji wydziału oraz traktowania przywódcy jako wzoru do naśladowania. Kierownictwo demokratyczne pełni także ważną funkcję pasywnego informującego instancje wyższe o oczekiwaniach i postulatach pracowników.

Podkreślono, że kierownictwo nieingerujące nie interesuje się losem organizacji i jej członków, poprzez ogólny charakter nadzoru, odwołujący się wyłącznie do terminów realizacji. Uznano natomiast, że kierownictwo nieingerujące w dużo większym stopniu traktuje podwładnych jednakowo, odwołując się wyłącznie do procedur i regulaminów. Kierownictwo autokratyczne wykazuje pozytywne zależności z typowymi dla tego typu zachowaniami, koncentrującymi się wyłącznie na realizacji i terminowości zadań oraz nieustannie podkreślającymi swą zwierzchnią pozycję w układzie intraorganizacyjnym.

Zwierzchnicy badanych organizacji mają najwięcej cech kierownictwa demokratycznego, przy czym uwagę zwracają podkreślane bardzo często elementy charakterystyczne dla innych stylów kierowania; wyłączną koncentrację na zadaniach, podkreślanie nadrzędnej pozycji i równoczesne oddalenie od pracowników, które cechują styl pozostawiający swobodę. Ten pełen sprzeczności obraz składający się na opinię o kierownictwie organizacji niewątpliwie zasługuje na pogłębione badania umożliwiające wnikliwą analizę zjawiska.

Tab. 7. Macierz rotowanych składowych – kultura organizacyjna

W moim wydziale:	Kultura egoizmu i braku współpracy
jeśli ktoś popełni błąd, to zwykle jest to wykorzystywane przeciwko niemu	,735
czasami odrzuca się osoby o odmiennych poglądach	,637
trudno jest prosić innych współpracowników o pomoc	,680

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu MUS.

Tab. 8. Macierz rotowanych składowych – kierownictwo

	Style kierowania		
	kierownictwo demokratyczne	kierownictwo autokratyczne	kierownictwo nieingerujące
Kierownictwo mojego departamentu: skłania pracowników do wysuwania własnych pomysłów	,874	-,083	,079
Kierownictwo mojego departamentu: jest źródłem nowych idei, skłania do przemyśleń, można się od niego wiele nauczyć	,863	-,142	,163
Kierownictwo mojego departamentu: dba o to, aby pracownicy byli informowani o celach zespołu i jego roli w jednostce	,847	-,138	,127
Kierownictwo mojego departamentu: skłania do dyskusji grupowych i wdraża rozwiązania przyjęte przez grupę	,842	-,147	,130
Proszę powiedzieć, jak ogólnie ocenia Pan/i kierownictwo departamentu?	,831	-,239	,154
Kierownictwo mojego departamentu: respektuje samodzielność pracowników	,800	-,191	,196
Kierownictwo mojego departamentu: jest dobrym reprezentantem interesów kierowanego przez siebie zespołu wobec kierownictwa wyższego szczebla	,796	-,137	,188
Kierownictwo mojego departamentu: umie rozładować powstające w zespole napięcia i nieporozumienia	,772	-,269	,257
Kierownictwo mojego departamentu: dba wyłącznie o realizację zadań i nie interesuje go, jakim kosztem są one przez pracowników wykonywane	-,216	,863	-,110
Kierownictwo mojego departamentu: okazuje swoją władczą pozycję częściej, niż to jest konieczne	-,193	,856	-,149
Kierownictwo mojego departamentu: kieruje się wyłącznie własnym zdaniem, wydaje polecenia, ale ich nie uzasadnia	-,192	,730	,193
Kierownictwo mojego departamentu: nie ingeruje w działania poszczególnych pracowników, a jedynie scala wyniki ich pracy	,268	-,025	,800
Kierownictwo mojego departamentu: traktuje wszystkich jednakowo – w oparciu o przepisy i regulaminy	,355	-,088	,684
Kierownictwo mojego departamentu: koordynuje pracę przez uzgadnianie i odwoływanie się tylko do terminów	-,039	,524	,564

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu MUS.

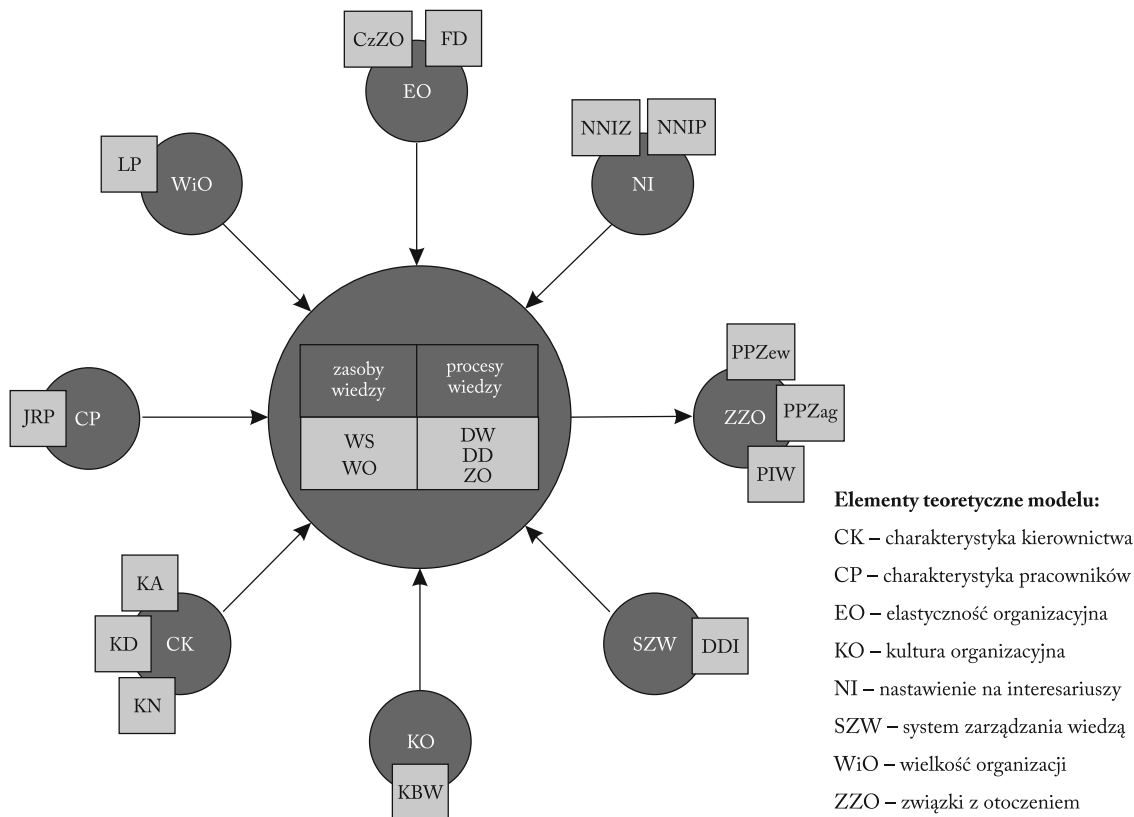
Wreszcie ostatni wymiar – charakterystykę pracowników opisują stwierdzenia dotyczące relacji ze współpracownikami w trakcie realizacji konkretnego zadania. Zawarte w tabeli 9 stwierdzenia zostały sformułowane w sposób negatywny i odpowiadają reakcjom uznawanym przez pracowników za niekorzystne. Podobnie jak w przypadku kultury organizacyjnej określają one duże trudności w pracy zespołowej i nadmierny indywidualizm mogący przerodzić się w egoizm oraz wysoką fragmentaryzację/atomizację działań urzędu.

Przedstawiony na rycinie 2 model jest graficzną ilustracją opisanych wcześniej macierzy rotowanych, w którym wymiary wyeksponowane w modelu teoretycznym zostały uzupełnione o czynniki zidentyfikowane w rezultacie analizy wyników badań ankietowych. Stanowi on próbę empirycznej eksplikacji modelu teoretycznego.

Tab. 9. Macierz rotowanych składowych – pracownicy

Jak często jest Panu/Pani trudno lub wydaje się to Panu/Pani niemożliwe, żeby wykonać swoją pracę z powodu:	Jakość relacji pracowniczych
innych pracowników	,835
niedostatecznej bądź nieodpowiedniej pomocy od innych pracowników	,794
przerywania pracy przez innych pracowników	,767

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu MUS.



Elementy empiryczne modelu:

CzZO – częste zmiany organizacyjne

DD – dyskusje wewnątrz departamentu

DDI – dostęp do Intranetu

DW – dyskusje wewnątrz wydziału

FD – formalizacja działania

JRP – jakość relacji pracowniczych

KA – kierownictwo autokratyczne

KBW – kultura braku współpracy i egoizmu

KD – kierownictwo demokratyczne

KN – kierownictwo nieingerujące

LP – liczba pracowników

NNIP – nastawienie na interesariuszy politycznych

PIW – pomoc instytucji wewnętrznych

PPZag – pomoc podmiotów zagranicznych

PPZew – pomoc podmiotów zewnętrznych

WO – wiedza operacyjna

WS – wiedza strategiczna

NNIZ – nastawienie na interesariuszy zewnętrznych

ZO – zmiana organizacyjna na poziomie wydziału

Ryc. 2. Empiryczny model organizacyjnego uczenia się

Źródło: opracowanie własne.

4.3. Testowanie modelu empirycznego – wyniki analizy regresji

Wstępna analiza zmiennych niezależnych wskazała na występowanie istotnej statystycznie korelacji między zmienną odpowiadającą na pytanie: „Jak często jest Panu/Pani trudno lub wydaje się to Panu/Pani niemożliwe, żeby wykonać swoją pracę z powodu: reguł i procedur panujących w Pana/Pani organizacji?”⁷, a trzynastoma pozostałymi zmiennymi niezależnymi. Nie dało to podstawy do wyeliminowania zmiennej, ponieważ test współliniowości (VIF) nie wykazał budzących wątpliwości wyników. Z podobnego względu nie wyeliminowano zmiennej kontrolnej **wiek**, która dość wysoko i istotnie statystycznie korelowała ze zmienną **staż pracy** i zmienną binarną **naczelnik** (czego należało się spodziewać). W konsekwencji do modelu włączono wszystkie 14 zmiennych niezależnych oraz 8 zmiennych kontrolnych. Wyniki regresji przedstawione są w tabeli 10⁸.

Jak można zauważyć, trzy zmienne niezależne odpowiadające za wymiar **kontakty z otoczeniem** nie pojawiają się w żadnym modelu. Brak istotnego statystycznie wpływu nie był spodziewany, szczególnie jeśli się weźmie pod uwagę wyniki dotychczasowych badań wskazujących na rolę rozbudowanych sieciowo kontaktów zewnętrznych organizacji w zdobywaniu i przetwarzaniu wiedzy (Bapuji, Crossan 2004). Jedną ze zmiennych w ramach wymiaru – **kontakty z podmiotami zewnętrznymi** pojawia się w innych specyfikacjach modelu, które nie uwzględniają z kolei zmiennych z kategorii **podejście do interesariusza**. Okazuje się, że – **współpraca z interesariuszami** oraz **pomoc podmiotów zewnętrznych** są w wysokim stopniu skorelowane. Tę współzależność uzasadnia powszechnie znany fakt, że „poszukiwanie pomocy” to swista konkretyzacja kategorii „współpraca” – wymaga kontaktowania się i podejmowania działań razem z podmiotem, od którego wsparcie jest oczekiwane.

⁷ Możliwe odpowiedzi na to pytanie bazują na pięciostopniowej skali Likerta, gdzie 1 oznacza „mniej niż raz w miesiącu lub nigdy”, a 5 „kilka razy dziennie”.

⁸ Kolumna „Beta” przedstawia standaryzowany współczynnik regresji, a „Wartość p” – poziom istotności.

Interesującym wynikiem jest to, że zmienne **wykształcenie** nie wykazała istotnego wpływu na żadną ze zmiennych zależnych, co stoi w sprzeczności z powszechnie przyjmowanym poglądem, tym bardziej, że współczynniki jej korelacji ze wszystkimi pozostałymi determinantami znajdują się na dość niskich poziomach. Wydaje się, że wykształcenie pracowników powinno wykazywać wysoką przynajmniej z poziomem wiedzy operacyjnej. Wyjaśnienie tego faktu powinno uwzględnić, że wykształcenie jest tylko jednym z elementów szeroko pojętego doświadczenia i niekoniecznie bezpośrednio przekłada się na kompetencje pracownika. Należy też zaznaczyć, że pytania, w ramach czynników stanowiących zmienne zależne, odnoszą się do opinii na temat ogólnego poziomu procesów i zasobów wiedzy wszystkich pracowników w organizacji – ocena ta w niewielkim stopniu może być zależna od wykształcenia lub nie zależeć od niego w ogóle. Wydaje się jednak, że ta kwestia musi być poddana wnikliwszym badaniom.

Współczynnik determinacji modeli wydaje się stosunkowo niski, potwierdzając tezę, że organizacyjne uczenie się jest zjawiskiem złożonym i trudnym do uchwycenia prostym modelem regresji, który nie uwzględnia endogeniczności zmiennych przyjętych za niezależne, rekursywności i sprzężeń zwrotnych (Senge 1990). Trzeba też pamiętać, iż w aspekcie analizy ilościowej nie wszystkie wymiary czynników wpływających na organizacyjne uczenie się zostały uwzględnione w kwestionariuszu badania MUS 2011. Wreszcie sam model teoretyczny, na którym opierają się autorzy artykułu, stanowi tylko przybliżenie ukazanych hipotez i może nie uwzględniać wszystkich zmiennych wpływających na wyjaśniane zjawisko. Na tym etapie badań należy zwrócić uwagę na istotną korelację między zmiennymi z kompleksu **zasoby wiedzy** oraz **procesy wiedzy**⁹, co pozwala potwierdzić powyższe uwagi i wzmocnić wniosek o silnej współzależności elementów infrastruktury wiedzy w każdej organizacji: „(...) infrastruktura systemu zarządzania wiedzą to wielowymiarowa konstrukcja, na którą skła-

⁹ Z natury modelu czynnikowego wynika zerowa korelacja między czynnikami w ramach kompleksów.

Tab. 10. Wyniki regresji

Wymiar	Wiedza strategiczna		Wiedza operacyjna		Dyskusje na poziomie wydziału		Dyskusje na poziomie departamentu		Zmiana organizacyjna na poziomie wydziału	
	Beta	Wartość p	Beta	Wartość p	Beta	Wartość p	Beta	Wartość p	Beta	Wartość p
(Stała)	,406		,000		,000		,000		,000	
1. Liczba pracowników	-,054	,018	,046	,047			-,118	,000		
2. Zbyt częste zmiany organizacyjne					,045	,043			,066	,005
Formalizacja działania	-,147	,000					-,153	,000	-,093	,001
3. Nastawienie na interesariuszy politycznych	,091	,000	,063	,006	,067	,003			,136	,000
Nastawienie na interesariuszy zewnętrznych	,080	,001	,052	,022	,044	,046	,187	,000	,098	,000
6. Intranet	,072	,002	,128	,000	,078	,000	,086	,000	,122	,000
7. Kultura braku współpracy i unikania ryzyka			-,224	,000	-,374	,000	-,049	,035		
9. Kierownictwo nieinżynierskie			,059	,010			,054	,015	,084	,000
Kierownictwo demokratyczne	,134	,000					,185	,000	,087	,000
Kierownictwo autokratyczne			,090	,000	,053	,016	-,051	,023		
10. Niska jakość relacji między pracownikami	-,105	,000	-,156	,000					,062	,019
Departament Obsługowy	,125	,000	,070	,003	,100	,000				
Departament Merytoryczny							-,070	,003	-,062	,010
Departament Strategiczny										
Wiek	,074	,002								
Staż pracy	,049	,034					-,057	,013		
Mężczyzna					,104	,000	,121	,000	,064	,007
Naczelnik	,082	,000								
R ²	,139		,128		,181		,152		,072	

Źródło: opracowanie własne.

dają się: a) instytucjonalna architektura o charakterze sieciowym, b) aktorzy poruszający się w przestrzeni wytyczonej przez ową architekturę, c) zestaw bodźców służących otwarciu systemu instytucjonalnego oraz jego aktorów na internalizację i pełniejsze wykorzystanie wiedzy, d) otwartość systemu oznaczająca zarówno zdolność do wchłaniania bodźców zmiany (izomorfizm refleksyjny), jak i umiejętność zachowania dynamicznej równowagi (relacja między zewnętrznymi bodźcami, adaptacją środowiskową a wewnętrzną integralnością systemu), e) mechanizm zwrotnej refleksyjności rozumiany jako zdolność do krytycznej refleksji nad jakością podejmowanych działań oraz zdolność do rekonfiguracji zasobów i wzorców wiedzy w celu lepszego ich wykorzystania” (Mazur 2008, s. 56).

Jeśli chodzi o pierwszy wymiar modelu teoretycznego – **wielkość organizacji** – to jego wpływ na zmienne związane z infrastrukturą wiedzy organizacyjnej wydaje się niejednoznaczny. Zgodnie z hipotezą wymiar ten wykazuje negatywny wpływ na zmienne **wiedza strategiczna** oraz **dyskusje na poziomie departamentu**. W pierwszym wypadku można tłumaczyć to trudnościami, jakie mieli respondenci podczas charakteryzowania innych pracowników w większych departamentach, i niską spójnością grupową (choć występująca pozytywna korelacja między zmienną opisywaną a zmienną „niska jakość relacji między pracownikami” nie wykazuje istotności statystycznej). W drugim wypadku, sama liczba pracowników stanowi barierę techniczną dla efektywności dyskusji na poziomie departamentu. Problemатyczny wydaje się pozytywny współczynnik w modelu wyjaśniającym poziom **wiedzy operacyjnej** – może to wskazywać na konieczność wygenerowania skutecznych mechanizmów pracy w grupie w większych departamentach.

Jeden z czynników odpowiadających za drugi wymiar modelu – **elastyczność organizacyjna**, czyli zbyt częste zmiany organizacyjne – nie wykazuje wpływu na **wiedzę strategiczną** oraz **dyskusje na poziomie departamentu**, pozytywnie wpływając na **dyskusje na poziomie wydziału**. Może to wynikać z konieczności akomodacji częstych zmian poprzez intensywną wymianę informacji w grupie współpracowników i zwiększenia częstotliwości dyskusji bę-

dących konsekwencją frustracji wywołanej częstymi rekonfiguracjami celów i obowiązków. Pozytywna zależność między tą zmienną a zmianą organizacyjną na poziomie wydziału wydaje się oczywista i wynika z naturalnej niechęci pracowników wszelkich organizacji publicznych do częstych zmian powiązanej z przypisywanym urzędnikom konserwatyzyzmem. Jest on niejako naturalną cechą wszystkich struktur i zachowań administracyjnych przejawiającym się w daleko posuniętej niechęć do zmian i bezwładzie, formalizmie i biurokracji oraz zwalczaniu nowych inicjatyw. Niemniej funkcjonowanie w warunkach permanentnej zmiany okazuje się nieuniknionym etapem, na którym znajduje się współczesna polska administracja „(...) Aparat państwa musi dziś w warunkach globalizacji oraz szybkiego przepływu informacji być bardziej sprawny niż kiedyś, gdy tej zmienności w świecie zewnętrznym – a w konsekwencji także w administracji państwowej – było znacznie mniej” (Kulesza 2010).

Pytanie: „Jak często jest Panu/Pani trudno lub wydaje się to Panu/Pani niemożliwe, żeby wykonać swoją pracę z powodu: reguł i procedur panujących w Pana/Pani organizacji?” zakodowane w tabeli jako **formalizacja działania** wykazuje wyraźne ujemne powiązanie z **wiedzą strategiczną, dyskusjami na poziomie departamentu** oraz **zmianą organizacyjną**. Zapewne tłumaczy to fakt, że nadmierna formalizacja prowadzi do skupienia się na drugorzędnych problemach, zmniejszając możliwości akumulowania wiedzy, utrudniając komunikację, szczególnie w większych jednostkach organizacyjnych, i ograniczając potencjał do generowania korzystnej zmiany organizacyjnej.

Zmienna **nastawienia na interesariuszy politycznych** wpływa pozytywnie na wszystkie zmienne zależne, oprócz **dyskusji na poziomie departamentu**. Zjawisko to odnosi się do hipotezy pozytywnego wpływu otwarcia organizacji na potrzeby swoich głównych interesariuszy (w tym wypadku polityków, ale także mediów i innych podmiotów), na mechanizmy organizacyjnego uczenia się. Słuszność hipotezy wzmacnia dodatkowo oddziaływanie zmiennej **nastawienia na interesariuszy zewnętrznych** na wszystkie elementy infrastruktury uczenia się. Obie zmienne, traktowane łącznie, potwierdzają

hipotezę o korzystnym wpływie poziomu usieciowienia organizacji na te procesy.

Dysponowanie technicznymi instrumentami systemu zarządzania wiedzą (zmienna **Intranet**) i posiadanie ich pozytywnie wpływa na mechanizmy uczenia się w organizacji, potwierdzając dużą część wniosków płynących z dotychczasowych badań przeprowadzanych wśród podmiotów prywatnych.

Zgodnie z postawioną hipotezą, kultura organizacyjna (wymiar 7) wykazująca niechęć wobec spolaryzowanych punktów widzenia nie sprzyja wymianie poglądów, akumulacji użytecznej wiedzy i w konsekwencji warunkowanej nią zmianie organizacyjnej.

Analiza kolejnego wymiaru czynników organizacyjnych wskazuje, że różne style kierowania oznaczają korzystny efekt, jeśli chodzi o rozmaite elementy infrastruktury wiedzy. Kierownictwo departamentu, które **w działaniu przypomina styl nieingerujący** (*laissez faire*) wpływa pozytywnie na **wiedzę operacyjną** oraz **dyskusje na poziomie departamentu** i **zmianę organizacyjną na poziomie wydziału**. **Kierownictwo demokratyczne** (styl transformacyjny – ideowy) także wpływa dodatnio na wymienione dwie zmienne w kompleksie procesów wiedzy oraz na **wiedzę strategiczną**, co potwierdza wyniki dotychczasowych badań (Garcia-Morales 2008). Jednocześnie współczynniki przy tej zmiennej zwykle są najwyższe spośród zmiennych w ramach wymiaru **kierownictwo**, a więc, statystycznie rzecz biorąc, ten styl kierowania jest najskuteczniejszy dla wzmocnienia cech organizacji uczącej się. **Kierownictwo autokratyczne** (styl przypominający transakcyjny) wykazuje pozytywny wpływ na **wiedzę operacyjną** oraz na **dyskusje na poziomie wydziału**. Do pewnego stopnia taki wynik pozostaje w zgodzie z wnioskami z poprzednich badań (Zagoršek, Dimovski, Škerlavaj 2009). Negatywny wpływ zmiennej na **dyskusje na poziomie departamentu** wydaje się łatwy do wyjaśnienia, gdyż elementem definicyjnym tego stylu kierowania jest niechęć do dyskusji, zastąpionych systemem sztywnych reguł i nakazów (Avolio, Bass 1991).

Niska ocena dotycząca innych pracowników, na jaką wskazuje czynnik wprowadzony w ramach ostatniego wymiaru determinant uczenia się, a odnoszący się do **jakości relacji pracow-**

niczych, wykazuje negatywny związek z **wiedzą strategiczną** oraz **wiedzą operacyjną**. Konstatacja ta wydaje się zgodna z powszechnym przekonaniem oraz, do pewnego stopnia, wynika ze sposobu konstrukcji pytań w ankiecie, w większości odnoszących się do oceny efektywności działania całego departamentu: pracownicy danej jednostki organizacyjnej nie mają dobrego zdania o pozostałych wydziałach i wykazują tendencję do niskiej oceny kompetencji osób w nich zatrudnionych.

Pozytywny związek ze zmianą organizacyjną może wskazywać na przychylny stosunek urzędników, często sfrustrowanych działaniami innych departamentów wobec najbliższych współpracowników, do reorganizacji pozwalającej na wprowadzanie zmian warunkowanych wiedzą (pomocnicza hipoteza „oblężonej twierdzy”).

Kierunek wpływu zmiennych kontrolnych jest nieco trudny do interpretacji. To zrozumiałe, że **naczelnicy** mają silniejsze przekonanie o dobrym poziomie zasobów strategicznych, więcej też dyskutują ze zwierzchnikami oraz z podwładnymi jako naturalni łącznicy między tymi poziomami organizacyjnymi. Pozytywny wpływ **wieku** oraz **stażu pracy** na **wiedzę strategiczną** także wydaje się oczywisty, lecz wpływ negatywny **stażu pracy** na **dyskusje na poziomie departamentu** może stwarzać spore problemy interpretacyjne. Co prawda, można założyć, że pracownicy o większym stażu rzadziej odbywają rozmowy z kierownictwem ze względu na dobrą znajomość swoich obowiązków i sposobów radzenia sobie z problemami, co chyba jednak tylko częściowo wyjaśnia ukazany fenomen.

Niepokojący jest negatywny wpływ pracy w **departamencie strategicznym** na dyskusje na poziomie departamentu oraz na **zmianę organizacyjną**, jako że właśnie te departamenty regularnie mierzą się z najpoważniejszymi wyzwaniami programowania polityk publicznych. Pozytywny wpływ zmiennej **departament merytoryczny** na **wiedzę operacyjną** był spodziewany – klasyczne organizacje wdrażające polityki z natury rzeczy lepiej wykonują działania rutynowe. Dodatni współczynnik przy zmiennej **departament obsługowy** w modelu wyjaśniającym poziom **wiedzy strategicznej** wynika prawdopodobnie z poczucia jasno określonego celu występującego w organizacjach obsługowych.

Pozytywny wpływ zmiennej na częstotliwość **dyskusji na poziomie wydziału** wynikać może z konieczności częstej komunikacji w przypadku występowania potrzeby szybkiego rozwiązania pojawiającego się problemu.

Analiza wyników z perspektywy czynników zależnych wskazuje, że na poziom **wiedzy strategicznej** w najwyższym stopniu pozytywnie wpływa zmienna **kierownictwo demokratyczne**, a negatywnie zmienna **formalizacja działania**.

Najważniejszymi barierami dla zdobywania **wiedzy operacyjnej** jest **kultura braku współpracy i unikania ryzyka** i niska **jakość relacji między pracownikami**. Najważniejszą pozytywną determinantą tej zmiennej pozostaje **Intranet**.

Najważniejszą destymulantą dla **dyskusji na poziomie wydziału** ponownie jest **kultura braku współpracy i unikania ryzyka**, a pośród stymulant pierwszoplanową rolę odgrywają dwie zmienne kontrolne: **naczelnik, departament obsługi** oraz zmienna **Intranet**.

Dyskusje na poziomie departamentu są pozytywnie zależne w najwyższym stopniu od **współpracy z interesariuszami i demokratycznego kierownictwa** (wyraźnie pozytywnie wpływa na nie również zmienna kontrolna **naczelnik**). Czynnikiem ten jest natomiast negatywnie zależny od zmiennej **formalizacja działania**.

Całościowo ujmowana **zmiana organizacyjna** jest najslabiej tłumaczona przez zmienne wykorzystane w modelu (najniższy współczynnik determinacji). Pośród zmiennych istotnych najwyższy pozytywny współczynnik występuje przy zmiennych **naciski polityczne** oraz **Intranet**. Jedynie dwie zmienne wykazują negatywny wpływ na **zmianę organizacyjną** – są to **formalizacja działania** oraz zmienna kontrolna **departament strategiczny**.

5. Podsumowanie

Powszechnie dominujący pogląd, że wiedza to intelektualny kapitał umożliwiający uczenie się nowych rzeczy, rozwiązywanie problemów i tworzenie kluczowych kompetencji, stwarza wiele nowych wyzwań dla organizacji publicznych. Sprostać im mają odpowiednie procesy zarządzania wiedzą polegające na jej zdobywaniu, gromadzeniu i rozpowszechnianiu wśród

użytkowników. Tym samym integrują one organizację poziomo i umożliwiają współpracę we wszystkich obszarach jej funkcjonowania.

Skuteczne zarządzanie wiedzą determinują także jej zasoby w organizacji publicznej. Zainteresowani jego wdrożeniem muszą się wykaazać nie tylko znajomością samej koncepcji i własnej organizacji, lecz także rozumieć istotę przeobrażeń, jakie dokonują się w biznesie, gospodarce i szeroko rozumianym otoczeniu, oraz rosnącą rolę wiedzy. Specyfiką współczesnego sektora publicznego jest podejmowanie bardzo złożonych, strategicznych problemów; w najbliższym czasie liczyć się będzie integrowanie wielu dziedzin wiedzy: prawniczej, ekonomicznej i menadżerskiej z szeregiem umiejętności miękkich.

Zarządzanie wiedzą polega na zapewnianiu administracji publicznej takich zasobów i działań, które zdeterminują jej sprawność. W powyższym tekście często odwoływano się do takich pojęć jak: kultura organizacyjna, kierownictwo, technologia, organizacja, ocena zasobów i procesów wiedzy, motywacja pracowników. Determinanty zarządzania wiedzą mogą być kształtowane świadomie lub stać się przedmiotem zainteresowania przy okazji innych działań w organizacji: na przykład inicjatywy, których celem jest wprowadzenie otwartej kultury organizacyjnej, nie muszą być bezpośrednio motywowane zarządzaniem wiedzą, ale ich wpływ na ten proces jest kluczowy. Przeprowadzona analiza dowodzi, że istotną barierą dla procesu uczenia się polskiej administracji centralnej są ograniczenia prawne i organizacyjne, zdefiniowane jako formalizacja działania. Dużą trudnością, wpływającą na jego skuteczność w administracji publicznej jest kultura organizacyjna, którą cechuje pasywność i niechęć do podejmowania ryzyka. Bariereę tę wzmacnia niska skłonność do praktyk innowacyjnych, a także do kooperacji między pracownikami lub strukturami organizacyjnymi. Pozytywna korelacja zmiennej „naciski polityczne” oraz otwartość na otoczenie administracyjne, w tym na współpracę z ekspertami, świadczą o przywiązywaniu dużej wagi przez pracowników administracji do przywództwa politycznego.

Ze względu na wyraźną specyfikę administracji publicznej oraz wymienione czynniki imple-

mentowanie rozwiązań z zakresu zarządzania wiedzą wymaga spełnienia szeregu warunków brzegowych. W celu umożliwienia wprowadzenia zarządzania wiedzą w strukturach administracyjnych konieczne jest stworzenie odpowiedniej infrastruktury, wprowadzenie zmian prawnych i do pewnego stopnia kulturowych (zwyczajowych), które wpłyną na system bodźców oddziaływujących na biurokratów. Warto w tym miejscu ponownie powołać się na fragment raportu OECD (2000, s. 8), zwracający uwagę na dwie kategorie problemów, które muszą zostać przezwyciężone, aby wprowadzenie systemu zarządzania wiedzą w administracji publicznej było skuteczne i nie zagrażało wykonywaniu funkcji, dla których została ona powołana:

- Poprawa bodźców i procesów wewnętrznych: spłaszczanie struktur, nagradzanie dziełnia się wiedzą, budowanie społeczności praktyków itp., będą konieczne, aby wprowadzić kulturę nauki.
- Antycypacja: wprowadzenie sprzężeń zwrotnych i konsultacje na temat wyników polityk publicznych muszą znaleźć się w centrum procesu uczenia się. Ze względu na skomplikowanie i niejednoznaczność owych wyników konieczna jest poprawa komunikacji z obywatelami i interesariuszami.

Zaproponowana w artykule identyfikacja czynników wpływających na wybrane aspekty organizacyjnego uczenia się, w wymiarach wielkości organizacji, elastyczności jej struktury, stylów zarządzania, związków z otoczeniem, interesariuszami oraz kultury organizacyjnej i charakterystyki pracowników, jest w dużej mierze uszczegółowieniem i poszerzeniem argumentacji, do których odwołują się badacze problematyki implementacji zarządzania wiedzą w organizacjach publicznych.

Modelowe ujęcie czynników, poparte statystycznymi analizami danych empirycznych, pozwala na formułowanie dalszych argumentacji i płaszczyzn dyskursu dotyczących znaczenia oraz istoty organizacyjnego uczenia się w kontekście złożonych i kompleksowych działań podejmowanych przez współczesne państwo.

Bibliografia

- Ahn Y., Park S., Jung J. (2009). „A case study on knowledge management of Busan Metropolitan City”, *Advances in Developing Human Resources*, nr 11 (3).
- Ajmal M., Helo P., Kekale T. (2010). „Critical factors for knowledge management in project business”, *Journal of Knowledge Management*, nr 14 (1).
- Askim J., Johnsen A., Christophersen K.A. (2007). „Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiences from Norwegian municipal benchmarking networks”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 18.
- Avolio B.J., Bass B.M. (1991). *The Full Range Leadership Development Programs: Basic and Advanced Manuals*. Binghamton, NY: Bass, Avolio and Associates.
- Bapuji H., Crossan M. (2004). „From questions to answers: Reviewing organizational learning research”, *Management Learning*, nr 35 (4).
- Barczak B., Bartusik K., Bińczycki B., Kozina A. (2009). „Przegląd metod badania struktur organizacyjnych przedsiębiorstw”, w: A. Stabryła (red.), *Doskonalenie struktur organizacyjnych przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy*. Warszawa: C.H. Beck.
- Butler T., Murphy C. (2007). *Implementing Knowledge Management Systems in Public Sector Organisations: A Case Study of Critical Success Factors*. ECIS 2007 Proceedings. Paper, nr 112.
- Chen Ch., Huang J. (2007). „How organizational climate and structure affect knowledge management – The social interaction perspective”, *International Journal of Information Management*, nr 27.
- Chou Sh.W., Wang S.J. (2003). „Quantifying ‘ba’: An investigation of the variables that are pertinent to knowledge creation”, *Journal of Information Science*, nr 29 (3).
- Fard H., Rostamy A., Taghiloo T. (2009). „How types of organisational cultures contribute in shaping learning organisations”, *Singapore Management Review*, nr 31 (1).
- Feng K., Chen E., Liou W. (2004/2005). „Implementation of knowledge management systems and firm performance: An empirical investigation”, *Journal of Computer Information Systems*, nr 45 (2).
- Garcia-Morales V. (2008). „Influence of transformational leadership on organizational innovation and performance depending on the level of organizational learning in the pharmaceutical sector”, *Morales Journal of Organizational Change Management*, nr 21 (2).
- Garcia-Morales V., Matias Reche F., Hurtado Torres N. (2008). „Influence of transformational

leadership on organizational innovation and performance depending on the level of organizational learning in the pharmaceutical sector”, *Journal of Organizational Change Management*, nr 21 (2).

Girard J., McIntyre S. (2010). „Knowledge management modeling in public sector organizations: A case study”, *International Journal of Public Sector Management*, nr 23 (1).

Goel A.K., Sharma G.R., Rastogi R. (2010). „Knowledge management implementation in NTPC: An Indian PSU”, *Management Decision*, nr 48 (3).

Gorry G.A. (2008). „Sharing knowledge in the public sector: Two case studies”, *Knowledge Management Research & Practice*, nr 6.

Kiessling T.S., Richey R.G., Meng J., Dabic M. (2009). „Exploring knowledge management to organizational performance outcomes in a transitional economy”, *Journal of World Business*, nr 44.

Kjærgaard A., Kautz K. (2008). „A process model of establishing knowledge management: Insights from a longitudinal field study”, *Omega. The International Journal of Management Science*, nr 36

Kruger C.J., Johnson R.D. (2010). „Principles in knowledge management maturity: A South African perspective”, *Journal of Knowledge Management*, nr 14 (4).

Kulesza M. (2010). „Reforma administracji jest równie ważna jak finansów publicznych”, *The Times Polska* z 1 lutego.

Kulkarni U., Ravindran S., Freeze R. (2006/2007). „A knowledge management success model: Theoretical development and empirical validation”, *Journal of Management Information Systems*, nr 23 (3).

Levy M., Pliskin N., Ravid G. (2010). „Studying decision processes via a knowledge management lens: The Columbia space shuttle case”, *Decision Support Systems*, nr 48.

Lin H.F., Lee G.G. (2006). „Effects of socio-technical factors on organizational intention to encourage knowledge sharing”, *Management Decision*, nr 44 (1), ABI/INFORM Global.

Llorens Montes F.J., Ruiz Moreno A., Garcia-Morales V. (2005). „Influence of support leadership and teamwork cohesion on organizational learning, innovation and performance: An empirical examination”, *Technovation*, nr 25.

Mazur S. (2008). „Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej”, w: A. Haber, M. Szałaja (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: PARP.

McNabb D.E. (2006). *Knowledge management in the public sector*. Armonk-London: M.E. Sharpe.

Mikuła B. (2006). *Organizacje oparte na wiedzy*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Monavvarian A., Kasaei M. (2007). „A KM model for public administration: The case of Labour Ministry”, *VINE: The Journal of Information and Knowledge Management Systems*, nr 37 (3).

Możdżeń M. (2011). „Co stoi na przeszkodzie skutecznego zarządzania wiedzą w administracji publicznej”, w: S. Mazur (red.), *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*. Kraków: Wydawnictwo MSAP/UEK.

Nonaka I., Takeuchi H. (2000). *Kreowanie wiedzy w organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.

Olejniczak K. (red.). *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, w druku.

Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., Widła-Domaradzki Ł. (2010). *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*. Raporty i analizy EUROREG 4/2010. Warszawa: EUROREG – Uniwersytet Warszawski; www.euroreg.uw.edu.pl [dostęp: 28.08.2012].

Pérez López S., Montes Peón J.M., Vazquez Ordás C.J. (2006). „Human resource management as a determining factor in organizational learning”, *Management Learning*, nr 37 (2).

Pfeffer J., Sutton R.I. (2000). *Knowing-Doing Gap*. Harvard, NY: Harvard Business School Press.

Polanyi M. (2002). *The Tacit Dimension*. Chicago: The University of Chicago Press.

Probst G., Raub S., Romhardt K. (2002). *Zarządzanie wiedzą w organizacji* (tłum. K. Wacowska). Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Ruiz Moreno A., Garcia Morales V., Llorens Montes F.J. (2005). „Learning during the quality management process. Antecedents and effects in service firms”, *Industrial Management & Data Systems*, nr 105 (8).

Senge P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Currency Doubleday.

„The Learning Government: Introduction and draft results of the survey of Knowledge management practices in ministries/departments/agencies of central Government – OECD, GOV/PUMA” (2003). Nr 1. Dokument sporządzony na podstawie: 27th Session of the Public Management Committee, 3–4 kwietnia.

Watson H.J., Carte T.A. (2000). „Executive information system in government organizations”, *Public Productivity and Management Review*, nr 3

Yeung A.C., Lai K.H., Yee R.W. (2007). „Organizational learning, innovativeness, and organization-

al performance: A qualitative investigation”, *International Journal of Production Research*, nr 45 (11)

Zagoršek H., Dimovski V., Škerlavaj M. (2009). „Transactional and transformational leadership impacts on organizational learning”, *Journal of East European Management Studies*, nr 2.

Zheng W., Yang B., McLean G. (2010). „Mediating role of knowledge management”, *Journal of Business Research*, nr 63.

Factors determining knowledge assets and processes. Selected problems of organizational learning of public organizations

The article has been developed on the basis of an organizational learning model, created as a combination of the analysis of knowledge assets and processes, and of a list of organizational barriers working against effective learning within public organizations. The authors also use the results of a detailed study of the phenomenon of organizational learning in the public sector, conducted in 2011 as a part of the project “Learning Ministries”. The survey was conducted among the employees of Polish ministries. The aim of the article is to identify a set of fundamental factors influencing the processes of accumulating and using knowledge by the public sector. The authors also assess - in the framework of two theoretical dimensions that are divided into five empirical dimensions - the influence of the identified factors on the above-mentioned processes. The research methodology is based on factor analysis (Principal Component Analysis – PCA) conducted in order to identify the factors that describe knowledge assets and processes, and the dimensions of barriers for organizational learning. The next step consists in conducting a linear regression analysis (Ordinary Least Squares method – OLS) to identify the most important properties affecting knowledge assets and processes. The results show that there is a clear relationship between the dimensions of organizational learning and organizational culture, the characteristics of leaders and employees, as well as relations with the external environment and organizational flexibility.

Key words: organizational learning model, knowledge management, knowledge assets, knowledge processes, public sector, public administration.

Wybór tekstów klasycznych

Mitchell Dean

Rządzenie społeczeństwem. Opowieść o dwóch potworach z wprowadzeniem Boba Jessopa

Mitchell Dean jest profesorem socjologii na Uniwersytecie Newcastle w Australii. Powszechnie cieszy się opinią jednego z najwybitniejszych anglosaskich naukowców zajmujących się zagadnieniem rządności w oparciu o dorobek Michela Foucault oraz innych filozofów francuskich poświęcających się tej problematyce. Profesor Dean znacząco poszerzył zakres wykorzystania koncepcji Foucaulta, w szczególności poprzez wzbogacenie jego teoretycznych i metodologicznych zaleceń dotyczących badań empirycznych nad rządnością (zob. Dean 1994, 2009a i b). Wciąż pozostając pod silnym wpływem francuskiego filozofa, ostatnio Dean zaczął także zajmować się analizą prac współczesnych teoretyków, takich jak Ulrich Beck, Michael Hardt, Toni Negri i Giorgio Agamben, krytykując najnowszą myśl społeczną i polityczną za indywidualizację i kosmopolityzm oraz globalizację (zob. np. Dean 2007 oraz niniejszy artykuł). Dean specjalizuje się w politycznej i historycznej socjologii, krytycznej myśli społecznej i politycznej oraz badaniach nad praktykami rządzenia występującymi w liberalnych demokracjach. Artykuł, który został przetłumaczony z myślą o tym numerze kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*, przybliży jego ostatnie prace oraz postara się uzmysłowić czytelnikom ich znaczenie.

Mitchell Dean jest obywatelem Australii, urodzonym w 1955 r. Tytuł licencjata, z socjologii, uzyskał na Uniwersytecie Nowej Południowej Walii w 1977 r. Niedługo potem otrzymał stypendium rządu australijskiego umożliwiające mu podjęcie studiów magisterskich w Wielkiej Brytanii w latach 1979–1980. Po powrocie do Australii podjął badania związane z przygotowaniem rozprawy doktorskiej. Doktorat z socjologii uzyskał na Uniwersytecie Nowej Południowej Walii w 1988 r. Jego praca została opublikowana w 1991 r. pod tytułem, *Natura ubóstwa: ku liberalnej genealogii rządzenia* (została ponownie wydana w 2010 r). Łączy ona perspektywę zakreśloną przez Polanyia w analizie postaci nędzarza z szerszą analizą historyczną ujmującą ubóstwo jako zjawisko historyczne, sygnalizujące zmianę charakteru rządu lub rządzenia. Dean wiąże swoje rozważania nad tym zagadnieniem z dyskusjami, które toczyły się w Wielkiej Brytanii pod koniec XVIII w. Jego zdaniem spowodowały one odejście od traktowania przez Tudorów ubóstwa w kierunku bardziej represyjnej polityki wobec ubogich, nowoczesnego, liberalniejszego rozwiązywania tego rodzaju problemów. Wiązało się to z łączeniem polityki rynku pracy, polityki rodzinnej, działań profilaktycznych i mechanizmów dyscyplinujących mających na celu budowanie poczucia odpowiedzialności wśród biednych. Niektóre kluczowe kwestie tej dysertacji skrótkowo przedstawiono w niniejszym artykule – przede wszystkim te dotyczące angielskich reform „Prawa ubogich” z 1834 r. Jego zmiana skutkowałą centralizacją pomocy dla biednych mającą na celu skuteczniejsze zarządzanie siłą roboczą, ograniczanie zasiłków traktowanych jako alternatywa dla zatrudnienia oraz budowanie poczucia odpowiedzialności mężczyzn za utrzymanie rodzin.

Jego następną znaczącą pracą, która wciąż pozostaje oryginalna, stymulująca i prowokacyjna, była publikacja poświęcona Michelowi Foucault, jego podejściu do historii, historiografii i badań historycznych, ze szczególnym uwzględnieniem technik badania (Dean 1994). Równie znaczącą pozycję w jego dorobku zajmuje podręcznik (obecnie ukazuje się jego drugie wydanie po wyczerpaniu nakładów pochodzących z kilku wznowień) pt. *Rządność: władza i rządzenie w nowoczesnym społeczeństwie* (2009a). Stanowi on doskonałe wprowadzenie do badań nad rządnością oraz okazuje się przydatny w bardzo wielu dziedzinach badawczych, w tym studiach nad rządzeniem i współrządzeniem, biopolityką, neoliberalizmem, interesami narodowymi, suwerennością, ryzykiem i zarządzaniem refleksyjnym oraz rządami autorytarnymi. Inną wybitną pracą Deana jest podręcznik *Zarządzanie społeczeństwem: polityczne perspektywy rządzenia w wymiarze krajowym i międzynarodowym* (2007). Obejmuje on szeroki zakres tematów odnoszących się między innymi do natury polityki, braku rządności, autorytarnego liberalizmu, suwerenności i przemocy, stanu wyjątkowego oraz liberalnej demokracji.

Mitchell Dean wykładał socjologię na sześciu uniwersytetach australijskich. W 2010 r. objął Katedrę Socjologii na Uniwersytecie w Newcastle. Był jednym z założycieli Centrum Badań nad Wykluczeniem Społecznym na Uniwersytecie Macquarie oraz przewodniczącym jego zarządu. Pełnił także funkcję profesora w Katedrze Zarządzania, Filozofii i Polityki w Kopenhaskiej Szkole Biznesu (w latach 2002–2003), jak również gościnnie wykładał na wielu uniwersytetach w Europie i Północnej Ameryce. Z Barrym Hindessem, brytyjskim socjologiem pracującym na Narodowym Uniwersytecie Australijskim, wydawał pierwsze porównawcze prace dotyczące rządności (Dean, Hindess 1998). Przedmiotem analiz w nich opisywanych były ważne dla Australii zagadnienia, takiej jak: edukacja, bezrobocie, społeczność gejów, polityka gospodarcza, makroekonomia, społeczeństwo obywatelskie. Wspólnie z Paulem Henmanem był wiodącym ekspertem w projekcie Australijskiej Rady Badawczej poświęconym e-rządzeniu, obywatelskości i polityce publicznej. Obecnie prowadzi badania nad technologiami działania i współzarządzania w sektorze publicznym, koncentrując się na zagrożeniach, korzyściach i dylematach etycznych dotyczących zarządzania zorientowanego na efekty. Podkreślić należy, że badania te mają znaczące implikacje, wykraczające poza Australię, a wiążące się z rozwiązaniami wprowadzanymi w sferze zarządzania publicznego. Są ponadto związane z zainteresowaniami Deana dotyczącymi tworzenia wiedzy eksperckiej jako technicznej alternatywy dla demokratycznej deliberacji lub, jak określają to niektórzy, rozwoju „postpolityki”. Jest to związane z rozwojem neoliberalnych form zarządzania, zwłaszcza tych, które Dean określa jako postdemokratyczne zarządzania oparte o parametry ilościowe, rachunkowość, audyt oraz porównywanie wyników. Ten sposób zarządzania odnosi się także do technologii rządzenia przekształcających obywateli w podmioty, które się samodyscyplinują i samoorganizują, co z kolei umożliwia państwu rządzenie nimi w pośredni sposób.

Artykuł Deana prezentowany w tym numerze *Zarządzania Publicznego* dotyczy rządu, rządzenia i rządności. Zagadnienia te ujęte zostały w szeroko zakreślonej perspektywie historycznej i porównawczej. Dean pozostaje pod wpływem Foucaulta, ale zarazem wykracza poza ramy jego analizy i odnosi się do szeregu kwestii przez niego pominiętych.

Punktem wyjścia są tu dwie alegoryczne postaci: Lewiatan (potwór morski) i Behemot (potwór lądowy) oraz ich złożone relacje, cechujące sprzeczne racjonalności i alternatywne logiki warunkujące w odmienny sposób przebieg procesów społecznych i naturę ich konsekwencji. Odwołujących się do tych różnych racjonalności, tożsamości i logik powiązanych z postaciami Lewiatana i Behemota, Dean stawia pytanie, czy struktury terytorialne, państwo narodowe oraz społeczności terytorialne zanikły, a ich miejsce zajęła „płaska ziemia” uosabiana przez globalizację i kosmopolityzm. Odpowiadając na to pytanie, Dean podkreśla współlistnienie cech reprezentowanych przez te dwa potwory. Tym samym uzmysławia nam kompleksowość współzarządzania oraz jej pogłębianie się, postępujące wraz z ewolucją nowożytnego państwa liberalnego.

Konstrukcja artykułu bazuje na koncepcji „genealogii” pochodzącej od Nietzschego, a rozwiniętej przez Foucaulta. Dean opisuje cztery kluczowe genealogie, tj. powstawanie narodowych państw terytorialnych, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, rozwój państwa dobrobytu oraz neoliberalne zakwestionowanie narodowego państwa opiekuńczego. Ekspozuje istnienie wielu modeli liberalnego rządzenia i rządności: klasycznego, narodowego, imperialnego, dziewiętnastowiecznego liberalizmu społecznego, państwa dobrobytu i jego różnych liberalnych, korporatystycznych i społeczno-demokratycznych odmian występujących w drugiej połowie XX w.; neoliberalizmu i autorytarnego liberalizmu oraz współcześnie neokonserwatyizmu. Podkreśla, że wbrew diagnozom sformułowanym przez współczesnych teoretyków społecznych oraz pasji orędowników globalizacji, brak wyrazistych oznak wskazujących, że Lewiatan i Behemot zabili się nawzajem lub że jeden z nich pozbawił życia drugiego.

Na koniec pozwolę sobie podkreślić pięć kwestii, które należy wyeksponować w przypadku tego artykułu. Po pierwsze, ramy teoretyczne stanowią tu dobry punkt wyjścia do badań nad zagadnieniem rządności. Po drugie, zastosowana w nim metafora dwóch rywalizujących ze sobą potworów uzmysławia znaczenie wyobraźni, irracjonalności i kalkulacji w rządzeniu. Po trzecie, wyraziście zarysowane odmienności i napięcia między Lewiatanem i Behemotem oraz natura ich rywalizacji skłaniają do porzucenia jednowymiarowej, uproszczonej argumentacji oraz obrazują dynamiczny charakter relacji zachodzących między trwałością a zmianą, między lokalnością a globalnością. Po czwarte, artykuł ten uświadamia wielość możliwych ścieżek interpretacji procesów społecznych, eksponując tym samym znaczenie teoretycznej wyobraźni w rozważaniach nad rządnością. Po piąte, podejście prezentowane w tym tekście jest prowokacyjne i odmienne od do tej pory przedstawianych w tej sekcji kwartalnika *Zarządzania Publicznego*. To jego wielka zaleta.

Bibliografia (wybór)

Dean M.M. (1991). *The Constitution of Poverty: Toward a Genealogy of Liberal Governance*. London: Routledge (drugie wydanie: 2010).

Dean M.M. (1994). *Critical and Effective Histories: Foucault's Methods and Historical Sociology*. London: Routledge.

- Dean M.M. (2002). „Liberal government and authoritarianism”, *Economy & Society*, t. 31, nr 1.
- Dean M.M. (2003). „Empire and governmentality”, *Distinktion*, nr 6.
- Dean M.M. (2006). „A political mythology of world order: Carl Schmitt’s nomos”, *Theory, Culture and Society*, t. 23, nr 1.
- Dean M.M. (2007). *Governing Societies: Political Perspectives on Domestic and International Rule*. Buckingham: Open University Press.
- Dean M.M. (2008). „Governing societies: the story of two monsters”, *Journal of Cultural Economy*, t. 1, nr 1.
- Dean M.M. (2009a). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Dean M.M. (2009b). „Three conceptions of the relationship between power and liberty”, w: M. Bevir (red.), *SAGE Handbook of Power*. London: Sage.
- Dean M.M. (2010a). „Power at the heart of the present: Exception, risk and sovereignty”, *European Journal of Cultural Studies*, t. 13, nr 4.
- Dean M.M. (2010b). „What is a society? Social thought and the arts of government”, *British Journal of Sociology*, t. 61, nr 4.
- Dean M.M. (2012). „The signature of power”, *Journal of Political Power*, t. 5, nr 1.
- Dean M.M., Hindess B. (red.) (1998). *Governing Australia: Studies in Contemporary Rationalities of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henman P., Dean M.M. (2010). „E-government and the production of standardized identity”, w: V. Higgins, S. Kitto, W. Larner (red.), *Calculating the Social: Standards and the Reconfiguration of Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Foucault M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Writings and Other Interviews 1972–1977*. Brighton: Wheatsheaf.
- Foucault M. (2001). *Power: Essential Writings*. London: Allen Lane.
- Foucault M. (2003). *Society Must be Defended. Lectures at the Collège de France 1975–1976*. Basingstoke: Palgrave.
- Foucault M. (2008a). *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France, 1977–1978*. Basingstoke: Palgrave.
- Foucault M. (2008b). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978–1979*. Basingstoke: Palgrave.

Rządzenie społeczeństwem. Opowieść o dwóch potworach

W tekście tym poddano analizie zagadnienie „rządzenia społeczeństwem”. Na wstępie dokonano rewizji hobbsowskiego założycielskiego mitu państwa jako Lewiatana i jego statusu we współczesnym dyskursie nauk społecznych praktykującym koniec państwa narodowego oraz projektu społecznego, na którym się ono opiera. Następnie opisano genealogiczne obszary wyłaniania się reguł i mechanizmów rządzenia społeczeństwem oraz projekt społeczny, z którego się one wywodzą. Dokonano tego zarówno z wewnętrznej, krajowej perspektywy wyjaśniania zagadnienia rządności, jak i z punktu widzenia międzynarodowego systemu państw i ich lokalizacji w porządku globalnym. Oceny projektu rządzenia społeczeństwem i jego losów nie powinno się dokonywać poprzez odwołanie się do pojęć życia i śmierci Lewiatana jako państwa narodowego, ale przez pryzmat walki między dwoma potworami. Walkę tę mogą symbolizować, w pewnych okolicznościach, relacje pomiędzy państwem i społeczeństwem obywatelskim, społeczeństwem a gospodarką, tym, co krajowe, a tym, co międzynarodowe, między ziemią a morzem, zmianą a porządkiem, państwem narodowym a globalizacją.

Słowa kluczowe: rząd, państwo, społeczeństwo, ekonomia, Lewiatan.

Michel Foucault często był największym racjonalistą wśród myślicieli. Możliwe, że działo się tak za sprawą jego przywiązania do dzieł francuskiej historii nauki. Wierny tej spuściznie, rozpoczynając badania nad polityką, nadaje im kształt studiów nad ‘rządnością’, czyli bada racjonalność i techniki wykorzystywane do rządzenia, jak i te, za pomocą których jesteśmy rządzeni. Foucault nie miał wątpliwości, że władza sprawowana nad nami ma charakter wyobrażony; jego wezwanie do ścięcia głowy króla w teorii politycznej jest jednym z tego godnych przykładów wartych zapamiętania. Jeszcze bardziej zasadniczy charakter przybrała jego znana kpina z tych, którzy przeceniają państwo w ‘bezpośredniej, afektywnej i tragicznej formie’ „liryeczności okrutnego potwora, z którym przychodzi nam się mierzyć” (Foucault 2007, s. 109).

Sugestia, którą Foucault tutaj formułuje, wskazuje na to, że nasz kluczowy koncept, precyzyjnie rzecz ujmując – państwo, z powodu intensywności wyobrażeń skondensowanych w tym pojęciu jest swoistą przeszkodą utrudniającą myślenie o polityce jako sposobie pojmowania na-

szych światów lub tych ich aspektów, które są podatne na rządzenie. Nie ma wątpliwości co do tego, że polityczna wyobraźnia działa w sposób, w jaki sugeruje to Foucault. Ale co, jeśli nieracjonalność odgrywa rolę pozytywną, służącą zarazem racjonalności politycznej i racjonalnemu działaniu? I co, jeśli pojęcia dyskursu politycznego są konstytuowane nie w prostej relacji wobec sposobu, w jaki pojmujemy dający się wyobrazić świat, ale w odniesieniu do sposobu, w jaki świat ten sobie wyobrażamy. I co, jeśli konieczne jest wzbogacenie opowieści o rządności tym, co Christopher Connery (2001) określa jako „geomitografię”, czyli sposób wyobrażania sobie i mitologizowania naszej przestrzeni i świata?

Dzisiaj, kiedy powszechnie obwieszcza się śmierć państwa narodowego, a w konsekwencji powiązanego z nim świata społecznego, możemy ponownie odczytać przywołane powyżej myśli Foucaulta. Musimy raz jeszcze wyjaśnić „zmitologizowaną abstrakcję” i „bezpośrednią, afektywną i tragiczną formę” zimnego potwora. Potrzebujemy także poszerzyć jego rozumienie rządności tak, aby nasza myśl polityczna znów nie stała się redukcyjna, ograniczając się do technik i racjonalności rządzenia. Jeśli badanie rządności dotyczy tego, jak czynimy nasz świat dającym się pomyśleć, dającym się w nim działać, nie możemy ograniczać naszego podejścia do anali-

Przełożył Stanisław Mazur. Tekst oryginalny: „Governing society: The story of two monsters”, *Journal of Cultural Economy* 2008, nr 1(1). Copyright © 2008 by Taylor & Francis Ltd.

zowania polityki i tych elementów, które czynią ów świat uporządkowanym, logicznym i przewidywalnym, bez względu na to, jak korzystne będzie takie ujęcie tej problematyki. Powinniśmy raz jeszcze pomyśleć o potworach oraz konstytutywnym i integratywnym sposobie myślenia mitologicznego, które może nam pomóc wyobrazić sobie nasz świat. Niebezpieczeństwo dzisiaj nie polega na nadmiernym liryzmie, ale raczej na nazbyt dominującym racjonalizmie.

Rozpaczam od tego jako od warunku koniecznego dla zrozumienia „społeczeństwa” i rządzenia nim jako projektu. Bardziej niż z podejściem do „społeczeństwa” jako historycznego artefaktu racjonalności i technik rządzenia, który znajduje się w tym momencie w fazie przemijania, zgodziłbym się z Emilem Durkheimem, a bardziej współcześnie z Robertem Castelsem, że „społeczeństwo” pozostaje miejscem trwałego problemu spójności społecznej: „Problem społeczny – mówi Castels – może być opisany jako troska o zdolność społeczeństwa do zachowania jego własnej spójności” (Castel 2003, s. 3). W warunkach liberalnej demokracji problem społeczny i obywatelskość są koniecznymi korelatami istnienia nierówności i ubóstwa w ramach społeczeństwa równych (Procacci 1998).

Ci, którzy wieszczą w czasach globalizacji zmierzch państwa narodowego i społeczeństwa w jego terytorialnych granicach, podzielają pogląd, że historyczność politycznych form i koncepcji zwiastuje ich ostateczny zanik. Problem związany z tym podejściem polega na tym, że koncepcje są terminami osadzonymi w ramach sieci różnic, dystynkcji i opozycji i dlatego nie mogą bez siebie nawzajem istnieć, bo straciłyby wówczas swój sens. Pierwsze ważne założenie można poczynić poprzez badanie hobbsowskiej mitologii państwa. Z tego też powodu przyjmuję podejście do rządzenia społeczeństwem i, relatywnie krótko, opisuję je z perspektywy mitologii politycznej. Po wykazaniu, poprzez analizę założycielskich mitów politycznych, konieczności współzależności między opozycyjnymi koncepcjami politycznymi, powrócę do rewizji i wzbogacenia rozumienia idei rządzenia społeczeństwem i genealogicznych obszarów jego wyłaniania się.

1. Istnieją co najmniej dwa okrutne potwory, a nie jeden

Thomas Hobbes posłużył się przenośnią Lewiatana jako symbolem *homo mangus*, wielkiego człowieka, państwa terytorialnego (1996 [1651]). Lewiatan jest potworem morskim wspomnianym w Księdze Hioba (xl), który w mitologii żydowskiej powstaje w walce przeciwko potworowi lądowemu, Behemotowi. Hobbes mógł o tym wiedzieć. Posługuje się tym terminem dla oznaczenia państwa terytorialnego, bytu wyraźnie lądowego. Odnosi się do niego jako „sztucznego człowieka” i „śmiertelnego boga”. Na okładce swojej książki przedstawia go jako *homo mangus*, którego ciało składa się z małych ludzików. Hobbes, kiedy opisywał angielską wojnę domową, a było to w *Behemocie* (1840 [1679]), potworowi lądowemu nadał cechy nieporządku i rewolucji.

Hobbrowskie wyobrażenie Lewiatana na cztery stulecia zaważadnęło światem myśli politycznej i społecznej. Istnieje wiele odniesień do państwa jako potwora, wystarczy wspomnieć o tym poczynionym przez Friedricha Nietzschego („das kalteste aller Ungeheuer” [1988 (1883), s. 61]). Kiedy Foucault nawołuje do ścięcia głowy króla, w myśli politycznej robi to, aby zrozumieć istotę władzy, konstytutywnej dla „organizmu społecznego”. To wyobrażenie nie jest zbyt odległe od wielkiego człowieka na okładce książki Hobbesa, jeśli odcinanie jego głowy prowadziłoby do uwolnienia z komórek ciała wielu małych ludzików, którzy się na nie składają. Kiedy Ulrich Beck (Beck, Beck-Gernsheim 2002, s. 47; Beck 2000, s. 23) nawołuje do zaprzestania zajmowania się „kategoriami zombi”, nie czujemy się zaskoczeni, że państwo narodowe jako „pojemnik społeczeństwa” jest jednym z najważniejszych pojęć przypisywanych do tej kategorii. Uprawnione będzie, jak sądzę, twierdzenie, że państwo wciąż jest wyobrażane jako lądowy i terytorialny byt. Z tej perspektywy nieodległa wydaje się racjonalna koncepcja postrzegająca je jako potwora, którego chcemy uśmiercić i który nawet jeśli już to uczyniliśmy, powraca jako zombi lub Golem. Skłonni są zgodzić się z tym zarówno liberalni, jak i marksistowskie myśliciele (zob. Neocleous 2003).

Jednakże ostatnimi czasy udało nam się uśmiercić tego potwora – w mniejszym stopniu

przez dyktaturę proletariatu, a w większym poprzez wielkie liberalne roszczenie naszego wieku: globalizację. Z tego punktu widzenia, strumienie wymiany i handlu, finansów i inwestycji połączone z rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych, czynią państwo narodowe, analizę społeczną i polityczną oraz politykę na nim opartą zagadnieniem najwyższej drugiej kategorii, jeśli nie kwestią całkowicie zbędną. Część metafizyki naszego wieku i strategii społeczne, które były oparte na państwie narodowym, uważa się obecnie za przestarzałe. Społeczeństwo wydostało się z pojemnika państwa narodowego; jest teraz kosmopolityczne i podatne na nieograniczone ryzyko.

Ale co, jeśli Hobbes i ci, którzy za nim podążali w intelektualnej podróży, odnaleźli odpowiednie wyobrażenie dla władzy politycznej i dyskursu, lecz pomylili się co do tego, jak się nim posłużyć? Powinniśmy przypomnieć, że Lewiatan jest stworzeniem morskim, ogromną rybą, wężem lub wielorybem, możliwe, że kobietą, który wyłania się z głębin, aby podjąć śmiertelną walkę z męskim potworem lądowym, Behemotem. Dzisiaj odwołujemy się do wielkiego wyobrażenia o strumieniu informacji, finansów i handlu, aby pokonać lądowego potwora, a czyniąc to, przywołujemy wizerunek oceanu zacierającego granice, znaki i zwyczaje państwa terytorialnego oraz relacje występujące między obywatelami a państwem. Jesteśmy blisko momentu, gdy nasz *monstrefroid* wyłoni się spod wielkich przestrzeni, a oceaniczne fale globalizacji zatrą znaki terytorialnej suwerenności, która zawiera nasze tradycyjne idee społeczeństwa, zasady jego spójności i porządku.

A jeśli zwolennicy globalizacji również się mylą, tak jak teoretycy państwa, które chcą zastąpić? I polityczna władza jest dzisiaj konstytuowana nie przez Lewiatana lub Behemota, lecz wspólnie przez obu i istniejący między nimi antagonizm? To wydaje się bliższe biblijnej i gnostycznej tradycji¹. Liberalny porządek polityczny i jego odmiany nie są wyłącznie obszarem porządku terytorialnego ani strumieniem aktywności

handlowej. Polityczny porządek raczej nie jest definiowany przez samo państwo, ale od kilkunastu stuleci przez ziemię i morze, porządek i płynność, porządek publiczny i prawo międzynarodowe, państwo terytorialne i wymiany handlowe. W tym przypadku równe są powody, aby się obawiać, jak i cieszyć – zarówno z potwora morskiego, jak i lądowego, i nie powinniśmy nazbyt szybko jednego zastępować drugim. Pod gładką powierzchnią globalizacji i jej obietnicy pokojowego królestwa liberalnego handlu możemy znaleźć powstające z głębin najokrutniejsze ze wszystkich monstrum, które przyniesie tak wiele gwałtów, paternalizmu i hierarchii, jak kiedyś stało się to za sprawą państwa na lądzie.

Jeśli Lewiatan obecnie przybiera postać globalizacji, dzieje się tak, ponieważ jest ona metaforą zmiany zachodzącej w sferze spraw ludzkich. To nie jest proste przeobrażenie. To zmiana wywołana przez liberalne królestwo handlu, wymiany i płynności, strumienie towarów, pieniędzy, finansów i inwestycji. To zmiana kapitalistyczna. Globalizacja jest metaforą opisującą upadek państwa społecznego, deregulację rynku pracy, narastające zagrożenia w sferze wynagradzania, osłabienie systemu ochrony grup społecznie wrażliwych oraz spadek zdolności rządów narodowych do rozwiązywania tych problemów. W tym sensie, nowy Lewiatan czyni problem społeczny jeszcze bardziej palącym, niż było to wcześniej, i przypomina nam o roli państwa jako obrońcy i depozytariusza władzy suwerennej. Pojęcia politycznego dyskursu, jeśli podążymy śladami tej mitologii, odnoszą się do siebie nawet wówczas, jeśli są lokowane jako przeciwstawne. Wyobrażenie zwycięstwa jednego potwora w ostatecznym starciu nad drugim jest głęboko mylące. Nie sposób jednak, przynajmniej współcześnie, wykazać, że zwycięstwo takie zostało odniesione. Tak jak międzynarodowość w nieunikniony sposób wiąże się z narodem, płynna deterytorializacja i ruch wymagają terytorializacji, ekonomia – społeczeństwa, zmiana – porządku, morze – ziemi i *vice versa*. To, co może być pojęte mitologicznie, można zrozumieć genealogicznie.

Jakiegokolwiek próby wyjaśniania rządzenia społeczeństwami i sposobów racjonalizacji, programów i technologii służących rządzeniu jako konstytutywnych dla domeny społecznej powin-

¹ Szersze informacje na temat pojawienia się mitu Lewiatana i Behemota jako przedmiotu dyskusji naukowej znaleźć można na: <http://www.jewishencyclopedia.com> [dostęp: 15.10.2007].

ny uwzględniać wyraźną opozycję, o której mowa była powyżej. Kierując się tym wskazaniem, identyfikuję cztery kluczowe genealogiczne „emergencje”: ustanowienie państwa i systemu państwowego w porządku międzynarodowym; formowanie się społeczeństwa obywatelskiego w jego ramach, powstanie gospodarki narodowej jako domeny rządu; konstytucje domeny społecznej jako powierzchni, na której pojawia się państwo dobrobytu; neoliberalny sposób ujęcia liberalnego państwa dobrobytu w globalnym systemie ekonomicznym i transnarodowym społeczeństwie obywatelskim.

Tylko te ostatnie trzy „emergencje” mogą być identyfikowane z perspektywy wewnętrznego działania rządu. Wszystkie cztery muszą być widziane zarówno w ujęciu krajowym, jak i międzynarodowym.

2. Wewnętrzne lub krajowe warunki „rządzenia społeczeństwem”²

Zagadnienie rządzenia społeczeństwem może być, przede wszystkim, przedstawiane jako wewnętrzna sprawa państwa. Ogólnie rzecz ujmując, wykłady Foucaulta dotyczące „badań nad rządnością” w tym przypadku okazały się najbardziej użyteczne (Sennelart 2007, s. 390). Wykorzystując jego pracę, można rozróżnić trzy kluczowe obszary emergencji i modyfikacji projektu rządzenia społeczeństwem.

2.1. Tworzenie się podziału między państwem i społeczeństwem obywatelskim

Zgodnie z tym podejściem, „rządzenie społeczeństwem” po raz pierwszy pojawiło się w krajach europejskich w odniesieniu do zasady skuteczności państwa terytorialnego względem tego, co w XVIII w. zwano „społeczeństwem obywatelskim” (Dean 1999, s. 113–130). Kluczowym komponentem wyłaniania się idei rządzenia społeczeństwem był liberalny problem bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo gwarantowane przez państwo polegało na zapewnieniu warun-

ków dla rozwoju *quasi*-naturalnych i koniecznych dla powstania społeczeństwa obywatelskiego procesów o zakresie handlu i przemysłu, ekonomii, populacji itd. Bezpieczeństwo, w tym sensie, było często postrzegane jako coś bardziej fundamentalnego niż wolność; nierzadko utożsamiano je właśnie z nią, a w najlepszym przypadku uważano ją za zawierającą się w pojęciu bezpieczeństwa poprzez wzajemnościowe relacje (Neocleous 2000, s. 8–9). Adam Smith (1778 [1752–1754], s. 322–323) opowiadał się jednakże za prymatem wolności ekonomicznej w celu promowania bezpieczeństwa poprzez uruchamianie procesów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i rynku.

Zakorzenie bezpieczeństwa w społeczeństwie obywatelskim odróżnia te zasady od poprzednich podejść do rządzenia państwem. Możemy, między innymi, wspomnieć o następujących regułach: siedemnastowiecznej doktrynie suwerenności, racji stanu, roztropności obywatelskiej, nauce kameralistyki lub *Polizeiwissenschaft*, oraz o teoriach handlu i przeludnienia, takich jak merkantylizm, idee Politycznej Oekonomii (Hunter 1998; Oestreich 1982; Foucault 2001; Dean 1991; Tribe 1978). Doktryny te, przynajmniej z perspektywy liberalnej krytyki, zakładają transparentność obiektów rządzenia względem suwerena, męża stanu lub innych formalnych autorytetów oraz rodzaj nieograniczonej zdolności leżących po stronie tych autorytetów. Ujmując to jeszcze bardziej wyraziście, teorie te zakładały, że państwo lub królestwo składa się z gospodarstw domowych, które stanowiły rozwinięcie i instrumenty królewskiego „domu” i jego skarbu (Dean 1999, s. 93–96). Przedstawiane przez nie rozumienie ekonomii były tak bardzo podobne do arystotelesowskiej *oekonomia*, oznaczającej patriarchalne rządzenie gospodarstwem domowym lub *oikos*.

Kluczowym problemem dla „policji” tak pomyślanej formacji politycznej było włóczęgostwo, które – od XIII do XVIII w. – odnosiło się przede wszystkim do problemu reterytorializacji i rejestrowania ludności – jej przywiązanie do ziemi, miejsca, społeczności i hierarchii zostały zniszczone poprzez rozpad więzi i zobowiązań feudalnych oraz z powodu wprowadzenia dyscypliny pracy. Z tego powodu bezpieczeństwo było kwestią pokonywania wewnętrznego wroga, na-

² Następne dwa podrozdziały zmieniają i uzupełniają kontekst dla wyłożenia argumentacji Deana (2007, s. 25–35). Z tego powodu tekst ten opiera się na wielu fragmentach tam opublikowanych.

piętnowania i karania nieposłuszeństwa, zbrodni, zdrady i królobójstwa, reterytorializowania i dyscyplinowania wykorzystanych jednostek, bezwzględnej tłumienia rebelii i ustanawiania porządku poddanego dominacji władcy rządzącego na określonym terenie.

Pojmowanie przedmiotu rządzenia, na zasadzie kontrastu, jako sposobu zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa, mogłoby być postrzegane jako coś „wewnętrznego” wobec rządu, posiadającego własną historię i dynamikę, która musi być znana i respektowana przez każdego usiłującego nim rządzić. Społeczeństwo obywatelskie stało się bytem konstytuowanym przez *quasi*-naturalne, ale relatywnie nieprzejrzyste procesy ekonomiczne, demograficzne i społeczne. W skrócie rzecz ujmując, zależą one od „naturalnej wolności” jednostek dążących do realizacji własnych interesów i poprawy warunków życia. Kluczowym problemem politycznym byli niechętni lub niezdolni do praktykowania tej naturalnej wolności, coraz bardziej uzależnieni od wsparcia publicznego lub prywatnego, zagrożeni pauperyzacją. To bardziej pauperyzacja niż ubóstwo stają się przedmiotem interwencji rządu. Ta pierwsza bowiem zwiastuje demoralizację ludności oraz rozpad społeczeństwa obywatelskiego (Dean 1991). Społeczeństwo obywatelskie może być coraz lepiej poznawane dzięki nowym zasobom wiedzy tworzonej na gruncie ekonomii politycznej, statystyki, a później demografii oraz nauk społecznych i humanistycznych. Rodzina była restytuowana w mniejszym stopniu jako instytucja polityczna, a bardziej jako *quasi*-naturalny element społeczeństwa obywatelskiego formalnie postrzegany jako prywatny.

Koncentracja na rządzeniu poprzez mechanizm społeczeństwa obywatelskiego obrazuje ograniczenie poszerzenia zakresu rządzenia społeczeństwem za pośrednictwem rządu narodowego. Jednak skupienie się na wolności handlu i indywidualnej odpowiedzialności pozostawiło pewną przestrzeń dla rozwoju legitymizowanej sfery interwencji liberalnego państwa, przyczyniając się do „dziewiętnastowiecznej rewolucji rządzenia” (zob. Sutherland 1972; Polanyi 1957). Reforma „Prawa ubogich” z 1834 r., na przykład, była wynikiem 25 lat zmagania z pauperyzacją – mających na celu centralizację wsparcia dla ubogich w ramach państwa liberalnego. Miała ona

służyć rozwijaniu nowych, bardziej skutecznych form pomocy społecznej w zakresie zidentyfikowanych potrzeb oraz lepszemu adresowaniu pomocy państwa do najgorzej oraz niesprawiedliwie wynagradzanych, na przykład kobiet (Dean 1991).

2.2. Tworzenie społeczeństwa

Rozróżnienie na państwo i społeczeństwo obywatelskie było wpisane w formułę państwa terytorialnego. Stąd też jest integralnym elementem procesu jego formowania oraz liberalnych i konstytucyjnych jego atrybutów. Na powierzchni tego ostatniego pojawiła się nowa inskrypcja: ta o charakterze społecznym. Społeczeństwo pozytywnie zareagowało na moralną krytykę, która pojawiła się podczas walki z pauperyzacją w ramach potrójnego historycznego kompleksu.

Po pierwsze, istnieje ścieżka działań legislacyjnych i praktyki, łącząca regulacje dotyczące godzin i warunków pracy w fabrykach, wyłaniania się systemu publicznej ochrony zdrowia, edukacji, mechanizmów wynagradzania robotników oraz ustanowienia zasiłków dla bezrobotnych, świadczeń chorobowych i emerytalnych. Po drugie, generowane są różne formy wiedzy na temat negatywnych konsekwencji zachodzących procesów społecznych, ekonomicznych i przemysłowych. Konsekwencje te odzwierciedlają ograniczenia liberalnej ekonomii politycznej w zakresie rozwiązywania tych problemów oraz wypracowywania dobrych rozwiązań. Podejmowane są także działania społeczne, filantropijne, medyczne i edukacyjne. Ponadto pojawiają się organizacje reprezentujące klasę robotniczą, ugrupowania feministyczne i inne typy stowarzyszeń obywatelskich. Występujące nowe praktyki i standardy oraz tworzący je aktorzy przyczyniają się do uczynienia kwestii dobrobytu narodowego, prosperity, spójności społecznej i poszerzenia formuły obywatelstwa zagadnieniem politycznym. Zatem sfera społeczna była kształtowana poprzez mechanizmy rządzenia uwzględniające wartości społeczne, łączące poczucie społecznej (kolektywnej) odpowiedzialności z indywidualną kompensacją z tytułu choroby lub innych negatywnych skutków wynikających z funkcjonowania gospodarki prze-

mysłowej (Donzelot 1979; Ewald 1991; Castel 2003).

Dalsze poszerzenie przestrzeni społecznej współkształtowanej przez społeczeństwo obywatelskie następuje wraz z pojawieniem się projektu państwa dobrobytu w połowie XX w. Jego rozwinięciem stały się praktyki oraz instytucje służące interwencji rządu w edukację, opiekę zdrowotną, zabezpieczenia społeczne, regulacje warunków pracy, status robotników oraz rosnące aspiracje ruchów masowych i programy wielkich partii politycznych dążących do poszerzenia grona osób uprawnionych do udziału w wyborach. Istotą keynesowskiej koncepcji państwa dobrobytu staje się troska o definitywne pokonanie zła masowego bezrobocia wywoływanego przez cykle ekonomiczne i depresje.

Ważnym punktem zasługującym na dostrzeżenie, jeśli patrzeć w długiej perspektywie czasu, jest przyjęcie przez liberalne państwo możliwości poszerzania sfery jego aktywności. Ma ono jednak pewne granice, które stanowią swoisty łącznik między klasycznym liberalizmem a późniejszym państwem dobrobytu. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku utrzymany zostaje podział na biurokrację sektora publicznego oraz sferę prywatną rodziny i pracy. Interwencja państwowa jest możliwa w tej ostatniej, ale tylko wtedy, kiedy jednostki, ich zbiorowości lub samorządy nie są w stanie poradzić sobie z problemami, które napotyka. Uzasadnieniem dla tej interwencji ma być wzrost zasobu dobra publicznego, takiego jak bezpieczeństwo ludności lub pomyślność narodu. To swoista odpowiedź na potrzebę budowania etosu służby publicznej niepowiązanej z logiką rynków.

2.3. Neoliberalna odmiana społeczeństwa

Ostatni kwartał XX w. to czas wielkiej metamorfozy liberalnego projektu rządzenia społeczeństwem. Polegała ona m.in. na zakwestionowaniu zasadności podziału na państwowe (zapewniane przez biurokrację państwową) i prywatne (spoczywające na podmiotach gospodarczych działających dla zysku) formy dostarczania dóbr i usług publicznych dla obywateli. Neoliberalny sposób rządzenia początkowo wyłonił się w krajach anglosaskich (Harvey 2005). W okresie późniejszym w bardziej ograniczo-

nej formie pojawił się on w państwach zachodniej i północnej Europy, które dążąc do zerwania z podziałem na sektor publiczny i prywatny, zaczęły stosować w tym pierwszym instrumenty właściwe dla sfery rynkowej. Składały się na nie m.in. kontraktowanie usług publicznych, tworzenie *quasi*-rynków w obszarze świadczenia dóbr i usług publicznych oraz prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Dyskursy wspólnoty oraz reguła partnerstwa właściwe dla państwa neoliberalnego integrowały różnicowane formy organizacyjne, tj. organizacje publiczne, podmioty prywatne działające dla zysku oraz struktury dla zysku niedziałające. Na fali przemian neoliberalnych dokonano także redefiniowania regulacji odnoszących się do rynku pracy. Polegały one na ograniczeniu stabilności zatrudnienia, promowaniu go w oparciu o kontrakty czasowe, indywidualizacji jego warunków. Ich celem było zapewnienie większej elastyczności oraz produktywności zasobów rynku pracy. Jedną z perspektyw interpretowania tych przeobrażeń zakładała, że kolektywne formy regulowania tej materii same w sobie stanowią źródło zagrożenia dla funkcjonowania gospodarki, dlatego też ryzyko to, przynajmniej do pewnego stopnia, należało spersonalizować, zindywidualizować i sprywatyzować.

Z początkiem lat dziewięćdziesiątych XX w. wysoka dynamika „reform” neoliberalnych została dodatkowo wzmocniona przez impet, który można zawrzeć w jednym słowie: globalizacja. Koncepcja globalizacji łączyła w sobie przekształcenia w sferze polityki, prawa międzynarodowego, kultury, technologii, handlu i finansów, eksponując zarazem wzrost znaczenia współdziałania podmiotów prywatnych, międzynarodowych organizacji pozarządowych oraz agencji międzyrządowych. Odkrycie „transnarodowego” społeczeństwa obywatelskiego znajdującego się poza granicami państwa terytorialnego i scalenie różnych trajektorii w wielki koncept globalizacji prowadziło do radykalnego redefiniowania starego liberalnego problemu bezpieczeństwa. Neoliberalny sposób ujmowania problemu bezpieczeństwa zakłada, że państwo ma silnie ograniczone możliwości zarządzania uwolnionymi z więzów terytorialnych gospodarkami narodowymi. Zarazem podejście to propaguje konsekwentne wprowadzanie przez rządy narodowe

reform instytucjonalnych i sektorowych służących budowaniu warunków dla konkurencyjności i produktywności gospodarki warunkujących przyciąganie kapitału międzynarodowego oraz zapewniających płynne przepływy finansowe. To nie jedyna sprzeczność neoliberalizmu odnosząca się do postrzegania roli rządu narodowego i państwa terytorialnego. Neoliberalizm odstępuje od tradycyjnego rozumienia bezpieczeństwa, wprowadzając jego nowe rozumienie cechujące się elementami silnie autorytarnymi. W tym podejściu bezpieczeństwo zostaje odseparowane od dobrobytu i pomyślności obywateli jako społecznej zbiorowości. Utrzymuje się, że może zostać ono zapewnione poprzez indywidualne kontrakty oparte o procedury prawne, „dodatkowe zabezpieczenia obszarów podanych na zagrożenia, wzmożonego nadzoru” i temu podobnych mechanizmów w sposób oczywisty przypominających stare policyjne regulacje (Neocleous 2000).

Powracając do naszego królestwa wyobraźni, znaków, orientacji, granic i inskrypcji charakterystycznych dla państwa terytorialnego znajdującego się na lądzie, stwierdzić należy, że rozróżnienie na państwo i społeczeństwo obywatelskie, formowanie się tego społeczeństwa oraz idea państwa dobrobytu nic nie znaczą wobec masywnej, gładkiej powierzchni wielkiego globalnego morza, które je otacza. Przeciwnicy potwora morskiego dostrzegają jego destrukcyjną zdolność do wywoływania ruchu morza. W tym względzie, trajektoria wewnętrznych warunków dla realizacji idei rządu społeczeństwem wymaga, jak wskazywałaby na to nasza wyprawa w świat politycznych mitów, abyśmy zwrócili uwagę na pozycję rządu państwa w ramach porządku międzynarodowego, jego globalną, przestrzenną perspektywę oraz sam system państw.

3. Wewnętrzne warunki „rządzenia społeczeństwem”

Z wyjątkiem jednego ważnego wykładu (Foucault 2007, s. 296–306) na temat „militarno-dyplomatycznego” aparatu towarzyszącego wyłanianiu się systemu państw europejskich, zainteresowanie Foucaulta „rządnością” odnosi się głównie do spraw krajowych. Jako takie wymaga ono uzupełnienia przez objaśnienie warunków

wyłania się państw terytorialnych (Hirst 2005, s. 26–38). Pojawianie się państwa terytorialnego i systemu takich państw jest jednym z tych zagadnień, które relatywnie często są pomijane w studiach nad rządnością. Aby mankament ten wyeliminować, konieczne jest sięgnięcie do pracy spoza dorobku Foucaulta. Pojawianie się państwa terytorialnego to warunek wstępny dla powstania jakiegokolwiek rządu krajowego lub struktury zdolnej do wydawania rozkazów. Państwo to jest powierzchnią, na której rząd może zaistnieć.

3.1. Pojawienie się państwa terytorialnego

Przede wszystkim uwagę zwrócić należy na to, że zaistnienie współczesnej sztuki rządzenia oznaczało wyłonienie się bytu politycznego – państwa, które było zdolne do położenia kresu konfliktom religijnym i społecznym toczącym się na jego terytorium (Hunter 1998). Proces ten rozpoczął się w Europie w XVI i XVII w., a jeśli patrzeć z perspektywy historycznej procesów modernizacyjnych, wiąże się on przede wszystkim z Pokojem Westfalskim z 1648 r. oznaczającym koniec wojny trzydziestoletniej (Zacher 1993; Krasner 2000). Kluczową regułą przyjętą w tym traktacie było nieingerowanie zewnętrznych mocarstw w konflikty religijne występujące w obrębie danego państwa (Hirst 2005, s. 35). Zasada ta została ujęta w sformułowaniu *cuius regio, eius religio* (czyje terytorium, tego religia). Reguła ta wcześniej została wyrażona w Pokoju Augsburskim z 1555 r. Ludność powinna podążać za religią księcia, a księżę nie może zmieniać wiary bez utraty terytorium, którym rządzi. W konsekwencji rządzący byli zdolni do przejęcia kontroli nad swoimi terytoriami bez podejmowania brutalnych i krwawych działań prowadzonych przez zbrojne oddziały oraz bandy najemników w imię różnic doktrynalnych i światopoglądowych. Umożliwiało im to rozpoczęcie procesu budowania stabilnej identyfikacji ludności opartej na wspólnej religijnej tożsamości. Pozwoliło im to także wykorzystać lojalność ludności dla stworzenia mechanizmów jej dyscyplinowania, jak również na przekierowanie jej agresji z wojen domowych na inne kraje.

Po drugie, państwo terytorialne musiało uzyskać wyłączną kontrolę nad swym terytorium.

W Europie w czasach późnego średniowiecza próby rządzenia podejmowane były przez wiele potęg, które walczyły o kontrolowanie tej samej przestrzeni, kwestionując terytorialne i funkcjonalne formy rządzenia i zarzucając im, że są wadliwie zdefiniowane co do ich zakresu i praw (Hirst 2005, s. 31). Przybierało to postać ligi miast, takich jak Liga Hanzeatycka, monastycznych porządków wojskowych, miast-państw, książęcych diecezji oraz armii najemników (ibidem, s. 33). Z tej perspektywy za wielkie osiągnięcie europejskiej myśli politycznej i prawnej uznać należy regułę podporządkowania państwu terytorialnemu jurysdykcji, legislacji i administracji występujących na jego terytorium.

Trzeci aspekt wiązał się z wzajemną uznawalnością państw w ramach wspólnego porządku prawnego. Było to warunkiem koniecznym dla ustanowienia „społeczności państw” (Bull 1977; Held i wsp. 1999, s. 37–39). Istotą tego wzajemnego uznania jest zasada nieintegrowania, która pozwala państwu terytorialnym dokonywać unifikacji i homogenizacji celem ukształtowania społeczeństwa, którym można rządzić.

Te trzy czynniki – zakończenie europejskiej wojny domowej i osłabienie konfliktów religijnych, unifikacja terytorium w ramach centralnego systemu rządzenia oraz wzajemne uznawanie się w ramach społeczności państw – stanowiły podstawę dla budowania złożonego europejskiego porządku prawnego i przestrzennego (Schmitt 2003 [1950], s. 128–129).

4. Warunki europejskiej społeczności państw

Wskazać należy na trzy kluczowe warunki zaistnienia kompleksowej europejskiej społeczności państw oraz porządku globalnego z niego wynikającego: ustanowienie precyzyjnie wytyczonych i chronionych granic; regulacje prawne, militarne i dyplomatyczne normujące relacje między państwami europejskimi; globalne wyróżniki i cechy ustanowione przez system europejski.

Podstawowym warunkiem wzajemnego uznania się państw było istnienie jasno wytyczonych i wzajemnie honorowanych granic między dwoma sąsiednimi państwami. Idea granicy, która

może być oznaczona i broniąca jako precyzyjnie wytyczona linia między państwami, sama w sobie jest zbieżna z systemem państwa terytorialnego i jako taka stanowi jedynie epizod w historii podziałów geograficznych. Tak jak państwo terytorialne zastąpiło sieć nachodzących na siebie jurysdykcji istniejących w późnym średniowieczu w Europie, tak granica zastępuje inny rodzaj granic politycznych, takich jak *march* i *limes*³ (na ten temat zob. Walters 2004; Hirst 2005).

Po drugie, konieczne było wprowadzenie zróżnicowanych form zarządzania relacjami, które powstały między wzajemnie uznającymi się państwami. Jak zauważa Foucault (2004, s. 303–313), stosunki między państwami europejskimi były kształtowane poprzez nowe dyplomatyczne i militarne techniki, które pojawiły się po Traktacie Westfalskim kładącym kres marzeniu o rekonstrukcji Imperium Rzymskiego. Obejmowały one postrzeganie idei Europy jako wielości różnych suwerenów, zwierzchników rządzących swoimi terytoriami, wzajemnie się uznających podmiotów, nowe dyplomatyczne modele ogniskujące się wokół idei „równowagi” między państwami i strefami ich wpływu, stały aparat państwowy składający się z zawodowej armii i profesjonalnych żołnierzy, nowe koncepcje wojny z powodu interesu stanu. Według Schmitta (2003, s. 126–130) te międzynarodowe relacje prawne przybrały postać *us publicum Europaeum* – europejskiego, międzynarodowego prawa publicznego, które postrzegało wojnę jako rodzaj pojedynku dwóch suwerennych osób, odrzucało *bellum ex iusta causa* (wojny bez uzasadnionej przyczyny) charakterystyczne dla średniowiecznego chrześcijaństwa i spustoszenia wywołane konfliktami religijnymi. Wojna między europejskimi suwerenami miała być „cywilizowana” – *une guerre en forme*, wojną formalnie wypowiedzianą jednemu suwerennemu państwu przez inne suwerenne państwo. Dlatego też stała się ona tak odmienna od wcześniejszych wewnętrznych wojen religijnych i konfliktów feudalnych (ibidem, s. 141).

Po trzecie, europejski system państwowości i porządku przestrzennego obejmował koncepcję części świata niezajętych przez takie państwa.

³ *Limes* – łaciński termin oznaczający drogę graniczną, granicę (przypr. tłum.).

Na tych obszarach kraje europejskie mogły dokonywać podbojów i konkurować między sobą w sposób odmienny od tego określonego w normach prawa europejskiego. Odkrywanie i podbój Nowego Świata było integralne dla dystrybucji na europejskie i nieeuropejskie części globu oraz rozróżnienia na te, w których obowiązywało prawo europejskie, i obszary geograficzne, gdzie prawo to nie obowiązywało. Najwcześniejszym tego rodzaju przykładem podziałów jest chociażby *rayas* wytyczone przez Hiszpanię i Portugalię jako część wspólna imperium chrześcijańskiego oraz „przyjacielskie podziały” na katolików i protestantów (ibidem, s. 89–99). Wraz z europejskim prawem międzynarodowym pojawia się określenie stref, w których to prawo nie obowiązuje, obszarów pozostających poza jego granicami. Zasadniczo ten system prawny mógł także być oparty na dystrybucji ustanowionej przez Hugo Grotiusa, stałym lądzie i wolnych morzach, *terra firma* i *mare liberum* (ibidem, s. 172–173), a później, po Traktacie z Utrechtu z 1713 r., na rozróżnieniu pomiędzy różnymi *soil statuses* obejmującymi terytorium państwa, kolonie, protektoraty, kraje podlegające okupacji, lądy i kraje egzotyczne z europejskimi eksterytorialnościami oraz pojęcie wód terytorialnych (ibidem, s. 179–184).

Jednym z powodów, dla których ten europejski międzynarodowy porządek trwał tak długo, bo aż do I wojny światowej, był system suwerennych państw wspierających wymianę i handel na skalę nieosiągalną aż do ostatnich lat (Hirst 2005, s. 38–41). Pod rządami politycznej zasady liberalizmu handlowego, pod brytyjską hegemonią morską i handlową oraz kontrolą mórz liberalne państwo konstytucyjne było przywiązane do idei przestrzegania międzynarodowych norm wolnego handlu. „Długi XIX wiek” i jego pokojowy międzynarodowy porządek były oparte na systemie wolnego handlu i masowej migracji Europejczyków do Nowego Świata. Państwo terytorialne i system umożliwiający to wespół z morskim *Pax Britannica* z perspektywy retrospektywnej można uznać za pierwszą globalną erę liberalnego handlu.

4.1. Od europejskiego systemu państwowości do zimnej wojny

Wiek XX był świadkiem przeobrażenia europejskiego systemu opartego na prawie między państwowym. Zaczęło się tak dziać, kiedy usiłowało ono przyjąć bardziej uniwersalną niż europejska perspektywę. Było to wyraźnie dostrzegalne w działaniach Pierwszej Ligi Narodów, a później w sposobie funkcjonowania Organizacji Narodów Zjednoczonych. Krytyczne dla tego procesu okazało się powstanie Stanów Zjednoczonych i narodziny idei Zachodniej Hemisfery. Idea ta, wyrażona początkowo w doktrynie Monroe’a z 1823 r., zakładała powstrzymanie się Amerykanów od ingerowania w działania mocarstw starego europejskiego świata. Po katastrofie nowej „trzydziestoletniej wojny w Europie”, prowadzonej od 1914 do 1945 r., ludobójstwach, których najbardziej przerażającymi przykładami był Holocaust popełniony na Żydach oraz innych nacjach przez nazistów, agresywna wojna prowadzona w imię realizacji celów narodowych powinna być napiętnowana, przestępstwa przeciwko ludzkości i pokojowi muszą być ścigane, a doktryna uniwersalnych praw człowieka winna zdominować dyskusję i praktykę spraw międzynarodowych. I wojna światowa była świadkiem upadku starego międzynarodowego porządku i rozpadu hegemonii brytyjskiej oraz wyłonienia się szeregu autorytarnych nacjonalistycznych reżimów i Związku Radzieckiego. Ten ostatni opierał swoją alternatywę rozwoju na centralnie kierowanej gospodarce i ekonomii skali oraz społecznej kontroli nad obywatelami i ich działaniami. Po 1945, a w szczególności po 1989 r., Stany Zjednoczone mogły przejąć rolę, którą kiedyś sprawowała Wielka Brytania, mocarstwa ustanawiającego reguły nowego międzynarodowego porządku handlowego oraz sankcjonującego istniejące podziały terytorialne.

To miejsce, w którym nasza opowieść o problemach międzynarodowych spotyka się z narracją o sprawach krajowych. Kluczowe założenie doktryny państwa dobrobytu oraz wiara w zdolność do rządzenia społeczeństwami pojawia się w państwach narodowych Zachodu w okresie 30 lat od zakończenia II wojny światowej. Wewnętrzna równowaga krajów europej-

skich i ich imperiów otwiera drogę do równowagi opartej na pewności wzajemnej destrukcji poprzez użycie arsenału masowej broni nuklearnej i interkontynentalnych systemów jej przenoszenia. W efekcie, „zimna wojna” działała jako coś zbliżonego do systemu międzynarodowego. Na Zachodzie państwo narodowe było chronione przez zasady kontroli finansowej i walutowej, po porozumieniu z Breton Woods z 1944 r., obejmujący semisztynne kursy wymiany, jednostronną dewolucję, izolację wewnętrznego rynku finansowego oraz wykorzystanie pożyczek Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

„Zimna wojna” opóźniła dostrzeżenie wyłaniania się nowego obszaru sporów między supermocarstwami w procesie dekolonizacji byłych kolonii europejskich. „Trzeci świat” pojawił się między autorytarnym, opartym na lądzie imperium socjalistycznym, a liberalnym morskim imperium handlowym. Paradoksalnie model państwa terytorialnego zadekretowano lub nałożono na byłe kolonie bez wyposażenia je w zdolność do zarządzania ich własnymi społecznościami, nie wspominając o ochronie własnego terytorium, które było symbolem klasycznego europejskiego państwa po Traktacie Westfalskim. Wzrost liczby krajów, które z oczywistych powodów nie były zdolne do działania w sposób, jaki zakładał model, wespół z rozwojem niepaństwowych międzynarodowych organizacji i kryminalizacja aktów agresji w ramach prawa międzynarodowego, prowadziły do sytuacji, w której państwo nie jest już postrzegane jako polityczny byt mogący zabezpieczyć własną pozycję w ramach porządku międzynarodowego. Na znaczących obszarach świata staje się ono po prostu strukturą polityczną, w której działaniach upatruje się możliwości utrzymania minimalnego porządku politycznego i społecznego.

Jeśli osiemnastowieczna rewolucja w sposobie rządzenia oznaczała rzeczywisty początek rządzenia społeczeństwem, to państwo dobrobytu osiągnęło apogeum po II wojnie światowej. Zostało ono wsparte przez specyficzne regulacje dotyczące międzynarodowych finansów, które stworzyły bezpieczną przestrzeń umożliwiającą prowadzenie wewnętrznej makroekonomicznej polityki, takiej jak keynesizm, służącej pobudzeniu popytu poprzez manipulowanie poziomem wydatków publicznych oraz wydatkami inwe-

stycyjnymi. Wyzwaniem dla zachodnich liberalnych demokracji była autorytarna alternatywa oparta na centralnym kierowaniu gospodarką, wymianie oraz współpracy handlowej i wojskowej w ramach bloku socjalistycznego.

4.2. Od zimnej wojny do bezprześciennej globalizacji

Jak mieliśmy okazję zobaczyć, jednym z kluczowych kontekstów ujmowania idei rządzenia społeczeństwami była neoliberalna krytyka wewnętrznych zdolności państwa. W centrum tej krytyki znalazł się pogląd, że państwo dobrobytu, wysokie wynagrodzenia wynikające z zbiorowych negocjacji prowadzonych ze związkami zawodowymi, wysoki poziom wydatków publicznych na edukację, opiekę zdrowotną i infrastrukturę to hamulce dla rozwijania konkurencyjności i produktywności gospodarki. Keynesowski model, jak twierdzili neoliberalni, doprowadził równocześnie do inflacji i bezrobocia z powodu efektu wzrastających oczekiwań społecznych w sferze wzrostu wydatków publicznych, wyraźnie widocznego w logice cyklu politycznego. Agresywny neoliberalizm po raz pierwszy przyjęty został w anglojęzycznych częściach Europy Zachodniej, a jego przywódcami byli Margaret Thatcher i Ronald Reagan. Liderzy ci przyjęli bardziej zdecydowane stanowisko wobec sowieckiej alternatywy, która ostatecznie załamała się pod ciężarem własnej nieskuteczności, braku wewnętrznej legitymizacji i niezdolności do militarnej rywalizacji z Zachodem. Neoliberalna krytyka, połączona z upadkiem tej alternatywy, przygotowała drogę do inwokacji globalizacji jako racjonalnego sposobu prowadzenia neoliberalnych polityk. Liberalni intelektualiści Zachodu oznajmili nieuniknione rozpowszechnienie się systemu liberalnego kapitalizmu na całym świecie, co obrazowało stwierdzenie „o końcu historii” (Fukuyama 1992) i globalizacji jako „Jedynej Wielkiej Sprawy” (Friedman 2000).

Globalizacja, jak często nam się mówi, odnosi się do kompresji czasu i miejsca. Bardziej fundamentalne jest jednakże zacieranie przez nią tych znaków i orientacji z powierzchni ziemi, które charakteryzowały procesy rozwoju społecznego i politycznego przez ponad 400 lat. Przez twierdzenie o rozmywaniu się granic między krajami,

globalizacja wymazuje znaki systemu państw terytorialnych. Podważanie zdolności państwa narodowego oznacza zarazem zatarcie granic tego, co publiczne i prywatne, państwowe i społeczne. Z tego też powodu globalizacja czyni projekt rządzenia społeczeństwem, opartym na państwie terytorialnym, problematycznym.

Dziwnie jest to, że pierwsza dekada XXI w. stał się świadkiem autorytarnych reinkrypcji w obu tych wymiarach. Nowe założenia pojawiły się wraz z neokonserwatywnym projektem dotyczącym odbudowy amerykańskiej hegemonii i jurydystycznymi decyzjami dotyczącymi wyborów prezydenckich 2000 r. Zbiegło się to z wydarzeniami z 11 września 2001 r., odkryciem wroga w postaci islamskich fundamentalistów, wojny z terrorem i dwiema militarnymi inwazjami i okupacjami oraz skandalami związanymi z „nadzwyczajnymi środkami” zastosowanymi w Abu Ghraib i w zatoce Guantánamo. Obserwuje się wzmacnianie autorytarnych reżimów w centralnej i środkowej Azji, osłabienie procesów demokratyzacji w Rosji, trwanie państw łamiących normy międzynarodowe oraz ruchy partyzanckie określające siebie jako wrogów proklamowanego porządku kosmopolitycznego. Doprowadziło to do pojawienia się nowych form wojny oraz walki, w tym zwalczania terroryzmu międzynarodowego. To ostatnie odbywa się w oparciu o zupełnie inne zasady i z wykorzystaniem zupełnie innych instrumentów niż te określone w konwencji dwudziestowiecznej kodyfikacji wyrażonej przez zapisy Konwencji Genewskich. W wewnętrznym, krajowym porządku rządzenia obserwujemy powrót do użycia siły, narastanie paternalizmu oraz wzrost intensywności wykorzystania suwerennych instrumentów służących tworzeniu moralnych zobowiązań, wzmacnianiu dyscypliny i hierarchii w porządku społecznym. Wydaje się to zwiastować złą perspektywę dla realizacji projektu neoliberalnego. Co więcej, bardziej szczerne kontrole na granicach oraz agresywne traktowanie nielegalnej migracji wskazują na zasadnicze ograniczenie retoryki odnoszącej się do przepływów i wolnego ruchu. Współczesne demokracje liberalne często są postrzegane jako działające raczej w sposób bliski formule liberalnego autorytaryzmu „silnej gospodarki, silnego państwa”, za którym opowiadał się Schmitt

w 1932 r. niż formule promowanej przez liberańskich orędowników wolnego rynku (Schmitt 1998 [1932]).

Powracając do obrazu państwa wyłaniającego się w długim horyzoncie czasowym, zauważyć należy, że terytorialnie ograniczone, ze skutecznym rządem centralnym, handlujące z innymi państwami, tworzące sojusze i współzawodniczące z nimi, znajdujące się czasami w stanie wojny, było warunkiem wyłaniania się idei rządzenia społeczeństwem oraz technik i racjonalności rządzenia. Zakwestionowanie stosowności takiego porządku oraz miejsca ograniczonego terytorialnie bytu to bezpośredni powód dominującego obecnie przeświadczenia, że tak pomyślana idea rządzenia społeczeństwem stała się niemożliwa. Jak pokazuje już długa historia XXI w., dokonywanie oceny tego, co się pojawia, z perspektywy retrospektywnej prowadziłyby do przedwczesnych konkluzji.

Konkluzje

W dwóch ostatnich rozdziałach tego tekstu opisano warunki wewnętrzne i zewnętrzne, które są konieczne do istnienia i działania państwa terytorialnego i jego liberalnego rządu. Z jednej strony, przedstawiono relacje tego państwa z systemem społeczności międzynarodowej. Z drugiej zaś opisano autorytarne rządy, którym nie powiodła się realizacja projektu liberalnego i jako takie przedstawiają zagrożenie dla liberalizacji handlu oraz dla innych krajów. Rząd liberalny to taki, który przyczynił się do ustanowienia w XVIII stuleciu relacji między państwem i społeczeństwem obywatelskim, trwających przez następne dwa wieki. Był on, przede wszystkim, oparty na pryncypiach liberalnego rządzenia zakładającego, że idea rządzenia społeczeństwem wymaga przyjęcia za oczywiste znaczeń, które teraz w teorii społecznej i politycznej są podejrzliwie traktowane.

Nie chodzi jednak o to, aby powiedzieć, że nie było wielu stylów liberalnego rządzenia społeczeństwem: klasycznego, narodowego, imperialnego, dziewiętnastowiecznego liberalizmu społecznego, państwa dobrobytu i jego różnych liberalnych, korporatystycznych i społeczno-demokratycznych odmian występujących w drugiej połowie XX w.; neoliberalizmu i autorytarne

liberalizmu oraz, współcześnie, neokonserwatyizmu. Wbrew diagnozom sformułowanym przez teoretyków społecznych i pasji dzisiejszych orędowników globalizacji, nie dostrzega się znaku, który wskazywałby, że polityczny dyskurs przeszedł epokową mutację. Brak jest widocznego i jednoznacznego sygnału wskazującego, że Lewiatan i Behemot zabili się nawzajem lub że jeden z nich zabił drugiego, w ostatecznej bitwie w dzień Sądu Bożego, jak utrzymywałyby to biblijna literatura, a my jako wybrani możemy teraz świętować przez dni, które pozostały do przyjścia Mesjasza.

Bibliografia

- Beck U. (2000). *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press.
- Beck U., Beck-Gernsheim E. (2002). *Individualization: Individualized Individualism and its Social and Political Consequences*. London: Sage.
- Bull H. (1977). *The Anarchical Society: A Study of World Order in Politics*. London: Macmillan.
- Castel R. (2003). *From Manual Workers to Wage Laborers: Transformation of the Social Question*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Connery C. (2001). „Ideologies of land and sea: Alfred Thayer Mahan, Carl Schmitt and the shaping of global myth elements”, *Boundary 2*, nr 28 (2).
- Dean M. (1991). *The Constitution of Poverty: Towards a Genealogy of Liberal Governance*. London: Routledge.
- Dean M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Dean M. (2007). *Governing Societies: Political Perspectives on Domestic and International Rule*. Maidenhead: Open University Press.
- Donzelot J. (1979). *The Policing of Families*. New York: Pantheon.
- Ewald F. (1991). „Insurance and risk”, w: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (red.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. London: Harvester/Wheatsheaf.
- Foucault M. (2001). „Omnes et singulatum: Toward a critique of ‘political reason’”, w: *The Essential Works 1954–1984* (t. 3). London: Power, Allen Lane.
- Foucault M. (2004). *Sécurité, Territoire, Population*. Paris: Gallimard Seuil.
- Foucault M. (2007). *Security, Territory, Population*. London: Palgrave.
- Friedman T. (2000). *The Lexus and the Olive Tree*. London: Harper Collins.
- Fukuyama F. (1992). *The End of History and the Last Man*. London: Hamish Hamilton.
- Harvey D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Held D., McGrew A.G., Goldblatt D., Perraton J. (1999). *Global Transformations*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst P. (2005). *Space and Power: Politics, War and Architecture*. Cambridge: Polity Press.
- Hobbes T. (1840 [1679]). „Behemoth: The history of the causes of the civil wars of England”, w: *The English Works of Thomas Hobbes of Malmesbury* (t. 6). London: John Bohn.
- Hobbes T. (1996 [1651]). *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hunter I. (1998). „Uncivil society: Liberal government and the deconfessionalisation of politics”, w: M. Dean, B. Hindess (red.), *Governing Australia: Studies in Contemporary Rationalities of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jewish Encyclopaedia* (2007). „Leviathan and Behemoth”, <http://www.jewishencyclopedia.com> [dostęp: 15.10.2007].
- Krasner S. (2000). „Compromising Westphalia”, w: D. Held, A.G. McGrew (red.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Neocleous M. (2000). „Against security”, *Radical Philosophy*, nr 100.
- Neocleous M. (2003). *Imagining the State*. Maidenhead: Open University Press.
- Nietzsche F. (1988 [1883]). *Also Sprach Zarathustra: Ein Buch für Alle und Keinen*. Berlin: de Gruyter.
- Oestreich G. (1982). *Neostoicism and the Early Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi K. (1957). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Procacci G. (1998). „Poor citizens: Social citizenship and the crisis of the welfare state”, w: S. Hänninen (red.), *The Displacement of Social Policies*. Jväskylä: SoPhi.
- Schmitt C. (1998 [1932]). „Strong state and sound economy”, w: R. Cristi (red.), *Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism*. Cardiff: University of Wales Press.
- Schmitt C. (2003 [1950]). *The Nomos of the Earth in the International Law of Jus Publicum Europaeum*. New York: Telos Press.
- Sennelart M. (2007). „Course context”, w: M. Foucault (red.), *Security, Territory, Population*. London: Palgrave.

Smith A. (1978 [1752–54]). *Lectures on Jurisprudence*. Oxford: Clarendon Press.

Sutherland G. (red.) (1972). *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government*. London: Routledge & Kegan Paul.

Tribe K. (1978). *Land, Labour and Economic Discourse*. London: Routledge & Kegan Paul.

Walters W. (2004). "The frontiers of the European Union: A geostrategic perspective", *Geopolitics*, nr 9 (3).

Zacher M. (1993). "The decaying pillars of the Westphalian Temple", w: J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

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 rocznika 2012 wyniesie 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku 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.

Prenumeratę kwartalnika prowadzą również RUCH SA, Kolporter i Garmond Press.

Prenumerata realizowana przez RUCH SA

Zamówienia na prenumeratę w wersji papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio na stronie www.prenumerata.ruch.com.pl.

Ewentualne pytania prosimy kierować na adres e-mail: prenumerata@ruch.com.pl lub kontaktując się z Telefonicznym Biurem Obsługi Klienta pod numerem: 801 800 803 lub 22 717 59 59 – czynne w godzinach 7.00–18.00. Koszt połączenia wg taryfy operatora.