



ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

W numerze m.in.:

Hubert Izdebski

Od administracji publicznej do *public governance*

Jerzy Hausner

Polityka a polityka publiczna

Anna Giza-Poleszczuk

Dobre rządzenie i debata publiczna

Helmut Willke

**Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa
i policentrycznego społeczeństwa**

ISSN 1898-3529

01 / 2007



ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

01 / 2007



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

Sekretarz
Anna Szczepanik

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

Recenzenci
Andrzej Antoszewski, Marian Grzybowski, Andrzej Zięba, Tadeusz Borys,
Jacek Antoni Hołówka, Tadeusz Markowski, Michał Kulesza, Paweł Swianiewicz, Aniela Dylus,
Jerzy Wilkin, Mirosława Marody, Marek Zirk-Sadowski, Andrzej Rychard, Piotr Sztompka,
Juliusz Gardawski, Stanisława Golinowska, Józef Orczyk, Zbigniew Mikołajewicz,
Marian Filar, Eugeniusz Wojciechowski, Tadeusz Szumlicz, Krystyna Poznańska,
Krzysztof Frysztacki, Grażyna Skąpska, Krzysztof Górlach

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2007

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Inga Jaworska-Róg*
Korekta – *zespół*

Adres redakcji:
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Szewska 20/3, 31-009 Kraków

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl; scholar@neostrada.pl
<http://www.scholar.com.pl>

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa

Od redakcji

Państwo zawsze było przedmiotem zainteresowania nauk społecznych. Zwykle rozpatrywano je w relacji do prawa, gospodarki, społeczeństwa i kultury, stopniowo jednak w naukach społecznych odchodzi się od rozumienia państwa jako samodzielnego i nadrzędnego bytu społecznego. Nie świadczy to o zaniku państwa. Dostrzeżono, że nie działa ono w izolacji i nie jest jedyną formą organizacji życia publicznego – że sfera publiczna nie może zostać zredukowana do państwa. Skoro to, co publiczne, nie sprowadza się do tego, co państwowe, sfery publicznej nie można opisywać wyłącznie w takich kategoriach jak „władza” i „rządzenie” ani wyjaśniać i interpretować tylko w ramach nauk politycznych i prawnych.

Wiele procesów formujących współczesny ład społeczny zasadniczo zmieniło organizację i funkcjonowanie państwa. W długim historycznym procesie decentralizacji i dekoncentracji przeobraża się ono z formy centralistycznej i monolitycznej w formę zdecentrowaną i zdywersyfikowaną, ze struktury hierarchicznej w poliarchiczną.

Wraz z odrzuceniem koncepcji państwa jako legitymizowanego monopolu przymusu, w przeszłość odeszły też modele administracji publicznej jako idealnej – w sensie weberowskim – biurokracji. W głównym nurcie współczesnych rozważań i poszukiwań znalazły się takie kategorie, jak: koordynacja działań zbiorowych, współzrządzenie czy zarządzanie publiczne.

Klasykzna koncepcja Maxa Webera zakładała oddzielenie domeny państwa od domeny prywatnej i jednocześnie oddzielenie w działaniu państwa materii politycznej i administracyjnej. Odpolitycznienie stało się głównym postulatem. W przypadku nowoczesnego zarządzania publicznego chodzi o coś odmiennego: o współdziałanie podmiotów władzy publicznej z organizacjami sektora drugiego (prywatnego) i trzeciego (społecznego), a tym samym swoiste „upolitycznienie” materii administracyjnej.

Nie ma i pewnie nie będzie jednej koncepcji i definicji zarządzania publicznego. Autor jednego z rozpowszechnionych ujęć, Les Metcalfe¹, zwraca uwagę na specyficzne jego cechy: „O ile zarządzanie w sensie ogólnym polega na celowym działaniu poprzez innych ludzi, o tyle w przypadku zarządzania publicznego osiąga się cele poprzez inne organizacje. Stąd koordynacja działań organizacji, które są formalnie autonomiczne, ale funkcjonalnie współzależne, ma podstawowe znaczenie w obszarze zarządzania publicznego. Jest ono przy tym trudne, ponieważ wymaga współdziałania wielu organizacji o zróżnicowanych, a często przeciwstawnych interesach. Jednym z zadań zarządzania publicznego jest kreowanie instytucji i procesów zapewniających wysoki priorytet zadaniu formułowania polityki strukturalnej i kierowania zmianami strukturalnymi. Rozwiązań nie można narzucić z zewnątrz (...). Gotowość do zaangażowania się we współpracę, do identyfikacji z celami, do których się zmierza, mająca podstawowe znaczenie dla rozwiązywania problemów strukturalnych, musi wykształcić się na drodze wewnętrznej”.

¹ Les Metcalfe (1993). „Public Management: from Imitation to Innovation”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, London: SAGE Publications, 173–190

Współczesne zarządzanie publiczne jest efektem ewolucji państwa i ewolucji administracji publicznej, zwłaszcza zmian idących w kierunku:

- od odpowiedzialności przedmiotowej (za coś) do odpowiedzialności podmiotowej (wobec kogoś), od odpowiedzialności wobec Boga i historii do odpowiedzialności wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- od linearności do sieciowości;
- od koordynacji biurokratycznej do partnerstwa i przywództwa;
- od statyczności i niezmienności do dynamizmu i adaptacyjności;
- od niezawodności do probabilizmu;
- od monocentrycznego państwa „racji stanu” do poliarchii (dekoncentracja i decentralizacja).

Towarzyszy temu zmieniająca się rola jednostki (obywatela) – to nie tylko wyborca, petent czy konsument, ale coraz bardziej interesariusz.

Zarządzanie publiczne nie polega na utrwalaniu określonego porządku, lecz na skutecznym kierowaniu wieloma złożonymi zmianami, które – choć niezbędne – nie są ani oczywiste, ani zdeterminowane. Jest fenomenem, którego rozpatrywanie wymaga interdyscyplinarnych i wielowątkowych badań.

Nowy kwartalnik „Zarządzanie Publiczne” ma stworzyć przestrzeń dla naukowej debaty nad tym fenomenem. Chcemy, by znalazło się w nim miejsce na rozważania konceptualne i teoretyczne, ale także rzetelne i wnikliwe studia empiryczne, zwłaszcza porównawcze.

Jesteśmy otwarci na publikowanie zarówno artykułów teoretycznych, jak i studiów porównawczych oraz raportów z badań. Zależy nam też na tym, aby w Polsce naukowa debata wokół problemów zarządzania publicznego nie toczyła się w oderwaniu od międzynarodowego obiegu myśli i informacji. Dlatego też postanowiliśmy zamieszczać w każdym numerze kwartalnika tekst zagraniczny – wybrany spośród prac ważnych i ogniskujących dyskurs badawczy. Czujemy się zaszczytzeni tym, że dokonywania wyboru takich tekstów dla nas podjął się profesor Bob Jessop (University of Lancaster), który będzie także dołączał do nich swój krótki komentarz – ukazujący ich znaczenie.

Jerzy Hausner, Stanisław Mazur

Spis treści

<i>Hubert Izdebski</i>	
Od administracji publicznej do <i>public governance</i>	7
<i>Łukasz Mamica</i>	
Analiza porównawcza zasobów determinujących możliwości prowadzenia w Polsce polityki innowacyjnej	21
<i>Jerzy Hausner</i>	
Polityka a polityka publiczna	43
<i>Anna Giza-Poleszczuk</i>	
Dobre rządzenie i debata publiczna	61
<i>Franciszek Siedlok, Pierpaolo Andriani</i>	
Formacja oraz identyfikacja klastrów w fazie embrionalnej. Przykład klastra technologii podwodnych w regionie północno-wschodniej Anglii	79
<i>Pasquale Tridico</i>	
Rozwój społeczny i wzrost gospodarczy w gospodarkach w okresie transformacji: rola instytucji	95
<i>Helmut Willke</i>	
Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa	125

Table of Contents

<i>Hubert Izdebski</i>	
From public administration to public governance	7
<i>Łukasz Mamica</i>	
Comparative analysis of determinants of economic innovation	21
<i>Jerzy Hausner</i>	
Politics vs. public policy	43
<i>Anna Giza-Poleszczuk</i>	
Good governance and public debate.	61
<i>Franciszek Siedlok, Pierpaolo Andriani</i>	
Clusters formation and identification in the embryo stage on the example of the subsea technologies cluster in the North-Eastern England region.	79
<i>Pasquale Tridico</i>	
Human development and economics growth in transition economies: the role of institutions	95
<i>Helmut Willke</i>	
The tragedy of the state. An introduction to the theory of the state and a polycentric society.	125

Od administracji publicznej do *public governance**

Hubert Izdebski

Przedmiotem studium jest ewolucja myśli administracyjnej od prawniczego ujęcia właściwego *Rechtsstaat* oraz od kolejnych ujęć związanych z teorią organizacji (choć pierwsze z nich, *Study of Administration* Woodrowa Wilsona, programowo należało do sfery nauk politycznych) do obecnych koncepcji *public governance*, mających za punkt odniesienia społeczeństwo obywatelskie i interesariuszy administracji publicznej. Kolejne podejścia do problematyki administracji publicznej nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi koncepcjami i realizacjami, lecz tworzyły nakładające się na siebie „warstwy”, składające się na współczesną wizję administracji publicznej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne, państwo policyjne, państwo prawne, państwo liberalne i demokratyczne, służba cywilna, interesariusze, pomocniczość.

1. Uwagi wprowadzające

Rola, jaką odgrywa w dobie współczesnej administracja publiczna, jest tak znacząca, iż stwierdzenie, od którego rozpoczyna się, w wersji polskiej, podręcznik administracji publicznej B. Guy Petersa: *Administracja publiczna staje się coraz ważniejszą częścią naszej codzienności* (Peters 1999, s. 15), wydaje się zbyt

Prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, Instytut Nauk o Państwie i Prawie.

* Niniejsze studium stanowi przeróbkę fragmentów (przede wszystkim rozdziału I) książki *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Warszawa 2006.

¹ Bardziej kategorycznie – i adekwatnie – brzmią słowa oryginału: „The government has become a pervasive fact of everyday life, and [...] public administration has become an especially pervasive aspect of government”, (*The Politics of Bureaucracy*, wyd. 5, New York 2001, s. 2). W kontekście bardzo ważnego w tradycji anglosaskiej terminu „rząd”, rozumianego znacznie szerzej niż w języku polskim, warto przypomnieć definicję administracji sformułowaną w aktualnych wydaniach *Encyclopaedia Britannica*: „the planning, organising, directing, coordinating, and controlling of government operations”.

mało kategoryczne¹. Wystarczy zestawzić je ze znacznie dawniejszymi wypowiedziami – jeszcze bardziej, jak się okazuje, aktualnymi. I tak, przed dwoma stuleciami Charles-Jean Bonnin w dziele *Les principes d'Administration publique* (1 wyd. 1808) – które wpłynęło na kodyfikację prawa administracyjnego w Portugalii, ponieważ sformułowane w nim zasady administracji stały się podstawą redakcji przepisów kodeksu – głosił pochwałę administracji: „czuwa ona nad obywatelami od kolebki po grób, od wydania aktu urodzenia aż do wydania aktu zgonu”. Jeszcze wcześniej w Anglii Alexander Pope napisał – wedle tłumaczenia Stanisława Estreichera:

„O rządów kształty głupcy niech się sporzą,
Kto ma rację,
Najlepszy ten,
Kto najlepszą ma administrację”.

Trudno powstrzymać się od uwagi, że te ostatnie słowa, napisane prawie trzysta lat temu, nie pozostają bez związku z prawem do dobrej administracji, którą deklaruje art. 41 Karty Praw

Podstawowych Unii Europejskiej. Prawu obywateli do dobrej administracji odpowiada obowiązek przestrzegania w sferze administracji publicznej zasad równości, bezstronności, neutralności, obiektywizmu, przejrzystości, współmierności i skuteczności wraz z obowiązkiem stosowania odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych (Delvolve 2003, s. 131 i nast.).

Przedmiotem niniejszego studium jest ogólny kierunek zmian w podejściu do administracji publicznej, występujących w ciągu prawie półtorawieczna nowoczesnego naukowego traktowania tej materii.

W ten sposób studium nawiązuje – także w tytule – do ujęcia Jerzego Hausnera (*Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*; Hausner, Kukiełka 2002), rozwijanego przez jego uczniów (Zawicki 2005). Autor, co być może wynika z innej jego formacji, próbuje zaprezentować raczej realne kierunki myśli przedstawicieli coraz liczniejszych dyscyplin naukowych podejmujących zagadnienia administracji publicznej niż abstrakcyjne modele. Tak nakreślony przedmiot oznacza, że poza jego zakresem znajduje się zarówno systematyczny wykład dziejów nauk o administracji publicznej (skądinąd dostępny w wielu bardzo różnych ujęciach), jak i nawet rozważania na temat różnego w różnych miejscach i czasach rozumienia samego terminu „administracja” czy „administracja publiczna” (zwłaszcza że doliczono się co najmniej piętnastu różnych znaczeń terminu tylko w języku angielskim – Dunsire 1973).

Niemniej jednak nie można nie zauważyć, że punktem wyjścia nowoczesnych rozważań o administracji stał się jej źródłosłów. Termin „administracja” wywodzi się od łacińskiego słowa *ministrare*, oznaczającego „służyć”, wzmocnionego jedynie przedrostkiem *ad-*. Wyrazy takie jak „minister” (pierwotnie sługa monarchy, ale i sługa Boży) czy „ministeriał” (w średniowiecznych Niemczech) potwierdzają ten „służebny” charakter derywatów *ministrare*. Z tego powodu administracja zawsze oznacza służbę lub działalność wykonawczą, wykonywaną

w stosunku do kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego. Jest instrumentem służącym do osiągnięcia celu, który w założeniu nie jest jej własnym celem, lub wykonywania woli zwierzchnika. Ów zwierzchnik należy przy tym, w całości albo w części, do innego porządku – porządku politycznego, porządku władzy politycznej, instytucjonalnie usytuowanej w systemie władz publicznych (państwie w znaczeniu szerszym, państwo w ścisłym znaczeniu nie obejmuje bowiem instytucji samorządu). Administracja jako operacyjny instrument władzy wykonawczej (scentralizowanej w ramach państwa w ścisłym znaczeniu oraz zdecentralizowanej, przede wszystkim poprzez samorząd) może być, w rezultacie, określona jako „egzekutywa władzy wykonawczej”.

Podejście do administracji w kategoriach organicznego związku między polityką i administracją wystąpiło, w bardzo różnych kulturach i tradycjach politycznych i prawnych. We Francji było ono standardem co najmniej od czasów napoleońskich – przy tradycji określania czynnika politycznego jako „rządu”. W klasycznym słowniku Maurice’a Blocka administracja została zdefiniowana jako „całość służb publicznych mających na celu uczestniczenie w wykonywaniu myśli Rządu i wykonywanie ustaw służących realizacji interesu ogólnego [...] Rząd kieruje, daje impulsy, administracja działa, wykonuje” (Block 1875, s. 15–16). Był to, trzeba podkreślić, język charakterystyczny przede wszystkim dla prawników, którzy i wtedy, i nawet obecnie, zdominowali francuską naukę administracji – podobnie jak zdominowali ją w Niemczech czy w innych państwach kontynentu europejskiego.

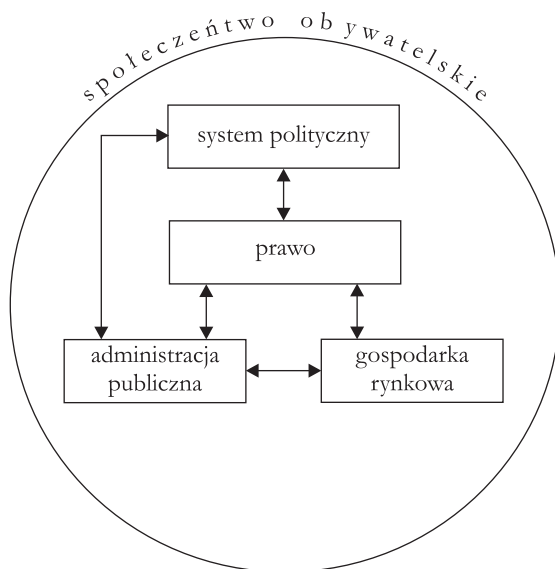
W Stanach Zjednoczonych naukę o administracji publicznej datuje się od *The Study of Administration*, eseju opublikowanego w 1887 r., wkrótce po doktoracie, przez adepta nauk politycznych Woodrowa Wilsona – powszechnie znanego jako prezydent USA w latach I wojny światowej (Wilson 1887). Wilson – stwierdzając potrzebę amerykanizacji europejskiej nauki administracji (co do której powoływał się

głównie na autorów niemieckojęzycznych) – kładł nacisk na to, że administracja powinna być zarówno przedmiotem badania, jak i przedmiotem nauczania. Studiowanie administracji miało służyć głoszonemu przez *Civil Service Movement* kształtowaniu – w warunkach narastającej krytyki *spoils system*, czyli zatrudniania w administracji federalnej wyłącznie na podstawie zasług i ekspektatyw politycznych – profesjonalnej służby cywilnej, oddzielonej od świata polityki. Zarazem jednak Wilson traktował, co stało się tradycją Stanów Zjednoczonych, naukę administracji jako część nauk politycznych. Wytyczył on też na długo kierunki rozwoju tej nauki: „aktualny ruch reformy służby cywilnej musi, po osiągnięciu swojego pierwszego celu, rozszerzyć się na wysiłki poprawy w materii nie tylko personelu, lecz także i organizacji oraz metod naszych urzędów [...] Przedmiotem studium administracji jest odkrycie, po pierwsze, co rząd (lepszym terminem byłaby władza publiczna – H.I.) może zrobić należycie i z powodzeniem, oraz, po wtóre, jak może on robić te należyte rzeczy z jak największą sprawnością i z jak najniższym nakładem pieniędzy lub energii”. Kontekst wolności i demokracji oraz rola opinii publicznej były dlań w tym zakresie oczywiste – tak jak są one oczywiste w dobie współczesnej.

We współczesnym państwie, które ma być zarazem liberalne i demokratyczne, administrację publiczną zalicza się do najważniejszych składników systemu organizacji społeczeństwa. System ten można w uproszczeniu przedstawić jako zespół kilku interaktywnych podsystemów (z reguły zresztą określanych jako systemy): politycznego, gospodarki rynkowej, prawa, administracji publicznej – z których każdy występuje w szerszym kontekście społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele legitymizują każdy z podsystemów, ale też i dokonują ich oceny, mogąc dzięki temu – i dzięki własnej aktywności, także w ramach urządzeń demokratycznych – wpływać na ich kształt i funkcjonowanie.

Można to ująć – adaptując schematy przedstawione w niedawno wydanej monografii o re-

formie administracji (Pollitt, Bouckaert 2004, s. 183 i nast.) – w następujący sposób:



Ryc. 1.

Powyższy schemat może służyć nie tylko do wyjaśnienia wzajemnego stosunku elementów, które obejmuje, lecz także jako przewodnik po kolejnych podstawowych podejściach do administracji publicznej. Jak się bowiem okazuje, każde z nich – poza najnowszym – koncentrowało się na związku pomiędzy dwoma elementami, pomijając w ogóle lub traktując jako mniej ważne pozostałe elementy.

2. Administracja w ramach „państwa prawnego”

Współczesna administracja publiczna na kontynencie europejskim zaczęła się kształtować w XVII–XVIII w. – w okresie oświecenia, ale zarazem absolutyzmu (Izdebski 2001, s. 13, 15 i nast.). W szczególności, to wtedy kształtowały się podstawy organizacji administracji państwowej (przy przyjmowaniu ścisłego znaczenia państwa jako scentralizowanego systemu władzy publicznej, nieobejmującego zatem samorządu, z istoty swojej odrzucanego przez monarchię absolutną), a w niektórych państwach,

przede wszystkim niemieckich, także podstawy przyszłej konstrukcji służby cywilnej.

Monarchii absolutnej brakowało jednak tak istotnego składnika administracji publicznej współczesnego liberalnego państwa demokratycznego, jakim jest ścisły związek między administracją a prawem, przede wszystkim prawem administracyjnym. W absolutnych monarchiach XVIII w., zwłaszcza niemieckich, dominowała teoria policji (*Polizei*), opierająca się na „prawie policji”, które z natury rzeczy miało przysługiwać monarsze. Prawo to rozumiano jako upoważnienie monarchy do interweniowania w dowolnym trybie i zakresie w jakiegokolwiek sprawy poddanych pod jednym tylko warunkiem. Mianowicie, interwencję uzasadniać musiały względy dobra wspólnego, przedstawiane jako – co było wówczas popularnym terminem – jako racja stanu lub – co utrzymało się, choć w zupełnie innym otoczeniu prawnym, do dziś – jako interes publiczny. Dobro wspólne było, oczywiście, przedmiotem oceny monarchy lub upoważnionych przezeń urzędników. Prowadziło to do praktyki „państwa policyjnego” (*Polizeistaat*), którego poddani zmuszeni byli znosić wszelkie akty reprezentantów władzy państwowej (stąd też francuska nazwa: *régime de bon plaisir*).

Z tego powodu, nauka administracji typowa dla XVIII w. nauka policji (*Polizeiwissenschaft*) – była zbiorem proponowanych działań administracji monarszej. Nawet jeżeli propozycje te łączyły się ze wskazywaniem prawnych podstaw interwencji – w warunkach koncentracji, a nie podziału władzy – dotyczyć one mogły jedynie aktów wydawanych przez monarchę: edyktów, dekretów czy ordonansów, a monarcha nie mógł podlegać prawu, które stanowił.

Współczesny związek między administracją publiczną i prawem polega na podporządkowaniu całej władzy wykonawczej, w tym administracji, prawu. Podporządkowanie to stanowi najważniejszy aspekt „rządów prawa” (*rule of law*) – zasady, która rozwija się w Anglii od średniowiecza – lub „państwa prawnego” (*Rechtsstaat*) – pojęcia wprowadzonego w kon-

tyentalnej Europie, w szczególności w Niemczech, w ciągu XIX w. wraz z rozwojem konstytucjonalizmu i ustalaniem się zasady legalizmu jako przeciwstawienia *Polizeistaat* (Izdebski 2006b).

Administrację publiczną rozumiano w rezultacie jako instrument wykonywania przepisów ustaw i innych formalnych źródeł prawa, a nauką o administracji publicznej stała się w dużej mierze kształtująca się wraz z *Rechtsstaat* nauka prawa administracyjnego. Skupiała się ona – obok decentralizacji jako reakcji na absolutystyczną centralizację – na zagadnieniu prawnych podstaw interwencji administracji, w szczególności decyzji administracyjnych, oraz na sądowej kontroli legalności tych decyzji, jak również, coraz częściej, na procedurze prowadzącej do ich wydania. W rezultacie dochodziło do kształtowania się formalistycznego podejścia do administracji – przy niedostrzeganiu, wcześniej oczywistego, widzenia administracji jako aktywnego dostawcy różnego rodzaju usług publicznych. Takie podejście miało powrócić znacznie później, po wyzwoleniu się także z zafascynowania innymi aspektami administracji, mianowicie jej związkami z polityką.

Dorobek „państwa prawnego”, trzeba dodać, jest niezbędny dla należytego wykonywania klasycznej władczej funkcji administracji publicznej, mianowicie administracji reglamentacyjno-porządkowej, wyrażającej się przede wszystkim przez wydawanie aktów prawnych: abstrakcyjnych i generalnych (przepisy wykonawcze, akty prawa miejscowego) i konkretno-indywidualnych (decyzje administracyjne).

Już w tym miejscu trzeba zauważyć, że kolejne podejścia do administracji publicznej nie polegały na całkowitym zerwaniu z dorobkiem poprzednich podejść. Przeciwnie, można mówić o nakładaniu się na siebie kolejnych warstw, łącznie składających się na współczesny kształt administracji publicznej i na sposób myślenia o administracji publicznej.

3. Administracja a polityka

Jest oczywiste, że w ramach prawniczego podejścia do administracji publicznej, cechującego okres, który można określić jako *Rechtsstaat*, administracja nie mogła być traktowana tylko jako „sługa prawa”, gdyż na kontynencie europejskim prawo było, w państwach liberalnych i coraz bardziej demokratycznych, wytworem konstytucyjnej władzy politycznej. Służąc prawu, pośrednio służyło się władzy politycznej, a prawnicza analiza administracji nie mogła pomijać kwestii prawnego związku administracji z instytucjami politycznymi. Prawo administracyjne musiało pozostawać w ścisłym związku z prawem konstytucyjnym, wspólnie tworząc rdzeń prawa publicznego.

Jak już była o tym mowa, amerykańska myśl administracyjna zaczęła się, pod wpływem Woodrowa Wilsona, nie od prawa, lecz od politologii, a jej pierwszym, podstawowym problemem było oddzielenie od siebie tego, co było profesjonalne – administracyjne od tego, co było polityczne. W innych niż Wilson kategoriach – mianowicie idealnego typu biurokracji – i w ramach innej nauki, czyli socjologii, rozwiązanie tego problemu poszukiwał nieco później w Europie Max Weber. Dla Wilsona problem tylko po części sprowadzał się do stworzenia służby cywilnej, na wzór brytyjskiej *Civil Service* (którą z kolei kształtowano z uwzględnieniem niemieckiego *Beamtenum*). Weber, dla którego istnienie klasy *Beamtenum* było oczywiście jako fakt już historyczny, jeszcze wyraźniej wykraczał poza granice wyznaczone przez *Civil Service Movement*.

Generalnie jednak służba cywilna w różnych jej narodowych odmianach do dziś stanowi istotny aspekt problematyki stosunku pomiędzy administracją a polityką. Od dawna staje się jednak coraz bardziej oczywiste, że nie jest to aspekt jedyny, coraz trudniej bowiem kreslić linię podziału między sferą administracji i sferą polityki, a administracja okazuje się nie tylko wykonawcą decyzji politycznych, ale na różne sposoby ich inicjatorem.

Obydwa omawiane podejścia do administracji publicznej, ukształtowane w XIX w.: prawnicze i politologiczne, kontynuowane do naszych dni, mają charakterystyczną wspólną cechę. Z reguły posługuje się w nich nie tylko terminem „administracja publiczna”, ale i jej synonimem w postaci „biurokracji”. Termin „biurokracja” istotnie wydaje się szczególnie adekwatny do określania administracji w kontekście jej związku z prawem i z systemem politycznym. Co najmniej od lat osiemdziesiątych XX w. termin „administracja publiczna”, a wraz z nim „biurokracja” w znaczeniu Weberowskim, zaczyna ustępować miejsca innym terminom. Stanowi to wyraz kształtowania się i umacniania nowych podejść, a wraz z nimi nowych terminów (Bovaird, Löffler 2003, s. 6), skupiających się na stosunku administracji do innych składników systemu społeczeństwa.

4. Od administracji publicznej do *public management*

Terminy te to *management* i *governance*. Pierwszy z nich, określający domenę nauki zarządzania, łączy się ściśle z poszukiwaniami właściwej organizacji i metod działania podmiotów gospodarki rynkowej (*generic management*), odnoszonymi następnie – jako *public management* – do podmiotów sfery publicznej.

Do podstawowych zagadnień *public management* zalicza się zarządzanie budżetowe (*budget management*), które od tradycyjnego sporządzania i wykonywania budżetu odróżnia „kultura kontraktowa” zamiast tradycyjnej kultury administracyjnej, przedsiębiorczość i podejmowanie ryzyka zamiast pasywnego wykonywania przepisów, jak również kwantyfikowanie i na tej podstawie ocenianie merytorycznych rezultatów i odpowiedzialności za nie zamiast odpowiedzialności za efekty formalne (Bovaird, Löffler 2003, s. 6; Hausner 2002). Drugi termin, znacznie nowszy, ma za punkt odniesienia przede wszystkim społeczeństwo obywatelskie i obejmuje swoim zakresem podmioty gospodarki rynkowej (*corporate governance*) oraz

podmioty sfery społeczeństwa obywatelskiego (*civic governance*), a także – w kontekście powyższych kategorii podmiotów – instytucje publiczne (*public governance*).

Pierwszą, powszechnie uznaną próbą połączenia ze sobą zagadnień administracji publicznej i *generic management* były książki francuskiego inżyniera Henri Fayola: *Administration industrielle et générale* (1917) i *La doctrine administrative dans l'Etat* (1923). Fayol stworzył podstawy tzw. administracyjnej szkoły nauki zarządzania – drugiej szkoły w obrębie tej nauki, po *Scientific Management* Fredericka Winslowa Taylora, nastawionej na osiąganie jak najwyższej wydajności indywidualnej w sferze produkcyjnej (Izdebski 2006a, s. 23). Fayol podkreślał występowanie funkcji administracyjnej obok funkcji odnoszących się do materiałów i maszyn. Funkcja administracyjna, wspólna dla wielkich podmiotów gospodarczych i jednostek publicznych, dotyczyła tylko personelu i opierała się na takich zasadach jak podział pracy, władza, dyscyplina, jedność wydawania poleceń, jedność kierownictwa, centralizacja, hierarchia, stabilizacja personelu oraz inicjatywa. Wylczenie to, rzecz godna uwagi, nie odbiegało dalece od Weberowskich cech racjonalnej biurokracji.

Myśl Fayola – rozwinięta przez autorów anglosaskich, w szczególności Amerykanina Luthera Halseya Gulicka, który stworzył formułę działalności administracyjnej POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*) i Anglika Lyndalla Urwicka – wywarła w latach trzydziestych XX w. znaczny wpływ na modernizację administracji centralnej w wielu państwach europejskich, w tym w II Rzeczypospolitej. Jej efektem były próby rozdziału nie tylko sfery polityki i administracji, ale również, wzorem armii, „linii” i „sztabu”: „sztab” (jako aparat pomocniczy decydentów takich jak premier, którego rolę szczególnie wówczas podkreślano, oraz ministrowie) miał być zorganizowany w sposób znacznie bardziej elastyczny od „linii” (jako aparatu wykonawczego). Powyższe propozycje – i ich realizacje – można określić jako klasycz-

ne, należące do „klasyki” zarówno administracji publicznej, jak i zarządzania publicznego.

Następnie te klasyczne podejścia zostały zastąpione przez nowsze ujęcia *public management*, uwzględniające, w ślad za *generic management*, aspekty takie jak właściwe *human relations* oraz nowe techniki komunikacji i przetwarzania danych, jak również, już poza *generic management*, interes publiczny i poddanie prawu zgodnie z zasadą legalizmu. *Public management*, określane często jako nastawione na efekty zarządzanie sprawami publicznymi, stało się żywym przedmiotem zainteresowania określonych organizacji międzynarodowych, zwłaszcza OECD, Banku Światowego i IMF.

5. *New Public Management*

Ten nowy termin (w skrócie NPM), który pojawił się w początkach lat dziewięćdziesiątych XX w., szybko usunął w cień inne równoległe terminy, poprzez które starano się wyrazić taki sam sposób myślenia – takie jak *public managerialism*, *market-based public administration*, *market government*, *entrepreneurial government* czy *business-like management*. Odzwierciedlał on nową – po podjętej w latach trzydziestych oraz w ramach powojennego *public management* – próbę zbliżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystywania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów.

Aspekt finansowy był szczególnie istotny w początkach NPM. Nowa koncepcja kształtowała się w sytuacji istniejącego już lub prognozowanego kryzysu finansowego, wynikającego z długookresowej tendencji szybszego wzrostu wydatków publicznych, a przez to podatków, od dochodu na głowę mieszkańca (Foster, Plowden 1996, s. 3 i nast.). Aspekt ten nie przestał być zresztą aktualny, gdyż nie jest łatwo odrzucić nierzadko głoszone tezy o permanentnym charakterze kryzysu finansowego. Oznacza to zarazem ciągłą aktualność określo-

nych instrumentów NPM, mimo powszechnego już odstąpienia od jego ogólnych założeń.

Założenia te miały bowiem w dużej mierze charakter ideologiczny, właściwy liberalizmowi w europejskim znaczeniu tego terminu i konserwatyzmowi w znaczeniu amerykańskim, a zatem łączyły się z ogólnym kierunkiem polityki takich propagatorów liberalizmu czy konserwatyzmu jak Margaret Thatcher i Ronald Reagan. Na tę politykę składały się deregulacja („mniej państwa”, minimalizacja systemu administracji) oraz, w zakresie pozostawianym dla instytucji publicznych, „urynkowienie” administracji przez wprowadzenie instrumentów właściwych prawu cywilnemu („mniej państwa, więcej prawa”) nie tylko w sferze usług społecznych, lecz także w określonych „rdzeniowych” materiałach administracji publicznej (wydawanie paszportów czy administracja więzienna). W każdym razie, podstawowym polem oddziaływania idei NPM była – i może nim pozostawać – tzw. administracja świadcząca czy prestacyjna.

Jak zauważył jeden z ekspertów Banku Światowego, terminu NPM „używa się do opisu kultury zarządzania, która koncentruje się na obywatelu czy wręcz konsumentcie (*consumer*) oraz na odpowiedzialności za rezultaty. Termin sugeruje także wybór strukturalny lub organizacyjny, promujący kontrolę zdecentralizowaną, w ramach której współistnieją różne alternatywne mechanizmy dostarczania usług, w tym quasi-rynków z udziałem dostawców publicznych i prywatnych konkurujących o środki od decydentów politycznych i darczyńców [...] NPM traktowano jako instrument zwiększenia efektywności, a zarazem odpowiedzialności wobec przełożonych politycznych [...] Usługodawcy winni koncentrować się na efektywnym zapewnieniu usług o odpowiedniej jakości, a decydenci mają być bardziej skupieni na efektach, bardziej wymagający, a czasem bardziej odważni, skoro mogą nie ograniczać się do istniejących dostawców. Oddzielenie zakupu od podejmowania decyzji politycznych stwarza możliwości tworzenia rozwiązań typu kontrak-

towego (*contract-like arrangements*) stymulujących usługodawców” (Manning 2000).

Punktem odniesienia jest zatem obywatel jako konsument usług administracji, a istotną metodą zapewnienia satysfakcji tego konsumenta mają być *contract-like arrangements*, który to termin obejmuje nie tylko szczególnie *outsourcing* administracyjny, tj. kontraktowanie, po zastosowaniu odpowiednich jawnych procedur konkursowych, z przedsiębiorcami lub organizacjami pozarządowymi, świadczeń z zakresu zadań publicznych, lecz również quasi-kontraktowanie ze stworzonymi w tym celu w obrębie administracji publicznej względnie samodzielnie działającymi w rezultacie na innej zasadzie niż klasyczne budżetowanie. Z tego punktu widzenia NPM stanowił próbę porzucenia Weberowskiego modelu organizacji biurokratycznej, a zarazem wprowadzenia ograniczonej – do kategorii ekonomicznych – realnej odpowiedzialności (*accountability*) jednostek administracji.

W Wielkiej Brytanii podejście takie określano również jako „mechanizmy o charakterze rynkowym” (*market-type mechanisms – MTMs*). Jednym z jego efektów było opublikowanie w 1991 r. Karty Obywatelskiej (*The Citizen's Charter*) przez rząd Partii Konserwatywnej, dla którego Karta stanowiła element szerszego programu reform sektora publicznego. W Karcie sformułowano „Zasady służby publicznej” (*Principles of Public Service*): otwartość (przejrzystość), pełną informację, maksymalnie możliwy wybór dokonywany przez konsumenta, brak dyskryminacji w dostarczaniu usług, dostępność usług dla konsumenta, dostępność instytucji audytu, skarg i naprawiania szkody.

Innym z istotnych aspektów NPM było zainteresowanie wprowadzaniem w administracji publicznej systemów zarządzania jakością, początkowo tworzonych dla podmiotów gospodarczych. Wynikało to z przekonania, iż „zarządzanie jakością oznacza po prostu dobre zarządzanie” (Buchacz, Wysocki 2003, s. 37). Wymienić można takie systemy jak ISO 9000, TQM (Total Quality Management), EFQM

Excellence Model (European Foundation for Quality Management) i CAF (Common Assessment Framework).

Propagatorzy NPM przedstawiali jego idee jako uniwersalne rozwiązanie prawie wszystkich problemów administracji publicznej, a jego cel jako stworzenie post-biurokratycznego typu organizacji. Kolejny raz w dziejach myśli o administracji publicznej wydawało się niektórym, że znaleziono *one best way*, w znacznym stopniu odmienną od drogi proponowanej przez klasyków. W niektórych państwach, NPM wywarł silny wpływ na rzeczywistość administracyjną; było tak, poza wspomnianą Wielką Brytanią, w Stanach Zjednoczonych, Nowej Zelandii, Australii, Kanadzie czy Norwegii, a zatem przede wszystkim w państwach anglosaskich. Niemniej jednak w skali światowej wpływ ten był niewielki (co dotyczy tak różnych państw jak Francja, Niemcy czy Japonia) bądź prawie żaden (co dotyczy zwłaszcza Trzeciego Świata). Jest to jeden z licznych dowodów na silne kulturowe uwarunkowanie realnie funkcjonujących modeli i stylów administracji, jak i w ogóle systemów prawa (Izdebski 2005, Izdebski 2004).

Przedstawiając NPM, trzeba obecnie używać czasu przeszłego – mimo że, jak była o tym mowa, wiele jego elementów, takich jak zwracanie uwagi na aspekty finansowe, kwantyfikację w sferze zadań i efektów ich wykonywania, *outsourcing* czy zarządzanie jakością w administracji publicznej, zachowuje swoją aktualność. Od połowy lat dziewięćdziesiątych, wraz z pewnym rozczarowaniem do ideologii liberalnej w wydaniu Margaret Thatcher i Ronalda Reagana, zaczęto coraz bardziej dostrzegać, z jednej strony, złożoność zjawiska współczesnych wielkich organizacji, w tym administracji publicznej, wykluczającego możliwość odkrycia *one best way*, a z drugiej strony specyfikę administracji publicznej w stosunku do sektorów niepublicznych. Nie bez znaczenia jest też wpływ postmodernizmu, programowo wykluczającego możliwość prostej identyfikacji problemów i znalezienia ich prostych rozwiązań.

W rezultacie w pełni akceptowalne są dzisiaj – z góry odrzucane w ramach NPM – tezy, iż „argumenty o nieefektywności sektora publicznego opierają się bardziej na przypuszczeniach niż na faktach”, wobec braku w wielu sferach przedsiębiorczości prywatnej jako punktu odniesienia i wobec przykładów braku efektywności także w wielkich organizacjach prywatnych, a także że „wielokrotnie celem instytucji publicznych jest świadczenie usług powszechnych, a nie usług efektywnych ekonomicznie” (Meier 2000, s. 5).

Warto zaznaczyć, że próbą nadania niektórym wątkom NPM charakteru zarazem bardziej realistycznego i „ludzkiego” są, niezbyt do tej pory wyklarowane, idee *New Public Leadership*, w ramach których podkreśla się rolę przywództwa: danej społeczności, politycznego, organizacyjnego lub indywidualnego. Nie powinno ulegać wątpliwości, że rola czynnika ludzkiego jest zawsze istotna, a wszelkie modele działania administracji nie mogą abstrahować od kwestii inicjatywy i prostego zaangażowania – z tym jednak, że „czynnik ludzki” nie jest bynajmniej pomijany także w tym stylu myślenia o zarządzaniu publicznym, jaki wprost wynikał z krytyki NPM.

6. *Public governance*

Z wyczerpaniem atrakcyjności NPM wiąże się bowiem kształtowanie – wciąż niezakończony – nowego podejścia do administracji publicznej, mianowicie *public governance*. Podejście to, co zostało już zasygnalizowane, ma za punkt odniesienia społeczeństwo obywatelskie – rozumiane w jego ramach, także w świecie anglosaskim, w sposób odpowiadający bardziej myśli Hegla niż Johna Locke’a (Izdebski 2000; 2007, s. 57 i nast.).

Przykładowo, wedle podręcznikowego ujęcia z zakresu nauk politycznych, „społeczeństwo obywatelskie składa się z grup, które sytuują się «ponad» sferą właściwą dla rodziny, lecz «poniżej» sfery właściwej władzy publicznej. Termin obejmuje społeczne organizacje, takie jak firmy,

związki zawodowe, grupy interesów czy nawet [...] grupy rekreacyjne. Tego rodzaju instytucje stanowią część zbiorowego życia społeczeństwa oraz liberalnej demokracji, pozostając dobrowolne i niezależne od władzy. Włosi wyjaśniają je w następujący sposób: jeżeli władzę publiczną wyraża *palazzo*, tj. pałac, to społeczeństwo obywatelskie odnajduje się na ulicach przy *piazza*, tj. placu publicznym. Tam gdzie nie ma społeczeństwa obywatelskiego, jak w reżimach totalitarnych, występują jedynie dwie grupy: rządzący i rządzeni” (Hague, Harrop, Breslin 1998, s. 68). Społeczeństwo obywatelskie jest rozumiane przede wszystkim – co stanowi ściśle znaczenie terminu – jako sieć organizacji społecznych, przede wszystkim organizacji pozarządowych.

Sieć jest w ogóle ważnym terminem z punktu widzenia myślenia o *governance* – w kontekście *network society* (Bovaird 2005) czy w kontekście *network governance* (Zawicki 2002, s. 86). Twierdzi się, że rolą dobrej władzy publicznej (*good government*) jest zarządzanie sieciami (*network management*) – stwarzanie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach w sposób umożliwiający rozwiązywanie problemów niewystarczającej reprezentacji albo braku reprezentacji oraz artykulację interesów i rozważanie ich w trybie jawnym, transparentnym i zrównoważonym (Klijn, Koppenjan 2000, s. 135).

Na określenie administracji publicznej z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego coraz częściej używa się terminu *public governance* (a była już mowa o tym, że mówi się również o *corporate governance* i *civic governance*), a naturalnym postulatem staje się w oczywisty sposób *good public governance*. Nowy termin jest na tyle atrakcyjny, że często wypiera terminy dotychczasowe; w OECD struktura zajmująca się administracją publiczną ma obecnie w nazwie *Public Governance* zamiast dawnego *Public Management*.

Termin, co podkreśla się w literaturze, nie jest jednak jeszcze wystarczająco ustalony, wobec czego stosuje się go w sposób o wiele bardziej intuicyjny niż rozumowy (Lynn, Heinrich,

Hill 2000, s. 1). Ponadto w języku polskim brakuje słów, które by można uznać za odpowiedniki *governance*; żadna polska propozycja (jak „ład” – ustalony już w kontekście *corporate governance*, „rządzenie” czy „sprawowanie władzy” – Delvolle 2003, s. 126, „administracja partnerska”) nie wydaje się bowiem oddawać sensu słowa w języku angielskim. Zmusza to do zachowania terminu w języku angielskim.

Governance jest terminem starym, używanym już w średniowieczu. Pochodzi od łacińskiej *gubernantia*, a zatem ma ten sam źródłosłów co *government*; oznaczało metodę lub system rządzenia. Długo zapomniane, stało się modne od lat dziewięćdziesiątych XX w. Odnosi się ono nie do struktur władzy, lecz do funkcji *governing* (w sensie wykonywania zadań władzy) z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości „rządzenia” – a zatem do podejmowanych i realizowanych polityk oraz do ich społecznej efektywności. Jedną z definicji *governance* jest „zadanie zarządzania złożonymi społecznościami” poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów (Hague, Harrop, Breslin 1998, s. 5).

Podkreśla się także, że myślenie w kategoriach *governance* stwarza nowe ramy rozwoju demokracji. Łączy się bowiem z odchodzeniem od traktowania obywateli jako tylko wyborców, wolontariuszy i konsumentów oraz przejściem do upatrywania w nich, dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą, współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra, z odchodzeniem od interesowania się liderami publicznymi: profesjonalistami z zakresu spraw publicznych czy politykami lub dostawcami usług publicznych do zainteresowania się partnerami, nauczycielami i organizatorami działań obywatelskich, z odchodzeniem od demokracji wyborczej i przechodzeniem do społeczeństwa demokratycznego – przy pogłębieniu obywatelskiego, horyzontalnego, pluralistycznego i produktywnego wymiaru polityki (Boyte 2005).

Wedle jednej z bardziej rozbudowanych definicji *governance*, są to „procesy i instytucje,

zarówno formalne, jak i nieformalne, które wyznaczają, ale też i ograniczają zbiorową działalność danej grupy. Rząd (władza publiczna) działa na zasadzie *imperium* i kreuje formalne obowiązki. *Governance* nie musi być koniecznie prowadzona przez władze publiczne. Angażują się w nią firmy prywatne, zrzeszenia firm, organizacje pozarządowe i ich zrzeszenia, nierzadko bez nakazu władzy publicznej” (Keohane, Nye 2000, s. 37). Z kolei wedle roboczej definicji OECD, powołującej się na stanowisko Banku Światowego, termin stosuje się do określenia „stosowania władzy politycznej i sprawowania kontroli w obrębie społeczeństwa w odniesieniu do zarządzania jego zasobami na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego”. Taka szeroka definicja obejmuje rolę władz publicznych w tworzeniu środowiska, w którym działają podmioty gospodarcze, i w decydowaniu o podziale dochodów oraz o naturze stosunków między rządzącymi i rządzonymi.

Wskazane jest odróżnianie od siebie trzech aspektów *governance*: formy ustroju politycznego, procesów sprawowania władzy nad zarządzaniem zasobami ekonomicznymi i społecznymi kraju, zdolności władzy publicznej do formułowania i realizowania polityk (DAC 2003, s. 14). Tę ostatnią definicję trzeba jednak przyjmować w kontekście głównego przedmiotu zainteresowania OECD i Banku Światowego, tj. gospodarki.

Nie można też nie zauważyć, że niektórzy autorzy programowo odrzucają możliwość zdefiniowania *governance*. Próba taka bywa uznawana za „otwieranie puszkę Pandory. Choć powszechnie uznaje się, że *public governance* jest czymś różnym od *public management*, akademicka literatura na temat *governance* (obficie przyrastająca co roku) proponuje niezliczoną ilość definicji”, które bardziej zaciemniają niż wyjaśniają ten sposób myślenia. W rezultacie zdaniem autorów tych słów, zwłaszcza że *public governance* absorbuje niektóre elementy *public management*, bardziej wskazane byłoby ustalenie podstawowych różnic pomiędzy obydwoma podejściami. I tak, „podczas gdy w *New Public*

Management przywiązywano wiele uwagi do mierzenia efektów (zarówno indywidualnych, jak i organizacyjnych) w kategoriach *outputs*, w ramach *public governance* zwraca się uwagę przede wszystkim na interakcje różnych organizacji w celu osiągnięcia wyższego poziomu pożądaných efektów – *outcomes* uzyskiwanych przez obywateli i interesariuszy (*stakeholders*). [...] W *public governance* droga dochodzenia do decyzji – procesy, w których dochodzi do interakcji różnych interesariuszy – są uważane za ważne same dla siebie, bez względu na ich efekty (*outputs* czy *outcomes*). Innymi słowy, aktualna debata w zakresie *public governance* kładzie nacisk na stare prawdy, takie jak «nie jest ważne, co robimy, ważne jest, co ludzie odczuwają co do tego, co robimy» czy też «cele nie usprawiedliwiają środków»” (Bovaird, Löffler 2003, s. 8–9). W konsekwencji *public governance* skupia się na takich kwestiach jak zaangażowanie interesariuszy, przejrzystość, równe traktowanie (ze względu na płeć, przynależność etniczną, wiek, religię itp.), etyczne i po prostu uczciwe zachowanie się, rozliczalność (*accountability*) i solidność (*sustainability*) (Bovaird, Löffler 2003, s. 10). Rolą władz publicznych jest w znacznie mniejszym stopniu kreowanie polityki, a o wiele bardziej moderowanie polityki (*policy moderating*) (Löffler 2003, s. 166).

O ile punktem odniesienia *public management* są obywatele jako konsumenci, o tyle w ramach *public governance* działanie koncentruje się na obywatelach jako interesariuszach. Angielski termin *stakeholders* utarło się już tłumaczyć na polski jako „interesariusze”, które to słowo też ma już swoją historię. Wyraz *stakeholder* odnotowano po raz pierwszy w 1708 r., jednakże jego obecne znaczenie jest bardzo świeżej daty. Przez *stakeholder* rozumie się obecnie „każdego, kto w sposób znaczący wpływa na lub jest dotknięty przez podejmowanie decyzji przez kogo innego” (Chevallier) lub, innymi słowy, „każdą osobę, która będzie bezpośrednio dotknięta przez rozstrzygnięcie władzy. Terminu używa się zazwyczaj w odniesieniu do podejmowania decyzji w sferze polityki publicznej albo roz-

strzygania sporów – procesów, w których pożądanym jest uczestnictwo przedstawicieli wszystkich dotkniętych grup” (Spangler).

Interesariusze nie są zatem zwykłymi konsumentami ani klientami, a administracja publiczna ujmowana w kategoriach *governance* nie jest po prostu sługą władzy politycznej ani sługą prawa, ani też szczególnym podmiotem rynkowym, lecz stanowi ona część składową życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup.

Idee *good governance* wiążą się z dwoma podstawowymi cechami epoki dzisiejszej. Po pierwsze, wyrażają konsekwentnie zasady liberalnej demokracji – społeczeństwo, w którym reprezentowane są różne interesy indywidualne i grupowe, powinno być źródłem wszelkiej władzy politycznej. *Governance* powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji pluralistycznemu społeczeństwu. W efekcie w tej koncepcji można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą”, „demokrację partnerską”, „demokrację interaktywną” czy też „demokrację deliberatywną”. Demokracja taka nierozdzielnie łączy się z poszukiwaniem konsensu społecznego i z szeroko opisywanym w dokumentach Unii Europejskiej dialogiem społecznym – dialogiem pomiędzy częściami składowymi społeczeństwa obywatelskiego oraz dialogiem z władzami i instytucjami publicznymi.

Good governance stanowi również istotny składnik „otwartego rządu” (*open government*), zapewniającego dostęp do, jak ją określono w Polsce, informacji publicznej, i „reagującego rządu” (*responsive government*). Warto zauważyć, że o „reagującej administracji” pisało się wiele jeszcze przed powrotem do obiegu terminu *governance*; jest o niej mowa w dokumencie OECD *Administration as Service. The Public as Client* z 1987 r., mimo, co wynika z tytułu, stosowania terminologii dalekiej od właściwej *governance*. Innym ważnym aspektem *governance* jest akcentowanie roli etyki i zwykłej uczciwości w wykonywaniu działalności publicznej w ogó-

le oraz w jej poszczególnych segmentach, dalece wykraczające poza zakres tradycyjnej pragmatyki urzędniczej.

Po wtóre, *good governance* nie da się oddzielić od zasady pomocniczości (subsydiarności), coraz częściej deklarowanej w państwach Europy jako zasada konstytucyjna, a także, w nieco innym kontekście, stanowiącej zasadę europejskiego prawa wspólnotowego (Izdebski 2006, s. 20, 22, 113 i nastm; 2007). Najnowszy aspekt tej zasady, mianowicie powierzenie, gdy jest to tylko możliwe, wykonywania zadań publicznych podmiotom należącym do sfery społeczeństwa obywatelskiego (tzw. pomocniczość horyzontalna), oznacza nie tylko konieczność partycypacji w tej dziedzinie, lecz również stanowi szczególną, społeczną formułę deregulacji; o należyte wykonywanie wielu zadań publicznych troszczyć się społeczeństwo obywatelskie, lecz władza publiczna zachowuje odpowiedzialność za dobre dostarczanie odpowiednich usług.

Praktyczne znaczenie idei *governance* w administracji publicznej zależy od tradycji danego kraju oraz jego kultury politycznej, prawnej i administracyjnej. Państwa, w których nie było monarchii absolutnej (Wielka Brytania, Szwecja), są bardziej otwarte pod tym względem od państw znajdujących się wciąż pod wpływem tradycji absolutyzmu. Państwa – takie jak Niemcy i Austria – tradycyjnie zdecentralizowane i ponadto tradycyjnie korporacjonistyczne (w znaczeniu włączenia korporacji publicznoprawnych i prywatnoprawnych w procesy podejmowania decyzji na różnych szczeblach) są bardziej otwarte niż państwa o silnych tradycjach centralizacji i koncentracji władzy (jak Francja). Niezależnie od tradycji, sądzić można, że idee *governance* są szczególnie właściwe dla organizowania tzw. administracji na rzecz rozwoju, najnowszej z funkcji administracji, najbardziej wymagającej najszerze rozumianego partnerstwa społecznego.

Mimo że nie można ich w żaden sposób lekceważyć, tradycyjne czynniki odgrywają, jak się wydaje, coraz mniejszą rolę we współczesnej administracji, co może oznaczać szerszą akceptację

idei *governance* niż idei *new public management*. Konieczne jest też zauważenie, że obecnie nie można zamykać nauki o administracji publicznej w granicach jednego państwa. Niezależnie od współpracy poszczególnych państw w ramach dwustronnych i wielostronnych, w tym w obrębie organizacji międzynarodowych, nie można nie dostrzegać zjawiska rozwoju administracji już nie tylko międzynarodowej, lecz także transnarodowej w postaci europejskiej administracji wspólnotowej. Administracja ta, przy całej swojej specyfice, nie może nie podlegać tym samym zjawiskom i procesom co administracje narodowe.

7. Wnioski

Niektórzy autorzy wyróżniają cztery podstawowe współczesne alternatywne modele *state governance*, opierające się, odpowiednio, na konceptach rynku, partycypacji, elastyczności i deregulacji (Peters 2001). Rozróżnienie takie uznać należy za zbyt kategoriyczne. Elastyczność, a w pewnym stopniu i rynek, nie muszą bowiem być przeciwieństwem partycypacji, a deregulacja może występować w różnych postaciach, zarówno właściwych NPM, jak i związanych z zasadą pomocniczości. Rzeczywistość współczesnej administracji jest zbyt złożona, by było łatwo dokonywać jej klasyfikacji według prostych schematów czy modeli.

Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że przedstawione w niniejszym studium kolejne podejścia do problematyki administracji publicznej nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi koncepcjami i realizacjami. Niemala część dorobku poprzednich etapów nie tylko nie była odrzucana, lecz wręcz wmontowywano je w nowszy sposób widzenia administracji – nowszy, bo zwracający uwagę na inne kwestie i proponujący rozwiązania tych kwestii. Trzeba zatem mówić o swoiście kumulatywnej ewolucji myśli administracyjnej – od prostych schematów właściwych *Rechtsstaat* czy myśli Fayola do złożonego, na swój sposób postmodernistycznego, widzenia administracji w koncepcjach *go-*

vernance. Można zarazem mówić o kolejnych „warstwach” koncepcyjnych i realizacyjnych.

To ostatnie stwierdzenie może jednak dotyczyć państw o nieprzerwanej historii intelektualnej i administracyjnej. Polska nie była takim państwem i co najmniej dwukrotnie (po I wojnie światowej oraz po 1989 r.) zmuszona była, tworząc własną administrację, dostosowaną do warunków miejsca i czasu, wprowadzać jednocześnie rozwiązania gdzie indziej należące do różnych „warstw”. Aktualne słabości polskiej administracji wynikają w znacznym stopniu z tego, że nie mogła ona kształtować się w sposób kumulatywny i organiczny. Tym potrzebniejsza jest wiedza o „warstwach” – i o tym, co okazuje się ich trwałym wkładem do najnowszych dziejów myśli administracyjnej i dziejów administracji. Tylko uwzględniając tę wiedzę – wraz z wiedzą o doświadczeniach oraz aktualnym stanie doktryny i instytucji innych państw, w szczególności państw kontynentu europejskiego, będzie można konstruować mogącą sprostać wymogom XXI w. administrację Rzeczypospolitej Polskiej, państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Bibliografia:

- Block M. (1875). *Dictionnaire de l'Administration française*, t. 1, wyd. 2. Paris: Berger-Levrault.
- Bovaird T. (2005). „Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 2.
- Bovaird T., Löffler E. (2003). „Understanding Public Management and Governance”, w: T. Bovaird, E. Löffler (wyd.), *Public Management and Governance*. London–New York: Routledge.
- Boyte H.C. (2005). „Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics”, *Public Administration Review*, nr 5.
- Buchacz T., Wysocki S. (2003). „Quality Management in Administration: European Models, Polish Experience”, *The Polish Yearbook of Civil Service*.
- Chevallier J. „Stakeholder Analysis and Natural Resources Management”, <http://www.carleton.ca/~jchevali/STEKEH2.html>.

OECD (1993). *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD.

Delvolve P. (2003). „Raport końcowy”, w: *Prawo do dobrej administracji*. Warszawa (Biuletyn Biura Informacji Rady Europy, nr 4).

Dunsire A. (1973). *Administration. The World and the Science*, wyd. 1. London: Robertson (reprint 1981).

Foster Ch.D., Plowden F.J. (1996). *The State Under Stress. Can the Hollow State be Good Government?* Buckingham – Philadelphia: Open University Press.

Hague R., Harrop M., Breslin S. (1998). *Comparative Government and Politics. An Introduction*, wyd. 4. Houndmills – Basingstoke: Macmillan 1998

Hausner J. (2002). „Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego”, w: J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. 2. Kraków: Akademia Ekonomiczna.

Izdebski H. (2000). „Z dziejów terminu «społeczeństwo obywatelskie»”, w: *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Izdebski H. (2001). *Historia administracji*, wyd. 5. Warszawa: Liber.

Izdebski H. (2004). „Kręgi prawne i kręgi kulturowe. O podstawach typologii makrokomparatystryki prawniczej”, w: *Z dziejów kultury prawnej. Studia ofiarowane Profesorowi Juliuszowi Bardachowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*. Warszawa: Liber.

Izdebski H. (2005). „Typy prawa i stylów europejskiej administracji publicznej”, w: W.J. Wołpiuk (red.), *Administracja polska w zjednoczonej Europie*. Warszawa: Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji.

Izdebski H. (2006). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 4. Warszawa: LexisNexis.

Izdebski H. (2006a). „Badania nad administracją publiczną”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, wyd. 2. Warszawa: LexisNexis.

Izdebski H. (2006b). „Jednostka wobec rządów prawa i państwa prawnego”, w: M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*. Warszawa: Liber.

Izdebski H. (2007). *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa: LexisNexis.

Keohane N., Nye J. (2000). *Governance in a Globalization World*. Washington, DC: Brookings Institution.

Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2000). „Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance”, *Public Management*, t. 2.

Löffler E. (2003). „Governance and Government: Networking with External Stakeholders”, w: T. Bovaird, E. Löffler (wyd.), *Public Management and Governance*. London – New York: Routledge.

Lynn L.E. jr., Heinrich C.H., Hill C.J. (2000). „Studying Governance and Public Management. Why? How?”, w: C.H. Heinrich, L.E. Lynn jr. (wyd.), *Governance and Performance. New Perspectives*. Washington DC: Georgetown University Press.

Manning N. (2000). „The New Public Management and Its Legacy”, *Administrative and Civil Service Reform*, www.Worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm.

Meier K.J. (2000). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Fort Worth: Harcourt College Publ..

Peters B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przekł. K.W. Frieske. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Peters B.G. (2001). *The Future of Governing. (Studies in Government and Public Policy)*. Lawrence: University Press of Kansas.

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

Wilson W. (1887). „The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, t. 2, nr 2.

Spangler B. „Stakeholder Representatives”, <http://www.beyondintractability.org/m/stakeholder/jsp>.

Zawicki M. (2002). „New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego”, w: J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. 2. Kraków: Akademia Ekonomiczna.

Zawicki M. (2005). Wykorzystanie instrumentów nowego zarządzania publicznego w Polsce, rozprawa doktorska, AE w Krakowie.

From public administration to public governance

The study presents the sense of evolution of thinking on public administration – from a legal approach characteristic of the *Rechtsstaat* and further approaches linked with theory of organisation (though the first of them, Woodrow Wilson's *Study of Administration* was declared to belong to political science) to present ideas of public governance, oriented on civil society and public administration stakeholders. The subsequent approaches of public administration have not been breaking fully with the previous ones and their implementations, but they have been a kind of „layers”, laid one after another one, and producing the present vision of public administration.

Analiza porównawcza zasobów determinujących możliwości prowadzenia w Polsce polityki innowacyjnej

Łukasz Mamica

Niniejszy artykuł przedstawia koncepcję triady innowacyjności gospodarki opartej na trzech sferach, obejmujących zasoby ludzkie, sferę *B+R* oraz edukację. Zakres i skala zachodzących interakcji pomiędzy wspomnianymi sferami mają większy wpływ na poziom innowacyjności gospodarki niż ich wielkość. Przeprowadzona została szczegółowa analiza parametrów opisujących poszczególne, wyróżnione w modelu sfery pozwalające na ocenę zasobów determinujących możliwości prowadzenia w Polsce polityki innowacyjnej na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej. Na podstawie obliczeń matematycznych zostały wyróżnione trzy grupy państw – ze względu na relacje pomiędzy posiadanymi przez nie zasobami o charakterze innowacyjnym a stopniem innowacyjności ich gospodarek. Polskę zakwalifikować można do grupy krajów, które mają większy potencjał niezbędny do wzrostu innowacyjności niż odpowiadający temu poziom innowacyjności samej gospodarki.

Słowa kluczowe: polityka innowacyjna, sfera *B+R*, innowacyjność gospodarki, kapitał ludzki.

Triada innowacyjności gospodarki

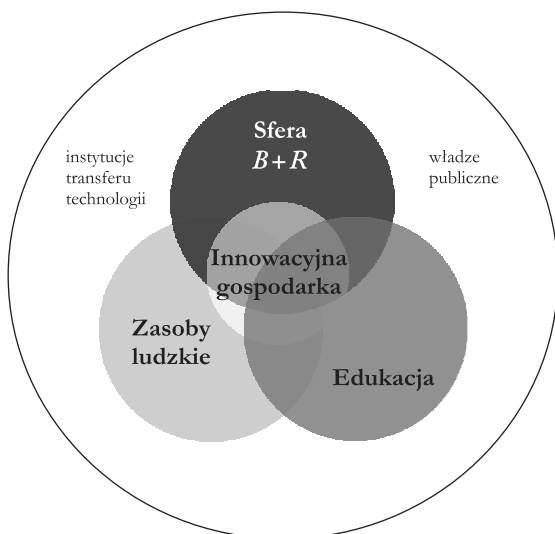
Polityka innowacyjna w coraz większym stopniu determinuje efekty polityki gospodarczej. Podręcznik metodyczny badań statystycznych innowacji Oslo Manual przedstawia politykę innowacyjną jako efekt połączenia polityki naukowej, technologicznej i przemysłowej i podkreśla znaczenie „wzajemnego oddziaływania instytucji i interaktywnych procesów zachodzących podczas pracy w tworzeniu wiedzy oraz w jej dyfuzji i zastosowaniu” (OECD 2005, s. 15). Podstawowym celem polityki innowacyjnej obejmującej działalność władz publicznych, podmiotów nauki oraz sfery *B+R* (badania i rozwój) jest tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności firm w warunkach gospodarki opartej

na wiedzy. Efekty polityki innowacyjnej uzależnione są od potencjału innowacyjnego wykorzystywanego przez firmy, obejmującego takie podstawowe czynniki jak: *zasoby ludzkie*, sfera *B+R* i *edukacja*, tworzące układ, który można określić mianem **triady innowacyjności gospodarki**. Zaprezentowane w niniejszym artykule podejście do determinant innowacyjności kładzie nacisk raczej na rozwój gospodarki opartej na wiedzy niż na proste wprowadzanie innowacji opartych o import technologii. W schematyczny sposób wspomniane zależności w wariancie wysokiego poziomu interakcji przedstawia ryc. 1. Istotną rolę regulacyjną w zakresie procesów zachodzących pomiędzy wyróżnionymi sferami triady pełnią władze publiczne i instytucje transferu technologii, które funkcjonują w ich otoczeniu. Nie stanowią one jednak bezpośredniego zasobu, który mogą wykorzystać firmy do budowania swojej pozycji innowacyjnej i z tego

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

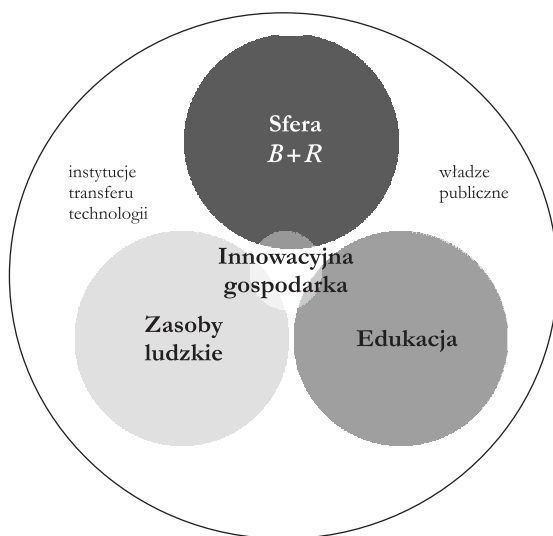
względu nie zostały ujęte w prezentowanym układzie.

Skala potencjału innowacyjnego gospodarki zależy nie tylko od ilości i jakości dostępnych zasobów, lecz także od intensywności interakcji. Firmy zostały potraktowane w przedstawionym modelu jako zmienna wynikowa, oparta na możliwościach, które tworzą poszczególne elementy triady. Niewątpliwie jednak od decyzji podejmowanych przez podmioty gospodarcze, w tym zwłaszcza w zakresie ich polityki inwestycyjnej i badawczo-rozwojowej, zależy poziom innowacyjności całego układu gospodarczego. Wymiar ilościowy sfery *zasoby ludzkie* należy rozpatrywać w perspektywie wielkości populacji, struktury wiekowej i tempa przyrostu naturalnego. Jakościowe cechy *zasobów ludzkich* (określanych wówczas raczej jako kapitał ludzki) są w znaczącym stopniu pochodną procesów zachodzących w sferze *edukacja* i często traktuje się je jako jeden obszar polityki. Wyróżnienie przez autora tych dwóch sfer ma na celu zwrócenie uwagi na zagrożenia o charakterze demograficznym, którym w większości państw europejskich odpowiada zdecydowanie lepsza sytuacja w zakresie edukacji. Występujące ten-



Ryc. 1. Triada innowacyjności gospodarki – wysoki poziom interakcji

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 2. Triada innowacyjności gospodarki – ograniczony poziom interakcji

Źródło: opracowanie własne.

dencje demograficzne w wielu wysokorozwiniętych gospodarkach świata powodują uzależnienie utrzymania tempa rozwoju gospodarczego na obecnym poziomie od procesów migracyjnych. Parametrami decydującymi o użyteczności sfery *B+R* są: jakość prowadzonych prac badawczych i wdrożeniowych, kwalifikacje personelu, poziom otwartości na kontakty międzynarodowe czy też dopasowanie do popytu ze strony przedsiębiorstw. O rzeczywistym wpływie wspomnianej sfery na innowacyjność gospodarki decyduje jednak jakość i intensywność kontaktów z podmiotami gospodarczymi. Od polityki innowacyjnej w tym zakresie oczekuje się stosowania narzędzi stymulujących wspomniane kontakty, takich jak na przykład ulgi podatkowe czy system grantowy. Zdaniem autora zasadnicze znaczenie ma jednak stymulujący kontakty sfery *B+R* z sektorem przemysłu mechanizm dofinansowywania środkami publicznymi konkretnych zamówień ze strony tego ostatniego. Pozwala to na obniżenie kosztów nabywania przez firmy nowych rozwiązań o charakterze innowacyjnym, a jednocześnie wzmacnia aplikacyjność prowadzonych prac w sferze *B+R*.

Tab. 1. Wybrane wskaźniki charakteryzujące zasoby ludzkie oraz system edukacji w krajach Unii Europejskiej w 2004 i 2005 r. oraz prognozy na rok 2020

Kraj/grupa państw	Prognozowany procentowy wzrost liczby mieszkańców liczących powyżej 65 lat w roku 2020 w stosunku do 2004 r. w %	Odsetek mieszkańców liczących powyżej 65 lat w 2004 r. w %	Prognozowany odsetek mieszkańców powyżej 65 lat w 2020 r. w %	Studenci studujący przedmioty ścisłe, matematykę, informatykę, inżynierię, wytworzenie, budownictwo jako odsetek wszystkich studentów w 2004 r.	Współczynnik dzietności w 2005 r.	Udział młodzieży studiującej w wieku 15–24 lata w ogóle młodzieży w tej grupie wiekowej w 2004 r. w %
Unia Europejska 25 państw	31,0	15,5	21,0	–	1,52 ^p	60,2
Nowe państwa członkowskie*	35,1	12,8	19,0	–		
Państwa strefy euro**	29,9	16,2	21,7		1,52 ^p	
Austria	35,9	14,6	20,3	24,6	1,41	51,9
Belgia	26,5	16,1	20,9	20,7	1,72 ^{p,s}	68,3
Bułgaria	13,8	16,1	22,3	27,2	1,31	48,9
Cypr	65,4	11,0	16,6	17,0	1,42	42,3
Czechy	47,4	13,1	21,2	30,3	1,28	59,2
Dania	39,2	13,9	20,3	19,5	1,80	66,0
Estonia	7,1	15,0	18,7	22,0	1,50	63,0
Finlandia	52,5	14,6	23,0	38,3	1,80	69,8
Francja	35,9	15,5	21,0	–	1,92	57,7
Grecja	23,4	16,7	21,3	31,8	1,28	61,6
Hiszpania	27,8	16,0	20,0	30,8	1,34	54,6
Holandia	46,0	13,0	19,1	16,0	1,73	63,5
Irlandia	56,7	10,4	14,8	28,7	1,88	58,5
Litwa	8,4	14,0	17,6	25,7	1,27	69,1
Luksemburg	37,0	13,2	16,7	–	1,70	44,4
Łotwa	4,2 ^p	15,0	18,5	16,5 ^s	1,31	64,8

Tab. 1 – cd.

Kraj/grupa państw	Prognozowany procentowy wzrost liczby mieszkańców liczących powyżej 65 lat w roku 2020 w stosunku do 2004 r. w %	Odsetek mieszkańców liczących powyżej 65 lat w 2004 r. w %	Prognozowany odsetek mieszkańców powyżej 65 lat w 2020 r. w %	Studenci studujący przedmioty ścisłe, matematykę, informatykę, inżynierię, wytwarzanice, budownictwo jako odsetek wszystkich studentów w 2004 r.	Współczynnik dzietności w 2005 r.	Udział młodzieży studiującej w wieku 15–24 lata w ogóle młodzieży w tej grupie wiekowej w 2004 r. w %
Malta	69,9	12,2	19,5	14,8	1,37	42,7
Niemcy	27,2	16,7	22,9	30,4	1,34	64,4
Polska	39,0	12,1	18,6	21,5	1,24	68,6
Portugalia	25,4	15,8	20,5	29,5	1,40	51,8
Rumunia	12,3	13,4	17,3	26,9	1,32	47,4
Słowacja	41,0	10,8	16,6	26,4	1,25	52,1
Słowenia	36,8	14,1	20,4	21,9	1,26	67,6
Szwecja	33,6	16,2	21,5	26,4	1,77	67,5
Węgry	26,5	14,5	20,5	18,6	1,32	59,7
Wielka Brytania	31,6	15,0	20,0	23,8	1,80	57,7
Włochy	25,2	18,0	23,9	23,9	1,34	54,0

* (Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry).

** (Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Włochy).

s – szacunek Eurostatu.

p – wartość tymczasowa.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Jak wspomniano, wielkość poszczególnych sfer tworzących triadę innowacyjności gospodarki ma mniejsze znaczenie dla poziomu innowacyjnej gospodarki niż intensywność i charakter zachodzących między nimi (jak też wśród nich) interakcji, obrazowanych odległością pomiędzy sferami (ryc. 2). Rolą państwa jest więc wzmacnianie istniejących powiązań, między innymi przy wykorzystaniu instrumentów strukturalnych UE. W celu osiągnięcia międzynarodowej przewagi konkurencyjnej sfery triad innowacyjności poszczególnych państw muszą być postrzegane jako jedna całość. Rezerwy wzrostu są w takim układzie zawarte w potencjalnej wartości dodanej, jaka może powstać w wyniku intensywniejszych interakcji między tymi sferami, zarówno w układzie krajowym, jak i międzynarodowym.

W niniejszym artykule autor podjął próbę analizy wskaźników charakteryzujących poszczególne sfery wspomnianej triady innowacyjności w układzie międzynarodowym, ze szczególnym odniesieniem do państw UE. Celem artykułu jest również porównanie potencjału innowacyjnego poszczególnych krajów ze wskaźnikami charakteryzującymi innowacyjność ich gospodarek.

Zasoby ludzkie

Występowanie w danym kraju sfery *zasoby ludzkie* na odpowiednim poziomie jest warunkiem harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Starzenie się społeczeństw, przy jednoczesnym ujemnym tempie przyrostu naturalnego, przez niedobory siły roboczej może prowadzić do wzrostu wynagrodzeń i w konsekwencji wyższej inflacji. Współcześnie wzrost gospodarczy opiera się w coraz większym stopniu na wiedzy, której rozwój wymaga wysokiej jakości kapitału ludzkiego. W 2004 r. średni odsetek osób powyżej 65. roku życia wynosił w poszerzonej UE 15,5%, to jest o ponad 3% więcej niż w Polsce (12,1%). Mniejszy poziom analizowanego wskaźnika osiągnęły jedynie Irlandia, Słowacja i Cypr. Analizując dostępne

prognozy demograficzne, można stwierdzić, iż w 2020 r. w Polsce odsetek osób powyżej 65. roku życia zwiększy się o 39% i wyniesie 18,6%, co przesunie Polskę na ósme miejsce w analizowanym rankingu (nadal jednak będzie to poniżej prognozowanej średniej dla 25 państw UE wynoszącej 21%). W wypadku aż pięciu państw UE wzrost wspomnianej grupy osób wyniesie ponad 50% (Finlandia, Irlandia, Cypr i Malta – dla tej ostatniej będzie to aż 70%). Na podstawie przeprowadzonej analizy danych (tab. 1) można stwierdzić, iż Polska odznacza się obecnie relatywnie korzystną sytuacją demograficzną. W perspektywie 2020 r. nastąpi pogorszenie jej pozycji w tym zakresie i to w tempie szybszym niż średnia dla 25 państw UE. Wyjątkowo niepokojącym zjawiskiem jest natomiast fakt, iż w 2005 r. Polska miała najniższy w UE poziom współczynnika dzietności wynoszący zaledwie 1,24; przy średniej dla 25 państw Unii wynoszącej 1,52. Wartość powyżej 1,8 osiągnęły takie państwa jak Dania, Finlandia, Wielka Brytania, Irlandia i Francja. Należy podkreślić, iż w żadnym z krajów UE nie został osiągnięty poziom współczynnika dzietności wystarczający do uzyskania zastępowalności pokoleń (wynoszący 2,1). Oznacza to, iż przy zachowaniu obecnych trendów bez napływu imigrantów ludność UE będzie nie tylko starzeć się, ale także nastąpi spadek jej liczby.

Edukacja

W warunkach globalnej konkurencji wykorzystującej różnice kosztów pracy, (zwłaszcza prostej) wzrasta znaczenie poziomu kwalifikacji siły roboczej. To bowiem od tej ostatniej zależy możliwość permanentnego tworzenia innowacji, których cykl życia ulega ciąglemu skracaniu. System edukacji stanowi zaś podstawowy czynnik determinujący jakość pracowników i ich zdolności do rozwoju.

O znaczeniu edukacji dla wzrostu innowacyjności gospodarki europejskiej świadczy umieszczenie postulatu „znaczного zwiększenia udziału nakładów ze środków publicznych na edukację”

Tab. 2. Grupa wskaźników charakteryzujących elementy potencjału innowacyjnego wybranej grupy państw w latach 2003–2004

Kraj/grupa państw	Pracownicy sfery B+R i badacze jako odsetek wszystkich zatrudnionych w 2004 r.	Całkowity personel w publicznej sferze B+R jako odsetek aktywnej zawodowo populacji w 2004 r.	Całkowity personel B+R w sektorze przedsiębiorstw jako odsetek aktywnej zawodowo populacji w 2004 r.	Liczba wniosków patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego na milion mieszkańców w 2003 r.	Całkowite wydatki publiczne na edukację jako odsetek PKB w 2003 r.	Wydatki krajowe brutto na działania B+R (GERD) jako odsetek PKB w 2005 r.
Unia Europejska 25 państw	1,36s	0,17 ^s	0,59 ^s	136,114	5,20 ^t	1,85 ^s
Unia Europejska 15 państw	1,46s	0,17 ^s	0,67 ^s	160,65		1,91 ^s
Nowe państwa członkowskie*	0,8s	0,16 ^s	0,15 ^s	9,825		
Państwa strefy euro**	1,45s	0,19 ^s	0,65 ^s	162,505	5,02 ^t	1,86 ^s
Austria	1,89	0,14	–	195,107	5,50	2,36 ^{sp}
Belgia	–	–	0,85	144,49	6,06	1,82 ^p
Bułgaria	0,54	0,33	0,07	4,306	4,24	0,5
Cypr	0,63	0,2	0,17	16,361	7,30	0,4 ^p
Czechy	1,18	0,26	0,47	15,947	4,51	1,42
Dania	2,28	0,17	1,25	235,815	8,33	2,44 ^p
Estonia	1,2	0,17	0,23	15,538	5,43	0,94 ^p
Finlandia	2,96	0,38	1,54	305,603	6,41	3,48
Francja	1,56	0,19	0,76	149,061	5,88	2,13 ^p
Grecja	–	–	0,26	11,179	3,94	0,61 ^p
Hiszpania	1,33	0,2	0,42	30,58	4,28	1,12 ^{sp}
Holandia	–	0,18	0,68	244,308	5,07	1,78 ^{p,2004}
Irlandia	1,34 ^p	0,08	0,63	77,287	4,41	1,25 ^{sp}
Litwa	1,02	0,21	0,05	5,805	5,18	0,76
Luksemburg	–	–	1,82	200,468	3,80	1,56 ^p

Łotwa	0,73	0,13	0,11	5,876	5,32	0,57
Malta	0,83	0,03	0,06	8,81	4,78	0,61 ^p
Niemcy	-	0,22	0,84	311,714	4,71	2,51 ^s
Polska	0,75	0,14	0,09 ²⁰⁰³	4,193	5,62	0,57
Portugalia	-	-	0,18	7,497	5,61	0,81 ^p
Rumunia	0,41	0,1	0,18	1,172	3,44	0,39 ²⁰⁰⁴
Słowacja	0,84	0,15	0,17	8,137	4,34	0,51
Słowenia	1,01	0,2	0,45	50,43	6,02	1,22 ^p
Szwecja	-	-	1,14	284,923	7,47	3,86
Węgry	1,19	0,28	0,23	18,892	5,85	0,94
Wielka Brytania	-	0,08	-	121,424	5,38	1,73 ²⁰⁰⁴
Włochy	1,05	0,18	0,34	87,266	4,74	11 ²⁰⁰⁴

* (Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry).

** (Austria, Belgia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Włochy).

s – szacunek Eurostatu.

p – wartość tymczasowa.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

jako pierwszego na liście dziesięciopunktowego programu działań zawartego w komunikacie Komisji Europejskiej pt. „Praktyczne wykorzystanie wiedzy – szeroko zakrojona strategia innowacyjna na rzecz UE” z września 2006 r. Zgodnie z założeniami Komisji działania te, planowane na poziomie krajowym i europejskim, mają na celu uczynienie innowacji głównym zasobem gospodarki UE. Analizując dostępne dane statystyczne w tym zakresie, można stwierdzić, iż Polska w 2003 r., z poziomem wydatków na wszystkie szczeble edukacji wynoszącym 5,6% PKB, znalazła się o 0,4% powyżej średniej dla 25 państw UE. Niższe wartości wskaźnika osiągnęły takie kraje jak Hiszpania (4,3%), Irlandia (4,4%), Niemcy (4,7%) czy Włochy (4,7%). Drugi człon wspomnianego powyżej postulatu sformułowanego wobec państw członkowskich UE zamieszczonego w komunikacie Komisji Europejskiej dotyczy „określenia i zniwelowania przeszkód istniejących w ich systemach edukacyjnych, które hamują rozwój społeczeństwa przyjaznego innowacyjności”. O ile bowiem Polska w przypadku poziomu wydatków na edukację odbiega nawet nieco powyżej średniej w UE, o tyle należy podjąć wiele działań zmierzających do promowania kultury innowacyjnej i jej roli w rozwoju gospodarczym. Zwiększenie wpływu systemu edukacji, a zwłaszcza szkolnictwa wyższego na poziom innowacyjności gospodarki może paradoksalnie nastąpić również w przypadku zmniejszenia poziomu ich finansowania budżetowego. Zjawisko to zostało opisane na przykładzie uczelni brytyjskich, które w latach 80. i 90. XX wieku stanęły wobec konieczności poszukiwania partnerów po stronie przemysłu w celu zrekompensowania spadku poziomu zasilania finansowego ze środków budżetu państwa (Mowery, Sampat 2005, s. 209–239).

Wskaźnikiem obrazującym ukierunkowanie systemu edukacji na wzrost innowacyjności może być odsetek studentów następujących dziedzin: przedmioty ścisłe, matematyka, informatyka, inżynieria, wytwarzanie, budownictwo w stosunku do liczby wszystkich studen-

tów. W Polsce w 2004 r. wartość wspomnianego wskaźnika wyniosła 21,5%, to jest poniżej średniej dla wybranej grupy państw (tab. 1), która wyniosła 24,3%. Najwyższy odsetek wspomnianej grupy studentów studiował w Finlandii (38,3%), w grupie państw o wartości wskaźnika powyżej 30% znalazły się także Czechy, Niemcy, Hiszpania i Grecja. Jednocześnie należy przyznać, iż Polska w zakresie udziału młodzieży studiującej w wieku 15–24 lat w ogółu młodzieży w tej grupie wiekowej zajmuje czołowe miejsce w Europie (wg danych za 2004 rok). W grupie państw, które uwzględnia tab. 1, lokuje się ona na trzeciej pozycji za Finlandią (69,8%) i Litwą (69,1%); z poziomem wspomnianego wskaźnika wynoszącym 68,6%. Średni odsetek młodzieży studiującej w wymienionym przedziale wieku wynosi dla 25 krajów UE 60,2%.

Sfera *B+R*

Sfera *B+R*, w tym zwłaszcza jej część publiczna, przez swój wymiar instytucjonalny zapewnia możliwość akumulacji wiedzy o charakterze praktycznym. Szczególnie chodzi w tym wypadku o tzw. wiedzę milczącą, które to pojęcie wprowadził Polanyi, definiując je jako formę lub element ludzkiej wiedzy, różnej, ale komplementarnej do wiedzy jasno wyrażonej w świadomym procesie poznawczym (Polanyi 1958; 1967). Ograniczone możliwości kodyfikacji wiedzy milczącej zawartej niejako w osobistym doświadczeniu pracowników zmniejszają możliwość przenoszenia tego typu wiedzy do innych układów przestrzennych. Z punktu widzenia władzy publicznej powstaje w ten sposób możliwość budowania przewagi konkurencyjnej danego układu przestrzennego poprzez rozwój sfery *B+R*. Ta ostatnia pełni nie tylko funkcje usługowe w stosunku do firm w zakresie usług badawczo-wdrożeniowych ale stanowi także cenny zasób wysokospecjalistycznej siły roboczej, która powinna czasowo lub na stałe być zatrudniona w przedsiębiorstwach.

Analizując zasoby kadrowe personelu i naukowców związanych ze sferą *B+R* w aspek-

cie ilościowym w 2004 r., można stwierdzić, iż w Polsce odsetek tego typu pracowników w całości zatrudnionych wyniósł jedynie 0,75%; podczas gdy średnia dla 25 państw UE była ponaddwukrotnie wyższa i wynosiła wówczas 1,36% (dla 10 nowych członków UE wskaźnik ten wyniósł 0,8%). Zdecydowanym liderem w tym rankingu jest Finlandia z poziomem wskaźnika wynoszącym aż 2,96%. Dokonując jednak analizy udziału pracowników związanych z *B+R* w sektorze państwowym w całości aktywnej zawodowo populacji w 2004 r.; można zauważyć, iż różnica pomiędzy wartością wskaźnika dla Polski (0,14%) a średnią dla 25 państw UE (0,17%) jest już znacznie mniejsza. Podobnie jak poprzednim razem, również w tym wypadku najwyższą wartość wskaźnika osiąga Finlandia (0,38%). Dostępne dane wskazują także na zbyt niską liczebność kadr prowadzących prace *B+R* w sektorze prywatnym w Polsce. W 2003 r. udział pracowników związanych z pracami *B+R* w sektorze przedsiębiorstw wyniósł jedynie 0,09% całości aktywnej zawodowo populacji, tj. ponad sześć razy mniej niż wynosi średnia dla 25 państw UE (0,59%). Najlepsza sytuacja w zakresie tego wskaźnika (powyżej 1%) występuje w Szwecji (1,14%), Danii (1,25%), Finlandii (1,54%) i Luksemburgu (1,82%).

Własność intelektualna będącą podstawowym produktem sfery *B+R* wymaga dla swojej ochrony aktywności państwa. Już Arrow (1962) zwrócił uwagę na publiczny charakter wiedzy. Brak możliwości ochrony uzyskanych rozwiązań przed ich kopiowaniem przez konkurencję ogranicza zakres prowadzonych prac *B+R*. Z drugiej strony wysokie koszty ochrony patentowej mogą powodować spadek liczby zgłoszonych patentów. Istotne znaczenie mają nie tyle krajowe koszty patentów, zapewniające ochronę jedynie na terenie danego państwa, co patenty o charakterze międzynarodowym. Te ostatnie związane są jednak z wysokimi kosztami (zgłoszenie wynalazku do patentu w Europie kosztuje 20–30 tys. euro, nie licząc corocznych opłat za utrzymanie ochrony w wysokości od 20 do 100 tys. euro). W 2003 r. na milion mieszkańców

przypadało w Polsce¹ zaledwie 4,2 zgłoszonego patentu (EPO), podczas gdy średnia dla 25 państw UE wyniosła 136,1. Niższy poziom tego wskaźnika posiadała jedynie Rumunia (1,2). W najbardziej rozwiniętych gospodarkach świata liczba wspomnianych patentów przekraczała 200 na 1 mln mieszkańców (Dania – 235,8; Holandia – 244,3; Szwecja – 284,9; Finlandia – 305,6; Niemcy – 311,7).

Najczęściej stosowanym syntetycznym wskaźnikiem wykorzystywanym przy ocenie innowacyjności poszczególnych krajów jest poziom wydatków na *B+R* jako odsetek PKB. Według Komunikatu Komisji Europejskiej pt. „Inwestowanie w badania: plan działania dla Europy” z 2003 r. potwierdzającego cele Strategii Lizbońskiej, do 2010 r. poziom wspomnianych wydatków ma wynieść 3% PKB, z czego 2/3 powinno być finansowane ze środków prywatnych. Podczas gdy w 2005 r. średni poziom analizowanego wskaźnika wyniósł dla 25 państw UE 1,85% to Polsce był on ponadtrzykrotnie niższy i wynosił 0,57%. Założoną 3% wartość PKB jako wydatki na *B+R* w 2005 r. osiągnęła już Finlandia (3,48%) i Szwecja (3,86%) a poza UE także Japonia (3,2%, dane za 2003 r.).

Możliwości determinowania zjawisk zachodzących w przestrzeni pomiędzy sferami triady innowacyjności gospodarki a firmami oraz uwarunkowania zewnętrzne

Istnieje wiele mechanizmów, które mogą wpływać na siłę przyciągania wyróżnionych sfer w triadzie w kierunku przedsiębiorstw, a więc jednocześnie determinować wielkość innowacyjnej gospodarki. Wyróżnić należy w tym wypadku: preferencje podatkowe, system grantowy (kierowany bezpośrednio do przedsiębiorstw,

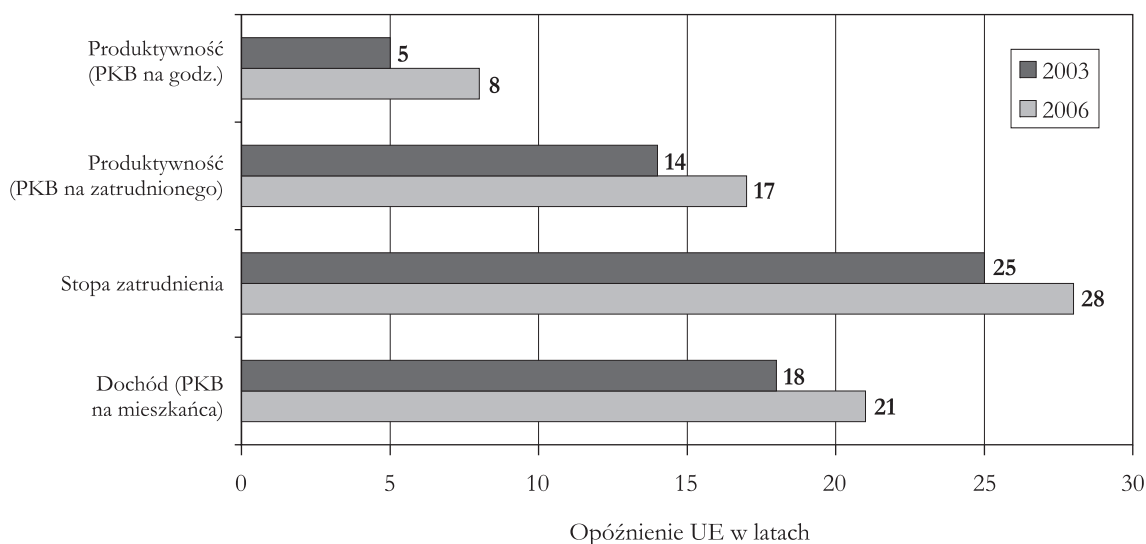
¹ W latach 1995–2003 liczba udzielanych rocznie krajowych patentów zmalała blisko trzykrotnie. Dopiero od roku 2004 daje się zaobserwować trend wzrostowy (w 2005 r. udzielono o ponad 26% więcej patentów krajowych niż rok wcześniej).

instytucji sfery *B+R* czy też samych naukowców), mechanizm dostosowywania profili kształcenia do uwarunkowań gospodarki oraz system zamówień publicznych. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma stymulujący kontakty sfery *B+R* z przemysłem system dofinansowywania wspólnie prowadzonych prac badawczo-wdrożeniowych zamiast bezwarunkowego finansowania o charakterze podmiotowym.

O możliwościach rozwoju przedsiębiorstw decyduje nie tylko poziom ich innowacyjności, ale także ogólny klimat dla przedsiębiorczości. W opracowanym przez Bank Światowy raporcie pt. „Prowadzenie biznesu w 2007 r.” (World Bank 2007) na 175 państw, polska gospodarka znalazła się dopiero na 75 pozycji (spadek o jedno miejsce w stosunku do roku poprzedniego). W czołówce rankingu znalazły się takie państwa jak Singapur (1 pozycja), Stany Zjednoczone (3), Kanada (4), Chiny (5), Wielka Brytania (6) i Dania (7). Wśród 27 państw UE Polska znalazła się na trzeciej pozycji od końca (przed Włochami i Grecją).

Istotnym czynnikiem zewnętrznym w stosunku do firm, determinującym ich inwestycje i poziom współpracy w zakresie działań innowacyjnych, jest możliwość korzystania przez nie z publicznych środków przeznaczonych na innowacje. Dostępne dane statystyczne dla wszystkich członków UE i wybranych krajów spoza niej² wskazują, iż w 2000 r. Polska posiadała najniższy odsetek przedsiębiorstw otrzymujących tego typu wsparcie (jedynie 0,7%; podczas gry średnia dla wspomnianej grupy państw wyniosła 7,6%; a najwyższa wartość wskaźnika osiągnięta została w Austrii – aż 19,2%).

Intensywność relacji zachodzących pomiędzy wyróżnionymi sferami powoduje wykształcanie się wielu rodzajów wiedzy istotnych dla potencjału innowacyjnego. Wymienić należy tu obok wspomnianej wyżej wiedzy milczącej, związanej z poszczególnymi podmiotami, również przyjmującą wiele różnych form i nie poddającą się skodyfikowaniu „wiedzę jak”, przeciwstawianą tradycyjnie pojmowanej „wiedzy że”, którą stosunkowo łatwo przenosić (Kay



Ryc. 3. Dystans pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską w zakresie wybranych parametrów w 2003 i 2006 r.

Źródło: Eurochambers (2007), s. 5.

² Należą do nich Szwajcaria, Islandia, Norwegia, Turcja, Stany Zjednoczone i Japonia.

1999, s. 13). Kolejnym istotnym rodzajem wiedzy nieskodyfikowanej powstającym w wyniku interakcji przedsiębiorstw z wyróżnionymi sferami jest wiedza typu „wiedzieć kto”, polegająca na posiadaniu informacji „kto ma określone zdolności i jest zdolny je zmobilizować” (Lundvall 2002, s. 97). Ten ostatni rodzaj wiedzy można osiągnąć jedynie w efekcie szeregu prób współpracy zakończonych sukcesem lub niepowodzeniem. Szczególną rolę w zakresie dyfuzji wiedzy w gospodarce odgrywają instytucje zajmujące się transferem technologii.

Otoczenie zewnętrzne triady innowacyjności gospodarki krajowej ze względu na postępujące procesy globalizacji ma zasadnicze znaczenie dla poziomu konkurencyjności gospodarki danego państwa. W wypadku Polski pierwszym układem odniesienia muszą być parametry charakteryzujące poszczególne państwa UE oraz wielkości średnie dla tego związku państw. W niniejszym artykule w wypadku każdej ze sfer triady innowacyjności przyporządkowano wybrane wskaźniki pozwalające na analizę porównawczą polskich zasobów. Poziom innowacyjności i konkurencyjności Unii Europejskiej musi być jednak postrzegany również co najmniej przez porównanie z największą i mającą najsilniejszy potencjał innowacyjny gospodarką amerykańską. Niestety analiza danych dotyczących dystansu pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a UE w zakresie wybranych parametrów (ryc. 3) wskazuje na jego pogłębianie się w czasie. O ile bowiem w 2003 r. opóźnienie UE w stosunku do Stanów Zjednoczonych w zakresie dochodzenia do amerykańskiego poziomu PKB na mieszkańca wynosiło 18 lat, o tyle trzy lata później wzrosło już do 21 lat. W tym samym okresie opóźnienie w zakresie poziomu PKB na jednego zatrudnionego wzrosło z 14 do 17 lat.

Innowacyjność gospodarki

Innowacyjność firm jest pochodną współoddziaływania wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych (w tym trzech sfer wyróż-

nionych w modelu przedstawionym na ryc. 1). Analiza danych (tab. 3) wskazuje, iż posiadanie niezbędnych zasobów determinujących możliwości wzrostu innowacyjności (Włochy, Belgia) nie musi oznaczać wcale proporcjonalnie wysokich wskaźników charakteryzujących poziom innowacyjności gospodarki.

Pomimo stale rosnącego eksportu Polski nie można zapominać, że udział w nim produktów wysokich technologii jest dramatycznie niski (w 2004 r. ten ostatni osiągnął poziom jedynie 3%, podczas gdy średnia dla 25 państw UE wyniosła aż 18%). Żaden z krajów UE nie osiągnął niższego poziomu analizowanego wskaźnika, a taką samą wartość jak Polska uzyskały Bułgaria, Łotwa i Litwa. W wysokorozwiniętych gospodarkach, jak w Irlandii, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Stanach Zjednoczonych, Japonii, wskaźnik ten przekracza poziom 20% (co interesujące, porównywalną wartość – 22% osiągnęły Węgry, choć w tym wypadku wynika to z mniejszej skali węgierskiej gospodarki i udziału w niej towarów będących efektem lokalizowania się tam bezpośrednich inwestycji zagranicznych).

Za syntetyczny miernik poziomu innowacyjności gospodarki można również przyjąć wartość wydajności pracy na jednego zatrudnionego. Jeżeli przyjąć za 100 wielkość tego wskaźnika dla 25 państw UE³, to Polska w 2005 r. osiągnęła jedynie poziom 59% tej średniej.

Gorsze rezultaty charakteryzowały tylko gospodarki Estonii (58,5%), Litwy (53,4%), Łotwy (47,3%), a z nowych państw członkowskich UE Rumunii i Bułgarii (odpowiednio 38,7 i 34%). Najwyższe wartości analizowanego wskaźnika (powyżej 120% średniej dla 25 państw UE) osiągnęły: Luksemburg, Norwegia, Stany Zjednoczone, Irlandia i Belgia. Pozytywnym zjawiskiem jest szybkie tempo wzrostu wydajności pracy w Polsce (tab. 4), które w roku 2004 było aż o 4% wyższe niż rok wcześniej, przy średnim tempie dla 25 państw

³ PKB wg standardów siły nabywczej na 1 zatrudnionego w odniesieniu do 25 państw UE (EU25 = 100).

Tab. 3 Wybrane wskaźniki charakteryzujące poziom innowacyjności gospodarek w układzie poszczególnych krajów w latach 2002–2005

Kraj/grupa państw	Udział eksportu produktów wysokich technologii w eksporcie ogółem w 2004 r.	Wydajność pracy na jednego zatrudnionego (PKB wg standardów siły nabywczej na 1 zatrudnionego w odniesieniu do 25 UE (EU 25 = 100) w 2005 r.	Zatrudnienie w sferze średniowysokich i wysokich technologii wytwarzania jako odsetek całości siły roboczej w 2003 r.	Sprzedaż wyrobów nowych dla rynku jako odsetek obrotów w 2002 r.	Inwestycje przedsiębiorstw jako odsetek PKB w 2005 r.
Unia Europejska 25 państw	18	100	6,60	–	17,40
Unia Europejska 15 państw	17,7	106,4	–	–	17,40
Austria	15	116,0	6,21	7,6	19,40
Belgia	7	128,8	6,42	–	18,00
Bułgaria	3	34,0 ^f	4,66	–	17,70
Cypr	16	80,8	1,24	1,4	15,80
Czechy	14	66,0	8,71	1,4	20,00
Dania	13	104,7	6,12	5,9	18,70
Estonia	10	58,5	3,35	–	27,90
Finlandia	18	106,1	6,85	5,1	16,30
Francja	20	118,9	6,50	–	16,40
Grecja	7	101,4 ^e	1,99	–	20,20
Hiszpania	6	97,1	5,15	4,5	25,80
Holandia	19	109,5	4,06 ²⁰⁰²⁻	3,8	16,10
Irlandia	29	129,2	6,28	–	23,30
Litwa	3	53,4	3,03	–	18,90
Luksemburg	30	163,9	1,36	9,1	15,00
Łotwa	3	47,3	1,85	1,5	28,40
Malta	56	81,9	6,14	–	14,90
Niemcy	15	102,5	11,04	4,5	15,90

Polska	3	59,0^e	4,35²⁰⁰²	3,4	14,80
Portugalia	8	65,6 ^f	3,17	1,7	19,10
Rumunia	4	38,7 ^f	5,32	7,6	–
Słowacja	5	64,8	8,00	10,9	24,70
Słowenia	5	78,5	8,94	3,5	20,90
Szwecja	14	105,1	7,03	–	14,20
Węgry	22	71,3	8,27	0,8	18,70
Wielka Brytania	23	108,1	6,27	–	14,90
Włochy	7	106,4	7,42	8,1	18,20

Źródło: European Innovation Scoreboard 2005 Database oraz Eurostat.

Tab. 4. Dynamika zmian wskaźników charakteryzujących poziom innowacyjności wybranych krajów w latach 2003–2005 (oraz prognoza do 2015)

Kraj/grupa państw	Pracownicy s fery B+R i badacze jako odsetek wszystkich zatrudnionych (dynamika 2003–2004) w %	Udział personelu B+R w całości siły roboczej (dynamika 2005–2006) w %	Udział eksportu produktów wysokich technologii w eksporcie ogółem (dynamika 2003–2004) w %	Wydatki krajowe brutto na działania B+R jako odsetek (GERD) jako odsetek PKB (dynamika 2004–2005) w %	Udział młodziarzy w wieku 15–24 lat w ogółu młodziarzy w tej grupie wiekowej w 2004 r. dynamika 2003–2004 w %	Liczba osób studiujących i kończących kierunki: przedmioty ścisłe i technologiczne, matematyka, (dynamika 2003–2004)	Stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym, (dynamika 2005–2015) w %	Udział osób w wieku 25–64 uczestniczących w procesie szkoleń i edukacji jako odsetek całości populacji w tym wieku (dynamika 2004–2005) w %	Poziom zatrudnienia (liczba osób zatrudnionych w wieku 15–64 lata podzielona przez liczbę osób w tym wieku) – (dynamika 2004–2005) w %	Wydajność na godzinę pracy, (dynamika 2003–2004)	Inwestycje przedsiębiorstw jako odsetek PKB, (dynamika 2004–2005) w %
UE – 25 państw	3,21*	1,64	3,18*	1,89	2,33	-0,98*	13,84	2,94	0,78	1,6	1,72
Austria	-	-3,19	0,00	5,51	2,89	-2,85	16,01	10,08	1,17	1,9	-15,44
Belgia	-	0,97	0,00	-1,65	1,02	0,97	9,62	-3,61	1,31	3,6 ^e	-
Bulgaria	1,85	-5,90	0,00	-2,00	3,89	0,00	14,14	0,00	2,87	-	2,30
Cypr	3,17	4,39	75,00	7,50	0,47	2,94	19,91	-57,63	-0,58	1	1,83
Czechy	7,63	1,35	14,29	1,27	5,07	-1,65	26,12	-3,57	0,93	3,7	1,11
Dania	7,46	3,31	0,00	-1,64	4,85	-1,03	21,25	6,57	0,26	1,9	6,21
Estonia	4,17	-8,80	10,00	6,38	0,79	1,82	8,37	-8,47	2,17	7,5	5,88
Finlandia	2,70	0,75	-16,67	0,57	0,57	0,26	25,00	-1,33	1,17	2,8	-0,48
Francja	0,64	0,68	-5,00	-0,47	-0,17	-	14,24	0,00	0,00	1,6	-3,96
Grecja	-	4,14	-14,29	0,00	5,68	-	17,09	5,26	1,16	3	-1,79
Hiszpania	3,76	-0,93	0,00	5,36	1,28	-0,97	11,55	55,24	3,48	0,7	10,30
Holandia	-	-1,50	0,00	-	1,73	-1,88	20,38	-3,14	0,14	3,5	-0,53
Irlandia	0,75	2,91	-3,45	3,20	5,64	-6,62	11,55	17,57	1,92	1,4 ^e	-0,63
Litwa	12,75	2,17	0,00	0,00	1,59	0,78	7,02	1,67	2,24	6	6,96
Luksemburg	-	-	0,00	-6,41	1,80	-	7,02	-15,29	1,73	3,7 ^e	9,86

Łotwa	2,74	1,07	0,00	26,32	2,93	-2,42	8,37	-6,33	1,58	10,5 ^e	0,55
Malta	26,51	1,46	0,00	-	5,39	13,51	25,29	18,87	-0,19	-0,3	-8,67
Niemcy	-	-0,22	0,00	0,40	1,40	1,64	13,13	3,90	0,61	0,7	-6,50
Polska	0,00	6,41	0,00	1,75	1,90	0,00	13,82	-2,04	2,08	4^e	1,24
Portugalia	-	4,27	0,00	4,94	0,77	-5,76	12,50	-4,88	-0,44	0,1 ^c	2,06
Rumunia	0,00	3,29	0,00	-	2,74	-2,97	4,52	12,50	-0,17	-	0,68
Słowacja	4,76	3,26	40,00	0,00	5,18	-0,76	14,66	6,52	1,21	3,6	-
Słowenia	1,98	4,30	-20,00	-18,85	1,04	-0,46	16,22	-5,88	1,06	6,3 ^c	-2,62
Szwecja	-	1,76	7,14	-	2,07	-4,17	17,50	0,00	0,55	3,3	12,15
Węgry	1,68	3,04	0,00	6,38	5,36	-12,90	14,61	-2,56	0,18	5,6	0,00
Wielka Brytania	-	2,83	-4,35	-	5,20	-2,52	13,17	-6,91	0,14	2,4 ^e	6,13
Włochy	0,95	6,17	0,00	-	1,85	-0,42	14,29	-8,62	0,00	0,6	4,26
wartości dla Polski minus średnia dla 25 UE	-3,21	4,77	-3,18	-0,14	-0,43	0,98	-0,02	-4,98	1,30	2,40	-0,47

* Wyliczenie własne.

e – wartość szacunkowa.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

UE wynoszącym 1,6%. Wysokie tempo w wypadku Polski w ostatnich latach jest w znaczącym stopniu wynikiem importu nowoczesnych technologii, a nie ich powstawania w kraju. Jednocześnie jest ono znacznie niższe niż w wypadku większości nowych członków UE w analogicznym okresie (Łotwa, 10,5%, Estonia 7,5%, Litwa 6%). Wysoki wzrost gospodarczy oparty w znacznym stopniu na produkcji wyrobów nisko i średnio zaawansowanych technologicznie, mimo istniejącej przewagi konkurencyjnej opartej na ciągle niskich kosztach pracy, może w dłuższej perspektywie czasu stanowić dla Polski zagrożenie. Istnieją jednak szanse, iż kraj ten będzie w stanie wytworzyć podstawy przewagi konkurencyjnej opartej na wysoko wykwalifikowanej sile roboczej i rozwijającym się zapleczu *B+R*. Przykłady takich państw jak Korea Południowa, Japonia czy Irlandia wskazują, iż początkowy import nowoczesnych technologii i stosowanie technik imitacyjnych może prowadzić w długofalowej perspektywie do uzyskania przewagi innowacyjnej.

O poziomie innowacyjności gospodarki obok innowacji produktowych i procesowych decydują również zmiany zachodzące w strategiach zarządczych i marketingowych. Niestety w najnowszym dostępnym raporcie Komisji Europejskiej uwzględniającym ten charakter procesów innowacyjnych⁴ brak jest danych dotyczących Polski. Mimo iż poziom inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorstwa nie jest bezpośrednim wynikiem skali ich innowacyjności, to jednak może być wykorzystywany jako miernik pomocniczy w tym zakresie. Niestety również w tym wypadku inwestycje przedsiębiorstw jako odsetek PKB były w Polsce w 2005 r. niższe o 2,6% niż wyniosła średnia dla 25 państw UE.

Ze względu na istniejące, znaczne dysproporcje pomiędzy poziomem parametrów opisujących potencjał innowacyjny gospodarki

polskiej i pozostałych państw UE należy dokończyć analizy dynamiki zmian tych parametrów (tab. 4). Najbardziej korzystny trend rozwojowy w przypadku Polski można zaobserwować w kontekście dynamiki wzrostu udziału personelu *B+R* w całości siły roboczej (w 2006 r. w stosunku do roku poprzedniego w Polsce nastąpił wzrost wspomnianego wskaźnika o blisko 5% większy, niż wyniosła średnia dla 25 państw UE). Wyraźnie szybszy jest również wzrost produktywności (mierzonej w układzie przeliczeniowym godzin), który w Polsce rok do roku był w 2004 r. o 2,4% wyższy niż średnia dla UE. W 2005 r. szybsze było także w Polsce tempo wzrostu poziomu zatrudnienia (o 1,3%) w stosunku do średniej dla 25 krajów UE. Co niepokojące, tempo wzrostu udziału eksportu produktów wysokich technologii w eksporcie ogółem było w Polsce w 2004 r. o blisko 3,2% niższe niż wyniosła średnia dla wspomnianej grupy państw. Powiększył się również dystans w zakresie proporcji pracowników sfery *B+R* i badaczy do wszystkich zatrudnionych. W 2004 r. w UE dynamika tego wskaźnika była o ponad 3,2% wyższa niż w Polsce. Wysoki poziom bezrobocia w Polsce, mający w znacznym stopniu charakter strukturalny, wynika w pewnej mierze z niskiego uczestnictwa osób w wieku produkcyjnym w procesie szkoleń i edukacji. W 2005 r. w Polsce odsetek całości populacji w wieku 25–64 lata uczestniczących we wspomnianym procesie był o ponad dwa procent niższy niż rok wcześniej, a jego dynamika w stosunku do średniej dla 25 państw UE w analogicznym okresie była w Polsce aż o blisko 5% niższa. Niekorzystnie wypadło również porównanie dynamiki wzrostu inwestycji przedsiębiorstw jako odsetka PKB, która w latach 2004–2005 była w Polsce o prawie 0,5% niższa niż średnio w UE.

⁴ European Innovation Scoreboard 2004 Comparative Analysis Of Innovation Performance Brussels, 19.11.2004, SEC(2004) 1475.

Zależności pomiędzy parametrami opisującymi wyróżnione sfery triady innowacyjności a poziomem innowacyjności gospodarki

Próba potwierdzenia zależności za pomocą współczynnika korelacji pomiędzy parametrami opisującymi wyróżnione sfery triady innowacyjności a poziomem innowacyjności gospodarki mierzonej udziałem eksportu produktów wysokich technologii w eksporcie ogółem w 2004 r. nie dała zadowalających wyników. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być fakt znacznego dystansu czasowego występującego pomiędzy działaniami w zakresie polityki edukacyjnej a jej efektami w sferze innowacyjności gospodarki. W celu zbadania istniejących prawidłowości autor obliczył jaką krotność średniej arytmetycznej dla całej przyjętej grupy państw mają poszczególne kraje. Sytuacja Polski w zakresie jej potencjału innowacyjnego wypadła zdecydowanie niezadowalająco (tab. 5). Jedyne wskaźnik całkowitych wydatków publicznych na edukację jako odsetka PKB w 2003 r. wypadł w wypadku Polski powyżej średniej dla przyjętej do analizy grupy państw. W pozostałych przypadkach Polska osiągnęła wartości od 0,03 średniej dla wybranych krajów (wnioski patentowe do Europejskiego Urzędu Patentowego na milion mieszkańców w 2003 r.) do 0,84 średniej w zakresie wydatków krajowych brutto na działania B+R i 0,82 (pracownicy sfery B+R i badacze jako odsetek wszystkich zatrudnionych). Następnie wartości te uśredniono, ustalając dla każdego kraju wartość syntetyczną (tab. 6 – kolumna 2).

Analizując uzyskane dane (tab. 6), można wyróżnić cztery kategorie państw ze względu na relacje zachodzące pomiędzy ich potencjałem innowacyjnym (wyrażonym za pomocą wskaźnika syntetycznego⁵) a poziomem innowacyjności ich gospodarek⁶. Pierwszą z nich

stanowią państwa, w których potencjał innowacyjny jest o ponad 1,5 razy większy niż odpowiadający im poziom innowacyjności ich gospodarek. W grupie tych krajów znalazły się: Bułgaria, Włochy, Finlandia, Szwecja, Litwa, Dania, Belgia, Łotwa, Słowenia oraz Niemcy. W grupie tej obecność byłych państw socjalistycznych świadczyć może o niedostosowaniu posiadanego potencjału innowacyjnego do potrzeb gospodarki lub braku odpowiednich powiązań między tymi sferami. Finlandia, posiadająca najwyższy poziom zasobów determinujących możliwości wzrostu innowacyjności, należy jednocześnie do krajów o najbardziej innowacyjnej gospodarce. Polskę można przypisać do grupy państw, w której również potencjał innowacyjny jest wyższy niż poziom innowacyjności gospodarki, choć różnice te są już mniejsze i wahają się od 1,1 dla Portugalii do 1,5 dla Rumunii (należą do niej także Hiszpania, Słowacja, Czechy, Estonia i Austria, dla Polski wskaźnik ten wynosi 1,43). W wypadku Holandii i Francji można stwierdzić, iż poziom ich zasobów determinujących procesy innowacyjne w gospodarce odpowiada innowacyjności tych gospodarek. Ostatnią grupę stanowią państwa, które charakteryzują się wyższym poziomem innowacyjności gospodarki, niż mógłby świadczyć o tym syntetyczny wskaźnik obrazujący ich potencjał innowacyjny. Wymienić tu można takie kraje jak Grecja, Węgry, Cypr, Wielka Brytania, Irlandia i Malta.

Zasadniczo kraje w grupie państw odznaczających się wartością wskaźnika syntetycznego powyżej 1 (a więc wartości wyższych niż średnie dla przyjętej grupy państw w zakresie parametrów opisujących ich potencjał innowacyjny) osiągają stosunkowo wysoki poziom innowacyjności gospodarki. Parametry charakteryzujące polski potencjał innowacyjny wynoszą przeciętnie jedynie 0,54 średniego poziomu obliczonego dla przyjętej grupy państw. Jeszcze bardziej od średniej dla tej grupy państw (jedynie

⁵ Jest to średnia arytmetyczna krotności udziałów wartości poszczególnych parametrów z tab. 5 – kolumny 2–8 w stosunku do średniej dla przyjętej grupy państw.

⁶ Wyrażonym jako krotność średniej arytmetycznej (dla wszystkich wymienionych państw) udziału eksportu

poszczególnych krajów w zakresie produktów wysokich technologii w eksporcie ogółem w 2004 r. oraz wydajności pracy na jednego zatrudnionego w 2005 r.

Tab. 5. Wartości wskaźników charakteryzujących poziom innowacyjności wybranych krajów jako krotkość średniej dla grupy wszystkich państw w latach 2003–2004

Kraj	Pracownicy sfery B+R i badacze jako odsetek wszystkich zatrudnionych w 2004 r.	Całkowity personel w publicznej sfery B+R jako odsetek aktywnej zawodowo populacji w 2004 r.	Całkowity personel B+R w sektorze przedsiębiorstw jako odsetek aktywnej zawodowo populacji w 2004 r.	Wnioski patentowe do Europejskiego Urzędu Patentowego na milion mieszkańców w 2003 r.	Całkowite wydatki publiczne na edukację jako odsetek PKB w 2003 r.	Studenci studiujący w zakresie następujących dziedzin: przedmioty ścisłe, matematyka, informatyka, inżynieria, wytworzenie, budownictwo jako odsetek wszystkich studentów w 2004 r.	Wydatki krajowe brutto na działania B+R (GERD) jako odsetek PKB	Udział eksportu produktów wysokich technologii w eksporcie ogółem w 2004 r.
Austria	1,39	0,82	–	1,43	1,06	1,28	0,96	0,83
Belgia	–	–	1,44	1,06	1,17	0,98	0,81	0,39
Bułgaria	0,40	1,94	0,12	0,03	0,82	0,27	1,06	0,17
Cypr	0,46	1,18	0,29	0,12	1,40	0,22	0,67	0,89
Czechy	0,87	1,53	0,80	0,12	0,87	0,77	1,19	0,78
Dania	1,68	1,00	2,12	1,73	1,60	1,32	0,76	0,72
Estonia	0,88	1,00	0,39	0,11	1,04	0,51	0,86	0,56
Finlandia	2,18	2,24	2,61	2,25	1,23	1,88	1,50	1,00
Francja	1,15	1,12	1,29	1,10	1,13	1,15	–	1,11
Grecja	–	–	0,44	0,08	0,76	0,33	1,24	0,39
Hiszpania	0,98	1,18	0,71	0,22	0,82	0,61	1,21	0,33
Holandia	–	1,06	1,15	1,79	0,98	0,96	0,63	1,06
Irlandia	0,99	0,47	1,07	0,57	0,85	0,68	1,12	1,61
Litwa	0,75	1,24	0,08	0,04	1,00	0,41	1,01	0,17
Łotwa	0,54	0,76	0,19	0,04	1,02	0,31	0,65	0,17
Malta	0,61	0,18	0,10	0,06	0,92	0,33	0,58	3,11
Niemcy	–	1,29	1,42	2,29	0,91	1,36	1,19	0,83

Polska	0,55	0,82	0,15	0,03	1,08	0,31	0,84	0,17
Portugalia	–	–	0,31	0,06	1,08	0,44	1,15	0,44
Rumunia	0,30	0,59	0,31	0,01	0,66	0,21	1,05	0,22
Słowacja	0,62	0,88	0,29	0,06	0,83	0,28	1,03	0,28
Słowenia	0,74	1,18	0,76	0,37	1,16	0,66	0,86	0,28
Szwecja	–	–	1,93	2,09	1,44	2,09	1,03	0,78
Węgry	0,88	1,65	0,39	0,14	1,13	0,51	0,73	1,22
Wielka Brytania	–	0,47	–	0,89	1,03	0,94	0,93	1,28
Włochy	0,77	1,06	0,58	0,64	0,91	5,95	0,94	0,39

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Tab. 6. Syntetyczne wskaźniki pokazujące potencjał innowacyjny poszczególnych krajów i poziom innowacyjności ich gospodarek

Kraj	Syntetyczny wskaźnik potencjału innowacyjnego*	Syntetyczny wskaźnik innowacyjności gospodarki**	Wskaźnik informujący ile razy wskaźnik potencjału innowacyjnego jest większy od wskaźnika innowacyjności gospodarki
Austria	1,16	1,00	1,16
Belgia	1,37	0,84	1,63
Bułgaria	0,66	0,25	2,61
Cypr	0,62	0,85	0,73
Czechy	0,88	0,72	1,22
Dania	1,46	0,88	1,65
Estonia	0,69	0,57	1,21
Finlandia	1,98	1,03	1,92
Francja	1,16	1,15	1,01
Grecja	0,57	0,70	0,81
Hiszpania	0,82	0,65	1,26
Holandia	1,09	1,08	1,01
Irlandia	0,82	1,45	0,56
Litwa	0,65	0,35	1,86
Łotwa	0,5	0,32	1,56
Malta	0,4	1,97	0,20
Niemcy	1,41	0,93	1,52
Polska	0,54	0,38	1,43
Portugalia	0,61	0,55	1,11
Rumunia	0,45	0,30	1,48
Słowacja	0,57	0,46	1,23
Słowenia	0,82	0,53	1,54
Szwecja	1,72	0,91	1,88
Węgry	0,77	0,97	0,80
Wielka Brytania	0,85	1,18	0,72
Włochy	1,55	0,73	2,13

* Wskaźnik obliczony jako średnia arytmetyczna krotności udziałów wartości poszczególnych parametrów z tab. 5 – kolumny 2–8 w stosunku do średniej dla przyjętej grupy państw.

** Wskaźnik obliczony jako krotność średniej arytmetycznej (dla wszystkich wymienionych państw) udziału eksportu poszczególnych krajów w zakresie produktów wysokich technologii w eksporcie ogółem w 2004 r. oraz wydajności pracy na jednego zatrudnionego w 2005 r.

Źródło: obliczenia własne.

0,38 krotności tej średniej) odbiega Polska w zakresie wskaźnika innowacyjności gospodarki. Samo posiadanie potencjału innowacyjnego zdefiniowanego parametrami, które uwzględnia tab. 5, nie gwarantuje adekwatnych efektów w gospodarce. Występujące w przypadku Polski dysproporcje pomiędzy poziomem obu wskaźników (sytuacja obserwowana również w wypadku Włoch i Belgii) sugerują, iż nawet istniejące zasoby nie są w efektywny sposób wykorzystywane, w dużej mierze ze względu na niewystarczające interakcje pomiędzy przemysłem, szkolnictwem wyższym i sektorem $B+R$.

Analiza danych statystycznych dotyczących polskich zasobów determinujących możliwości efektywnego prowadzenia polityki innowacyjnej, na tle pozostałych państw UE, pozwala określić je jako bardzo słabe. Równie zła sytuacja występuje w Polsce w zakresie innowacyjności samej gospodarki, której obraz nie może być przesłonięty wysokim tempem wzrostu PKB. Przedstawiona analiza powinna stanowić czytelny sygnał dla decydentów politycznych o konieczności podjęcia radykalnych działań skierowanych na wzmocnienie podstaw innowacyjności gospodarki. Wśród tego typu działań należy wskazać między innymi restrukturyzację krajowego układu jednostek badawczo-rozwojowych opartą na systemie dofinansowywania zamawianych prac ze strony przemysłu, tworzeniu w większym zakresie funduszy kapitału zaangażowanego i podwyższonego ryzyka, wprowadzeniu zagadnień dotyczących innowacyjności do programów szkół wyższych, wspieraniu powstawania firm typu *spin-off* czy też rozwijaniu systemu preferencji podatkowych dla firm podejmujących działania innowacyjne. Bez odpowiednich reakcji efekty szybkie-

go rozwoju gospodarczego mogą być zaprzeczane a polskiej gospodarce w warunkach wzrostu kosztów pracy może grozić marginalizacja na coraz bardziej konkurencyjnym rynku europejskim i globalnym.

Bibliografia

- Arrow K.J. (1962). „Economic welfare and the allocation of resources of invention”, w: R.R. Nelson (red.), *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Eurochambers (2007). *Progress Within EU but Global Comparisons Underline Need for Vigilance, Eurochambers message to the 2007 Spring Summit*, marzec.
- Kay J. (1999). „Money from knowledge”, *Science and Public Affairs*, kwiecień.
- Komisja Europejska (2003). Komunikat *Inwestowanie w badania: plan działania dla Europy*, COM (2003) 226 wersja ostateczna/2 z 4/6/2003.
- Komisja Europejska (2006). Komunikat *Praktyczne wykorzystanie wiedzy – szeroko zakrojona strategia innowacyjna na rzecz UE*, wrzesień.
- Lundvall B.Å. (2002). *Innovation, Growth and Social Cohesion, The Danish Model*. Cheltenham, UK – Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Mowery D.C., Sampat B.N. (2005). *Universities in national innovation systems*, w: J. Fagenberg, D. Mowery, R.R. Nelson (red.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2005). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, wyd. 3.
- Polanyi M. (1958). *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Polanyi M. (1967). *The Tacit Dimension*. New York: Doubleday.
- World Bank (2007). *Doing Business in 2007 – How to Reform*.

Comparative analysis of determinants of economic innovation

The article presents the concept of three spheres of determinants of economic innovation (R&D, human capital and education) and relations among them. The scale and the scope of interactions, which take place among these spheres are more important for creation of innovations than size of them. There is presented a comparative analysis of indicators which characterise every sphere. Special attention is given to describing the innovation position of Poland in the European Union. Mathematical calculations allowed to compare the assets of European countries, which can be used in the process of creation their innovation potential with parameters, which describe the innovation of their economy. It allowed to describe three groups of countries (with higher and lower innovation potential than their level of economical innovation and group of countries which has adequate innovation potential to the level of their economical innovation). Poland was classified to the group of countries, which have relatively higher innovation assets than the corresponding to them the level of economical innovation.

Polityka a polityka publiczna

Jerzy Hausner

Artykuł jest konceptualną i teoretyczną analizą zależności między czterema płaszczyznami polityki: dyskursywną (polis), strukturalną (system polityczny), behawioralną (działania polityczne), funkcjonalno-techniczną (polityki publiczne). Na wszystkich płaszczyznach istotą polityki jest władza odnoszona do dużych agregatów społecznych (grup, formacji, organizacji). Jednakże w odniesieniu do każdej z nich możemy mówić o innym przedmiotowym zakresie władzy:

- a) w przypadku płaszczyzny dyskursywnej jest to władza nad znaczeniem,
- b) w przypadku płaszczyzny strukturalnej – władza nad systemem,
- c) w przypadku płaszczyzny behawioralnej – władza nad procesem decyzyjnym,
- d) w przypadku płaszczyzny funkcjonalno-technicznej – władza nad zasobami.

W artykule zaproponowałem rozróżnienie czterech znaczeń pojęcia „polityka” i konwencję językową, która pozwala uchwycić to rozróżnienie. Uważam to za konieczne, aby z jednej strony rozwinąć możliwości analityczne nauk społecznych, zaś z drugiej racjonalnie projektować, organizować i prowadzić działania polityczne, a w szczególności polityki publiczne.

Zaproponowany model analityczny ma w moim przekonaniu dwie zasadnicze zalety metodologiczne:

- pozwala przezwyciężyć fałszywą dychotomię działania i struktury, a co za tym idzie – dychotomię polityki bazującej na ideach oraz polityki bazującej na władzy,
- umożliwia stopniowanie podmiotowości politycznej bez przyjmowania wizji świata polityki jako hierarchii organizacyjnej.

Konkludując wywód tezę, że współczesna polityka musi być układem wielopłaszczyznowym, poliarchicznym, w którym można i trzeba umieć połączyć to, co dyskursywne, z tym, co techniczne.

Słowa kluczowe: polityka, polis, system polityczny, działania polityczne, polityki publiczne.

1. Wprowadzenie

W języku polskim posługujemy się pojęciem „polityka” dla określenia co najmniej czterech różnych desygnatów.

Po pierwsze, „polityka” oznacza jeden z trzech podstawowych wymiarów funkcjonowania społeczeństwa, obok „gospodarki” i „kultury”. W tym znaczeniu, „polityka” jest ujmowana ja-

ko ten „podsystem systemu społecznego”, którego atrybutem jest „władza”.

Po drugie, „polityka” oznacza całokształt organizacji politycznych, z których najważniejsze jest państwo. W tym znaczeniu „polityka” jest ujmowana jako „organizacja polityczna społeczeństwa”, albo prościej jako „system polityczny”.

Po trzecie, „polityka” oznacza celowe działanie podmiotów politycznych, które tym samym prowadzi „politykę”.

Prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej.

Po czwarte, „polityka” oznacza określoną dziedzinę działania władzy publicznej, jak np. „polityka gospodarcza” czy „polityka oświatowa”.

Powyższe rozróżnienie ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, sygnalizuje ono nieprecyzyjność pojęcia „polityki” (w języku polskim) i konieczność stosowania kilku pojęć, które umożliwiają wnikliwe analizowanie i opisywanie obszaru rzeczywistości oznaczonego pojęciem „polityka”. Po drugie, sygnalizuje, że interesujący nas obszar rzeczywistości społecznej jest wielowymiarowy, trzeba więc umieć wyróżnić i zdefiniować jego różne wymiary, aby móc go precyzyjnie analizować i opisywać.

Jeżeli tak, to problem nie ma tylko semantycznego charakteru, a jego rozwiązanie nie może być tylko kwestią przyjęcia odpowiedniej konwencji, lecz wymaga także uprzedniej analizy pozwalającej tę konwencję wywieść i zakorzenić w społecznej rzeczywistości. Bez tego trudno sobie wyobrazić skuteczne uprawianie polityki i dobre rządzenie.

Cztery różne znaczenia pojęcia „polityka” wyznaczają cztery płaszczyzny (obszary analityczne), w których „polityka” się dokonuje:

- a. dyskursywną – polis,
- b. strukturalną – system polityczny,
- c. behawioralną – działania polityczne,
- d. funkcjonalno-techniczną – polityki publiczne.

W przypadku każdej z tych płaszczyzn istotą polityki jest władza odnoszona do dużych agregatów społecznych (grup, formacji, organizacji). Jednakże w odniesieniu do każdej z nich możemy mówić o innym przedmiotowym zakresie władzy:

- a. w przypadku płaszczyzny dyskursywnej jest to władza nad znaczeniem,
- b. w przypadku płaszczyzny strukturalnej – władza nad systemem,
- c. w przypadku płaszczyzny behawioralnej – władza nad procesem decyzyjnym, zaś
- d. w przypadku płaszczyzny funkcjonalno-technicznej – władza nad zasobami.

2. Polityka jako przestrzeń społecznej debaty

W pierwszym z wyróżnionych znaczeń „polityka” to społeczna przestrzeń, w której poruszają się podmioty polityczne. Przestrzeń tę można określić, analizując jej zakres przedmiotowy (treściowy). Dla prawnika ta przestrzeń to ład konstytucyjny, a więc zestaw naczelných norm, które regulują postępowanie podmiotów władzy. Normy te są owym podmiotom dane, obowiązują je z mocy prawa i obyczaju. Zarazem nie są one niezmiennie. Przeciwnie, są ustanawiane przez te podmioty w drodze procedury, która stanowi zarazem część obowiązującego ładu i jest zapisana w konstytucji – jako najwyższym akcie prawnym. Jednakże nawet dokładne przestrzeganie konstytucyjnej procedury nie pozwala na dowolne stanowienie norm. Częścią ładu konstytucyjnego są bowiem pewne normy nadrzędne, których naruszenie lub znoszenie nie jest dopuszczalne nawet w przypadku dokonywania tego w zgodzie z konstytucyjną procedurą. Tym samym ład konstytucyjny jest pojęciem szerszym niż konstytucja jako akt prawny, sama zaś konstytucja nie działa mocą jej prawnego ustanowienia. Działa o tyle, o ile legalnie ustanawia reguły, które są odzwierciedleniem społecznego uznania i porozumienia (Sabel 1993, s. 100).

Konstytucyjne normy nie zostały kiedyś ustanowione w gotowej formie. Są one utrwalonym wynikiem społecznego doświadczenia, dorobkiem cywilizacyjnym, trwałym, choć historycznym, nadrzędnym porządkiem, którego obecne pokolenia nie mogą odrzucić (chyba, że za cenę zniesienia ładu konstytucyjnego), ale mogą go interpretować i rozwijać. Dzieje się tak dlatego, że znaczenie poszczególnych wartości i klauzul konstytucyjnych nie jest jednoznaczne tylko za sprawą samych przepisów; jest ono „odczytywane” w długotrwałym i złożonym procesie urzędowania norm konstytucyjnych.

Przykładem takiego stopniowego interpretowania, rozwijania i utrwalania porządku konstytucyjnego może być idea „obywatelskości”

i praw obywatelskich. Oto jak na ten temat pisze C. Wallace (1993, s. 1):

„Idea obywatelskości, włączając w to prawo osobistej wolności, prawo własności oraz prawo do ochrony przed nadużyciem władzy państwowej, rozwinęła się w XVIII w. i jest ugruntowana przez rządy prawa. Prawa polityczne zaczęto wprowadzać w XIX w. poprzez proces wyborczy i powszechne prawo wyborcze. Społeczny wymiar obywatelskości, czyli prawo do akceptowanego poziomu społecznego wsparcia, jest realizowany poprzez edukację, opiekę zdrowotną, mieszkalnictwo i opiekę społeczną w następstwie stworzenia państwa opiekuńczego po II wojnie światowej”.

Rozwój idei obywatelskości oznaczał w praktyce uczynienie jednostki podmiotem politycznym, którego prawa są chronione i gwarantowane, ale jednocześnie jednostka staje się w ten sposób związana porządkiem, który ją chroni, staje się jego częścią, co ma właśnie zapewnić i poszerzyć ten porządek (Hunter 1996, s. 152). Prawo w swym najszerszym znaczeniu (ład prawny) – jak podkreślał to Luhmann (1989, s. 138) – nie może być wyłączone ze społeczeństwa. Jest jego integralnym składnikiem, dzięki któremu społeczeństwo istnieje i się odtwarza. Prawo jako normatywny porządek nie tyle spełnia określoną funkcję dla społeczeństwa, ile konstytuuje społeczną realność.

Innym – historycznie nowszym – przykładem formowania się porządku normatywnego mogą być etyczne standardy życia publicznego opracowane w Wielkiej Brytanii w połowie lat 90. XX w., zwane od nazwiska przewodniczącego komitetu, który je przygotował, „standardami Nolana” (Izdebski 2005, s. 31):

- **bezinteresowność** (*selflessness*) – osoby zajmujące urzędy publiczne mają podejmować decyzje wyłącznie w interesie publicznym i nie mogą tego czynić z powodu korzyści finansowych lub materialnych dla siebie, swojej rodziny czy przyjaciół;
- **integralność** (*integrity*) – osoby zajmujące urzędy publiczne nie mogą pozostawać w żadnej finansowej czy innej zależności od

osób zewnętrznych lub organizacji, które mogłyby w ten sposób wywierać wpływ na wykonywanie przez nie urzędowych obowiązków;

- **obiektywność** (*objectivity*) – w wykonywaniu zadań publicznych, w tym w dokonywaniu uzgodnień, zawieraniu kontraktów czy rekomendowaniu kogoś do nagrody lub świadczenia, osoby zajmujące urzędy publiczne mają kierować się względami merytorycznymi;
- **rozliczalność** (*accountability*) – osoby zajmujące urzędy publiczne są odpowiedzialne za swoje decyzje i działania wobec obywateli (opinii publicznej) i muszą poddawać się każdej ich ocenie, która w przypadku ich urzędu jest właściwa;
- **otwartość** (*openness*) – osoby zajmujące urzędy publiczne mają być otwarte w takim stopniu, w jakim to możliwe; w odniesieniu do decyzji i działań, które podejmują, powinny przedstawiać uzasadnienie, a ograniczać informacje tylko wówczas, gdy to konieczne ze względu na szerszy interes publiczny;
- **uczciwość** (*honesty*) – osoby zajmujące urzędy publiczne mają obowiązek ujawnienia jakiegokolwiek interesu własnego, który pozostawałby w konflikcie z ich publicznymi zadaniami oraz powinny podjąć działania, które doprowadzą do rozwiązania tego konfliktu w sposób chroniący interes publiczny;
- **przywództwo** (*leadership*) – osoby zajmujące urzędy publiczne mają promować i wspierać te zasady przez własny przykład i przywództwo.

Wszelkie zachowania polityczne dokonują się w społecznej przestrzeni, którą można też określić, analizując ją w aspekcie podmiotowym. Może ona zostać ujęta jako przestrzeń (Mann 1997, s. 475):

- lokalna, a więc być związana z lokalnym układem władzy;
- narodowa (krajowa), a więc być wyznaczona granicami państwa narodowego (*nation-state*);
- międzynarodowa, a więc być określona przez działania państw narodowych;
- transnarodowa, a więc być określona przez działania przekraczające granice państw narodowych zasadniczo bez ich ingerencji (przyk-

Tab. 1. Uproszczona prezentacja dwu odmiennych wizji transformacji

	Konsensus waszyngtoński	Podjęcie ewolucyjno-instytucjonalne
1. Ekonomia polityczna i strategię reform		
Stosunek do inżynierii społecznej	Wiara w inżynierię społeczną; przekonanie o wzroście efektywności	Sceptycyzm co do inżynierii społecznej; niepewność co do jej ogólnych skutków
Znaczenie ekonomii politycznej	Wykorzystanie nadarzającej się okazji do stworzenia nieodwracalności reform	Zapewnienie ciągłego i rosnącego poparcia dla reform
Pogląd na skutki częściowych reform	Stworzenie rent blokujących dalszy postęp w reformach	Zależne od sekwencji: mogą nadać impet reformom lub je zablokować
Pogląd na komplementarność reform	Bezwzględna konieczność skokowego uruchomienia gospodarki rynkowej poprzez równoczesne wprowadzenie wszystkich głównych reform	Bardzo ważna, ale nie wszystkie reformy muszą wystąpić na początku pod warunkiem, że stworzony zostanie impet dla dalszych reform. Mogą się rozwijać „przejsiowe instytucje” i stopniowo ewoluować w kierunku bardziej doskonałych
Główne grupy wspierające reformy	Właściciele prywatyzowanych przedsiębiorstw	Klasa średnia i nowy sektor prywatny
Nacisk w reformach	Liberalizacja, stabilizacja, prywatyzacja	Stworzenie instytucjonalnych podstaw rynku, silnie stymulujących wchodzenie nań nowych przedsiębiorstw
Stosunek do zmiany instytucjonalnej	Nacisk na przyjęcie przepisów prawnych	Kompleksowy: zmiany prawne i finansowe, egzekwowanie prawa, reforma struktur organizacyjnych państwa, rozwijanie „samowystępujących” norm społecznych
Stosunek do warunków początkowych	Stworzenie warunków „tabula rasa” poprzez zniszczenie istniejących struktur państwa komunistycznego	Wykorzystanie istniejących instytucji w celu zapobieżenia zakłóceniom gospodarczym i niepokojom społecznym w okresie tworzenia nowych instytucji
2. Zmiany alokacyjne		
Ogólny pogląd na rynki i liberalizację	Rynki powstaną spontanicznie pod warunkiem, że rząd nie będzie interweniował; w centrum analizy podaż i popyt	Znaczenie podstaw instytucjonalnych niezbędnych do rozwoju rynków: minimalne ramy prawne, egzekwowalność prawa, stabilność polityczna, budowanie sieci i długookresowego partnerstwa w biznesie; podmioty zawierające umowy i ich otoczenie instytucjonalne jako jednostka analizy
Główny stosunek do nieefektywnych przedsiębiorstw państwowych	Agresywne zamykanie	Politycznie możliwe ograniczanie. Oparcie się na ewolucyjnym rozwoju sektora prywatnego jako sposobie zmniejszania sektora państwowego
Główny pogląd na rolę państwa	Możliwie największe jego osłabienie w celu zapobieżenia interweniowaniu w mechanizm rynkowy	Rola polegająca na egzekwowaniu prawa i zabezpieczeniu praw własności
3. Zmiany w sposobie rządzenia		
Cel prywatyzacji	Szybki transfer własności w prywatne ręce poprzez powszechną prywatyzację w celu złamania potęgi państwa i uruchomienia gospodarki rynkowej. Wiara, że rynek zapewni efektywną odsprzedaż akcji	Nacisk na organiczny rozwój sektora prywatnego. Nacisk na sprzedaż majątku zewnętrznym inwestorom w celu zapewnienia od samego początku efektywnego transferu własności
Główny cel reformowania państwa	Zmniejszenie rozmiarów państwa	Reforma struktur organizacyjnych, podporządkowana maksymalnemu powiązaniu interesów urzędników państwowych z rozwojem rynków
Zaostrzenie ograniczeń budżetowych	Egzogeniczny wybór polityki zależny od woli politycznej	Endogeniczny rezultat zmian instytucjonalnych

Źródło: Roland (2000, s. 330–331), cyt. za: Marody, Wilkin (2002, s. 127–128).

ładem mogą być działania międzynarodowych organizacji partii politycznych);

- globalna, a więc być związana z działaniami o skali światowej.

Polityka jako przestrzeń politycznego dyskursu i unormowania stopniowo się poszerza. Wyłoniła się jako przestrzeń lokalna, rozwinęła się przede wszystkim jako przestrzeń narodowa, a obecnie coraz wyraźniej staje się międzynarodowa, transnarodowa i globalna. Przy czym, jeżeli uprawnione jest myślenie o państwie światowym i światowej polityce, to pojawienie się takich struktur i działań będzie warunkowane kształtowaniem się globalnej przestrzeni politycznej. Najpierw więc musi pojawić się nowa przestrzeń normatywna, szersza polityczna modalność, aby było możliwe podjęcie w niej realnych działań politycznych.

Politykę w znaczeniu społecznej przestrzeni zachowań politycznych nazywać będą „*polis*”.

Polis jako społeczna przestrzeń struktur i zachowań politycznych może zostać potraktowana jako swego rodzaju społeczność polityczna (*political community*). Z tym, że jest to społeczność, którą kreuje dyskurs, a nie jakieś formalno-prawne czy materialne granice. Polis nie jest czysto wirtualną przestrzenią. Wykreowana przez dyskurs utrwała się, o ile zagospodarują ją organizacje polityczne. W przeciwnym razie nie stanie się przestrzenią społeczną, a jedynie intelektualnym tworem. Obecne ostre spory między globalistami i antyglobalistami są jakąś, choć ułomną, formą dyskursu, zorientowanego na społeczne zagospodarowanie globalnej przestrzeni politycznej, światowej polis.

Polis jest zarazem przestrzenią otwartą: może być poszerzana i wzbogacana. A to oznacza stwarzanie dodatkowych możliwości działania podmiotów politycznych. Nie są więc one zmuszone do ścierania się w zamkniętej przestrzeni społecznej, walki o ograniczoną pulę politycznych zasobów. Istnienie polis oznacza więc, że zachowanie podmiotów politycznych nie jest wyłącznie walką o władzę, zero-jedynkową grą polityczną. Polis to także przestrzeń definiowania w toku dyskursu o nowych problemach.

Inaczej rzecz ujmując, można powiedzieć, że polis jest otwartą przestrzenią problemową (*open-ended problem-space*), w której formowane (konstruowane) są polityczne struktury i podejmuje się techniczno-polityczną aktywność (Burchell 1996, s. 25).

Polis jest konstytuowana z jednej strony przez społeczną debatę, zaś z drugiej przez uznane w danym społeczeństwie nadrzędne normy regulujące jego funkcjonowanie. Polis kreuje zarazem wspólnotę obywatelską, rozumianą jako społeczność tych, którzy tym normom się podporządkowują i uczestniczą w ich umacnianiu.

Polis to przestrzeń, w której generowane są uzasadnienia dla działań politycznych, która jest źródłem ich legitymizacji i w której rodzą się nowe systemowe idee i inicjatywy. Dobrym przykładem tej funkcji polis mogą być dwie odmienne wizje posocjalistycznej transformacji: konsensus waszyngtoński – wizja dominująca u jej początku, do której odwoływał się w Polsce „plan Balcerowicza” oraz podejście ewolucyjno-instytucjonalne – wizja stopniowo rozwijana od połowy lat 90., do której odnosiła się „Strategia dla Polski” realizowana w Polsce w latach 1994–1997.

Polis jako otwartą przestrzeń problemową możemy analizować ze względu na jej przestrzenną skalę, horyzont czasowy oraz zakres problemowy. Polis jest przestrzenią podlegającą przemianie – historycznie występują w niej różnego rodzaju podmioty i zmianie podlega też jej przedmiotowa treść, dzięki temu uruchamia się społeczno-polityczną wyobraźnię oraz inicjatywę.

3. Polityka jako system polityczny

W drugim z wyróżnionych znaczeń „polityka” to organizacja polityczna społeczeństwa, albo inaczej powiedziawszy system, w którym uczestniczą organizacje polityczne, czyli „system polityczny”.

Naczelną formą organizacji politycznej społeczeństwa jest państwo, jemu też trzeba w tym miejscu poświęcić zasadniczą uwagę.

Najczęściej państwo definiuje się w następujący sposób (State 1997, s. 20):

„Państwo, w szerokim znaczeniu, obejmuje zespół instytucji, które dysponują środkami zalegalizowanego przymusu w odniesieniu do określonego terytorium i zamieszkującej go ludności, rozumianej jako społeczeństwo. Państwo monopolizuje rządzenie za pomocą zorganizowanego rządu”.

Jest to uwspółcześniona wersja klasycznej definicji państwa sformułowanej przez Webera (Shaw 1997, s. 499):

„Przymusową i ciągle działającą organizację polityczną będziemy nazywać państwem, o ile jej administracyjna kadra skutecznie przejmuje monopol legitymizowanego użycia siły fizycznej w celu narzucenia swego ładu”.

Tego rodzaju definicje, których trzonem jest przypisanie państwu monopolu legalnego stosowania przemocy są coraz silniej kontestowane. Przykładowo Mann proponuje znacznie „słabszą” wersję ujęcia istoty państwa (Mann 1986, t. 2, s. 55):

- „a. państwo to złożony układ instytucji i personelu,
 b. konstytuujący centrum, w tym sensie, że relacje polityczne promieniują od niego i do niego,
 c. na określonym terytorium, na którym centrum to sprawuje,
 d. w jakimś zakresie władcze i obligujące rządy, wspomagane przez zorganizowaną siłę polityczną”.

Cechą wyróżniającą najnowsze ujęcia istoty państwa jest odrzucenie jego wizji jako homogenicznej struktury o jasno określonej funkcji na rzecz takiej interpretacji, zgodnie z którą państwo to nie do końca określony układ instytucjonalny, w którym występuje wielu aktorów i którego granice nie są jednoznacznie wytyczone. Jasno i zdecydowanie wyraża to Jessop (1990, s. 267), twierdząc, że: „Państwo jest specyficznym układem instytucjonalnym o wielu granicach, bez instytucjonalnej sztywności oraz bez nadanej formalnej i substancjalnej jedności”.

Państwo w takim ujęciu nie jest tworem całkowicie zewnętrznym, zamkniętym i odsepara-

wanym od innych podmiotów politycznych, ale przeciwnie, strukturą, która absorbuje działanie różnych podmiotów politycznych, a tym samym konstytuuje je (Shaw 1997, s. 506–508). Różne organizacje i siły polityczne nie istnieją w oderwaniu do państwa, niezależnie od niego, lecz są przez nie częściowo kształtowane w procesie reprezentacji interesów i politycznej interwencji. Z drugiej strony, państwo samo z siebie nie posiada władzy: jego władza jest władzą nadawaną mu przez siły w nim i poprzez nie działające, ale tym samym państwo nie jest pasywnym instrumentem czy neutralnym podmiotem, który bezstronnie obsługuje gospodarkę i społeczeństwo. Jessop opisuje tę zależność w następujący sposób (Jessop 1990, s. 366–367): „(...) państwo nie sprawuje władzy: jego moce są pobudzane przez działanie określonych sił politycznych pozostających w specyficznym układzie zależności. To nie państwo działa, lecz zawsze dany zespół polityków i państwowych oficjeli usytuowanych w określonych segmentach systemu państwowego. To oni pobudzają specyficzne siły i zdolności państwa, przypisane jego poszczególnym instytucjom i agendum”.

Nowe poszukiwania definicyjne odzwierciedlają faktyczne zmiany zachodzące w funkcjonowaniu współczesnego państwa. Dziewiętnastowieczne, klasyczne państwo narodowe odchodzi powoli w przeszłość. Z jednej strony dokonuje się jego odnarodowienie (*denationalization*), czego przejawem jest wzmacnianie roli układów międzynarodowych, transnarodowych i ponadnarodowych. Szczególnie po II wojnie światowej zinstytucjonalizowane rozwiązywanie międzynarodowych konfliktów i współdziałanie zostało skutecznie rozwinięte na poziomie ponadnarodowym, w postaci europejskiego oraz atlantyckiego systemu gospodarczej i wojskowej integracji oraz międzynarodowego bezpieczeństwa (Offe 2006).

Z drugiej, następuje deetatyzacja systemu politycznego, czego przejawem jest przejście w wielu obszarach działania państwa od rządzenia (*government*) do współrządzenia, rządzenia partycypacyjnego (*governance*), w którym uczestni-

czą rządowe, pararządowe i pozarządowe struktury (Jessop 1997, s. 574). W konsekwencji „polityka” – rozumiana jak system polityczny – staje się formą społecznej rozliczalności (*social accountancy*) (Stark, Bruszt 1998, s. 192).

W wyniku ewolucji państwo staje się w coraz mniejszym stopniu wąsko rozumianą nadrzędną organizacją polityczną, a w coraz większym szeroko rozumianą organizacją polityczną społeczeństwa, jego systemem politycznym, czyli organizacją organizacji, w której obok rządu i parlamentu występuje wiele innych względnie autonomicznych, ale też współzależnych podmiotów. Tym, co spaja tak rozumiane państwo, nie jest monopol przymusu ani „racja stanu”, lecz zdolność skutecznego przeprowadzania wielkich przedsięwzięć, które warunkują utrzymanie społecznej spójności (Jessop 1990, s. 8).

Nie jest zdolne do takich działań „miękkie państwo”, które według Myrdała charakteryzuje się: niskim poziomem dyscypliny społecznej, znacznymi niedostatkami w ustawodawstwie, nieskutecznością w egzekwowaniu prawa, rozpowszechnioną korupcją, wykorzystywaniem władzy politycznej czy gospodarczej do realizacji partykularnych interesów jednostek i małych grup, niską efektywnością wykorzystania funduszy publicznych, samowolą i niezdyscyplinowaniem urzędników oraz niską skutecznością we wprowadzaniu reform sprzyjających rozwojowi gospodarczemu i większej sprawiedliwości społecznej (Myrdal 1975).

W klasycznym ujęciu państwo było identyfikowane i uzyskiwało samoidentyfikację poprzez określenie swojej misji (racji stanu) w re-

lacji do innych państw. Jak twierdzi Burchell (1996, s. 21): „Założeniem «racji stanu» jest, że państwo może posiadać adekwatną i szczególnie wiedzę na temat tego, co ma być rządzone, tym samym – wiedzę o sobie, na podstawie której może działać, aby ukierunkowywać i kształtować rzeczywistość zgodnie z własnymi, czyli państwowymi, interesami, na przykład powiększając swoje bogactwo i siłę wobec innych państw”.

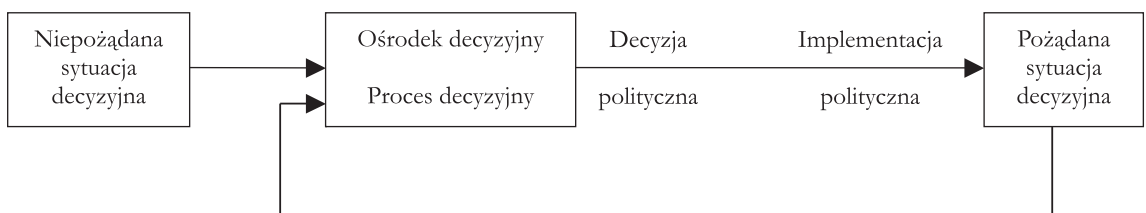
Współczesne ujęcia pozbawiają państwo takiej intelektualnej nadrzędności. Dają temu wyraz Stark i Bruszt (1998, s. 201), twierdząc, że: „Państwo nie jest ośrodkiem metaracjonalności ani nosicielem jakiejś superrefleksyjności; jego limitowana inteligencja może jednak poszerzać refleksyjność organizacyjną, która stanowi fundament dla samoorganizacji społeczeństwa”.

Współczesne systemy polityczne (państwa) charakteryzuje występowanie kilku zjawisk, które ze względu na swoje negatywne następstwa niewątpliwie wyzwalają będą dalsze ich zmiany. Zaliczyć do nich można między innymi: oligarchizację, *free-riding* oraz polityczne cykle (Schmitter 1993, s. 12–14). Tym samym obecna forma organizacji politycznej społeczeństwa nie jest w żadnej mierze ostateczna.

4. Polityka jako działanie

W trzecim z wyróżnionych znaczeń „polityka” – to celowe działanie podmiotów współtworzących system polityczny. Treścią tych działań jest przede wszystkim zdobycie lub utrzymanie władzy politycznej, ewentualnie

Schemat 1. Podstawowe kategorie teorii decyzji politycznych



Źródło: Pietraś (1998, s. 46).

uzyskanie wpływu na podmioty ją sprawujące, co ma umożliwić osiągnięcie założonych celów. W praktyce prowadzenie polityki sprowadza się do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji politycznych, zaś decyzja polityczna „stanowi akt nielosowego (a więc świadomego) wyboru działania lub zaniechania politycznego” (Pietraś 1998, s. 53).

Poniższy schemat, opracowany przez Pietrasia (1998, s. 46), przedstawia podstawowe kategorie analizy decyzji politycznych.

Decyzja polityczna nie jest wynikiem racjonalnego (w sensie absolutnym) wyboru, lecz następstwem złożonego i wielofazowego przetargu, w którym występują koalicje, współzawodnictwo i kompromisy (Pietraś 1990, s. 85). Dzieje się tak między innymi dlatego, że podmioty polityczne, w tym rządy, mają złożoną, poliarchiczną strukturę, w której występuje wiele grup o zróżnicowanych interesach i zakresie wpływu. Obrazuje to schemat 2.

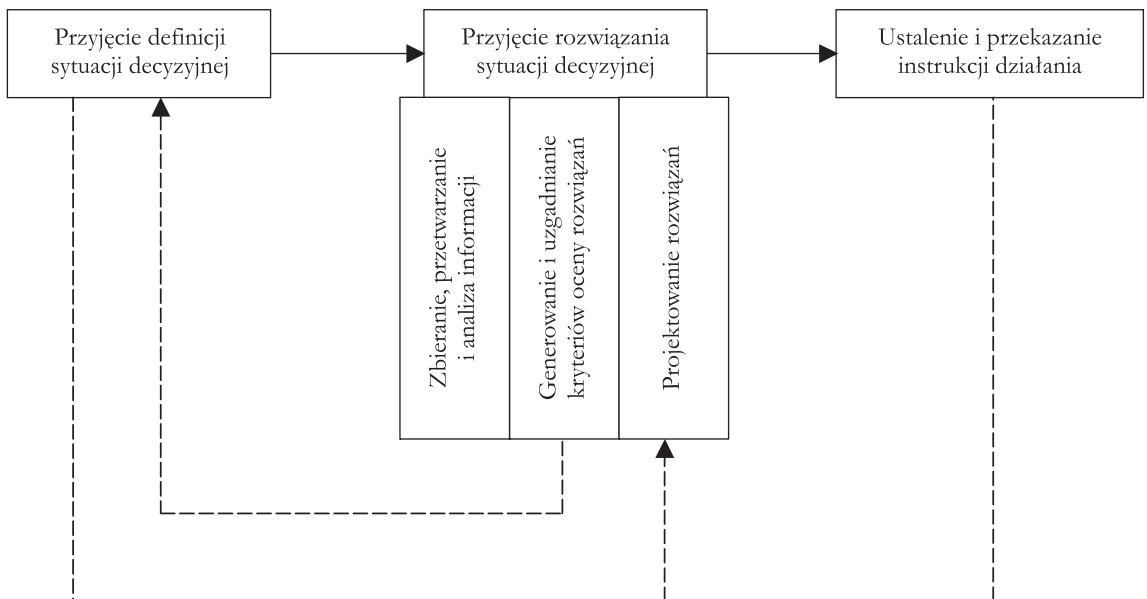
W procesie decyzji politycznej zawsze ujawnia się wpływ różnych grup interesu, który ogniśkuje się w kilku punktach:

- wyznaczenie kręgu uczestników procesu decyzyjnego,
- kształtowanie obrazu sytuacji decyzyjnej,
- formułowanie kryteriów oceny rozwiązań sytuacji decyzyjnej,
- interpretacja treści decyzji w fazie jej wdrażania.

Stąd analiza tych właśnie zagadnień jest szczególnie dogodna dla rozpoznania rzeczywistej reprezentacji interesów w systemie politycznym. Wpływ grupowych interesów powoduje, że decydowanie polityczne staje się z zasady rodzajem przetargu, którego sens dobrze charakteryzuje Mitchell (1962, s. 297):

- polityki publiczne rzadko są tworem czysto intelektualnymi, bazującymi na wąskich, spójnych logicznie i empirycznie wywiedzionych uogólnieniach;
- polityki publiczne są raczej empiryczne i pragmatyczne niż mesjanistyczne i uniwersalne;
- alternatywy polityczne, jeżeli w ogóle występują, nie są bardzo zróżnicowane;
- uczestnicy przetargu najczęściej bardziej koncentrują się na tym, aby nie dopuścić do

Schemat 2. Proces podejmowania decyzji politycznej



Źródło: opracowanie własne.

minimalizacji własnego budżetu, niż na tym, aby maksymalizować własne możliwości osiągnięcia swoich celów.

Odmienne rzecz ujmuje Dror (1983, s. 160) skłaniający się do postrzegania działań politycznych w postaci uporządkowanej i sprofesjonalizowanej procedury, w której wyróżnia trzy zasadnicze stadia:

- metapolitykę (*metapolicymaking*), która obejmuje działania określające, jak uprawia się politykę;
- politykę w zwykłym znaczeniu, czyli prowadzenie polityki w odniesieniu do określonych zagadnień oraz;
- re-politykę (*re-policymaking*), która polega na dokonywaniu zmian w polityce na podstawie oceny skutków prowadzonej polityki.

Sam autor tej koncepcji przyznaje jednak, że zobiektywizowana ocena skutków (*real output*) określonej polityki jest z powodu wielu czynników bardzo utrudniona i ma małe praktyczne znaczenie (Dror 1983, s. 36–41).

5. Polityka publiczna

Szczególnym rodzajem polityki – jako celowego działania podmiotów politycznych – są „polityki publiczne”, prowadzone przez organy władzy publicznej, a przede wszystkim rząd i samorząd terytorialny. Polityki publiczne realizuje się w mniej lub bardziej wyodrębnionych obszarach życia społecznego przez zastosowanie specyficznych technologii, które nadają tym politykom techniczny charakter i pozornie odpolityczniają je. Elementami stosowanych technologii są w tym przypadku: dostępne środki, różnorodne techniki, rodzaje uzasadnień podejmowanych działań, wiedza decydentów czy umiejętności, którymi dysponują.

Pojęcie „polityki publicznej” jest bliskie pojęciu „zarządzania publicznego”. To drugie polega w praktyce na projektowaniu i wdrażaniu polityk publicznych, co jest wieloetapowym procesem o następujących fazach (Palumbo, Maynard-Moody 1991, s. 136–140, cyt. za: Długosz 1999, s. 2):

- a. definiowanie problemu i uznawanie go za sprawę wymagającą interwencji publicznej (*agenda setting*);
- b. formułowanie polityki, tj. określonych rozwiązań, w tym analiza alternatyw;
- c. legitymizacja określonych działań, tj. przekonanie do nich otoczenia podmiotów władzy publicznej;
- d. wprowadzanie w życie określonych rozwiązań, w tym dostarczanie odpowiednich zasobów finansowych, ludzkich i organizacyjnych;
- e. ocena wprowadzonych rozwiązań i ich korekta.

Projektowanie i wdrażanie polityki publicznej wiąże się z uczestnictwem w tym procesie wielu aktorów, tworzących kilka kręgów. Ogólnie można wyróżnić – w odniesieniu do polityki szczebla centralnego – cztery takie zasadnicze kręgi, a mianowicie (Pietraś 1990, s. 59–64, cyt. za: Długosz 1999, s. 2):

- a. wewnętrzny krąg władzy – złożony najczęściej z kilku osób będących najważniejszymi decydentami;
- b. krąg elit polityczno-rządowych – złożony z kilkudziesięciu osób, obejmujący parlamentarzystów, polityków rządowych i najwyższych urzędników administracji publicznej;
- c. krąg elit społeczno-gospodarczych – złożony z przedstawicieli środowisk opiniotwórczych, nauki, biznesu;
- d. krąg grup nacisku – reprezentujących interesy ekonomiczne, regionalne, etniczne itp.

Realizacja polityk publicznych jako sedno zarządzania publicznego jest każdorazowo próbą połączenia w praktyce menedżerskiego (administracyjnego) profesjonalizmu z rozszerzoną i przejrzystą odpowiedzialnością publicznych menedżerów wobec adresatów i beneficjentów ich polityki. Koncepcję takiej odpowiedzialności zarysował Birkinshaw (1988, s. 53), wskazując na jej następujące komponenty:

- a. rozwiązywanie nieporozumień i sporów,
- b. zapewnianie procedur i instytucji dla ustalania celów i zadań,

Tab. 2. Polityka zatrudnienia w gospodarkach rynkowych

	Logika i cele polityki zatrudnienia	Podstawowe formy realizacji
Państwo	<ul style="list-style-type: none"> • administrowanie zasobami siły roboczej jako jedno z zadań państwa: <ul style="list-style-type: none"> - element aparatu administracji państwowej - element wydatków publicznych • logika legitymizacji: <ul style="list-style-type: none"> - legitymizacja na szczeblu centralnym w przypadku silnych napięć - legitymizacja na szczeblu władz lokalnych w przypadku silnych napięć (tylko w niektórych krajach) - utrzymanie społecznej spójności • cel ogólny o wielorakim uzasadnieniu: <ul style="list-style-type: none"> - odpowiednia stopa urodzeń 	<ul style="list-style-type: none"> - organizacje publiczne związane z polityką zatrudnienia - wydatki tych organizacji - organizacja ubezpieczeń społecznych lub szkolnictwa, jak również wdrażanie ustaw regulujących stosunki pracy (np. współzarządzanie) - społeczne budownictwo mieszkaniowe, urbanizm (koniec XIX w.) - usługi publiczne związane ze szkolnictwem, służbą zdrowia, ochroną społeczną, społecznym budownictwem mieszkaniowym - ograniczanie nierówności; zagwarantowanie minimalnego dochodu poprzez świadczenia społeczne (zwłaszcza oparte na kryterium wysokości dochodów) - redystrybucja dochodu w ramach systemu podatków i świadczeń - świadczenia rodzinne
Działalność gospodarcza	<ul style="list-style-type: none"> • logika koordynacji <ul style="list-style-type: none"> - utrzymywanie popytu - popyt na produkty i usługi sektora prywatnego kreowany przez organizacje publiczne - wsparcie dla prywatnego sektora usług - przeciwdziałanie skutkom cyklu koniunkturalnego • logika koordynacji: <ul style="list-style-type: none"> - poziom i charakter oszczędności gospodarstw domowych 	<ul style="list-style-type: none"> - realizacja świadczeń społecznych - meble, sprzęt, budynki, usługi specjalne zakupione przez organizacje publiczne na cele związane z oświatą, ochroną zdrowia, gospodarką mieszkaniową itp. - wsparcie dla towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, towarzystw ubezpieczeniowych, prywatnych placówek medycznych i oświatowych oraz rynku mieszkaniowego - zasiłki dla bezrobotnych - zachęty do przystępowania do programów emerytalnych, budownictwo mieszkaniowe
Pieniądze, finansowanie	<ul style="list-style-type: none"> • logika koordynacji: <ul style="list-style-type: none"> - poziom i charakter oszczędności gospodarstw domowych 	
Międzynarodowe stosunki gospodarcze	<ul style="list-style-type: none"> • logika koordynacji <ul style="list-style-type: none"> - konkurencja cenowa - konkurencja jakościowa 	<ul style="list-style-type: none"> - działania wpływające na koszt pracy (poprzez składki, opodatkowanie zarobków, a także ustawodawstwo dotyczące pewnych rodzajów zarobków) - rozwijanie kwalifikacji pracowników i dbałość o ich stan zdrowia

Siła robocza

- logika koordynacji
 - wpływ na rynek pracy
 - przyjmowanie do pracy, zatrudnienie
 - zwolnienia
 - stosunki pracy
 - płace, warunki pracy
 - szkolenie pracowników i ich kwalifikacje
 - ochrona zdrowia
 - mobilność [zawodowa i społeczna]
 - zachęty do pracy

- ustawodawstwo dotyczące zatrudnienia, umów o pracę; polityka zatrudnienia
- ustawodawstwo dotyczące zwolnień, programy zasiłków dla bezrobotnych, programy wcześniejszych emerytur
- ustawodawstwo dotyczące związków zawodowych, reprezentacji pracowniczej i układów zbiorowych
- ustawodawstwo dotyczące negocjacji płacowych; w niektórych przypadkach płaca minimalna; ustawodawstwo dotyczące warunków pracy
- rozwój edukacji, programów szkolenia i przyuczania do zawodu
- usługi publicznej służby zdrowia
- organizacje publiczne lub ustawodawstwo ułatwiające organizowanie szkoleń, społeczne budownictwo mieszkaniowe, emerytury
- podstawowa ochrona społeczna, niekiedy uwarunkowana zatrudnieniem (lub o poszerzonym zakresie dla osób zatrudnionych); zachęty do uczestnictwa w uzupełniających systemach osłony społecznej (ubezpieczeń emerytalnych, zdrowotnych) organizowanych przez zakłady pracy

Źródło: Andre (1995, s. 3–4).

- c. zapewnianie procedur i instytucji dla realizacji politycznych priorytetów oraz monitorowania ich wykonania i administracji,
- d. autorytatywne (nie autorytarne) rozłożenie uprawnień decyzyjnych.

Aby móc analizować określoną politykę publiczną, niezbędne jest uwzględnienie jej następujących komponentów:

- a. układ instytucjonalny,
- b. rozwiązania i narzędzia,
- c. szczegółowe plany wykonawcze,
- d. zasoby organizacyjne i finansowe,
- e. kadry,
- f. mechanizmy komunikacji społecznej,
- g. monitorowanie i ocenianie.

W tab. 2 na s. 49–50 przedstawiam dla zobrazowania zasygnalizowanych zagadnień opracowany przez Andre (1995, s. 3–4) schemat analityczny polityki zatrudnienia w gospodarce rynkowej, która w każdym państwie stanowi jedną z kluczowych polityk publicznych.

6. Zależności zachodzące między czterema płaszczyznami (poziomami) polityki

Omówione płaszczyzny (poziomy) polityki tworzą porządek porządków. Każdy z tych poziomów – zachowując względną autonomię – jest zarazem uzależniony od porządku wyższego. Władza nad znaczeniem czy systemem nie gwarantuje bezpośredniej kontroli przebiegu procesu decyzyjnego czy zasobów, ale też kontrolę sprawowaną na tych dwóch poziomach polityki silnie warunkuje władza sprawowana na wyższych poziomach.

A jeżeli tak, to polityka jest zakorzeniona i w ideach (wartościach), i we władzy. Fałszywe są więc te koncepcje analityczne, które ostro oddzielają modele polityki bazującej na ideach oraz na władzy (Hall 1993, s. 289).

Polityka jako polis tworzy znaczeniowe i dyskursywne ramy działań politycznych. W tych ramach, które nie są niezmiennie, podmioty polityczne znajdują alternatywne sposoby postępowania, ale też stanowią one wyraźne ogranicze-

nia swobody ich działania. Ograniczenia tkwiące na tym poziomie rzeczywistości są znacznie silniejsze niż te, które wiążą się z organizacją polityczną. Faktu tego zazwyczaj się nie dostrzega. Istnieje wyraźna skłonność wiązania ograniczeń w działalności politycznej przede wszystkim z charakterem systemu politycznego i układem sił w nim występujących. W konsekwencji błędnie przypuszcza się, że więcej swobody manewru zapewniają systemy autokratyczne oraz takie, w których rządzące ugrupowanie dysponuje wyraźną większością nad opozycją. Doświadczenie nie potwierdza tych założeń. Na przykład wcale nie jest tak, że zmianę reżimu polityki podatkowej można przeprowadzić tym łatwiej, im działania rządu są mniej skrupowane przez parlament. Do takiej konkluzji dochodzi Steinmo (1989, s. 529) w swojej analizie polityczno-instytucjonalnych uwarunkowań polityki podatkowej w Szwecji, Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. W każdym z analizowanych przypadków zamierzone przez rządy zmiany systemów podatkowych okazywały się bardzo trudne do przeprowadzenia, ale najbardziej podatny na zmiany nie okazał się wcale system podatkowy w Wielkiej Brytanii, w której – ze względu na większościowe prawo wyborcze i gabinetowo-parlamentarną formę rządu – rząd jest relatywnie najmniej ograniczony przez parlament i opozycję.

Polityka w najszerszym ujęciu jawi się jako spektrum, w którym występuje z jednej strony to, co dyskursywne, kreatywne (polis), z drugiej zaś to, co jest techniczne i profesjonalne (polityka publiczna). Przesuwanie akcentu w polityce na rzecz elementu technicznego i profesjonalnego, czyli w kierunku dominacji polityki publicznej i organów administracyjnych, które ją prowadzą, ma zapewnić polityce efektywność.

W tym kierunku zmierzają różne koncepcje „nowego zarządzania publicznego” (*new public management*) i proponowane w nich „rynkowe” rozwiązania, takie jak bon oświatowy w szkolnictwie czy rozdzielenie funkcji dostawcy usług i płatnika w ochronie zdrowia. Wdrażanie tych koncepcji w ich radykalnych

formach prowadzi do „wysysania” (*hollowing out*) rządu i przesuwania rządu w kierunku prywatnych organizacji i grup interesów. Rząd nie znika, ale zanika jego zdolność do świadczenia usług publicznych i reagowania na oczekiwania obywateli (Balfour 2001).

Jednakże brak zakorzenienia polityki w szerokiej debacie pozbawia politykę innowacyjności. Stąd nadmierna technizacja i odpolitycznienie polityki prowadzą współcześnie do kryzysu rządu (*governability crisis*), a w konsekwencji do kryzysu państwa i demokracji. Dzieje się tak, ponieważ z jednej strony utechniczenie polityki powoduje przekształcanie obywatela w konsumenta, zaś z drugiej prowadzi do utraty długookresowej perspektywy. Jednym z głównych haseł zwolenników nowego zarządzania publicznego jest elastyczność, umożliwiająca częste dostosowania, w tym reagowanie na zmieniające się potrzeby odbiorców usług publicznych. W rezultacie jednak zaczyna w polityce dominować krótkowzroczna orientacja na podejmowanie doraźnych zmian. Reformowanie i reorganizowanie staje się celem, a nie środkiem. Niestabilność organizacyjna jest wówczas stanem permanentnym. Blokują to formowanie się trwałych zobowiązań i więzi uczestników takich organizacji, w tym więzi między obywatelami, i ich zaangażowanie w życie publiczne. Słabnie więc debata publiczna, a z nią zdolność do refleksji na temat celów i następstw działań politycznych oraz odpowiedzialność polityków za te działania. Polis jako przestrzeń politycznego dyskursu generuje swoistą „inteligencję” systemu, dostarczając polityce wyobraźni i kreatywności.

Widać z tego, że jednostka względem władzy politycznej (publicznej) może pełnić różne role, w zależności od tego, jak władza działa. Jeżeli w sprawowaniu władzy politycznej dominuje aspekt techniczny i profesjonalny jednostce przypisywana jest w szczególności rola konsumenta (usług publicznych). Natomiast jednostka wypełnia rolę obywatela wówczas, gdy polityka jest kreowana i sterowana przez debatę publiczną, staje się obywatelem w przestrzeni tworzonej przez polis.

Na potrzebę równowagi między tym, co w polityce zmienne i stabilne, jako warunku społecznej innowacyjności przejrzyste wskazuje powyższy schemat, opracowany przez Pekonena (1993).

Schemat ten w szczególności sygnalizuje wagę publicznej debaty i procesu społecznego uczenia się jako niezbędnych do rzeczywistej zmiany politycznej. Podkreśla to mocno także Hall (1993, s. 88): „Polityka zmienia się nie w rezultacie autonomicznych działań państwa, ale w odpowiedzi na toczącą się debatę społeczną, która wkrótce stanie się wyzwaniem dla stron wyborczej rywalizacji”.

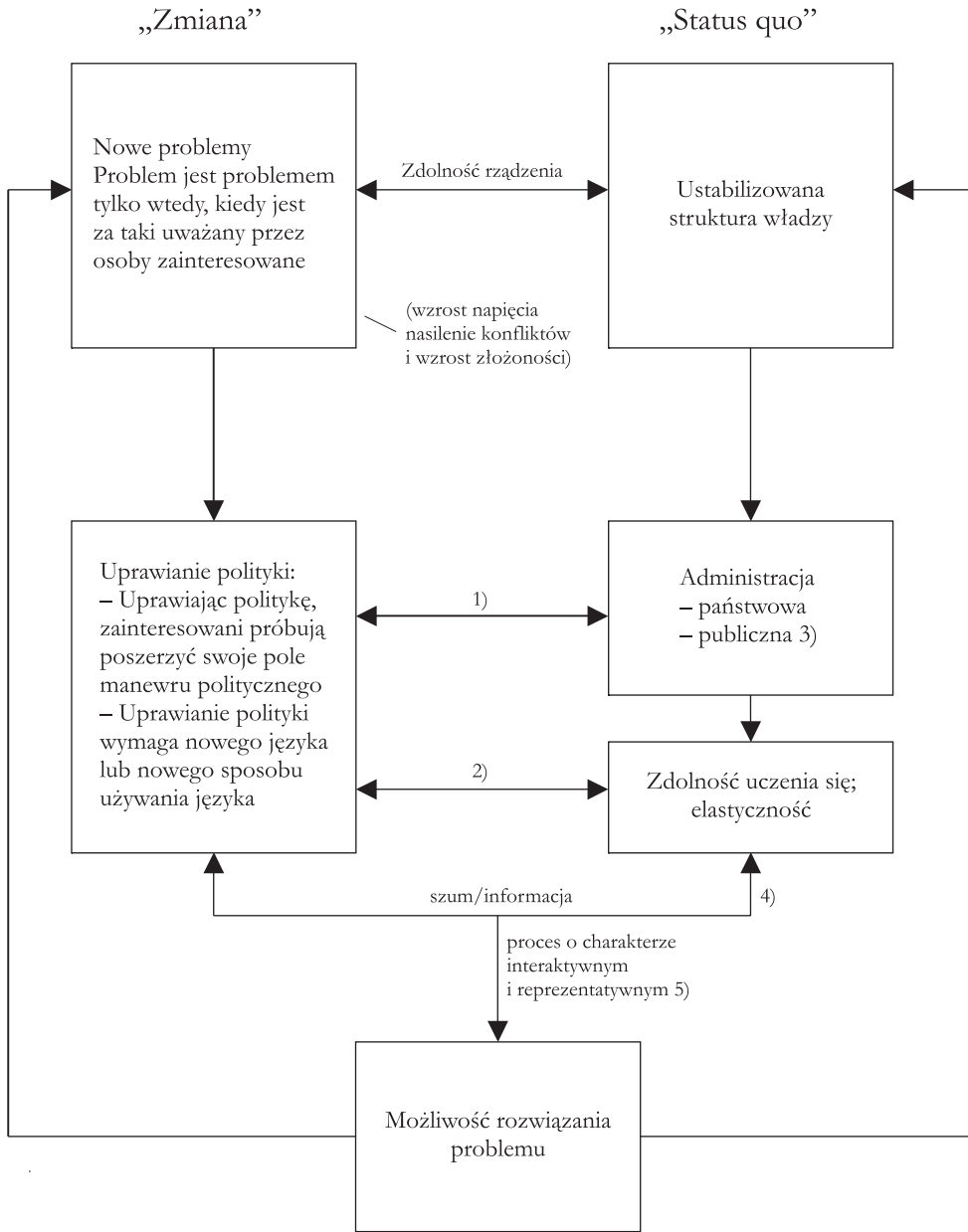
Autor ten dodaje, na podstawie analizy polityki makroekonomicznej okresu Margaret Thatcher, że nawet w przypadku skomplikowanych technicznie obszarów polityki publicznej jej głębokie zmiany (*third order change*) są implikowane przez proces uczenia się obejmujący nie tylko administrację, ale także organizacje polityczne i społeczeństwo (ibidem).

Tylko uczestnicząc w społecznej przestrzeni, którą wyznacza polis (jako modalność stanowiąca ramy dla organizacji i działań politycznych), podmioty polityczne są zdolne do strategicznej samorefleksji i kreatywności. Bez tego ich zachowanie jest skazane na skostnienie, a one same na zagładę. Polityka nie może więc polegać wyłącznie na technicznej realizacji danych celów, lecz musi obejmować ich definiowanie i redefiniowanie w toku szerokiej debaty, a także ustanawianie rozwiązań instytucjonalnych, które umożliwiają osiągnięcie tych celów.

Można więc powiedzieć, że polityka nie jest i nie może być tylko decydowaniem, jak utrzymuje to np. Pietraś¹, lecz jest i musi być także wytwarzaniem tożsamości, norm i reguł, które polityczne decydowanie warunkują. Sięgając do terminologii angielskojęzycznej powiedzielibyśmy, że sednem polityki jest nie tyle *decision-making*, ile *rule-making*.

¹ Według niego, polityka jest procesem podejmowania i realizacji decyzji politycznych (Pietraś 1998, s. 7).

Schemat 3. Rządzenie jako proces interakcyjny



Źródło: Pekonen (1993, s. 216).

Stąd rządzenie (*governance*) polega zasadniczo na definiowaniu, monitorowaniu i utrwalaniu instytucjonalnych ram dla:

- formowania reguł ładu konstytucyjnego,
- kształtowania indywidualnych oraz zbiorowych tożsamości i preferencji,

- dystrybucji i wykorzystywania zasobów,
- interpretacji historii oraz bieżących procesów, co determinuje przewidywalność i odpowiedzialność zarówno rządzących, jak i obywateli (Olsen 1991, s. 20).

Zawsze podstawowym problemem uprawiania polityki, czyli prowadzenia polityk publicznych, jest koordynacja. Tradycyjnie na koordynacyjne wyzwanie odpowiada się tworzeniem organizacyjnej hierarchii, która ma wymusić na niższych szczeblach decyzyjnych działanie zgodne z wolą wyżej umiejscowionych w hierarchii. Praktyka dowiodła, że w obszarze polityki (jak i gospodarki) to rozwiązanie się nie sprawdza. W gospodarce przeciwstawieniem hierarchii jest rynek. W polityce natomiast – poliarchia, czyli porządek zasad i przedsięwzięć strategicznych, wynikający z publicznej debaty i społecznej interakcji. Poliarchia odzwierciedla w sferze rządzenia złożoność społeczeństwa i wynika z rozumienia polityki jako porządku porządków. Tylko tak generowany porządek umożliwia koordynację działań zbiorowych, która w polityce polega na godzeniu tego, co wyobrażone, z tym, co konieczne, na przezwyciężaniu nieprzyzwyczajalnego napięcia między obserwacją i uczestnictwem.

Spróbuję zobrazować powyższe przemyslenia komentarzem na temat istoty polityki gospodarczej jako jednej z ważnych polityk publicznych.

To, jak się prowadzi politykę gospodarczą, zależy przede wszystkim od tego, jak się rozumie i ujmuje gospodarkę. Możliwe są dwie skrajności.

Na jednym biegunie znajdują się ci, dla których gospodarka jest układem zobiektywizowanych zależności – obiektem, którym się steruje przez odpowiednie strojenie (*fine tuning*) kluczowych parametrów regulujących przedmiotowo rozumiane zależności gospodarcze. Polityk gospodarczy postępuje jak lekarz: analizuje stan pacjenta, rozpoznaje dolegliwości i stosuje właściwą terapię. Rzecz w tym, aby gospodarkę, tak jak pacjenta, utrzymywać w stanie równowagi.

Na drugim biegunie znajdują się ci, dla których gospodarka to układ zinstytucjonalizowanych zachowań i reakcji społecznych. Problem polityka gospodarczego polega na tym, jakie zachowania ma wzmacniać bądź wyzalać, a jakie osłabiać bądź eliminować. Polityk nie oddziału-

je na gospodarkę poprzez jej parametry, lecz poprzez instytucje, nie rozwiązuje równania, lecz problem. Nie zmierza do uzyskania stanu równowagi, lecz do sterowania procesem, rozwojem gospodarki.

W każdym z tych wariantów ekonomista-polityk gospodarczy posługuje się innymi narzędziami, ale co ważniejsze, potrzebuje do prowadzenia polityki różnych partnerów i napotyka na różnych oponentów. W pierwszym potrzebni są głównie rynkowi analitycy oraz polityczni i medialni zwolennicy rynkowej ortodoksji. Polityce gospodarczej służą ci, którzy liczą i ci, którzy ich obliczenia traktują jak wyrocznię, pewnik. Pozostali stanowią – co najwyżej – oporną materię ich działań.

W drugim przypadku ekonomista-polityk gospodarczy uczestniczy w nieustającym procesie społecznej refleksji i komunikacji, jest w nim moderatorem. Sam niewiele może zrobić, potrzebuje zorganizowanych partnerów. Jeśli ich nie znajduje, to jego podstawowym zadaniem jest ich wykreować, przy poszanowaniu ich autonomii. Pozostając w interakcji z wieloma partnerami, musi zadbać, w szczególności, aby zachować inicjatywę i proponować swój sposób dokonywania uzgodnień oraz prowadzenia działań, wynikająca z przyjmowanej przez siebie i poddawanej debacie koncepcji rozwoju. Może niektórych aktorów ignorować, niektórych nawet zwalczać, osłabiając ich zdolność działania, ale przede wszystkim musi stale odnawiać współdziałanie w tym partnerami, którzy są gotowi współtworzyć politykę gospodarczą w jej różnych zakresach i kreować rozwój w różnej skali.

Na czym może więc polegać polityka gospodarcza? Ogólnie możliwości są trzy:

- na parametrycznym kształtowaniu układu zobiektywizowanych zależności (parametry) – kształtowanie parametrów,
- na wywoływaniu określonych zmian strukturalnych – regulacja systemowa,
- na powodowaniu procesu zmiany, układu zachowań i reakcji społecznych (instytucje) – komunikacja międzysystemowa.

Wielu ekonomistów-polityków ogranicza się wyłącznie do pierwszej możliwości, a co najwyżej sięga do drugiej. W moim przekonaniu skuteczna polityka gospodarcza w perspektywie strategicznej wymaga zwłaszcza działań określonych przez trzecią z wyróżnionych opcji. Tyle, że wówczas ekonomista-polityk musi być po części obserwatorem i po części uczestnikiem, zwłaszcza uczestnikiem szerokiej debaty o gospodarce i polityce.

7. Podsumowanie

W tym tekście zaproponowałem rozróżnienie czterech znaczeń pojęcia „polityka” i konwencję językową, która pozwala uchwycić to rozróżnienie. Uważam, że jest to konieczne, aby z jednej strony rozwinąć możliwości analityczne nauk społecznych, zaś z drugiej racjonalnie projektować, organizować i prowadzić działania polityczne, a w szczególności polityki publiczne.

Zgadzam się z Ryszką (1992), który przekonująco dowodził – wbrew obiegowym wyobrażeniom – iż „słowa tworzą politykę”. Tworzą ją, zarówno co do zakresu, jak i sposobu uprawiania. Ryszka jest przeciwny aktywistycznemu, względnie decyzyjnistycznemu, pojmowaniu polityki, gdyż implikuje ono samousprawiedliwienie decydentów politycznych i ich działań uzasadnianych nawet najbardziej perwersyjną utopią. Polityka, aby łączyć kategorie pragmatyczne z etycznymi, musi obejmować nie tylko samo działanie, ale też dyskurs, który je ogranicza i ukierunkowuje.

Zaproponowany model analityczny, w którym zostały wyróżnione cztery poziomy polityki, ma w moim przekonaniu dwie zasadnicze zalety metodologiczne:

- pozwala przewyciężyć fałszywą dychotomię działania i struktury, a co za tym idzie, dychotomię polityki bazującej na ideach oraz na władzy,
- umożliwia stopniowanie podmiotowości politycznej bez przyjmowania wizji świata polityki jako hierarchii organizacyjnej.

Odrzucanie takiej perspektywy i w teorii, i w praktyce rodzi, jak sądzę, wiele negatywnych zjawisk, które obserwujemy we współczesnych demokracjach. Problemy tego rodzaju mocno odczuwamy w Polsce. Ich przekonujące syntetyczne ujęcie przedstawili autorzy raportu dotyczącego instytucjonalnego dostosowania Polski do Unii Europejskiej. Wskazali oni na następujące podstawowe słabości w tym zakresie (Marody, Wilkin 2002, s. 162–164):

- przechwytywanie instytucji publicznych i podporządkowywanie ich funkcjonowania realizacji partykularnych interesów,
- instytucjonalna nieciągłość – reformowanie reform rozpoczętych przez poprzedników,
- wewnętrzna niekompatybilność systemu instytucjonalnego – hybrydalność, nieskonsolidowanie,
- stosowanie wyłącznie twardego prawa – wąski legalizm oraz jednocześnie tendencja do omijania prawa, niezdolność adaptacyjnego rozumienia i stosowania prawa opartego na odwoływaniu się do ogólnych nadrzędnych zasad postępowania, a w konsekwencji degeneracja prawa.

Ogólnie można powiedzieć, że wszystkie wymienione słabości instytucjonalne wynikają ze zwyrodnienia przestrzeni publicznej debaty, i uprawiania tzw. polityki pragmatycznej, w której zdobycie i utrzymanie władzy staje się celem samym w sobie. W rezultacie liderzy polityczni stają się wyłącznie politycznymi graczami i tracą stopniowo zdolności oraz kompetencje strategicznego myślenia i działania. A jednocześnie osłabiona zostaje demokracja, która nie jest tylko pewną techniką, lecz także kulturą, formowaną w toku dyskursu i deliberacji (Fitoussi, Ronsavallon 2000, s. 166–167).

Tej niekorzystnej tendencji nie uda się – moim zdaniem – przeciwstawić, stawiając wyłącznie na doskonalenie procedur i profesjonalizację działań, co w swoich wpływowych pracach proponuje konsekwentnie Dror. Ma on niewątpliwie rację, podkreślając, że wiele nowych rozwiązań instytucjonalnych jest skazanych na porażkę z powodu niskich kwalifikacji i niskiej

sprawności decydentów politycznych (Dror 1983, s. 246). Jednakże określone zmiany instytucjonalne są najczęściej warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym do reformowania państwa i sfery publicznej. Reform nie da się zaproponować i przeprowadzić bez dostrzeżenia, że współczesna polityka musi być układem wielopłaszczyznowym, poliarchicznym, w którym można i trzeba umieć połączyć to, co dyskursywne z tym, co techniczne.

Takie rozumowanie otwiera wielki problem koordynacji działań wielopodmiotowych i zbiorowych, której uruchomienie jest nadzwyczaj trudne. Taka koordynacja nie jest bowiem administracyjnym mechanizmem, ale społecznym procesem. Niezbędnym o tyle, że w tyglu tego procesu kształtują się instytucje i zbiorowe motywacje, rodzi się wspólnota obywatelska oraz generowana jest racjonalność dyskursywna, wyzwalająca zbiorową wyobraźnię i formującą myśl strategiczną. Wówczas też społeczeństwo wychodzi poza schemat koordynacja administracyjna vs. koordynacja rynkowa, staje się społeczeństwem obywatelskim, które może oddziaływać i na rynek, i na państwo.

Bibliografia

- Andre Ch. (1995). *The Transformations of Governmental Social Policy in Russia and Poland*, w: materiały konferencji nt. „Transforming Economies and Societies: Towards an Institutional Theory of Economic Change”, EAEPE, Cracow, 19–21 października.
- Balfour D.L. (2001). *Rediscovering Government*. Grand Valley State University, przedruk.
- Dror Y. (1983). *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick (USA)–London (UK): Transaction Books.
- Fitoussi J.-P., Rosanvallon P. (2000). *Czas nowych nierówności*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Hall P.A. (1993). „Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, kwiecień, s. 275–296.
- Izdebski H. (2005). *Introduction to Public Administration and Administrative Law*. Warszawa: Liber.
- Jessop B. (1997). „Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance”, *Review of International Political Economy*, t. 4, nr 3, s. 561–581.
- Luhmann N. (1989). „Law as a social system”, *Northwestern University Law Review*, t. 83, nr 1–2.
- Mann M. (1986). *The Sources of Social Power*, t. 2. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann M. (1997). „Has globalization ended the rise and rise of the nation-state”, *Review of International Political Economy*, t. 4, nr 3, s. 472–496.
- Marody M., Wilkin J. (red.) (2002). *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej*. Kraków: EU-monitoring VI, Friedrich Ebert Stiftung, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie.
- Mitchell W.C. (1962). *The American Polity. A Social and Cultural Interpretation*. New York: Free Press of Glencoe.
- Myrdal G. (1975). *Przeciw nędzy w świecie*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Offe C. (2006). „Is there, or can there be, a ‘european society?’”, w: J. Keane (red.), *Civil Society. Berlin Perspectives*. New York: Berghahn Books.
- Olsen J.P. (1991). „Rethinking and reforming the public sector”, *LOS-senter Notat* 91/33.
- Palumbo D., Maynard-Moody S. (1991). *Contemporary Public Administration*. New York: Longman.
- Pekonen K. (1993). „Governance and the problem of representation in public administration: The case of Finland”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government–Society Interactions*. London: SAGE.
- Pietraś Z.J. (1990). *Teoria decyzji politycznych*. Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Pietraś Z.J. (1998). *Decydowanie polityczne*. Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Roland G. (2000). *Transition and Economics. Politics, Markets, and Firms*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Ryszka F. (1992). *O pojęciu polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sabel Ch.F. (1993). „Constitutional ordering in historical context”, w: F.W. Scharpf (red.), *Games in Hierarchies and Networks*. Boulder: Westview Press.
- Schmitter Ph.C. (1993). *Dangers, Dilemmas and Prospects for the Consolidation of Democracy*. Stanford: Stanford University, przedruk.
- Shaw M. (1997). „The state of globalization: towards a theory of state transformation”, *Review*

of *International Political Economy*, t. 4, nr 3, s. 497–513.

Stark D., Bruszt L. (1998). *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge: University of Cambridge Press.

State (1997). *The State in the Changing World, World Development Report 1997*. Washington: The World Bank.

Steinmo S. (1989). „Political institutions and tax policy in the United States, Sweden, and Britain”, *World Politics*, t. LXI, nr 4, s. 500–535.

Wallace C. (1993). „The concept of citizenship: an overview”, *Slovak Sociological Review*, marzec.

Politics vs. public policy

The article offers a conceptual and theoretical analysis of the relationships that hold among the four domains of politics: the discursive one – polis, the structural one – the political system, the behavioural one – political activity, the functional and technical one – public policies. In the case of each of these domains, policy consists in the application of power to large social aggregates (groups, formations, organisations). However, with reference to each one we may discuss different thematic scopes of power:

- a. the discursive plane – the power over meaning,
- b. the structural plane – the power over the system,
- c. the behavioural plane – the power over the decision-making process,
- d. the functional and technical plane – the power over the resources.

In my article, I propose to introduce a distinction among the four meanings of the concept of politics and a linguistic convention to capture this distinction. I believe that, on the one hand, it is necessary to develop the analytical capacity of social sciences, and on the other hand, to rationally design, organise and implement political activities, especially public policies.

In my opinion, the proposed analytical model has two major methodological advantages:

- it overcomes the false dichotomy between action and structure, consequently, the dichotomy between ideas-based politics and power-based politics,
- allows for the gradation of political subjectivity without adopting the view of the world of politics as an organisational hierarchy.

I conclude my analysis with the proposition that contemporary politics should be a multi-domain and polyarchic system combining discursive and technical aspects.

Dobre rządzenie i debata publiczna

Anna Giza-Poleszczuk

Warunkiem dobrego rządzenia jest wspólna wiedza oraz nastawiona na porozumienie debata publiczna. Wspólna wiedza to nie tylko znajomość faktów, dzięki której aktorzy społeczni mogą formułować racjonalne oceny, postulaty i roszczenia pod adresem władzy publicznej. To również wiedza o „społeczeństwie” – poglądach i dążeniach innych ludzi oraz grup społecznych, klimacie opinii publicznej czy cechach naszej wspólnoty. Kształt debaty publicznej w Polsce sprawia, że samowiedza wspólnoty społecznej nabiera charakteru samoutwierdzającej się pułapki. Wyjątkowo negatywny obraz „społeczeństwa” – roszczeniowego, przypadkowego, zacofanego oraz wyjątkowo negatywny obraz „władzy” – „skorumpowanej”, cynicznej i niekompetentnej, blokuje możliwość dialogu.

Słowa kluczowe: dobre rządzenie, sfera publiczna, wspólna wiedza, samowiedza społeczna, obywatel, opinia publiczna.

1. Wprowadzenie

Pojęcie „dobrego rządzenia” jest bardzo silnie osadzone w idei debaty publicznej. I nie idzie jedynie o „partycypację” czy „orientację na konsens”, które wprost odsyłają do idei włączenia (lub przynajmniej nie-wykluczenia) w przestrzeń dyskursu różnorodnych podmiotów i poglądów. Wymogi „rozliczalności” czy „przejrzystości” również *implicite* odsyłają do idei publicznej przestrzeni, w której wszyscy zainteresowani zyskują dostęp do informacji i dzięki temu mogą odpowiedzialnie formułować racjonalne oceny, postulaty czy roszczenia pod adresem władzy publicznej. „Debata publiczna” – otwarta dla istotnych uczestników i obserwatorów („publiczności”) komunikacja, w której formalnie¹ przedkłada się do rozważenia punk-

ty widzenia, opinie czy argumenty, jest fundamentalna dla jakości rządzenia. Po pierwsze, jest narzędziem ujawniania i krystalizowania preferencji rozmaitych podmiotów społecznych (w tym władzy), które tym samym stają się wiedzą publiczną: w tym sensie jest źródłem samowiedzy wspólnoty społecznej. Po drugie, jest narzędziem generowania wiedzy wspólnej² – uczestnicy i obserwatorzy nie tylko „wiedzą”, o czym mowa, ale jednocześnie wiedzą, że inni również „wiedzą”, i „wiedzą, że inni wiedzą”. Po trzecie, idee i informacje ujawnione bądź skrytalizowane w debacie przestają być wiedzą prywatną o charakterze strategicznym i nabierają cech dobra publicznego. Po czwarte, o ile debata prowadzona jest i rozstrzygana według jasnych reguł, stanowi podstawę legitymizacji³ działań

² Odwołuję się tu do teorii *common knowledge*, czyli „wiedzy o wiedzy innych”, stanowiącej podstawę koordynacji działań.

³ Pojęcie „legitymizacji” używam w sensie Weberowskim: jako możliwość odwołania się do zasady uprawomocniającej działanie niezależnie od tego, jak subiektywnie

Dr hab., Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii.

¹ „Formalnie” w rozumieniu zgodności z procedurą, która zobowiązuje adresata/partnera do ustosunkowania się.

podjęmowanych przez władze publiczne. Nawet więc jeśli debata nie przynosi rozstrzygnięcia lub nie prowadzi do uzyskania konsensusu, ma podstawowe znaczenie dla orientacji i koordynacji działań. Pozwala bowiem ustalić wspólną wiedzę o zróżnicowaniu preferencji, o przeważających w danej grupie postawach i opiniach, o podstawach wyboru opcji w działaniu publicznym, dostarczając przesłanek do racjonalnych oczekiwań co do zachowania innych.

Można zatem powiedzieć, że „dobre rządzenie” wymaga, jako swojej podstawy, infrastruktury komunikacji: przestrzeni, narzędzi, kanałów, reguł i kategorii pojęciowych, które umożliwiają podjęcie wolnej, otwartej publicznej debaty; podjęcie jej przez aktorów (interesariuszy) dysponujących trafną, rzetelną wiedzą oraz samowiedzą. Wymaga również infrastruktury i reguł rekrutacji podmiotów biorących udział w debacie – nie można bowiem przeprowadzić debaty publicznej, w której każdy osobiście weźmie udział. Kluczowy dla debaty jest zatem proces wyłaniania jej uczestników oraz konstrukcja sfery publicznej, w której mogą się oni spotkać i stać się „widzialni” dla wszystkich zainteresowanych (obserwatorów).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że zarówno „władza publiczna”, jak i – w niepomierne większym stopniu – „społeczeństwo” jako podmioty debaty są nie tylko w istocie rzeczy abstrakcyjnymi konstruktami, lecz także dodatkowo komunikują się ze sobą poprzez potężnych pośredników, interpretatorów i diagnostów. Zarówno obraz partnera, jak i obraz samego siebie (samowiedza) są budowane poprzez różnego rodzaju przekazy, wskaźniki i informacje o charakterze pośrednim.

Nowoczesne, masowe społeczeństwo nie dysponuje tradycyjnymi sposobami zdobywania wiedzy o sobie samym: doświadczenia społeczne mają charakter lokalny, a przekonania o zjawiskach w skali makro kształtowane

oceniają do działania. W tym sensie działanie może być „zalegitymizowane”, mimo że go osobiście nie popieram – tak, jak uznają demokratycznie wybranego prezydenta, mimo że oceniam go negatywnie.

są przez przekazy trafiające do sfery publicznej. Jednocześnie właśnie pojęcie „społeczeństwa” staje się bodaj kluczowym terminem pojawiającym się w debacie publicznej, najczęściej w postaci nieproblemetyzowanej reifikacji. O „społeczeństwie” mówi się powszechnie zarówno w wymiarze ocennym – podkreślając na przykład naszą tendencję do narzekania, powszechność postaw roszczeniowych czy przedkładanie „zaradności” nad „obywatelskość”, jak w wymiarze podmiotowym – społeczeństwo „chce”, „uważa” czy „jest przeciwne”. Właśnie owo abstrakcyjne pojęcie „społeczeństwa” i to, jakie treści są mu nadawane, jest kluczowe dla debaty publicznej. Z jednej bowiem strony buduje ono ogólniejszą samowiedzę (autostereotyp) o nas samych jako społeczeństwie: tego, kim jestem jako pracownik lub sąsiad, mogę dowiedzieć się w realnych interakcjach z innymi; tego, kim jestem jako „członek społeczeństwa polskiego”, mogę dowiedzieć się jedynie w publicznym dyskursie o wspólnocie społecznej, będącej poza zasięgiem mojego oglądu. Z drugiej strony, zestaw stereotypów i przeświadczeń o „polskim społeczeństwie” jest podstawą budowania strategii komunikacyjnych (ale również politycznych) przez władze publiczne, polityków, media. To, że Polacy nie interesują się sprawami publicznymi, jest zarówno informacją dla samych Polaków – wzmacniającą ich osobisty brak zaangażowania, jak i dla władzy publicznej – wzmacniającą tendencje paternalistyczne.

Ten sam problem pojawia się w związku z wszelkimi sprawami z poziomu „publicznego” – dotyczących „państwa”, „gospodarki”, „problemów społecznych”. W masowym społeczeństwie przeciętna jednostka ma niezwykle ograniczone pole obserwacji „spraw publicznych”. Może monitorować to, co dzieje się w jej najbliższym otoczeniu, ale nie wie, co dzieje się w „gospodarce” czy „państwie”. Informacje o stanie owych abstrakcyjnych „całości” możemy czerpać jedynie ze źródeł dostępnych publicznie (mediów), w postaci nadanej im przez „symbolicznego pośrednika” i nie jesteśmy w sta-

nie ich zweryfikować osobiście. To zatem, jakie sprawy ludzie uważać będą za „publiczne”, co będą na ich temat wiedzieli oraz jaki będą mieli do nich stosunek emocjonalny, zależy od tego, jakie sprawy będzie się przedstawiało jako „publiczne” oraz w jaki sposób będzie się o nich mówiło czy debatowało. Jak powiedział jeden z respondentów w badaniu jakościowym poświęconym rekonstrukcji „państwa widzianego od dołu”: „nie wiem... państwo dla takiego szarego prostego obywatela to jest takie dosyć... no, fikcja” (Daszkowska 2006).

Kluczową rolę w wyborze i naświetleniu kierowanych do „społeczeństwa” przekazów o świecie społecznym odgrywają media oraz „symboliczni pośrednicy”. Obok polityków, publicystów czy elity intelektualnej znaczącą kategorię pośredników stanowią eksperci z dziedziny szeroko pojętych nauk społecznych (i ogólnie – elita intelektualna). Tendencja do używania szerokich i niezdefiniowanych sformułowań odnoszących się do „społeczeństwa” przejawia się przede wszystkim w dyskursie politycznym i dyskursie tzw. „eksperckim”, które, można odnieść wrażenie, od pewnego czasu legitymizują siebie nawzajem. Jak pisze Maria Rogaczewska, opisując postulaty badaczy ze szkoły Touraina, „chodzi [...] o zapobieganie sytuacji, w której aktorzy społeczni stają się coraz bardziej bezbronni wobec przewagi (symbolicznej i artykulacyjnej) socjologów, zmieniających stopniowo swoją dziedzinę w kolejne, pośród tylu innych pasmo dyskursu eksperckiego, hermetyczne i odizolowane od kontekstu codziennych doświadczeń ludzi. Produkty tego dyskursu powinny, ich zdaniem, przeciwnie – służyć wzbogaceniu samowiedzy aktorów i powiększeniu ich własnych artykulacyjnych zasobów, jakich potrzebują w radzeniu sobie z codziennymi decyzjami, dylematami, konfliktami”. (Rogaczewska 2005, s. 128–129).

Zarówno intelektualny, jak emocjonalno-moralny aspekt samowiedzy Polaków – system przeświadczeń i odczuć odnośnie do tego, jacy jesteśmy i dokąd zmierzamy, kształtuje się w przestrzeni dyskursu publicznego. W jego

obrębie nie tylko tworzone są pojęcia do opisu świata społecznego sensu largo, definiowane problemy i kształtowana struktura normatywna, ale dodatkowo kreuje się przekonanie, że owa wiedza jest podzielana przez wszystkich (lub większość) członków społeczeństwa. Nie tylko „wiem”, że Polacy mają – zdiagnozowaną przez specjalistów – skłonność do narzekania, ale „wiem, że inni też to wiedzą”. Owo przekonanie stanowi ważną podstawę ustanawiania interakcji w realnej przestrzeni społecznej. Wspólna wiedza o skłonności Polaków do narzekania wzmacnia tendencje do ustanawiania płaszczyzny porozumienia właśnie poprzez wspólnotę dewaluacji rzeczywistości: nieomal odruchowo zakładam, że jeśli chcę nawiązać kontakt z napotkaną osobą, powinnam zacząć od zdania „To okropne, co się dzieje w tym kraju”. Trawestując znany wers, „tyle o sobie wiemy, ile nam powiedziano”: wiedza o nas samych jako członkach najogólniejszej wspólnoty społecznej, konstruowana jest w dostępnej dla wszystkich przestrzeni publicznej i składa się na zbiór odruchowo przyjmowanych założeń co do tego, co nas łączy i co nas dzieli. Najsilniej eksponowane w przestrzeni publicznej diagnozy i komentarze będą więc wyznaczały najogólniejsze ramy i strategie interakcji z osobami, z którymi nie łączą mnie więzy osobistej znajomości i przyjaźni.

Stan debaty publicznej w Polsce wymaga więc rozważenia kolejno kilku kwestii: (1) organizacji sfery publicznej, w której mogą ujawniać się i podejmować debatę istotne podmioty; (2) strategii debatowania, wyrastającej z tworzonej w sferze publicznej i traktowanej jako oczywista (*taken for granted*) wiedzy wspólnej; (3) tematyzowanych w przestrzeni publicznej problemów traktowanych jako przedmiot wspólnego zainteresowania – rozpoznawanych jako „sprawy publiczne”; (4) konsekwencji tak ukształtowanej debaty publicznej dla jakości rządzenia oraz jakości życia społecznego. Zamierzam argumentować na rzecz tezy, że debata publiczna w Polsce ma charakter samoutwierdzającej się pułapki, ograniczającej zarówno możliwość

racjonalizacji decyzji politycznych, jak partycypacji obywatelskiej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Kreowana w przestrzeni publicznej wspólna wiedza o tożsamości „społeczeństwa polskiego” (np. przez pryzmat takich kategorii, jak „wycofane”, „roszczeniowe”, „przypadkowe” czy wręcz „ciemne”) i, z drugiej strony, tożsamości „władzy publicznej” (która bywa określana jako „skorumpowana”, „cyniczna” czy „populistyczna”) zawiera elementy, które mogą skutecznie blokować możliwość debaty zarówno poprzez negatywne naznaczenie potencjalnego partnera, jak i poprzez wynikające z tego strategii komunikacyjne. Z „roszczeniowym” społeczeństwem najlepiej komunikować się paternalistycznie; z „ciemnym” – autorytarnie. W tym sensie o kształcie debaty decyduje organizacja i charakter sfery publicznej, w której potencjalni partnerzy są „wystawiani” i „ustawiani”.

2. Organizacja sfery publicznej a kształt debaty

Sfera publiczna jest pojęciem nie tylko dalekim od jednoznaczności, ale również zawierającym pewien wyraźny naddatek wartościujący. To właśnie w sferze publicznej, stanowiącej przestrzeń spotkania partykularnych jednostek czy grup ma się rozgrywać życie zbiorowe, zarówno w sensie istotnych wyborów określających podstawowe reguły życia zbiorowego, jak i w sensie bogactwa potencjalnych kontaktów wyprowadzających ludzi z zamkniętych światów życia prywatnego oraz nadających im ogólniejszą tożsamość. Otwartość sfery publicznej, przejrzystość organizujących ją reguł, równość uczestników, racjonalność odbywających się w jej ramach dyskursów wydaje się naczelną ideą normatywną obecną w tak różnych ujęciach jak teorie Rawlsa i Habermasa. Odnosi się wrażenie, że sfera publiczna jest w istocie rzeczy podstawą, czy wręcz „warunkiem możliwości” istnienia społeczeństwa – a w szczególności „dobrego” społeczeństwa, zdolnego włączyć w swój obręb różne grupy i jednostki, niezależnie od ich biografii, interesów, historii czy

orientacji politycznych. Rozstrzygnięcia i decyzje podejmowane w sferze publicznej dotyczą bowiem wszystkich⁴ – stąd też wszyscy powinni uczestniczyć w ich kształtowaniu. Upadek sfery publicznej, rozumiany zarówno jako „upadek człowieka publicznego” (Sennett 1992), jak i zawłaszczenie przestrzeni artykulacji obywatelskiej przez potężnych aktorów instytucjonalnych, podnoszony jest jako problem przez teoretyków różnych orientacji: „niewątpliwie nasze społeczeństwa doświadczają obecnie niebywałej transformacji. W istniejących zachodnich demokracjach sfera demokratycznej legitymizacji skurczyła się pod wpływem mass mediów, nasilonej korporatyzacji i ekspansji politycznych stowarzyszeń typu biznesowego oraz innych grup nacisku. [...] Autonomiczny obywatel, którego racjonalny osąd i partycypacja były warunkiem *sine qua non* sfery publicznej, został przekształcony w „obywatela konsumenta” obrazkowych i informacyjnych pakietów lub element „e-mailowej grupy docelowej” wielkich organizacji i grup nacisku” (Benhabib 2003: 87).

Konstrukcja sfery publicznej – której złoty wiek lokowany jest w różnych okresach historii, przesądza o charakterze i jakości życia wspólnot społecznych, decydując o relacji między wolą obywateli a decyzjami politycznymi (Arendt 2000), zakresie wpływu grup społecznych na państwo (Habermas 1989) czy nawet kolorycie codziennych interakcji (Sennett 1992). Niezależnie od różnic w teoriach sfery publicznej (Benhabib 2003), wszystkie one ujmują ją jako przestrzeń kluczową dla życia społecznego. We wszystkich również pojawia się, w mniej lub bardziej centralnej roli, kilka charakterystyk czy odniesień pojęcia sfery publicznej, pozwalają-

⁴ „Dobro publiczne” definiowane jest jako dobro, z uczestnictwa w którym nie można wyłączyć nikogo: obronność kraju, czystość powietrza, system edukacji czy system drog są dobrami publicznymi w tym właśnie znaczeniu, że nikomu nie można zakazać korzystania z nich, o ile są członkami zbiorowości (np. nie można „nie bronić” pewnych ludzi w przypadku wojny czy zabronić pewnej kategorii ludzi poruszania się po drogach, o ile mają prawo jazdy oraz dopuszczone do jazdy pojazdy).

cych wskazać kluczowe cechy owego bytu, który w socjologii nazywany bywa sferą publiczną.

Po pierwsze, zwykle wiąże się ją z działaniami politycznymi⁵, konstytuującymi bądź legitymizującymi porządek społeczny, oraz z decyzjami czy wyborami politycznymi, określającymi podstawowe cele wspólnoty czy zbiorowości. Sfera publiczna jest zatem miejscem **ujawniania i ogólniania woli zbiorowej**. W tym swoim aspekcie oznacza ona pewną przestrzeń zarówno fizyczną, jak agora czy lokal wyborczy, jak symboliczną, w rozumieniu intersubiektywnie podzielanej przestrzeni znaczeń, w obrębie której jednostki mogą swobodnie – choć na ogół przy przestrzeganiu pewnych zasad⁶, ujawniać swoje poglądy, prowadzić dyskurs, przedstawiać racje czy przedkładać propozycje. Sfera publiczna pośredniczy między władzą publiczną a różnego rodzaju grupami⁷, a także stanowi źródło zorganizowanego społecznego nacisku na władze wykonawcze. Innymi słowy, jest to przestrzeń **upubliczniania** – podawania do wiadomości publicznej idei, racji, informacji czy argumentów wysuwanych przez różne grupy czy jednostki, tak żeby mogły stać się one znane innym uczestnikom oraz wejść w obieg dyskusji.

Oznacza to jednak, po drugie, że sfera publiczna jest zawsze **zorganizowana** tak, aby owo upublicznienie partykularnych preferencji czy opinii mogło dokonać się skutecznie: wytworzyć wspólną wiedzę, przybrać postać ostatecznego uzgodnienia czy decyzji. W tym sensie mówi się o przestrzeni publicznej, zwracając uwagę na trzy aspekty jej organizacji: aspekt fizyczny, aspekt związany z medium czy też „technologią” upubliczniania i komunikacji, za sprawą których uobecnianie są opinie, wybory

czy po prostu zachowania (reakcje) innych oraz zestaw konwencji (zasad) regulujących interakcje. Dla przykładu czysto fizyczna, materialna organizacja przestrzeni amfiteatru umożliwia upublicznienie nie tylko za sprawą widzianej przez wszystkich centralnej sceny: koliste ustawienie widowni ułatwia publiczności **wzajemną obserwację**. Nie tylko to, co dzieje się na scenie, lecz także reakcje czy zachowania widzów są „na widoku publicznym”, co umożliwia nie tylko uwspólnienie wiedzy o przedstawieniu, ale wzajemnej wiedzy widzów o sobie; to zaś z kolei ułatwia „zestrojanie się” widowni. Amfiteatr jako sposób zorganizowania przestrzeni jest najbardziej skuteczną infrastrukturą generowania wiedzy wspólnej. Analizowane przez Foucault (1993) panopticon zorganizowane natomiast jest wokół centralnej wieży obserwacyjnej, którą widzą wszyscy więźniowie; nie mogą oni natomiast widzieć siebie nawzajem. Panopticon, w odróżnieniu od amfiteatru, uniemożliwia więc „publiczności” wzajemną obserwację; zachowania poszczególnych więźniów nie mogą stać się wiedzą publiczną, a zatem nie mogą oni „uwspólnić” swoich reakcji. Ulica z kolei umożliwia wzajemną obserwację, ale nie wyodrębnia żadnego widzianego przez wszystkich punktu centralnego („sceny”). Giełda zorganizowana jest przez centralny punkt – ekran z notowaniami na bieżąco agregującymi rozgrywającą się w czasie rzeczywistym historię aktów zakupu i sprzedaży, a maklerzy „dostrajają” swoje zachowania właśnie do zagregowanych wyników, a nie do siebie nawzajem; w tym sensie giełda jest czymś pośrednim między panopticonem a amfiteatrem. W samej już więc fizycznej organizacji przestrzeni zawiera się istotna struktura narzucająca publiczności ukierunkowanie uwagi, limitująca lub przeciwnie – facylitująca wzajemną obserwację, narzucająca punkt odniesienia czy – jak powiada Foucault, uobecniająca relacje władzy.

Podobnie strukturującą rolę odgrywają media komunikacji: przemówienie na wiecu generuje innego rodzaju publiczność niż przemówienie transmitowane w telewizji czy przez radio.

⁵ Wyjątek stanowi tu teoria „upadku człowieka publicznego” Sennetta (1992).

⁶ Proceduralnych, prawnych, obyczajowych itp.; w przestrzeni publicznej ludzie nie zachowują się dowolnie.

⁷ Również w teorii Hanny Arendt sfera publiczna pośredniczy między rodzinami (skoro kobiety i niewolnicy pozbawieni są prawa głosu) a władzą – nie jest to jednak sfera społeczna w rozumieniu Habermasa.

Medium, które kreuje przestrzeń upubliczniania, nigdy nie jest więc neutralne: w przypadku środków masowego przekazu, odgrywa niezwykle istotną rolę w procesie rekrutacji aktorów i selekcji oraz konfiguracji przekazów. Nowoczesna sfera publiczna – przynajmniej w swoim najogólniejszym, obejmującym całą zbiorowość wymiarze komunikacji między „społeczeństwem” a „władzą” może się rozgrywać jedynie w mediach masowej komunikacji⁸, i za pośrednictwem aktorów lub „głosów”⁹ selekcyonowanych zgodnie z logiką działania przemysłu medialnego (Thompson 2001). Mimo rozproszenia publiczności, środki masowego przekazu zachowują zdolność kreowania wiedzy wspólnej: widzowie masowo oglądanych programów wiedzą, że inni w tym samym czasie oglądają je, a zatem przekazy są powszechnie znane (Chwe 2001).

Kolejnym czynnikiem organizującym sferę publiczną są reguły i konwencje wyznaczające „techniki” interakcji, narzucające specyficzny typ publicznej tożsamości czy zasady autoprezentacji. „Występy” w sferze publicznej kształtowane są więc – i odbierane, zgodnie z podzielanym i rozpoznawanym systemem znaczeń. Oznacza to, że struktura oraz reguły funkcjonowania przestrzeni publicznej muszą stanowić przedmiot podzielanej wiedzy niezależnie od tego, czy chodzi o obyczaje, czy przepisy unormowane prawnie, oraz niezależnie od tego, czy owa wiedza ma charakter oczywistości (*taken for granted*), czy też wymaga specjalistycznych kompetencji. „Publiczność” musi je znać, żeby trafnie odczytać znaczenie przekazu; „aktorzy” muszą się do nich stosować. O ile więc uznamy, że we współczesnym społeczeństwie kluczową rolę odgrywają wzorce obecne w mass mediach,

to właśnie tam ustanawiane są uznawane za powszechne konwencje i style komunikacji. Ikoną „publicznej debaty” staje się dyskusja osób publicznych w studio telewizyjnym.

Po trzecie, pojęcie sfery publicznej w sposób oczywisty zakłada pojęcie **osoby publicznej**: aktora bądź uczestnika aktu „upubliczniania”. W obrębie problematyki przestrzeni publicznej pojawia się tym samym kluczowa kwestia **inkluzywności i wykluczenia**: grecka agora wykluczała z uczestnictwa w procesie kształtowania woli zbiorowej kobiety, niewolników i metożków, a analizowany przez Habermasa rozkwit sfery publicznej dokonuje się w społeczeństwie niedemokratycznym: rozszerzenie listy obywateli uprawnionych do głosowania ma według niego efekty wręcz destruktywne. Również i w innych przestrzeniach publicznych obowiązują jakieś licencje, cenzusy, bilety czy reguły wejścia – idea powszechnego, wolnego i bezwarunkowego wstępu do sfery publicznej nie jest realizowana nawet w przestrzeni domowej, o ile bierze się pod uwagę obecność innych domowników. Pojęcie sfery publicznej zakłada więc jakiś akt, rytuał czy symbol przejścia: zdjęcie nakrycia głowy przy wchodzeniu do kościoła, okazanie biletu przy wejściu do kina, wylegitymowanie się w lokalu wyborczym. Owo przejście oznacza zarazem innego rodzaju transgresję: przyjęcie roli lub tożsamości o charakterze nie-prywatnym. Najbardziej namacalnie wyraża ów akt transgresji nakładanie masek czy szat liturgicznych; ale również przechodzenie, gość w restauracji, wyborca, alterglobalista nabywają pewnej ogólnej tożsamości, wykraczającej poza ich prywatne „ja” oraz jednocześnie czyniącej ich osobami „abstrakcyjnymi”. W sferze publicznej, jednostki stają się **nierozdzielalne** pod względem obowiązującej w niej tożsamości, i w tym sensie wszyscy są pod tym właśnie względem równi, gdy nabywają identycznych uprawnień¹⁰. Warunek ten szczególnie silnie podkreślany jest w przypadku sfery publicznej związanej z po-

⁸ Pomijam w tym miejscu komunikację odbywającą się w ramach lokalnych społeczności czy w trybie procedur konsultacyjnych, ponieważ wprowadzenie jej w obręb wiedzy publicznej również wymaga pośrednictwa środków masowego przekazu.

⁹ Takim „głosem” są coraz powszechniej wykorzystywane przez media wyniki sondaży, reprezentujących „opinie społeczeństwa”.

¹⁰ Poza, naturalnie, mistrzami ceremonii, funkcjonariuszami, obsługą, aktorami itp.; nie są oni jednak publicznością.

lityką – demokracja zakłada równość wszystkich obywateli oraz jednakową wagę ich głosów. Publiczność środków masowego przekazu jest limitowana jedynie dostępem do technicznego urządzenia, natomiast możliwość zaistnienia w mediach jest silnie uzależniona zarówno od pozycji w sferze szeroko rozumianej władzy, jak od swoistych strategii i celów nadawców. To środki masowego przekazu kreują gwiazdy i autorytety – osobowości publiczne, traktowane w konsekwencji przez odbiorców jako reprezentanci różnych sfer życia. W tym sensie postrzeganie polityki czy władzy publicznej jest uogólnieniem doświadczeń z obserwacji szczególnie często obecnych w mediach polityków czy przedstawicieli władzy publicznej (ministerów, wojewodów itp.).

Wreszcie, po czwarte, sfera publiczna jest pojęciem względnym w tym znaczeniu, że odsyła ono natychmiast do pojęcia **sfer prywatnej**. Podstawowa kontrowersja we współczesnej filozofii politycznej dotyczy właśnie sensu owego rozróżnienia: z jednej strony „prywatny” definiowany jest jako całkowicie osobisty, niedzielony z nikim innym – wtedy bowiem byłby już „publiczny”, choć w mikroskali, z drugiej strony – definiowany jest jako przestrzeń wewnątrzgrupowa, do której nie mają wstępu reguły, konwencje czy prawa obowiązujące w przestrzeni międzygrupowej¹¹. Problem relacji prywatne – publiczne odsyła więc do dwóch kwestii. Po pierwsze, do pytania o zagadnienia, które mogą stać się przedmiotem wiedzy i debaty publicznej. Po drugie, do umocowania osób występujących w rolach publicznych: czy są one reprezentatami jakichś grup, czy też jedynie samych siebie. Warto wskazać, że współcześnie mamy do czynienia ze specyficznym rozumieniem tej relacji: prywatność rozumiana jako osobista biografia osoby publicznej staje się coraz częściej probierzem jakości reprezentowanej przez

nią grupy. Innymi słowy, „intymność” osoby nie tylko staje się nadrzędna wobec jej tożsamości grupowej, ale wręcz definiuje grupę: życie rodzinne polityka bardziej rzutuje na szanse wyborcze partii niż jakość jej programu politycznego. I ta właśnie intymność wkracza w obręb debaty publicznej, przekształcając ją w moralistyczny dyskurs o grzechach bądź zasługach osób publicznych.

Tak ukształtowana sfera publiczna stanowi forum, na którym toczy się najbardziej widoczna debata, stanowiąca źródło wiedzy zarówno o tożsamości głównych aktorów, jak o regułach i zasadach komunikacji. Pytając więc o debatę publiczną, musimy przyjrzeć się tematowi, które stają się jej przedmiotem („sprawy publiczne” w odróżnieniu od „prywatnych”), infrastruktury (media, konwencje i strategie interakcyjne, zorganizowanie przestrzeni), zasadom inkluzji – kto i na jakich zasadach staje się uczestnikiem debaty, oraz idei regulatywnej – agonistycznej lub asocjacyjnej (Benhabib 2003).

3. Polski kształt debaty publicznej: aktorzy, poziom abstrakcji i rola „vox populi”

Polska debata publiczna charakteryzuje się czterema głównymi cechami, które decydują o jej charakterze:

- została zdominowana przez **aktorów politycznych**: analiza treści programów informacyjnych oraz publicystycznych w czterech głównych stacjach telewizyjnych¹² pokazuje, że absolutną przewagę nad innymi potencjalnymi uczestnikami (poza, co oczywiste, dziennikarzami) mają w niej politycy, i to politycy szczebla centralnego. Podstawowy „skład” debaty na tematy publiczne to dziennikarz (na ogół w roli „przesłuchującego”, „dociekającego”, „atakującego”), polityk oraz ekspert. Jeśli w programach pojawiają się „zwykli ludzie”, to na ogół w roli skrzywdzonego przez instytucję, bezradnego, dochodzącego sprawiedliwości

¹¹ Ten właśnie problem leży u podstaw feministycznej krytyki liberalnej filozofii politycznej, która – by tak rzec, zatrzymuje się u progu rodziny, zakładając jej prywatny charakter, a tym samym pozostawiając nienaruszone struktury władzy, które tam właśnie się rodzą i reprodukuje.

¹² Badanie przeprowadzone dla TVP, 2006.

- (programy z tej kategorii cieszą się wyjątkowo wysoką oglądalnością – np. „Uwaga”, „Sprawa dla reportera”, „Interwencje”);
- **brak w niej aktorów instytucjonalnych:** poziom znajomości ważnych organizacji społecznych, np. organizacji pozarządowych, organizacji pracodawców itp. jest bardzo niski; wyjątkiem są tu partie polityczne (choć to raczej partia budowana jest na indywidualnościach) i związki zawodowe; czynienie z uczestników debaty postaci epickich jest zresztą pochodną nacisku kładzonego przez media na ich prywatną raczej niż organizacyjną tożsamość, a także odwrócenia ról: to osoby uwiarygodniają reprezentowane przez siebie grupy (organizacje), zamiast czerpać legitymizację swojej publicznej roli z desygacji przez grupę (organizację);
 - została zdominowana przez **tematy ogólne i abstrakcyjne**, które dyskutowane są na wzór „zmagania gigantów”: dyskutujący gorąco się spierają, ale trudno jest zrozumieć ich argumenty i samemu wyrobić sobie zdanie – trzeba raczej „zawierzyć” któremuś z nich; sam zresztą wzór rozważań nad sprawami publicznymi to albo „gadające (niezrozumiałe) głowy”, albo awantura o konkretne zachowanie urzędnika w konkretnej sprawie;
 - vox populi występuje niemal wyłącznie w **postaci sondażu** (socjologicznego) lub sondy ulicznej na „gorące tematy”; wyraźnie też utarł się zwyczaj **sprawdzania „na bieżąco”** opinii – i to niezależnie przez kilka ośrodków. Sonda uliczna często wykorzystywana jest jako narzędzie komentowania... wyników sondaży: np. po ogłoszeniu przez Komendanta Policji, że w świetle badań Polacy czują się bezpieczniej niż przed rokiem, pokazano sondę uliczną, w której pytano ludzi „czy czuje się Pan(i) bezpieczniej niż przed rokiem” (i większość pytanych mówiła, że nie!); wyniki sondaży są też często, szczególnie w okresie wyborczym, publicznie podważane. Warto też podkreślić, że pytania zadawane w sondażach opinii społecznej z reguły sformułowane są w języku abstrak-

cyjnym i ogólnym: dotyczą kwestii odległych od codziennego doświadczenia, pojęć znanych jedynie z dyskursu medialnego („transformacja”, „demokracja”, „dziura budżetowa”, „państwo” itp.).

W konsekwencji debata publiczna w Polsce rozgrywa się w mediach, jej najbardziej widocznymi podmiotami są dziennikarze, politycy i eksperci, dotyczy abstrakcyjnych ogólnych kwestii (w których „zwykłemu człowiekowi” trudno jest wyrobić sobie zdanie), i toczona jest z reguły w kontekście sporu politycznego. Jej charakter, przedmiot oraz styl dystansują debatę na tematy publiczne od normalnego życia, zwykłych spraw i potocznej kompetencji. Sprawy publiczne zaczynają być postrzegane jako sprawy „państwa”, „polityków i ekspertów” – przedmiot sporów i rozgrywek politycznych. Tym samym wszelkie argumenty używane w sporze traktowane są z pewnym dystansem: nie wiadomo, jak dalece są one prawdziwe, a w jakim stopniu są jedynie narzędziem w walce politycznej. Narastający dystans wobec instytucji publicznych (państwa, partii politycznych) – poczucie obcości, przekonanie, że instytucje te nie reprezentują interesów zwykłych ludzi powodują, iż w sporach większość jest raczej po stronie ludzi niż instytucji (np. walczących o przywileje emerytalne górników, a nie „budżetu państwa”).

Opinia publiczna jest przywoływana jako argument w sporze: wyniki badań przytacza się zwykle w takim właśnie kontekście, jako głos „ludu” w dyskusji. Pytania sondażowe są umocowane w *a priori* zdefiniowanym sporze i jego kategoriach – a więc badani mogą się jedynie opowiedzieć w „zadanych” z góry ramach. Często mają też charakter normatywny: pyta się ludzi o to, jak ich zdaniem „powinno być”. Na przykład po wycofaniu Adama Małysza z Turnieju Czterech Skoczni natychmiast przeprowadzono sondę „Czy Adam Małysz **powinien** zostać wycofany z TCS?”. Ponieważ przeciętny Polak nie wie nic na temat zasad budowania formy sportowej, planowania startów w zawodach itp., w istocie rzeczy badani mogą

jedynie wyrazić swoje życzenia (chciałbym, żeby został – chciałbym, żeby się wycofał), a nie dobrze przemyślane stanowisko. Badani w sondażach raczej „opowiadają się”, wyrażają swoje życzenia czy emocje, niż ujawniają opinie – jeśli przez opinię rozumieć przemyślane stanowisko w jakiejś sprawie.

W efekcie pogłębia się – szczególnie wśród elit opiniotwórczych, poczucie nieracjonalności opinii publicznej: skądinąd, diagnoza napędzająca przekonanie o konieczności stosowania w debacie publicznej strategii i retoryki populistycznej. Problemem jest tu jednak nie opinia publiczna, ale sama debata, która ustawia „społeczeństwo” w pozycji kibiców niezrozumiałego sporu między mało wiarygodnymi stronami.

4. Popularna świadomość spraw publicznych

W masowym społeczeństwie przeciętna jednostka ma niezwykle ograniczone pole obserwacji „spraw publicznych”. Może monitorować to, co dzieje się w jej najbliższym otoczeniu, ale nie wie, jak sprawy się mają w skali masowej. Dla przykładu, widzę, że w moim miasteczku policja jest sprawna i praktycznie nie zdarzają się przestępstwa – ale prasa i media codziennie podają informacje o przestępstwach dokonywanych w Polsce. Prowadzi to do zjawiska określanego w psychologii „pluralistyczną ignorancją” (Chwe 2001): większość ludzi może twierdzić, że żyje im się bezpieczniej, i jednocześnie – że w Polsce wzrasta przestępczość. Informacje o „kraju” możemy bowiem czerpać jedynie z mediów, i nie jesteśmy w stanie ich zweryfikować osobiście.

To zatem, jakie sprawy ludzie uważać będą za „publiczne” oraz co będą na ich temat wiedzieli, zależy od środków masowego przekazu oraz innych kanałów komunikacji (Internet, organizacje pozarządowe, itp.): od tego, jakie sprawy będzie się przedstawiało jako „publiczne” oraz w jaki sposób będzie się o nich mówiło czy debatowało. Głównym medium łączącym Polaka ze światem jest telewizor, a dane (por.

np. Diagnoza społeczna 2005) wskazują, że czas spędzany przez przeciętnego Polaka przed telewizorem wzrasta.

4.1. Sprawy publiczne, czyli nie moje

W Polsce – na co wskazuje od lat większość badaczy, wciąż funkcjonuje ścisły rozdział sfery „prywatnej” – przestrzeni osobistego zaangażowania, wartości istotnych i wymiernych, i sfery „publicznej” – abstrakcyjnej przestrzeni instytucji, wartości deklaracyjnych („dobro publiczne” czy „dobro wspólne”) i nieprzekładających się na wymierne dla jednostki efekty. Również i w tym wypadku mamy do czynienia z niespójnością deklaracji oraz zachowań Polaków. Autor opracowania o stosunku Polaków do dóbr publicznych, prof. Janusz Grzelak pisze: „Dość powszechną jest opinia, że Polacy są mało społecznymi, że są indywidualistami niezbyt skorymi do działania na rzecz innych. Opinia ta jest utrwalana przez media częściej pokazujące ciemniejsze strony życia społecznego (a zwłaszcza najbardziej spektakularne przypadki obojętności wobec losu innych, bogacenia się lub robienia kariery kosztem innych) niż różne formy działań prospołecznych. Badacze społeczni też nierzadko publicznie utyskują nad rzekomym egoizmem, samolubstwem Polaków. Opinie te wydają się niezbyt uzasadnioną generalizacją i nie znajdują wystarczającego potwierdzenia w faktach. **Obserwuje się spadek aktywności prospołecznej, ale przede wszystkim tej organizowanej przez państwo, ale nie aktywności w ogóle.** Wielka Orkiestra, dzięki datkom zwykłych obywateli w kolejnych latach bije rekordy uzbieranych sum. Pozytywne przejawy troski o innych to nie tylko coroczne, ale chwilowe przyływy obywatelskiej ofiarności wzbudzone przez Orkiestrę. To także odnotowywany w wielu badaniach: wzrost, zwłaszcza w latach 90. liczby organizacji pozarządowych, których misją jest pomoc innym, to gwałtowny, rzadko w świecie spotykany rozwój wolontariatu, to gotowość do działania w lokalnych społecznościach i na ich rzecz (badania SMG KRC

Tab. 1. Procentowy rozkład odpowiedzi na pytania o naruszanie dobra publicznego

Kategoria zachowań	W ogóle mnie nie obchodzi	Mało mnie obchodzi	Trochę mnie obchodzi	Bardzo mnie obchodzi
Ktoś płaci podatki mniejsze niż powinien	22,9	26,0	28,9	19,5
Ktoś unika płacenia za korzystanie z transportu publicznego (np. autobusów, pociągów)	23,2	30,8	25,9	17,3
Komuś udaje się nie płacić za światło	21,0	26,6	26,2	23,1
Ktoś pobiera niesłusznie zasiłek dla bezrobotnych	18,0	22,3	26,6	30,2
Ktoś nie płaci (choć może) czynszu za mieszkanie	20,0	22,8	24,4	29,2
Ktoś płaci ekstra, aby szybciej dostać się do lekarza czy szpitala	24,5	27,3	22,2	22,4
Radny nie przychodzi na swoje dyżury	26,0	23,2	19,9	27,6
Ktoś sprowadza towary z zagranicy i nie płaci cła	27,0	29,4	20,4	20,0

Źródło: Diagnoza Społeczna 2005.

sponsorowane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, cykliczne badania Wciórki w CBOS), wzrost motywacji prospołecznej i wrażliwości na dobro wspólne (Diagnoza społeczna 2005, s. 195).

Innymi słowy, problemem wydaje się nie tyle zanik wrażliwości i poczucia współodpowiedzialności za losy **innych ludzi**, ile za dobro publiczne. Konkretnie działania na rzecz wymiernych potrzeb nie napotykają bariery zaangażowania. Napotyka ją natomiast ponoszenie kosztów na rzecz wytwarzania dóbr publicznych.

W przywoływanym już rozdziale Diagnozy Społecznej 2005 zamieszczone są rozkłady odpowiedzi na – powtórzone po raz kolejny, pytanie o stosunek do uchylanie się od ponoszenia kosztów na rzecz dóbr publicznych. Owe dobra mają różny charakter – od nieuiszczania należnych opłat (za energię, komunikację, mieszkanie), poprzez bezzasadną eksploatację dobra wspólnego (pobieranie zasiłku) do zachowań, które ograniczają innym dostęp do dobra wspólnego (łapówka dla lekarza). Procentowy rozkład odpowiedzi pokazuje tab. 1.

Jak wskazują dane, około połowy Polaków mało obchodzi lub nie obchodzi wcale zachowania, które w skali masowej i dłuższej perspektywie czasu obniżają dobro wspólne; nie dostrzegają więc tego, że w dziedzinie dóbr publicznych **los wszystkich zależy od tego, co zrobią wszyscy lub większość**. Sądzą ra-

czej, że dobra (i sprawy) publiczne zależą od tego, co zrobią „oni” – czyli instytucje centralne i władza. Uzyskane wyniki świadczą o tym, że w Polsce nie istnieje – lub jest bardzo słaba, presja społeczna w tym zakresie: egzekwowanie dóbr publicznych i nadzór nad nimi są delegowane na władze. Można założyć, że gdyby do wskaźników opracowanych przez Janusza Grzelaka dodać „jakaś grupa zawodowa, np. górnicy, wywalczyła sobie przywileje emerytalne”, to również i tu procent badanych deklarujących, że ich to nic lub mało obchodzi przekroczyłby 50. Świadczy to o tym, że w Polsce zrozumienie związków między indywidualnymi zachowaniami w skali masowej a efektami zwrotnymi dla jednostek jest bardzo ograniczone. Wskazuje to jednocześnie na słabość debaty publicznej, w obrębie której dokonuje się upolitycznienie spraw dotyczących wspólnoty społecznej, a tym samym uwikłanie kategorii „dobra wspólnego” w spory ideologiczne. Skądinąd, owa obojętność na naruszanie dobra wspólnego jest i przesłanką, i efektem paternalistycznego dyskursu władzy: bierność „społeczeństwa” skłania do wzmacniania roli władzy publicznej, co z kolei sprzyja zwiększaniu bierności obywateli. „Niewrażliwość na dobro wspólne” może też być racjonalną odpowiedzią na brak akceptowalnych procedur i uprawnień kontroli społecznej: w końcu nie mamy uprawnień do

kontrolowania biletów współpasażerów w autobusie, a troska o dobro wspólne w przypadku np. pobierania przez kogoś świadczeń, do których nie ma on uprawnień, może co najwyżej przybrać formę donosu. Innymi słowy, jak sugeruje Janusz Grzelak, problem może leżeć wcale nie w jakiejś szczególnie aspołecznej postawie Polaków – skoro potrafią oni zmobilizować się do współdziałania na rzecz konkretnych spraw i osób, ale w braku instytucjonalnych mechanizmów kontroli społecznej, upolitycznieniu kategorii dobra wspólnego i umieszczeniu jej w dyskursie ideologicznym.

4.2. Sprawy publiczne, czyli „ich”

Słynna już dominująca w Polsce „kultura narzekania”, ujawniająca się również w sondażach opinii publicznej, może być interpretowana jako narzędzie odsunięcia od siebie zobowiązań i roszczeń instytucjonalnych. Skoro bowiem wszystko jest beznadziejne i idzie ku gorszemu, jednostka ma pełne prawo zająć się własnymi sprawami, a nawet przekraczać normy (np. jeździć na gapę, uchylać się od płacenia podatków, wymuszać ustępstwa na rzecz jednej grupy zawodowej kosztem innych).

Rytuał narzekania, oprócz innych funkcji (por. Wojciszke 2005), pozwala bowiem zdelegitimizować rzeczywistość, uchylić się od świadczeń i przerzucić odpowiedzialność za swoje niepowodzenia na czynniki zewnętrzne. W moim przekonaniu polskie narzekanie nie jest wyrazem rzeczywistego pesymizmu. Jest

raczej strategią dystansowania się wobec spraw publicznych i znoszenia jakichkolwiek roszczeń, które inni mogliby wysuwać pod adresem jednostki. Umożliwia przy tym i usprawiedliwia indywidualistyczną orientację działań. Warto jednak podkreślić, że narzekanie nie tylko, jak wskazuje Wojciszke (2005) ma negatywny efekt zwrotny na samopoczucie, ale dodatkowo kreuje ujawniający się w sondażach obraz obniżonych nastrojów społecznych. Stanowi to grunt, na którym łatwo zdecydować się na wybór paternalistycznej, wyzwolicielskiej retoryki politycznej. Interesujące jest w tym kontekście porównanie narastających w latach 2000–2005 negatywnych ocen rzeczywistości społecznej i politycznej ze wzrostem wskaźnika dobrostanu psychicznego i spadkiem symptomów depresji (Diagnoza społeczna 2005). „Narzekanie” najwyraźniej nie przekłada się na dobrostan psychiczny – jest raczej narzędziem dewaluacji sfery publicznej.

W Diagnozie społecznej 2005 Janusz Czapiński zbadał styl atrybucji przyczynowej, czyli doszukiwanie się przyczyn własnego położenia czy działań w różnego rodzaju czynnikach. Innymi słowy, pytanie dotyczyło tego, komu lub czemu Polacy przypisują odpowiedzialność za jakość własnego życia: siebie samych, władze, innych ludzi czy los/opatrność.

Tab. 2 pokazuje rozkład odpowiedzialności za miniony rok między cztery podmioty: samego respondenta, innych ludzi, władze (czyli państwo) i los (opatrność). „Zadziwiający jest spadek częstości atrybucji do Ja i ponaddwukrotny

Tab. 2. Odsetki wskazań w trzech badaniach, od czego lub kogo zależało to, że miniony rok był dla respondenta udany lub nieudany

Od kogo/czego zależy	1997 r. N = 2094	2000 r. N = 6403	2003 r. N = 9111	2005 r. N = 8539
Ode mnie	69,0	67,3	62,5	49,3
Od innych ludzi	17,2	24,3	23,8	29,8
Od władz	19,6	24,0	15,7	36,3
Od losu (opatrności)	33,0	44,3	42,8	46,5

Źródło danych: rok 1997 – Czapiński 1998; lata 2000–2005 – Diagnoza społeczna.

wzrost atrybucji odpowiedzialności do władz. Oznaczać to może, iż **Polacy dość radykalnie tracą poczucie samostanowienia i przerzucają odpowiedzialność za własny los z siebie na państwo** (częstość wskazań na inne podmioty nie uległa większej zmianie)” (Czapiński 2005, s. 160).

„Sprawy publiczne” zapewne w większym jeszcze stopniu niż prywatne zależą od władz. W końcu jednostka nie ma wpływu na to, co dzieje się z budżetem państwa – a to, że ktoś nie płaci cła „mało ją obchodzi”. Jeśli więc wzrasta atrybucja odpowiedzialności za własne niepowodzenia na władze, to można się spodziewać, że problemy zbiorowe tym bardziej są ich „winą”.

4.3. Sprawy publiczne, czyli problemy

Można sądzić, że tendencja do przesuwania spraw publicznych w obszar odpowiedzialności i kompetencji władz wiąże się z ich **definicją**. Sprawy publiczne to w istocie rzeczy **problemy** do rozwiązania (bezrobocie, przestępczość, niedomogi służby zdrowia itp.), a nie **wspólne cele czy zobowiązania wynikające z faktu bycia wspólnotą**. Przestrzeń publiczna jest tym samym postrzegana przez pryzmat problemów, sporów, afer, korupcji. Nie są to sprawy, których rozwiązanie leży w zasięgu jednostek. W zasięgu jednostek leżą krzywo parkujące samochody, droga osiedlowa, mała szkoła – i w tej właśnie dziedzinie widać **wzrost** postaw prospołecznych. Korupcja jest zdaniem Polaków problemem nieudolnej władzy, podobnie jak bezrobocie i zapaść służby zdrowia. Walka z korupcją i poprawa zarządzania służbą zdrowia nie leży w zasięgu jednostki – i w tej dziedzinie widać **spadek** postaw prospołecznych.

Przerzucanie odpowiedzialności za sprawy publiczne na państwo często bywa traktowane jako wskaźnik „roszczeniowości” polskiego społeczeństwa, objaw syndromu „wyuczonej bezradności” czy ślady mentalności „*homo sovieticus*”. Badaczy uderza też często nieracjonalność opinii publicznej – masowe poparcie dla prote-

stujących w imię własnych korzyści grup zawodowych, odrzucanie rozsądnych propozycji reform (np. częściowa odpłatność za kształcenie czy leczenie). Nietrudno zauważyć, że owa nieracjonalność łatwo skłaniać może do przyjmowania strategii populistycznych w debatach publicznych, szczególnie w okresach wyborczych.

„Opinia publiczna” stanowi ważny element mechanizmu podejmowania decyzji publicznych. Pomiar opinii dokonuje się na bieżąco: zarówno w sferze sporów i wydarzeń politycznych („czy jesteś za becikowym?”), jak i w sferze spraw gospodarczych czy nawet sportowych. Wyniki badań stają się istotnym czynnikiem debaty publicznej oraz ważnym datum wyborów publicznych. Tym większego znaczenia nabiera trafne zrozumienie, co naprawdę wyraża opinia publiczna w tych szczególnie sytuacjach, kiedy sprawia ona wrażenie nieracjonalnej.

Rozważmy ten mechanizm na przykładzie debaty – odbywającej się częściowo na ulicach, na temat wcześniejszych emerytur górniczych. W badaniach przeprowadzonych przez CBOS w dniach 4–6 grudnia¹³ na temat ustawy umożliwiającej wcześniejsze przechodzenie na emerytury górnikom pracującym pod ziemią, ujawnia się typowy syndrom pozornie „nieracjonalnej” opinii publicznej. Badani deklarują, że nie interesują się problemem emerytur górniczych (51% się nie interesuje, a jedynie 10% „bardzo się interesuje”), niewiele o nim wiedzą (62% spośród tych, którzy się interesują problemem ustawy, twierdzi, że zna kwestię dobrze lub bardzo dobrze), trudno jest im wyrobić sobie na ten temat opinię (65% zgadza się, że trudno się zorientować, kto ma rację); badani uznają też w przeważającej większości za przekonujące argumenty wskazujące na problemy, jakie emerytury spowodują w budżecie państwa a nawet – że każdy pracujący poniesie koszt ustawy. Jednak w równym stopniu przekonują ich argumenty zwolenników przyznania prawa

¹³ Badanie telefoniczne wspomagane komputerowo na reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie N = 1007, na zlecenie Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan.

do wcześniejszych świadczeń – odwołujące się do ciężkiej pracy, wagi zawodu czy ryzyka chorób zawodowych). Jednocześnie, w odpowiedzi na pytanie o opowiedzenie się za lub przeciw przyznaniem górnikom prawa do wcześniejszych świadczeń emerytalnych, przeważająca większość (82%) deklaruje, że jest zdecydowanie lub raczej za.

Jak jest możliwe, żeby ludzie (a) mieli tak zdecydowane zdanie w kwestii, o której niewiele wiedzą, którą się nie interesują, a nawet przyznają, że trudno im jest wyrobić sobie opinię? (b) żeby **jednocześnie** akceptowali argumenty „za” i „przeciw” ustawie (c) byli „za” ustawą”, zgadzając się z argumentami **przeciw** niej? Problem „nieracjonalności” opinii społecznej jest o tyle istotny, że stanowi ona istotne datum w podejmowaniu decyzji politycznych oraz oręż w walce o polityczne poparcie; „nieracjonalność” opinii publicznej przekładałaby się tym samym na nieracjonalność rozwiązań politycznych.

Sprawa górników jest klasycznym przykładem kształtu polskiej debaty publicznej. Rozgrywała się w mediach, w atmosferze walki wyborczej oraz powyborczego konstytuowania się nowego rządu. Stronami były związki zawodowe, rząd, partie polityczne, PKPP Lewiatan (praktycznie nieznana szerszej publiczności organizacja pracodawców). Padały argumenty, które nawzajem podważano, zmieniały się koszty ustawy (raz mówiono, że kilkadziesiąt miliardów, potem 9 miliardów, czasami – że mniej itp.), strony wzajemnie wytykały sobie nieuczciwość. Argumenty racjonalne mieszały się z moralnymi i wysoce emocjonalnymi (wyniszczenie pracą pod ziemią, pylica). Komentatorzy odsłaniali ukryte intencje i interesy uczestników debaty, wzmacniając poczucie wszechobecnego „marketingu politycznego”¹⁴. Większość bada-

nych traktowała całą rzecz jako kolejną dyskusję polityczną, w której trudno jest dociec prawdy i wyrobić sobie zdanie. Ale, jak zwykle w sporze z władzą/instytucjami lepiej jest być po stronie ludzi. Poparcie dla żądań górników było nie tyle wyrazem nieracjonalności, ile całkiem racjonalną strategią w sytuacji braku zaufania do przedstawicieli władzy i braku wiarygodnych, kompetentnych informatorów. Dopóki jednak głos opinii publicznej traktowany jest nie jako strategiczny ruch w dialogu z władzą, ale jako dowód negatywnych cech społeczeństwa (roszczeniowość, „ciemnota”), będzie stanowił on argument na rzecz wyższości dyskursu populistycznego nad poważną debatą.

Mirosława Marody zwraca uwagę na fakt, że wśród reformatorskich działań podejmowanych po 1989 roku „brak było jakichkolwiek bardziej systematycznych przedsięwzięć stawiających sobie za cel kształtowanie opinii społecznej, prowadzenie odpowiedzialnej debaty, intencjonalne i skuteczne wpływanie na świadomość i wiedzę społeczną. Można zaryzykować tezę, że u podstaw zainicjowanych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych reform tkwiło niewyartykułowane wprost założenie, iż **wprowadzenie nowych reguł instytucjonalnych będzie wystarczającym impulsem do zmian zachowań Polaków**, którzy wyzwoleni z gorsetu totalitarnych instytucji oddadzą się działalności rynkowej i obywatelskiej, takiej, jaką znamy ze społeczeństw zachodnich” (Marody 2004).

Elity polityczne często wyrażały rozczarowanie postawami społeczeństwa – słabością społeczeństwa obywatelskiego, powrotem postaw roszczeniowych czy biernością w sferze politycznej (niska frekwencja wyborcza). Diagnozy, formułowane tak przez polityków, jak dziennikarzy i ekspertów, wskazywały „przypadkowość” społeczeństwa, marny „stan III Polski” (etykieta ukuta na określenie tych, którzy głosowali na Stana Tymińskiego), „ciemny lud”, „moherowe berety”. Nieomal nasuwa się analogia z niedorastaniem do ustroju władzy ludu. Wniosek ten wydaje się jednak równie pochopny jak wcześniejsza wiara w naturalne, by tak

¹⁴ W trakcie ostatniej kampanii wyborczej obecność „specjalistów od marketingu politycznego” zaznaczyła się szczególnie silnie: niemal każde wydarzenie było publicznie dekonstruowane i objaśniane jako celowy zabieg zmierzający do wytworzenia określonego wrażenia. Trudno oczekiwać, żeby w tej sytuacji „publiczność” poważnie traktowała debatę publiczną.

rzec, przygotowanie Polaków do ładu liberalno-demokratycznego. Coś przecież mimo wszystko się zmieniło. Wystarczy spojrzeć na dane demograficzne, żeby przekonać się, że w dziedzinie bardziej podległej indywidualnym wyborom (małżeństwo, posiadanie dziecka) zmiany dokonują się zaskakująco szybko. Równie spektakularny jest rozmiar oddolnej rewolucji edukacyjnej, w wyniku której w roku akademickim 2005/2006 połowa pokolenia 19–24 podjęła wyższe studia. Zjawiska te dowodnie wskazują siłę motywacji, ducha walki oraz zdolności adaptacyjne Polaków. **W dziedzinie spraw publicznych** jednak, gdzie w grę wchodzi potężne uwarunkowanie instytucjonalno-prawne, **sprawa jest bardziej złożona**, ponieważ obok zwykłych aktorów wnoszących swoje indywidualne „bagaże”, pojawiają się aktorzy instytucjonalni (w tym ustawodawcy, urzędnicy, partie polityczne itp.). Jeśli więc Polacy dystansują się wobec spraw publicznych, to nie są za to odpowiedzialne wyłącznie ich społeczne postawy oraz stan świadomości. Równie odpowiedzialne są instytucje publiczne, w tym również media oraz system edukacji, które nie dostarczyły ani narzędzi, ani zrozumienia, ani przestrzeni, w której dokonać by się mogła **redefinicja „własności państwowej” na „dobro publiczne”**.

4.4. Zaradność i świadomość ekonomiczna

Badacze (por. Gliński 2003; 2004) wskazują na rozdźwięk między indywidualną zaradnością, często przybierającą postać *free riding* lub *rent seeking* a świadomością wspólnego dobra również w dziedzinie ekonomii.

Z jednej bowiem strony w Polsce zaszły duże zmiany w zakresie postaw oraz kompetencji ekonomicznej na poziomie indywidualnym: nastąpiło przewartościowanie **pracy**, wzrost jej wartości oraz wzrost etyki pracy; jesteśmy jednym z bardziej merytokratycznie zorientowanych społeczeństw (większość Polaków uważa zasady merytokratyczne za właściwe reguły gry w społeczeństwie); wzrasta rozumienie i zdolność oceny umiejętności, kompetencji, zasobów

jako warunków sukcesu; coraz częściej dostrzegamy związek między konkretnymi strategiami postępowania (w pracy, na rynku) a sukcesem; najczęściej w Europie pragniemy nauczyć swoje dzieci „ciężkiej pracy” (Jasińska-Kania, Marody 2004). Z drugiej strony – jesteśmy nastawieni roszczeniowo, uważamy, że państwo powinno zapewniać ludziom pracę, mamy problemy z akceptacją bogactwa. Mamy kompetencje gospodarcze wystarczające do zarządzania domowym budżetem, skutecznego uzyskania dofinansowania z Unii Europejskiej i, ewentualnie, prowadzenia własnej działalności gospodarczej, ale brakuje nam zrozumienia zjawisk ekonomicznych w skali makro. Gospodarka sensu largo wydaje się nam czymś abstrakcyjnym, niezrozumiałym; debaty gospodarcze są upolitycznione, więc trudno jest zrozumieć, o co właściwie chodzi. Jest rzeczą interesującą, że im bardziej oddalamy się od roku 1989, tym trudniej jest nam ocenić, czy reformy w Polsce się udały, czy też nie. W roku 2003 nie potrafiło tego ocenić 37% badanych; w roku 2004 było to już 46% (Diagnoza Społeczna 2005). „Wynik ten łatwo zrozumieć, jeśli się zważy, że media nie narzucają jednej ustalonej oceny reform, wciąż w tej sprawie toczą się publiczne spory. Było to szczególnie widoczne ostatnio w związku z obchodami 25-lecia strajków w 1980 r. i powstania Solidarności” – komentuje ten wynik Janusz Czapiński. Jeśli politycy i eksperci spierają się co do oceny reform, co do oceny stanu naszej gospodarki i jej perspektyw, ekonomicznych konsekwencji różnych rozwiązań (np emerytur górniczych) – to co się dziwić zwykłym ludziom?

Podobnie jak w przypadku dóbr publicznych, badani nie dostrzegają związku między indywidualnymi zachowaniami a konsekwencjami w skali makro; nie rozumieją mechanizmów gospodarczych – przynajmniej w tym języku, w którym mówi się o nich w sferze publicznej. Problemy gospodarcze, podobnie jak publiczne, rozgrywają się w abstrakcyjnej przestrzeni państwa, globalnej gospodarki – i jednostki nie mają na nie żadnego wpływu. Dlatego ponownie napotykały tu fenomen rozbież-

ności między poziomem działań indywidualnych – na którym ludzie w większości zachowują się całkowicie racjonalnie, a poziomem działań w makroskali – gdzie ludzie zachowują się nieracjonalnie (przynajmniej z perspektywy długofalowych konsekwencji w masowej skali). A właściwie nie tyle zachowują się nieracjonalnie, ile wygłaszają „nieracjonalne” opinie. Czy jednak rzeczywiście są one irracjonalne? Jeśli potraktować je jako element dialogu społecznego – a w końcu badania są jednym z niewielu sposobów, na jakie „władza” może rozmawiać ze społeczeństwem, to wypowiedzi badanych można potraktować jako element negocjacji. Dlaczego nie „zawyżać” swoich oczekiwań wobec władzy publicznej, nie próbować przerzucić na nią odpowiedzialności za sprawy publiczne, tym samym uchylając się od wszelkich zobowiązań własnych? W końcu, badanie jest dobrą okazją do rytualnego narzekania (delegitymizacji) na skalę masową, w dodatku z możliwością uzyskania realnego wpływu na decyzje publiczne. Decydenci, kierując się jakąś wizją społeczeństwa, opinii i pragnień ludzi, biorą pod uwagę nastroje społeczne i w efekcie modyfikują swoje działania z uwagi np. na lęk przed zbyt pospieszną prywatyzacją, albo przed oporem potężnych grup pracowniczych.

Politycy komunikują więc „do” społeczeństwa przez media, a zwrotne informacje uzyskują między innymi z sondaży. Nie jest to jednak „debata publiczna”.

5. Waga debaty publicznej

*Kiedy słowa tracą znaczenie,
ludzie tracą wolność*

Konfucjusz

„Publiczną debatę” powszechnie uważa się za jeden z podstawowych warunków dobrego rządzenia i demokracji: jej rolą jest tworzenie przestrzeni podzielanych znaczeń, podzielanej wiedzy oraz podzielanych reguł komunikacji (w tym wolności i szacunku). Debata publiczna w Polsce ma niezwykle ograniczony charakter.

Po pierwsze, brak jej wyrazistych, odpowiedzialnych podmiotów (aktorów): ani organizacje pozarządowe, ani organizacje gospodarcze czy kulturalne nie zdołały wypracować sobie wizerunku wiarygodnego uczestnika publicznej dyskusji. Nie ma też żadnych narzędzi umożliwiających włączenie się w dyskusję szerszej publiczności.

Po drugie, brak jej neutralnej przestrzeni – nawet telewizja publiczna, mająca w założeniu stanowić neutralny grunt dla komunikowania różnych poglądów, oskarżana jest o upolitycznienie. W powszechnym odczuciu polityczne i/lub komercyjne nastawienie wydawców doprowadziło do przyjęcia przez media funkcji instrumentu wynajmowanego do przekazywania widzom (czytelnikom) komunikatów nadawanych przez prywatne osoby i instytucje w ich własnym interesie, zmieniając je w narzędzia propagandy.

Po trzecie, w debacie brak jest podzielanych, zrozumiałych i znaczących kategorii: takie pojęcia jak dobro publiczne, państwo, demokracja czy gospodarka nie zostały nigdy przełożone na język dostępny i sensowny dla niespecjalistów. Uniemożliwia to rozumne i skuteczne komunikowanie się z ludźmi w ważnych sprawach publicznych. Co więcej – sprawy publiczne istotnie prezentowane są w perspektywie problemów o charakterze makrosocjalnym i instytucjonalnym, problemów leżących poza zasięgiem jednostkowego wpływu.

Po czwarte, brak jest autentycznej opinii publicznej. Współcześnie „opinią publiczną” nazywa się **rozkład poglądów w masie respondentów**, mimo że na tę nazwę zasługiwałby tylko wynik dyskusji toczonej między obywatelami na podstawie znajomości faktów. Ponieważ jednak nie ma przestrzeni, w której taka dyskusja mogłaby się toczyć, ani odpowiedzialnych podmiotów zbiorowych (różnego rodzaju organizacji i grup), które by ją animowały oraz dostarczały jej ważnych informacji, autentyczna opinia publiczna nie jest kształtowana. Zagregowany wynik indywidualnych odpowiedzi respondentów (odpowiedzi na *a priori*

umocowane pytania) nie zawiera oczywiście **roszczeń, z którymi władze musiałyby się liczyć**, służy im natomiast jako „aura” legitymizująca ich działania.

Po piąte, w toczącej się „debacie” nie formułuje się jasno ani też nie przestrzega reguł nastawionej na porozumienie komunikacji. Przeciwnie – dyskusje toczą się na bieżące (a nie strategiczne) tematy, w atmosferze sporu, z tendencją do „szukania winnego” (a nie rozwiązania), często też na tematy sztuczne lub zastępcze. W powszechnym odczuciu gra między aktorami politycznymi nie wyraża różnic interesów istniejących w społeczeństwie. Partie i organizacje, które mają reprezentować interesy obywateli, faktycznie znajdują się poza ich kontrolą, prowadząc własną grę z administracją publiczną. Wyniki wyborów nie są pochodną rozkładu opinii, jakie panowały w społeczeństwie, lecz w dużej mierze efektem zabiegów polityków. Co więcej: działacze polityczni nie próbują nawet przekonać obywateli do swoich racji ani ich uświadamiać – dążą jedynie do wywołania krótkotrwałego poparcia podczas głosowania. Obywatele są poddawani ustawicznej manipulacji ze strony władz i grup interesu. W celu przyciągnięcia uwagi społeczeństwa polityka przybiera formę widowiska, zaś poparcie jest zdobywane przez odwołanie się do motywacji konsumenckich (słynny „marketing polityczny”).

Dla ustanowienia autentycznej debaty publicznej w Polsce niezbędne jest:

- zaistnienie w świadomości społecznej innych niż partie podmiotów debaty publicznej,
- zbudowanie (lub wzmocnienie) wiarygodności i pozytywnego wizerunku takich podmiotów,
- stworzenie apolitycznej płaszczyzny debaty oraz ustanowienie i przestrzeganie reguł nastawionej na porozumienie komunikacji,
- częściowe przynajmniej skoordynowanie prowadzonych w Polsce tysięcy akcji i inicjatyw nastawionych na edukację obywatelską oraz budowanie postaw obywatelskich,
- zbudowanie różnego rodzaju narzędzi ułatwiających czy zachęcających do włączenia się w debatę publiczną ludzi, grup i organizacji,

- i nade wszystko – stworzenie alternatywnych kategorii pojęciowych i diagnostycznych, które pozwolą stronom debaty na bardziej rzetelny i prawdziwy obraz samych siebie.

Bibliografia

- Arendt H. (2000). *Kondycja ludzka* (przekł. A. Łągodzka). Warszawa: Fundacja Alatheia.
- Benhabib S. (2003). „Trzy modele przestrzeni publicznej” (przekł. A. Ostolski), *Krytyka Polityczna*, nr 3, s. 74–89.
- Chwe Suk-Young M. (2001). *Rational Ritual, Culture, Coordination and Common Knowledge*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2005*. Strona internetowa www.diagnoza.com.
- Daszkowska A. (2006). *Państwo w życiu codziennym. Analiza fenomenologiczna*. Warszawa: Instytut Socjologii UW, niepublikowana praca magisterska.
- Foucault M. (1993). *Nadzorować i karać* (przekł. T. Komendant). Warszawa: Wydawnictwo Alatheia – Spacja.
- Habermas J. (1989). *The Structural Formation of the Public Sphere: An Inquiry into the Category of Bourgeois Society* (przekł. Th. Burger). Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Jasińska-Kania A., Marody M. (2004). *Polacy i Europejczycy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Markiewicz B. (2005). *Państwo albo stan, czyli o podstawie nowożytnej formy polityki*. Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej, artykuł na stronie www.omp.org.pl.
- Marody M. (2004). „Społeczeństwo poobywatelskie”, *Europa*, nr 30.
- Marody M. (red.) (2000). *Między rynkiem a etatem: społeczne negocjowanie rzeczywistości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Marody M., Giza-Poleszczuk A. (2004). *Przemiany więzi społecznych. W stronę teorii zmiany społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rogaczewska M. (2005). „W stronę socjologii doświadczenia. Sprawozdanie z francuskich lektur”, *Kultura i Społeczeństwo*, nr 3.
- Sennett R. (1992). *The Fall of Public Man*. New York–London: W.W.Norton & Company.
- Thompson J.B. (2001). *Media i nowoczesność. Społeczna teoria mediów* (przekł. I. Mielnik). Wrocław: Wydawnictwo ASTRUM.

Trutkowski C. (2000). *Spoleczne reprezentacje polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Trutkowski C., Mandes S. (2005). *Kapitał społeczny w małych miastach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Wciórka B. (2006). *Opinie i diagnozy nr 3. Społeczeństwo Obywatelskie 1998–2006*. Warszawa: CBOS.

Wojciszke B., Baryła W. (2005). „Kultura narzekania, czyli o psychicznych pułapkach ekspresji niezadowolenia”, w: M. Drogosz (red.), *Jak Polacy przegrywają, jak Polacy wygrywają*. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.

Good governance and public debate

Common knowledge and consensus oriented public debate are the key conditions of „good governance”. Common knowledge concerns not only the access to information and facts – due to which social actors are able to articulate rational evaluations, postulates and claims toward public authorities. What is key to common knowledge is the shared knowledge about “society” – opinions, orientations and beliefs of other people, public opinion shape and emotional climate or the features of “our” society as a whole. Both form the basis for the coordination of the social action. The features of the public discourse in Poland turn self-awareness of the social actors in Poland into a trap. The negative image of “society” – presented in the public sphere as passive, low in social capital, traditional etc., and on the other side – “public authorities” as corrupted, cynical and incompetent block the possibility of the dialogue between the two.

Formacja oraz identyfikacja klastrów w fazie embrionalnej. Przykład klastra technologii podwodnych w regionie północno-wschodniej Anglii*

Franciszek Siedlok, Pierpaolo Andriani

Upadek przemysłu ciężkiego najczęściej jest kojarzony z negatywnymi skutkami społeczno-gospodarczymi. Jednakże upadek tradycyjnych gałęzi gospodarki może wyzwolić szereg pozytywnych procesów związanych z innowacyjnością oraz prowadzących do powstania nowych, zaawansowanych technologicznie, klastrów.

Niniejszy artykuł przedstawia narodziny oraz ewolucję nowego, technologicznie zaawansowanego, klastra technologii podwodnych (*subsea technologies*) związanych z upadkiem przemysłu ciężkiego w regionie północno-wschodniej Anglii. Przykład ten ilustruje kilka ważnych kwestii. Po pierwsze, „pozytywną” rolę upadku przemysłu ciężkiego w procesie formowania nowego sektora, po drugie zróżnicowaną dynamikę rozwoju klastra oraz po trzecie, problemy związane z identyfikacją i rozwojem klastrów embrionalnych, podkreślając zwłaszcza rolę polityki publicznej w procesie wspierania ich rozwoju. Przykład klastra technologii podwodnych przeanalizowany został z perspektywy teorii kompleksowości oraz koewolucji, z naciskiem na procesy egzaptacji oraz rekombinacji.

Słowa kluczowe: klaster technologiczny, klaster embrionalny, teoria kompleksowości, teoria koewolucji, egzaptacji.

Rola tradycyjnych gałęzi gospodarki w regionie północno-wschodniej Anglii

Region północno-wschodni jest najmniejszym oraz najbardziej wysuniętym na północ regionem Anglii, zamieszkałym przez około 2,5 mln ludzi, skoncentrowanych głównie w regionach Tyne, Wear oraz Tees-Valley. Przez region

ten przepływają trzy historycznie ważne rzeki: Tyne, Wear oraz Tees. Przez wiele lat górnictwo, przemysł stoczniowy oraz hutniczy stanowiły główne gałęzie gospodarki. Od kilkudziesięciu lat, w wyniku upadku tych tradycyjnych gałęzi gospodarki, region cierpiał na wysokie bezrobocie (prawie 17% w 2002 r., w porównaniu z 11% w skali kraju). Pod względem gospodarczym region rozwijał się znacznie wolniej niż reszta kraju. Przykładowo wskaźnik wartości dodanej brutto (*gross value added*) w 2001 r. był 22% poniżej średniej krajowej. Dodatkowo region charakteryzuje niska stopa przedsiębiorczości oraz

Durham Business School, Mill Hill Lane, Durham, DH1 3LB, Wielka Brytania. Komentarze i korespondencja: fsiedlok@dunelm.org.uk, franciszek.siedlok@durham.ac.uk.

* Niniejszy artykuł prezentuje część wyników dwuletniego pilotażowego projektu Unii Europejskiej NeKS (Networks, Knowledge Sharing and Clusters Development) w trzech różnych regionach Europy: Emilia Romagna we Włoszech (klaster mechaniczny Hi-Mech), Midi Pyrenees we Francji (klaster GIS – geograficzne systemy informacyjne) oraz w regionie północno-wschodniej Anglii (klaster technologii podwodnych). Głównym celem projektu

NeKS, stanowiącego część programu pilotażowego UE „Regions of Knowledge”, była analiza porównawcza powstania oraz rozwoju technologicznie zaawansowanych klastrów, a w poniższym artykule przedstawiono część wyników uzyskanych przez zespół z Durham Business School.

wydatków na badania i rozwój (*per capita* stanowią one zaledwie 23% średniej krajowej).

Region północno-wschodni od dawna odznaczał się: wysokim stopniem specjalizacji i uzależnieniem od przemysłu ciężkiego oraz innowacyjnością i przedsiębiorczością, czyniącymi go kolebką rewolucji przemysłowej i miejscem narodzin wielu przełomowych wynalazków, produktów i technologii¹. Główną rolę w jego rozwoju odgrywał jednakże przemysł stoczniowy, którego początki sięgają XIII wieku. Na początku XIX wieku około 40% światowej produkcji okrętów pochodziło z północno-wschodniej Anglii, co sprawiło, że stała się ona największym ośrodkiem stoczniowym. W 1835 r. Sunderland został oficjalnie uznany przez Lloyds Registry za najważniejszy ośrodek stoczniowy świata. Przemysł stoczniowy już od swoich początków charakteryzował się wysokim stopniem zaawansowania technologicznego oraz innowacyjnością, dzięki czemu powstało wiele nowych, częstokroć unikalnych, rozwiązań (np. silniki parowe, śruby okrętowe, turbina parowa, pierwszy tankowiec). Doskonale wyspecjalizowana siła robocza oraz infrastruktura szybko przyczyniły się do międzynarodowej reputacji regionu jako wysoko wyspecjalizowanego centrum stoczniowego (Dougan 1968). Przemysł metalurgiczny i stalowy oraz górnictwo odgrywały równie ważną rolę w jego rozwoju. W 1913 r. istniało tu około 400 aktywnych szybów, a zatrudnienie w górnictwie sięgało ćwierć miliona. Wiedza na temat pomp i silników parowych używanych w szybach górniczych szybko znalazła zastosowanie w przemyśle stoczniowym, przyczyniając się do powstania nowej gałęzi gospodarki, tzw. *marine engineering*, czyli produkcji silników oraz systemów napędowych dla statków².

¹ Wśród wielu znakomitych nazwisk oraz wynalazków wspomnieć należy żarówkę elektryczną Josepha Swana, lokomotywę Stephensona, turbinę parową Pearsona, wkład Armstronga w rozwój przemysłu zbrojeniowego, pierwszą elektrycznie oświetloną ulicę.

² *Marine engineering* obejmuje znacznie szerszą gamę produktów niż tylko silniki okrętowe. W skład tej gałęzi

Wysoka koncentracja oraz prawie całkowite uzależnienie lokalnej gospodarki od przemysłu ciężkiego z czasem spowodowały wielu problemów, zarówno gospodarczych, jak i społecznych.

Upadek przemysłu ciężkiego północno-wschodniej Anglii

Powolny, choć stały, upadek przemysłu ciężkiego rozpoczął się tuż po I wojnie światowej (Fothergil i in. 1990), osiągając apogeum w latach 70. i 80. XX w. i zakończył się prawie całkowitym upadkiem tej dziedziny gospodarki. W latach 1945–1965 udział północno-wschodniej Anglii w światowej produkcji statków spadł z prawie 25% do niespełna 5%, przy równoczesnym wzroście światowego przemysłu stoczniowego o prawie 50% (Dougan 1968). Do 1988 r. większość stoczni została zamknięta, a bezrobocie w niektórych miastach osiągnęło poziom 70%. Podobny los spotkał przemysł stalowy – w hrabstwie Teesside w latach 1960–2000 zatrudnienie w tym sektorze zostało zredukowane o prawie 90% (Sadler 2004). Pomiędzy 1981 r. a 1987 r. w północno-wschodniej Anglii w wyniku upadku przemysłu ciężkiego straciło pracę ponad 110 tys. osób. Ostatni szyb górniczy zamknięto w 2005 r., a ostatnia stocznia splajtowała w 2006 r.

Upadek tamtejszego przemysłu ciężkiego można przypisać niektórym z negatywnych efektów charakteryzujących klastry opierające się na tradycyjnych gałęziach gospodarki (Hassink 2005) oraz tzw. *lock-ins* (Hassink 2005, Grabher 1993, Arthur 1989), a dokładniej następującym elementom:

- a) nadmiernej specjalizacji gospodarki regionu, w szczególności zbyt wyspecjalizowanej infrastruktury oraz sile roboczej (Fothergil i in. 1990; Grabher 1993);
- b) silnemu wsparciu politycznemu, bliskim (upolitycznionym) stosunkom pomiędzy firma-

wchodzą między innymi systemy napędowe okrętów (śruby, turbiny) oraz inne wyposażenie okrętów.

- mi oraz powstawaniu grup lobbingowych (Grabher 1993; Hassink i in. 2005);
- c) skostnieniu struktur gospodarczych (Enright 1995);
- d) powstaniu silnej konkurencji zagranicznej (Enright 1995).

Reasumując, specjalizacja oraz zaawansowane technologiczne, które wcześniej przyczyniły się do dobrobytu oraz sławy regionu, stały się jego obciążeniem w XX wieku, czyniąc go najbiedniejszym regionem Anglii (Morgan 2006). Upadek przemysłu ciężkiego nie pozostawił po sobie jednakże tylko wysokiego bezrobocia oraz „księżycowego krajobrazu”. Rozwinięta infrastruktura, wyspecjalizowana siła robocza, wiedza oraz technologiczne *know-how*, specyficzna kultura (np.: przedsiębiorczość, innowacyjność, mobilność siły roboczej, częstokroć przemierzająca się wraz z kontraktami ze stoczni do stoczni etc.) są tylko niektórymi z wielu aktywów uwolnionych przez upadek przemysłu ciężkiego z rygorystycznych i sztywnych architektur dotychczasowych powiązań. Zanim nastąpił upadek, aktywa te były integralną częścią dużo bardziej skomplikowanego systemu, a ich rola, sposób zastosowania i rozwój uzależnione były od kontekstu oraz charakterystyki przemysłu ciężkiego³. Upadek przemysłu oznaczał zanik kontekstu oraz dominujących wcześniej architektur i systemów powiązań. Uwolnione aktywa dzięki poniżej opisanym mechanizmom rekombinacji i egzaptacji (*exaptation*) przyczyniły się do powstania nowego sektora o wielu cechach charakterystycznych dla klastrów w embrionalnej fazie rozwoju.

³ Umiejętności wielu pracowników stoczni (np. spawaczy), rozwijane i doskonalone przez wiele lat, wykorzystywano tylko do budowy statków. W wyniku upadku przemysłu stoczniowego zdolności te muszą zostać zmodyfikowane, dostosowane do nowych warunków lub dostosowane do obsługi nowych rynków – np. do budowy konstrukcji podwodnych.

Technologie podwodne w regionie północno-wschodniej Anglii

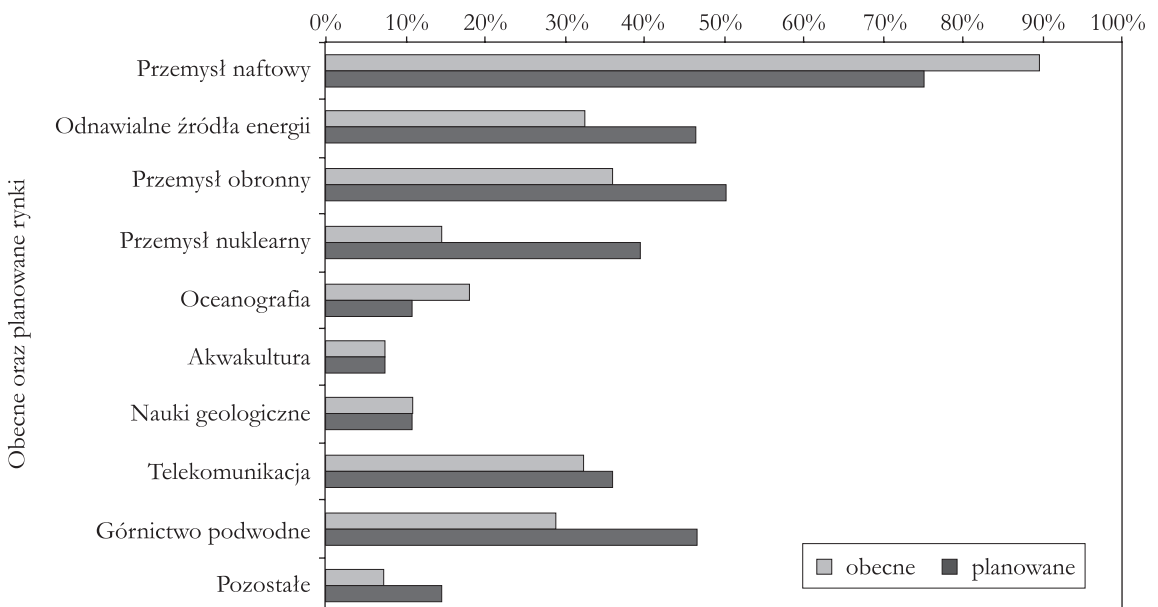
Technologie podwodne są relatywnie młodym sektorem, a ich rozwój związany jest z odkryciem oraz eksploatacją złóż ropy naftowej i gazu ziemnego na terenie Morza Północnego w latach 50. i 60. XX w. Eksploatacja ropy na Morzu Północnym była zdominowana przez „ciężką inżynierię” (*heavy engineering*), a region północno-wschodniej Anglii odpowiedzialny był za około 70–80% rozwoju całej infrastruktury (np. platformy wiertnicze, zaadaptowane statki FPSO – *Floating, Production, Storing and Offloading*), głównie dostarczanej przez wielkie firmy konstrukcyjne oraz stocznie poszukujące nowych rynków zbytu. Dla wielu firm obsługujących wcześniej przemysł stoczniowy, metalowy czy górniczy było to nowe, ważne źródło dochodów. Jednakże trendy i technologie eksploatacji wkrótce zmieniły się diametralnie – ropę wydobywano nie z wielkich oraz relatywnie płytko położonych złóż, lecz z małych i znajdujących się coraz głębiej złóż peryferyjnych. Wielkie platformy stały się nieefektywne ekonomicznie. Nowe, głębiej położone oraz dużo mniejsze złoża wymagały całkowicie innych technologii – zarówno do eksploracji, jak i eksploatacji (nowe technologie wiertnicze, mniejsze i modularne systemy produkcyjne, zdalnie sterowane roboty itp.), potrafiące oprzeć się niezwykle trudnym warunkom Morza Północnego (np. ciężkie warunki pogodowe, fale, niskie temperatury, wzmożona korozja). Wkrótce technologie podwodne stały się jednym z głównych sposobów wydobywania ropy – zarówno na Morzu Północnym, jak i w pozostałych częściach świata (głównie w Zatoce Meksykańskiej oraz u wybrzeży Brazylii). Według Subsea UK, organizacji reprezentującej ten nowy sektor w Wielkiej Brytanii, około 38% wydobywania ropy i gazu w Wielkiej Brytanii odbywa się przy użyciu technologii podwodnych. W latach 2005–2006 wartość sektora oszacowana została na około 3,35 mld funtów, a dynamika wzrostu na około 23% rocznie (źródło: Subsea UK

Market Survey 2006). Subsea UK szacuje liczbę firm obsługujących ten sektor na około 400–500, w sumie zatrudniających ponad 24 tys. osób. W północno-wschodniej Anglii siedzibę ma około 100 firm związanych z technologiami podwodnymi, w tym kilku liderów rynkowych (np.: Wellstream, SMD Hydrovision, Perry Slingsby, DUCO, Penspen Integrity, CTC Marine Projects, The Engineering Business), a ich obroty z samych operacji związanych z technologiami podwodnymi oszacowaliśmy na około 500 mln GBP w 2004 r.⁴ (źródło: wyniki badań projektu NEKS).

Sektor technologii podwodnych jest relatywnie młody, stąd brak jeszcze jego ogólnej przyjętej definicji oraz pisowni⁵. Mimo że rozwój technologiczny sektora jest napędza-

ny głównie przez przemysł wydobywczy ropy i gazu, technologie podwodne znalazły zastosowanie w co najmniej 10 dziedzinach (od oceanografii, przez energię atomową do telekomunikacji czy odnawialnych źródeł energii). Zróżnicowanie technologiczne świadczy o tym, iż pomimo znacznej zależności od sektora ropy i gazu, technologie podwodne nie stanowią jedynie części tej ogromnej gałęzi przemysłu i zasługują na uwagę jako oddzielny sektor. Ryc. 1 przedstawia obecnie obsługiwane oraz planowane rynki ekspansji firm sektora technologii podwodnych północno-wschodniej Anglii.

Po analizie wyników badań NEKS (m.in. analizy powiązań wewnątrz sektora, współpracy z instytucjami oraz ośrodkami badawczymi, współpracy pomiędzy firmami i mobilno-



Kolor jasnoszary przedstawia % firm obsługujących obecnie poszczególne rynki. Kolor ciemnoszary przedstawia planowane rynki ekspansji badanych firm (% firm planujących ekspansję na dany rynek).

Ryc. 1. Obecnie obsługiwane oraz planowane rynki ekspansji firm sektora technologii podwodnych północno-wschodniej Anglii

Źródło: wyniki badań NEKS.

⁴ Liczba oszacowana na podstawie danych pochodzących z 48 firm, skorygowana tam, gdzie istniała taka możliwość.

⁵ W 2005 r. słowo SUBSEA nie istniało w żadnym z dostępnych słowników czy encyklopedii.

ści pracowników) uznaliśmy sektor technologii podwodnych za klaster. Przez klaster będziemy rozumieć geograficzną koncentrację firm o bogatej sieci formalnych i nieformalnych powiązań, znacznym stopniu współpracy (głównie technologicznej) oraz procesach wspólnego uczenia się (definicja ta najbliższa jest definicji *creative milieus*, Camagni 1995). W przyjętym przez nas podejściu powiązania firm, niezależnie od tego, czy wertykalne czy horyzontalne, skierowane są głównie na procesy innowacyjne, konkurencja częstokroć jest znacznie silniejsza niż współpraca, a wymiana handlowa pomiędzy firmami – często minimalna. Duże znaczenie ma jednakże wspólny proces uczenia się i transferu wiedzy, będący wynikiem zbliżonej lokalizacji przedsiębiorstw, uniwersytetów oraz ośrodków badawczych, lokalnej wyspecjalizowanej siły roboczej, a także poczucia przynależności regionalnej (Andriani i in. 2005) i współpracy o charakterze niekomercyjnym.

Sektor technologii podwodnych w północno-wschodniej Anglii, posiadający wszystkie powyższe cechy, pomimo znacznych rozmiarów oraz dynamiki rozwoju nigdy nie został zidentyfikowany ani sklasyfikowany przez lokalne jednostki samorządowe jako klaster.

Początki oraz rozwój sektora technologii podwodnych w regionie północno-wschodniej Anglii

Opisana poniżej historia jest wynikiem rekonstrukcji wydarzeń dokonanej na podstawie wywiadów z lokalnymi firmami oraz aktorami, którzy odegrali istotną rolę w procesie powstania i rozwoju klastra.

Korzenie sektora technologii podwodnych w północno-wschodniej Anglii sięgają lat 70. kiedy wydobywanie ropy naftowej na Morzu Północnym było zdominowane przez wielkie platformy budowane specjalnie do eksploatacji wielkich złóż ropy i gazu. Około 70% tych ogromnych konstrukcji dostarczyły firmy związane z przemysłem stoczniowym w północno-wschodniej Anglii. Zmiana trendów wydo-

bycia, z wielkich i płytkich złóż na mniejsze i dużo głębiej położone, spowodowała powstanie popytu na nowe technologie. Wielkie firmy konstrukcyjne i stocznie ponownie stanęły w obliczu kryzysu. Jeden z przedsiębiorców, w dalszej części nazywany CT, wówczas pracujący dla jednej z wielkich firm konstrukcyjnych, zaczął sobie zdawać sprawę, że przyszłość eksploracji złóż Morza Północnego będzie należała do technologii podwodnych. Zdawał on obie sprawy, że warunkiem sukcesu jego nowo założonej firmy oraz całego sektora jest osiągnięcie masy krytycznej w regionie. Wraz z lokalnymi instytucjami rozwoju regionalnego przyciągnął do północno-wschodniej Anglii jednego z najważniejszych producentów elastycznych rurociągów – firmę Wellstream. Dobry dostęp do rzeki Wear (nabrzeża, dźwigi stoczniowe, doki), możliwość ekspansji, położenie geograficzne (blisko do Morza Północnego, dogodnie połączenia komunikacyjne), obecność wyszkolonej siły roboczej, ale przede wszystkim działania CT oraz lokalnych władz przyczyniły się do wyboru Newcastle jako nowej siedziby firmy. Kilka lat wcześniej DUCO – jeden z głównych producentów *umbilicals*⁶ również zdecydował się na przeniesienie swojej fabryki nad rzekę Wear. Powody wymieniane przez kierownictwo firmy to głównie dobre położenie geograficzne oraz istniejąca infrastruktura – dostęp do dźwigów, możliwość łatwego załadunku i rozładunku morskiego itp. W niedługim czasie wokół tych trzech firm skupiło się wiele mniejszych, przyczyniając się do powstania centrum produkcji oraz instalacji tzw. *produktów elastycznych*. Stosunki pomiędzy firmą założoną przez CT a Wellstream od samego początku charakteryzowały się wysokim stopniem współpracy oraz zaufania.

Kolejnym ważnym wydarzeniem w rozwoju klastra technologii podwodnych w regionie

⁶ *Umbilicals* to przewody kontrolne, w których skład wchodzi kable elektryczne, przewody hydrauliczne, światłowodowe itp. Służą one najczęściej do kontroli podwodnych maszyn oraz procesu wydobywania ropy oraz gazu ziemnego z dna morskiego.

północno-wschodniej Anglii była nietypowa firma *spin-off*.

Na początku lat 70. firma doradcza sektora wydobywania ropy poszukiwała nowego sposobu instalacji oraz ochrony podwodnych rurociągów. Jednym z rozważanych rozwiązań była instalacja przy użyciu pługa podwodnego i w tym celu firma zwróciła się do znanego profesora nauk rolniczych, specjalisty od dynamiki gleby na uniwersytecie Newcastle. Profesor AR, posiadający znaczne doświadczenie w budowie pługów, podjął się wyzwania i wkrótce powstała całkowicie nowa, a obecnie najlepsza, technologia instalacji rurociągów oraz kabli podwodnych. Pierwszy pług podwodny okazał się wielkim sukcesem, więc wkrótce AR postanowił opuścić uniwersytet i założyć własną firmę specjalizującą się w produkcji maszyn do instalacji kabli oraz rurociągów podwodnych. Firma SMD zajmuje obecnie czołową pozycję na rynku i dostarcza najbardziej zaawansowane technologicznie systemy do instalacji powodnych rurociągów oraz kabli telekomunikacyjnych i kontrolnych. Rozwój SMD był w pewnym stopniu wynikiem zaufania i ryzyka podjętego przez przedsiębiorcę CT, który postanowił zainwestować w nową technologię i założyć firmę zajmującą się instalacją kabli, oraz rurociągów podwodnych. Był to początek długotrwałej współpracy opartej na zaufaniu pomiędzy tymi dwiema firmami, często owocującej rozwojem nowych technologii.

Zarówno CT, jak i AR potwierdzili, że znaczną rolę w osiągnięciu sukcesu obu firm odegrały pozostałości po dominujących niegdyś tradycyjnych sektorach gospodarki, a mianowicie: a) dostęp do morza oraz rozwinięta infrastruktura po przemyśle stoczniowym; b) dostęp do ogromnych hal produkcyjnych; c) dostępność wyspecjalizowanych firm, wcześniej produkujących komponenty dla przemysłu ciężkiego; d) wyszkolona, elastyczna siła robocza oraz kadra doświadczona w zarządzaniu dużymi projektami⁷.

⁷ Podobnie jak przemysł stoczniowy, sektor technologii podwodnych charakteryzuje się znaczną cyklicznością, co prowadzi do zmieniającego się popytu na wyszkoloną

Powyższa historia przedstawia dwie różne ścieżki rozwoju nowego sektora oraz całkowicie nowych technologii:

- a) rekombinację istniejącej wiedzy oraz technik, traktowanych jako podstawowe składniki systemu społeczno-technologicznego, jakim jest klaster (Andriani, Siedlok 2006), uwolnionych z wcześniej istniejących, rygorystycznych procedur i powiązań narzucających im dany sposób oraz kontekst użycia,
- b) zaadaptowanie istniejącej technologii w całkowicie nowym kontekście – proces w naukach biologii znany jako egzaptacja⁸ (*exaptation*). Ten typ innowacji, mimo że nie radykalny, otwiera całkowicie nowe rynki i zastosowania dla istniejących technologii oraz wyznacza nowe ścieżki rozwoju technologicznego. Ważną obserwacją jest fakt, iż egzaptacje nie są adaptatywne, co uniemożliwia jakiegokolwiek ich planowanie czy projektowanie (Andriani, Siedlok 2006). Dlatego próby planowania oraz deterministyczne i interwencyjne rodzaje polityk rozwoju regionalnego często mogą dławić warunki zaistnienia mechanizmów egzaptacyjnych i ważnych mechanizmów samoorganizacji.

Rekombinacja istniejących technik i wiedzy po upadku przemysłu ciężkiego doprowadziła do powstania nowego sektora technologii podwodnych. Dzięki procesom koewolucyjnym oraz samoorganizacji ze zgliszcz przemysłu ciężkie-

siłę roboczą. Dzięki kulturze pracy będącej wynikiem mobilności siły roboczej pracującej wcześniej w stoczniach (i często przemieszczającej się ze stoczni do stoczni, w zależności od zamówień), SMD nie miała większych problemów z zatrudnieniem wykwalifikowanych pracowników na krótki czas (kontrakty) w okresie zwiększonego popytu na produkty. Podczas kryzysu SMD miało również możliwość szybkiego oraz łatwego zredukowania siły roboczej co, według AR, uratowało firmę od upadku.

⁸ Istotą egzaptacji jest założenie, że wiele biologicznych cech pojawia się w zupełnie innym „celu” niż ten, do którego są następnie wykorzystywane, tzn. jakaś cecha nie jest ewolucyjną adaptacją powstałą w odpowiedzi na zmianę środowiska. lecz znajduje całkowicie nowe zastosowanie w nowych okolicznościach (np. pióra i worki powietrzne w kościach ewolucyjnie przeznaczone były nie do lotu, lecz do zapewnienia stabilności termicznej).

go wyłonił się nowy klaster. Bliska współpraca pomiędzy głównymi aktorami, świadome stwarzanie warunków dalszego rozwoju sektora przez myślenie raczej w kategoriach rozwoju ekosystemu gospodarczego niż jednostki (zob. Iansiti 2004; Moore 1996) oraz stwarzanie wspólnej wizji rozwoju, przywództwo (Tappi 2006; Witt 2000) i przedsiębiorczość doprowadziły do powstania masy krytycznej klastra, umożliwiającej dalszy jego rozwój.

Kolejna ścieżka rozwoju klastra technologii podwodnych związana jest z lokalnym przywiązaniem (*embeddedness*), samoorganizacją oraz w pewnym stopniu filantropią.

W 1994 roku British Gas (BG) zdecydowało się scentralizować wysiłki badawcze i zamknąć 5 istniejących ośrodków badawczych, w tym zlokalizowany w regionie północno-wschodniej Anglii ośrodek badawczy ERS (Engineering Research Station) specjalizujący się w problematyce przesyłu gazu, korozji rurociągów oraz zastosowaniu nowych materiałów. Większość pracowników, według założeń BG, miała przenieść się do nowego, scentralizowanego ośrodka badawczego, a pozostałej części zaoferowano odprawy i wcześniejsze emerytury. Większość pracowników ERS nie chciała się jednak przenieść i podjęła negocjacje w sprawie wykupienia stacji ERS od BG. Decyzja BG była jednak ostateczna i dawała tylko dwie opcje: relokacja lub zwolnienie. Jeden z lokalnych urzędów gminy, zdając sobie sprawę ze skutków utraty znacznej liczby wyszkolonych pracowników (inżynierowie ERS byli ekspertami na skalę światową) dla regionalnej gospodarki, zaoferował pomoc w założeniu oraz prowadzeniu własnych firm tym inżynierom, którzy nie chcieli opuścić regionu. W rezultacie część inżynierów zaakceptowała odprawy i założyła około 12 firm. Podobnie jak CT, świeżo upieczeni biznesmeni zdawali sobie sprawę, że warunkiem przetrwania na rynku jest uzyskanie odpowiedniej masy krytycznej i akredytacji dla posiadanej ekspertyzy. Większość z nowo założonych firm zdecydowała się zacieśnić współpracę poprzez stworzenie „mikrokla-

stra” oraz firmy parasola – Pegasus. Zadaniem Pegasusu był wspólny marketing i ułatwienie dostępu do większej ilości rynków, transfer wiedzy itp. Mniej więcej w tym samym czasie UE udostępniła środki na rozwój zlokalizowanych klastrów gospodarczych, a Pegasus stał się jednym z pierwszych beneficjentów tego programu w Wielkiej Brytanii. Jednym z głównych rynków zbytu dla nowo powstałych firm szybko stał się sektor wydobywania ropy i gazu, w szczególności w zakresie korozji struktur oraz rurociągów podwodnych.

Większość inżynierów, którzy pozostali w regionie, zdawała sobie sprawę, iż ich aktywność zawodowa powoli zbliża się do końca (średni wiek około 50 lat). By zapewnić ciągłość wiedzy eksperckiej oraz nadać sektorowi odpowiednią rangę, potrzebna była inicjatywa, która zapewni transfer i ciągłość wiedzy w regionie oraz wykreuje bardziej atrakcyjny wizerunek sektora. Rozwiązaniem okazał się specjalistyczny kurs inżynierii rurociągów [*MSc in Pipeline Engineering*], zainicjowany i zaprojektowany przez lokalne firmy, które prowadzili specjaliści z Uniwersytetu w Newcastle. Około połowy wykładów prowadzili specjaliści z firm, co przyczyniło się do powodzenia kursu wśród doświadczonych pracowników z sektora wydobywania ropy i gazu. Lokalnym przedsiębiorcom udało się nie tylko stworzyć mechanizm transferu wiedzy, lecz także mechanizm promocji firm wśród potencjalnych klientów⁹.

Powyżej opisana inicjatywa jest niezwykle ważna z kilku powodów. To doskonały przykład:

⁹ Początkowo celem kursu było przyciągnięcie studentów do tej coraz mniej atrakcyjnej branży oraz do północno-wschodniej Anglii. Wkrótce jednak okazało się, że kurs zaczął zyskiwać coraz większą popularność wśród inżynierów, chcących pogłębić swoją wiedzę dzięki kontaktom z ekspertami. Dla zainteresowanych firm oznaczało to bezpośrednią promocję w branży: „Jeśli nasz były student, a obecnie doświadczony inżynier na platformie wiertniczej, natknie się na problem, którego nie jest w stanie rozwiązać, istnieje spora szansa, że skontaktuje się z jednym z wykładowców” (wypowiedź udzielona w trakcie wywiadu).

- a) jak w sytuacji kryzysu oraz braku inicjatywy ze strony instytucji rozwoju regionalnej przedsiębiorczości firmy potrafią same zorganizować mechanizm zapewniający ciągłość ekspertyzy oraz nawiązać owocną współpracę ze światem akademickim;
- b) wspólnej inicjatywy (w tym przypadku nauczenie) zapewniającej ciągły kontakt i współpracę pomiędzy firmami;
- c) używania terenu uniwersytetu jako „neutralnego gruntu”, gdzie często dyskutowane są technologiczne i komercyjne problemy pomiędzy konkurującymi firmami.

Przykład mikroklastra Pegasus stanowi ważną lekcję dla lokalnych władz. Zaoferowana pomoc w przezwyciężeniu strachu oraz założeniu firm okazała się doskonałą inicjatywą, która zapobiegła drenażowi wiedzy z regionu. Ważnym elementem odpowiedzialnym za sukces tej inicjatywy stanowiły przywiązanie do regionu (*local embeddedness*) oraz filantropia pracowników ERS (Whitehurst, Siedlok 2006). Traktowanie klastrów tylko jedynie jako medium do współpracy i całkowite pomijanie aspektów konkurencji (często spotykany błąd w rozumieniu idei klastrów) wraz ze stworzeniem sformalizowanych struktur współpracy spowolniło natomiast dalszy rozwój firm, przyczyniając się do ostatecznego rozwiązania miniklastra.

Identyfikacja klastrów w embrionalnej fazie rozwoju

Projekt NEKS początkowo zakładał badania nad klastrem przemysłu stocznioowego (*marine engineering*) w północno-wschodniej Anglii. Jednakże już w początkowej fazie badań okazało się, że sektor ten, po pierwsze, jest w fazie upadku, a po drugie, z powodu jego rozmiarów i zróżnicowania stanowi niezwykle trudny obiekt klasyfikacji oraz badań¹⁰.

Podczas rozmów z lokalnymi firmami zaczęły się pojawiać pojedyncze sygnały o dynamicz-

nie rozwijającym się, lecz oficjalnie nierozpoznanym, nowym sektorze technologii podwodnych. Dalsze analizy (m.in. systemu powiązań sieciowych, dynamiki rozwoju, rozmieszczenia geograficznego, łańcucha dostaw i rynków zbytu) wskazywały, że mieliśmy do czynienia z klastrem w embrionalnej fazie rozwoju, którego powstanie w pewnym stopniu jest wynikiem upadku przemysłu ciężkiego i uwolnienia wyspecjalizowanej wiedzy oraz technik ze zhierarchizowanych struktur tradycyjnych gałęzi gospodarki¹¹. Kryzys, który prowadził do degradacji technik rozumianych jako podstawowy składnik systemu społeczno-technologicznego (Andriani, Siedlok 2006; Mokyr 1996) w znaczny sposób poszerza pole zastosowań zdegradowanych technik oraz przestrzeń poszukiwania ich nowych zastosowań. Bez obecnego wcześniej kontekstu techniki stają się narzędziami bez instrukcji obsługi, a przypadkowe osoby mogą zastosować je w całkowicie nieprzewidywalny sposób. Kryzys zwiększa szanse wystąpienia procesów rekombinacji wiedzy oraz egzaptacji, a w efekcie, powstania nowych systemów społeczno-technologicznych (np: klastrów), nowych technologii i rynków¹².

Powstanie oraz rozwój klastra technologii podwodnych w znacznym stopniu był wynikiem:

- a) istnienia, a następnie upadku tradycyjnych gałęzi gospodarki, kryzysu ekonomicznego w regionie oraz efektów z tym związanych;
- b) dynamicznego rozwoju eksploracji gazu i ropy na Morzu Północnym;
- c) lokalnej przedsiębiorczości i inicjatywy, która przełożyła się na koewolucyjny proces rozwoju sektora oraz przedsiębiorstw;
- d) inicjatyw podjętych przez lokalne jednostki administracji i rozwoju ekonomicznego regionu¹³;

¹⁰ Mokyr 1996, dokładny opis tego mechanizmu Andriani, Siedlok 2006.

¹² Więcej na ten temat w Andriani, Siedlok 2006.

¹³ Należy tu jednak zaznaczyć, że inicjatywy te w większości przypadków, oprócz przypadku zamknięcia ERS, miały całkowicie inne cele niż rozwój czy wsparcie rozwijającego się sektora.

e) przypadku będącego poza zasięgiem jakiegokolwiek planowania – trudno sobie wyobrazić lokalne władze „planujące” adaptację zwykłego pługa do instalacji rurociągów oraz kabli podwodnych.

Pomimo znacznych rozmiarów, dynamiki rozwoju i rozwiniętej sieci powiązań wewnętrznych, klastr technologii podwodnych nigdy nie został zidentyfikowany przez lokalne jednostki administracyjne. Dopiero wyniki badań NEKS oraz zorganizowanie warsztatów skierowanych na podniesienie rangi klastra doprowadziły do umieszczenia go na lokalnej mapie gospodarczej regionu.

Przyczyn wcześniejszego braku rozpoznania można się dopatrywać:

- w genezie i historii powstania klastra (a co się z tym wiąże, powiązaniach z tradycyjnymi gałęziami gospodarki oraz ogromnym sektorem wydobywania ropy i gazu);
- w charakterze powszechnie stosowanych technik identyfikacji klastrów;
- w embrionalnym charakterze klastra.

Geneza klastra wpływa na sposób postrzegania i klasyfikacji nowego sektora przez lokalne jednostki administracyjne. Klastry w embrionalnej fazie rozwoju, zazwyczaj małe oraz charakteryzujące się znaczną fragmentacją, częstokroć wybiegają w swojej działalności poza utarte kanony działalności gospodarczej (nowe technologie czy rynki). Dlatego też, skoro wywodzą się z upadającego sektora, zostaną sklasyfikowane jako jego część, czego rezultatem może być brak pomocy na dalszy rozwój.

Niedoskonałości tradycyjnych metod rozpoznawania klastrów były tematem wielu publikacji w ostatnich latach¹⁴. Niedawno opublikowany raport AIM *Challenging Clusters* (Academy of Management 2005) przedstawia wiele problemów związanych z tradycyjnymi metodami identyfikacji i wspierania rozwoju klastrów. Na czele listy znajdują się nieefektywna alokacja środków publicznych, możliwa utrata zysków

związanych z brakiem wsparcia dla klastrów czy utracone szanse rynkowe. Problemy te wynikają z braku elastyczności tradycyjnych metod identyfikacji klastrów czy nowych sektorów, a te są efektem wcześniejszych doświadczeń i sposobów postrzegania procesów gospodarczych, ekonomii, rozwoju rynków oraz technologii. Tradycyjne metody pomiaru aktywności gospodarczej często sięgają swoimi korzeniami czasów rewolucji przemysłowej i wielkiego kryzysu (Mandell, Hamn, Farrell 2005), gdzie wskaźniki takie jak inwestycje w środki trwałe, produkcja czy wartość zakupów wystarczały, by dość dokładnie określić stan gospodarczy kraju czy regionu. Jednakże wraz ze wzrostem dynamiki rozwoju gospodarczo-technologicznego oraz postępującą globalizacją, coraz trudniej za pomocą tych wskaźników wychwycić prawdziwe wartości, takie jak chociażby nakłady na budowanie marki, badania nad nowymi technologiami czy szkolenia. Powszechnie stosowane techniki identyfikacji klastrów gospodarczych, opierające się na modelach ekonometrycznych oraz systemach klasyfikacji gospodarczej (np.: PKD – polska klasyfikacja działalności), opierają się na przeszłych doświadczeniach i obejmują technologie, sektory, rynki czy produkty zdefiniowane we wcześniejszych latach. Problem pojawia się w momencie, gdy mamy do czynienia z całkowicie nową technologią czy sektorem, który nie jest w żaden sposób zdefiniowany czy zidentyfikowany, operuje na kilku (niezależnych) rynkach, charakteryzuje się nieliniową ścieżką rozwoju, stanowi część znacznie większego ekosystemu gospodarczego (Iansiti 2004; Moor 1996) i wywodzi się z tradycyjnej gałęzi gospodarki, często zagrożonej upadkiem. Problem tradycyjnych metod polega głównie na ich zależności od „filtrów”, które są używane do analizy informacji i detekcji powtarzalnych wzorców zachowań. Percepcja każdej jednostki, czy to ludzkiej, czy organizacji, jest kontrolowana przez zestaw dostrajanych filtrów, determinujących, które z docierających informacji są rejestrowane i analizowane, a które ignorowane. Filtry te, uzależnione od wcześniejszych

¹⁴ Krytyczną analizę konceptu klastrów w kontekście gospodarki regionalnej można znaleźć w artykułach Martin, Sunley (2003) oraz Brown (2000).

doświadczeń, wiedzy oraz systemu wartości i preferencji jednostki, nie tylko kształtują hipotezy na temat świata, lecz często ograniczają także zakres jego zrozumienia przez jednostkę (w szczególności, gdy chodzi o rzeczy całkowicie nowe czy nietypowe)¹⁵. W stosunkowo stabilnym środowisku pozwalają one znacznie zwiększyć efektywność przetwarzania informacji, jednak w przypadku radykalnej zmiany, często wywołanej przez nowe technologie, nowe rynki lub nowe normy społeczne, filtry te utrudniają poprawną diagnozę zmiany i podjęcie stosownych kroków. Dlatego wręcz niemożliwe staje się wykrycie nowych sektorów, klastrów czy technologii za pomocą tradycyjnych metod identyfikacji gospodarczej. Doskonałym przykładem, ilustrującym opisane problemy z identyfikacją nowych technologii, jest reklama samochodu z 8 lutego 1913 r. zamieszczona w „The Literary Digest”, gdzie opisywany samochód przyrównywany jest do końskiego powozu: „... jest mocny i może dotrzeć wszędzie tam, gdzie koń”, „... jeśli zmęczony lub zraniony przez przypadek, łatwo może zostać naprawiony”. Opis ten opiera się na istniejących i powszechnie zaakceptowanych standardach oraz na technologiach zrozumiałych dla jednostek w danym czasie i miejscu, które zostały opracowane na podstawie wcześniejszych doświadczeń. Producenci samochodów w tym okresie zostaliby zaklasyfikowani do grupy producentów powozów, co nie zdarzyłoby się 20 lat później, kiedy samochód został szczegółowo zdefiniowany oraz zaakceptowany zarówno przez społeczeństwo, jak i przez systemy klasyfikacji gospodarczej. Skonstruowana z wykorzystaniem kodów SIC (*Standard Industrial Codes*) spowoduje, że pług do instalacji produktów elastycznych (rurociągów, kabli etc.) i kabli pod wodą (maszyna ważąca ponad 160 ton, zdolna pracować na głębokościach nawet do 2000 m, wytrzymać ciąg o sile ponad 400 ton, w pełni zautomatyzowana i skonstruowana z wykorzystaniem najnowszych dostępnych technologii)

zostanie automatycznie zaklasyfikowany do tej samej grupy, co kultywator ogrodowy lub minikoparka.

Trzecią grupą czynników utrudniających identyfikację nowych klastrów jest zbiór atrybutów, które według nas mogą być charakterystyczne dla klastrów embrionalnych, a mianowicie fragmentacja, wynikająca z ich wielościęzkowego rozwoju, oraz wiążący się z tym brak wspólnej tożsamości i jednolitej definicji tego zjawiska. W początkowej fazie rozwoju naszego klastra większość firm rzadko uznawała swą przynależność do sektora technologii podwodnych, utożsamiając się raczej z sektorami wydobywania ropy naftowej, *offshore* czy stoczniowym. Przyczyniła się do tego fragmentacja klastra, gdyż każda grupa identyfikowała się z inną dziedziną przemysłu. Niewiele firm zdawało sobie sprawę z rozmiarów klastra w regionie i dopiero uczestnictwo w warsztatach uświadomiło im, że nie operują one w izolacji, lecz są częścią znacznie większej struktury. Kolejne konsultacje i warsztaty pomogły w rozwinięciu definicji sektora i technologii oraz w rozpoznaniu wielu wspólnych problemów łączących firmy klastra technologii podwodnych. Stwierdzono istnienie następujących trudności:

- negatywny wizerunek branży ograniczający możliwość przyciągnięcia absolwentów, inwestorów czy wsparcia społecznego;
- negatywny wizerunek regionu jako zacofanego technologicznie z dominacją niezaawansowanych firm produkcyjnych oraz upadłych gałęzi gospodarki;
- brak jednolitej tożsamości utrudniającej promocję sektora;
- stosunkowo niski stopień współpracy pomiędzy firmami;
- utrudniony dostęp do pomocy finansowej z powodu braku rozpoznania klastra;
- starzejąca się siła robocza oraz brak odpowiedniego treningu dla nowych kadr;
- brak stałej współpracy między sektorem a uniwersytetami.

Jak łatwo zauważyć, pierwsze trzy z wymienionych zagadnień związane są z genezą klastra.

¹⁵ Na przykład zob. Boisot, McKelvey 2004.

Wspólne trudności przyczyniły się do zwiększenia zaufania oraz współpracy pomiędzy firmami, czego efektem było powołanie formalnego zrzeszenia firm, mającego na celu promocję i reprezentację klastra oraz rozwiązanie części powyższych problemów.

Na podstawie powyższego przykładu wnioskujemy, że potrzeba nowej, bardziej elastycznej metody identyfikacji nowych klastrów, których rozwój związany jest z upadkiem tradycyjnych gałęzi gospodarki. Opierając się na doświadczeniach klastra technologii podwodnych w regionie północno-wschodniej Anglii, proponujemy nową metodę identyfikacji klastrów związaną z:

a) **traktowaniem upadku tradycyjnych gałęzi gospodarczych jako katalizatora procesów rekombinacji technik, egzaptacji oraz koewolucji i samoorganizacji.** Upadek tradycyjnych gałęzi gospodarki uwalnia zarówno wiedzę, techniki, technologie, jak i fizyczną infrastrukturę. Kryzys w tym przypadku wygenerował nowy kontekst umożliwiający powstanie nowych zdolności, technologii, organizacji, a w rezultacie – nowego sektora. Kryzys z jednej strony zwiększa przestrzeń poszukiwań nowych rynków oraz zastosowań posiadanej wiedzy, a z drugiej skłania do współpracy oraz przyczyniania się przedsiębiorstw do rozwijania nowego „ekosystemu gospodarczego”. Przedsiębiorstwa koewoluja i czynnie kształtują nową przestrzeń gospodarczą przy użyciu własnych środków. Działania inicjujące lokalnych przedsiębiorstw zaowocowały w naszym przypadku stworzeniem centrum produkcji dla sektora technologii podwodnych w Wielkiej Brytanii, a troska o ciągłość ekspertyzy w regionie doprowadziła do ścisłej współpracy pomiędzy firmami oraz uniwersytetem. Rozwój klastra technologii podwodnych potwierdza, że nisze rynkowe nie powstają samoczynnie, lecz są wynikiem aktywnych działań firm oraz indywidualnych osób (Moore 1996), jak też procesów koewolucyjnych. Na przykładzie sektora technologii podwodnych moż-

na spekulować, że powstanie i sukces nowych sektorów (klastrów) zależy od zaangażowania lokalnych firm w stworzenie odpowiednich warunków (np.: zapewnienie napływu nowych firm, stworzenie mechanizmów zapewniających ciągłość i rozwój ekspertyzy, stworzenie podstaw do współpracy oraz transferu wiedzy itp.).

- b) **traktowaniem klastrów jako ekosystemów gospodarczych** (Iansanti 2004; Moore 1996), które niekoniecznie operują w granicach jednego rynku czy grupy technologii. Podejście to umożliwia uchwycenie procesów koewolucji i egzaptacji, przyczyniających się do rozwoju nowego sektora czy klastra.
- c) **zastosowaniem metod analiz sieciowych (*social network analysis*)** zamiast metod statystyczno-ekonometrycznych: detekcja słabych, powtarzalnych sygnałów, identyfikacja tzw. *keystone organisations* (Iansanti 2004), zastosowanie technik *snowball* do rekonstrukcji siatki powiązań. Brak zrozumienia idei klastrów często sprowadza się do nazywania i traktowania jako klastrów jakiejkolwiek większej grupy skoncentrowanych firm jednego sektora (np: 100 firm sektora samochodowego). To „znumeryzowanie” na pewno ułatwia klasyfikację oraz badania lokalnych systemów gospodarczych, lecz kryje w sobie wiele pułapek. Często firmy należące do kilku sektorów mogą przejawiać wiele cech charakterystycznych dla klastrów (stąd skłonność, by używać definicji oraz podejścia opartego na teorii ekosystemów gospodarczych).

Tab. 1. przedstawia główne założenia proponowanej techniki identyfikacji klastrów.

Projekt NEKS przyczynił się do identyfikacji klastra technologii podwodnych w północno-wschodniej Anglii oraz opracowania założeń nowej metodologii rozpoznawania embrionalnych klastrów. Z drugiej strony, dzięki wielu warsztatom i seminariom, udało się zbudować platformę do dalszego dialogu pomiędzy firmami, a w efekcie do zwiększenia stopnia kooperacji oraz wykreowania zaczątków wspólnej, jednolitej tożsamości sektora. W wyniku

Tab. 1. Identyfikacja klastrów w fazie embrionalnej: porównanie tradycyjnych metod z podejściem opartym o teorię ekosystemów gospodarczych

Atrybut	Tradycyjne metody	Proponowane podejście oparte o teorię ekosystemów gospodarczych
Metoda identyfikacji jednostek gospodarczych	Oparta na tradycyjnych kodach działalności gospodarczej lub innych metodach ekonometrycznych.	Detekcja powtarzalnych, często słabych sygnałów (<i>weak signal detection – ecosystem signatures</i>).
Przestrzeń	Tradycyjne traktowanie przestrzeni geograficznej.	Przestrzeń zarówno geograficzna, jak i wirtualna.
Główne cechy	– Odgórne podejście do identyfikacji klastrów (od gałęzi gospodarczej do firmy). – Dostępne dane statystyczne (opisujące stan przeszły).	– Zastosowanie metod sieciowych do identyfikacji (techniki <i>snowball</i> oraz <i>keystone</i>). – Identyfikacja technologii oraz niszy rynkowych, pod-systemów oraz indywidualnych jednostek. – Analiza relacji oraz pozycji w sieci powiązań.
Metodologia	Przeważa podejście ilościowe (liczba firm, obroty, liczba zatrudnionych itp.).	Zarówno analiza ilościowa, jak i jakościowa (oparta na analizie struktury ekosystemu gospodarczego).
Ograniczenia	Główne ograniczenia wynikające ze stosowania filtrów opartych na przeszłych doświadczeniach (kody działalności gospodarczej, typologie działalności gospodarczej itp.).	Mniej systematyczna metoda umożliwiająca identyfikację powstających sektorów/technologii.
Relacja do zmian	Niefektywna w kontekście radykalnych zmian.	Zmiana jest traktowana jako mechanizm umożliwiający powstanie nowych technologii.
Relacja do czasu	Statyczna	Dynamiczna

Źródło: opracowanie własne.

współpracy z sektorem oraz dzięki analizie istniejących powiązań udało nam się lepiej zrozumieć dynamikę rozwoju nowych sektorów oraz przyczynić do powstania mechanizmu koordynacji. Firmy w sektorze, jak wynika z wielu wypowiedzi, doskonale zdają sobie sprawę zarówno z korzyści, jakie może przynieść współpraca w niektórych sferach działalności, jak i z tego, że konkurencja jest nieunikniona i często przyczynia się do postępu technologicznego i dynamicznego rozwoju poszczególnych firm oraz całego sektora (przykład Pegasus).

Podsumowanie

Analizę powyższego przykładu można przeprowadzić na co najmniej czterech różnych poziomach:

- **Mikro**, czyli zachowania poszczególnych aktorów, mające wpływ na ewolucję sektora oraz sieci powiązań wewnątrz klastra. W opisanym przykładzie przedsiębiorczość i decyzje jed-

nostek miały poważny wpływ na powstanie oraz rozwój sektora. Na szczególną uwagę zasługują tu inicjujące działania jednostek skierowane na współpracę oraz aktywne wspieranie rozwoju sektora, budowanie zaufania pomiędzy aktorami i dążenie do zachowania, rozwoju oraz transferu wiedzy w regionie. Elementy i zachowania te można zaliczyć do tzw. kapitału społecznego (*social capital*) regionu, często cytowanego jako warunek konieczny do rozwoju gospodarczego opartego na współpracy pomiędzy aktorami oraz do generowania i transferu wiedzy (Kreiner, Schultz 1993; Carayannis i in. 2000; Prusak, Lesser 1999; Bessant, Tsekouras 2001). Analiza na poziomie mikro pozwala zrozumieć mechanizmy i bariery skutecznej współpracy, przepływu wiedzy oraz intencje poszczególnych aktorów, co w rezultacie wspomaga dobór skutecznych instrumentów wspierania klastrów i sektorów.

- **Mezo**, na poziomie mezo analiza dotyczy klastra/sieci jako całości, roli regionalnych jednostek rządowych, strategii wspierania rozwoju klastrów, współpracy, sieciowości czy przedsiębiorczości, lokalnego kapitału socjalnego oraz reguł i zasad działania, a także współpracy w danym systemie regionalnym (sieci, klastrze itp.). W opisanym przykładzie na poziomie mezo rozważać należy między innymi działania podjęte przez Urząd Miasta Newcastle, regionalne strategie rozwoju klastrów rozwinięte przez ONE NorthEast, powołanie i działania jednostki RSC¹⁶, powstanie grupy Pegasus. Wszystkie te elementy miały znaczny wpływ na dalszy rozwój sektora technologii podwodnych w regionie północno-wschodniej Anglii.
- **Makro** to między innymi wpływ władzy publicznej na rozwój gospodarczy oraz jego wspieranie. W opisanym przez nas przykładzie strategie rozwoju i wspierania klastrów przyjęte przez rząd Wielkiej Brytanii miały znaczny wpływ na dalsze losy sektora technologii podwodnych. Zaakceptowane metody klasyfikacji działalności gospodarczej oraz metody identyfikacji klastrów (często z nimi związane) wpływają na to, które gałęzie gospodarki, sektory czy technologie znajdują się pod obserwacją ministerstw, a także w ich planach budżetowych. Strategie rozwoju gospodarczego powinny ewoluować wraz z rozwojem technologiczno-gospodarczym regionu oraz kraju. Etzkowitz (1997) podkreśla, że władza nie jest tylko biernym obserwatorem czy zarządcą sieci, lecz partnerem wpływającym na dalszy rozwój sieci (Frenken 2000; Etzkowitz 1997). Frenken (2000) podkreśla, że postępująca globalizacja, rozwój technologii komunikacyjno-informatycznych oraz wzrastająca kooperacja transnarodowa stanowią nowe wyzwania dla rządów oraz strategii rozwoju gospodarczego.
- **Meta**. Poziom meta oznacza w naszym przypadku spojrzenie na klastry przez pryzmat teorii kompleksowości, systemów oraz ewolucji. Kompleksowe traktowanie klastrów pozwala na zrozumienie wpływu poszczególnych aktorów i instrumentów (np.: strategii rozwoju gospodarczego) oraz ich powiązań z szerszymi systemami (np.: gospodarką w ujęciu globalnym). Analiza na poziomie meta jest zdecydowanie najbardziej skomplikowana i opiera się o poznanie w kategoriach zrozumienia.
Poziomy te są oczywiście ściśle ze sobą powiązane i nie należy ich traktować osobno. Analiza na poszczególnych poziomach powinna dostarczyć odpowiedzi, jak najlepiej wspierać dalszy rozwój klastrów oraz sieci na każdym z tych poziomów. Na przykład wspieranie sieciowości oraz działania skierowane na budowanie kapitału społecznego mogą okazać się najskuteczniejszymi instrumentami na poziomie mikro. Kapitał społeczny ma z kolei ogromną rolę w krzewieniu współpracy (Carayannis i in. 2000), która nierzadko staje się zaczątkiem nowego klastra. Na poziomie mezo jednostki samorządowe potrafią skutecznie wspierać inkubację klastrów, jak w przykładzie Pegasus, oraz wspomagać współpracę pomiędzy światem biznesu i nauki. Na poziomie mezo identyfikacja klastrów w fazie embrionalnej oraz nowych technologii może być znacznie łatwiejsza niż na poziomie makro czy meta. Dlatego poziom mezo ma znaczny wpływ na działania podejmowane na poziomie makro.

Zastosowanie teorii sieci, kompleksowości czy teorii ewolucji w znacznym stopniu pomaga lepiej zrozumieć dynamiczną naturę klastrów czy sieci oraz rolę poszczególnych ich aktorów. Metody sieciowe nie są jednakże idealnym sposobem opisanie identyfikacji klastrów. Stevenson i Greenberg (2000) przestrzegają przed traktowaniem sieci jako sztywnych tworów, gdzie pozycja aktorów jest z góry wytyczona. Podkreślają oni, że sieci są tworem kompleksowymi, działania i decyzje aktorów zależą od ich pozycji w sieci, a dalsza ewolucja

¹⁶ *Regional Services for Clustering* została powołana przez North Tyneside Council w celu rozwoju mikroklastrów.

sieci jest uwarunkowana tymi decyzjami. Teorie kompleksowości, coraz częściej znajdujące swoje miejsce w literaturze na temat klastrów i sieci (Kaufmann, Todtling 2001; Fountain 1997; Powell i in. 1996; Gulati, Nohria, Zaheer 2000; Powell 1996; Staber 2004; Frenken 2000), pozwalają lepiej zrozumieć dynamikę rozwoju połączonych oraz kompleksowych systemów gospodarczych.

Podsumowując opisany powyżej przykład oraz teorie na temat klastrów, można sformułować następujące rekomendacje dla jednostek administracyjnych i rządowych:

1. Klastry należy traktować jako twory dynamiczne, często opierające się na rewolucyjnych technologiach. W przypadku takich technologii nowe klastry mogą charakteryzować się nieliniową ścieżką rozwoju.
2. W szczególnych przypadkach upadek tradycyjnych gałęzi gospodarki może stanowić katalizator powstania nowych technologii i klastrów. Przydatny w zrozumieniu mechanizmu powstawania nowych klastrów może okazać się model rekombinacji wiedzy (Mokyr 1998) oraz zrozumienie procesów egzaptacji. Śledzenie zmian i ścieżek rekombinacji wiedzy pozwala na skuteczne zwalczanie negatywnych efektów upadku gałęzi przemysłu oraz wczesną identyfikację przyszłych klastrów.
3. Formacja oraz rozwój klastrów często następuje samoczynnie, bez interwencji jednostek samorządowych. Jednostki samorządowe stanowią jednakże ważny element sieci powiązań i mogą skutecznie wspierać powstawanie nowych klastrów. Z drugiej strony należy pamiętać, iż jest prawie niemożliwe „tworzenie” klastrów przez jednostki samorządowe. Grupa Pegasus to doskonały przykład inkubacji klastra i stanowi doskonały przykład zarówno negatywnych, jak i pozytywnych efektów interwencji ze strony jednostek administracyjnych.
4. Tradycyjne systemy identyfikacji klastrów okazują się często nieskuteczne w przypadku nowych technologii. Metody sieciowe oraz

teorie kompleksowości umożliwiają detekcję zupełnie nowych technologii i klastrów.

5. Wspieranie powstawania kapitału społecznego jest jedną z efektywnych metod budowania sieciowości oraz zaufania, będących jedną z podstaw działania klastrów.
6. Powstawanie i rozwój klastrów jest często wynikiem działań tzw. *keystone organizations* (zob. Insiti, Levien 2004), dążących do budowania ekosystemu gospodarczego. Zrozumienie oraz wspieranie działań tych jednostek pozwala efektywnie wspierać rozwój klastrów.
7. Niekiedy „tradycyjne” metody wspierania klastrów (np.: ułatwienie dostępu do funduszy) mają negatywne skutki (podobnie jak w opisanym przykładzie grupy PEGASUS).
8. Jednostki administracji publicznej powinny przyjąć spojrzenie holistyczne podczas procesów wspierania klastrów i innowacji. Pegasus może być przykładem skutecznych mechanizmów:
 - a. transferu wiedzy;
 - b. współpracy między światem biznesu a środowiskiem uniwersyteckim;
 - c. promocji lokalnej wiedzy na arenie globalnej;
 - d. przyciągania i kształcenia wykwalifikowanej siły roboczej.

Bibliografia

Academy in Management (2005). *Challenging Clusters The Prospects and Pitfalls of Clustering for Innovation and Economic Development*. Summary Report from an AIM Management Research Forum in Cooperation with the Welsh Economy Research Unit.

Andriani P., Cohen J. (2005). „Innovation and exaptation: making sense of serendipity in innovation and new product development?”, *Working Paper*, Durham Business School, University of Durham.

Andriani P., Siedlok F. (2006). „The collapse and regeneration of complex clusters: some evolutionary considerations”, *Working Paper*, Durham Business School, University of Durham.

- Arthur W.B. (1989). „Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events”, *Economic Journal*, nr 99, s. 116–131.
- Arthur D.L. (2005). *Subsea UK Market Size Survey: Final Report*. London: Arthur D. Little Limited.
- Becattini G. (1990). „The Marshallian industrial district as a socio-economic notion”, w: F. Pyke, W. Sengenberger (red.), *Industrial Districts and Inter-Firm Co-Operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Benneworth P. (2002). „Creating new industries and service clusters on tyneside”, *Local Economy*, t. 17, nr 4, s. 313–327.
- Bessant J., Tsekouras G. (2001). „Developing learning networks”, *AI & Society*, nr 15, s. 82–98.
- Bjorg A., Isaksen A. (1997). „Location, agglomeration and innovation: towards regional innovation systems in Norway”, *European Planning Studies*, nr 5(3), s. 299–331.
- Boisot M., McKelvey B. (2004). „Counter-Terrorism as Neighborhood Watch: A Socio/Computational Approach for Getting Patterns from Dots”, w: G. Suder (red.), *Corporate Strategies under International Terrorism and Adversity*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Camagni R. (1995). The concept of innovative milieu and its relevance for public policies in European lagging regions”, *The Journal of the RSAI*, nr 74(4), s. 317–340.
- Carayannis E.G., Alexander J., Ioannidis A. (2000). „Leveraging knowledge, learning and innovation in forming strategic government – university – industry (GUI) R&D oartnerships in the US, Germany and France”, *Technovation*, nr 20, s. 477–488.
- Dougan D. (1968). *The History of North East Ship-building*. London: Allen and Unwin.
- DTI, *Foresight 1994–1999*, s. 16.
- Enright M.J. (1995). *Regional Clusters and Economic Development: A Research Agenda*. Cambridge, MA: Harvard Business School.
- Etzkowitz H. (1997). „The triple helix: academy-industry-government relations and the growth of neo-corporatist industrial policy in the U.S.”, w: S. Campodall’Orto (red.), *Managing Technological Knowledge Transfer*, EC Social Sciences COST A3, t. 4. Brussels: EC Directorate General, Science, Research and Development.
- Fothergil S., Guy N. (1990). *Retreat from the Regions. Corporate Change and the Closure of Fact*. London: Jessica Kingsley.
- Frenken K. (2000). „A complexity approach to innovation networks. The case of the aircraft industry”, *Research Policy*, nr 29, s. 257–272.
- Gertler M.S., Levitte Y.M. (2003). Local Nodes in Global Networks: The Geography of Knowledge Flows. Paper presented at DRUID’s Summer 2003 Conference, Helsingore, 12–14 czerwca.
- Gould S.J., Vrba E.S. (1982). „Exaptation – a missing term in the science of form”, *Paleobiology*, 8, s. 4–15.
- Grabher G. (1993). „The weakness of strong ties: the lock-in of regional development”, w: G. Grabher (red.), *Ruhr Area in The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks*. London: Routledge.
- Håkansson H. (1987). *Industrial Technological Development, A Network Approach*. London: Croom Helm.
- Hargadon A.B. (2003). *How Breakthroughs Happen: The Surprising Truth About Now Companies Innovate*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Hassink R., Shin D.-H. (2005). „Guest editorial: The restructuring of old industrial areas”, *Europe and Asia. Environment and Planning A*, nr 37(4), s. 571–580.
- Iansiti M., Levien R. (2004). *The Keystone Advantage: What the New Dynamics of Business Ecosystems Mean for Strategy, Innovation, and Sustainability*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Kauffman S.A. (2000). *Investigations*. Oxford: Oxford University Press.
- Mandell M., Hamn S., Farrell C. (2006). „Why the economy is a lot stronger than you think?”, *Business Week Online*, 13 stycznia.
- Kreiner K., Schultz N. (1993). „Informal collaboration in R&D: The formation of networks across organizations”, *Organization Studies*, nr 14(2), s. 189–209.
- Mokyr J. (1998). *Neither Chance Nor Necessity: Evolutionary Models and Economic History*. Princeton: Princeton University Press.
- Moore J.F. (1996). *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*. HarperBusiness.
- Morgan K. (2006). „Devolution and development: Territorial justice and the North-South divide”, *Publius: The Journal of Federalism*, nr 36(1), s. 189–206.
- Peltoniemi M., Vuori E. (2004). *Business ecosystem as the new approach to complex adaptive business*

environments. Referat zaprezentowany na konferencji „Organisations, Innovation and Complexity: New Perspectives on the Knowledge Economy”, University of Manchester, 9–10 września 2004.

Prusak L., Lesser E. (1999). „Communities of practice, social capital and organizational knowledge”, *Information Systems Review*, nr 1(1), s. 3–9.

Sadler D. (2004). „Cluster evolution, the transformation of old industrial regions and the steel industry supply chain in North East England”, *Regional Studies*, nr 38, s. 55–66.

Saxenian A. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Harvard, MA: Harvard University Press.

Siedlok F., Andriani P. (2005). „The emergence of Subsea technologies in the North East of England”, *Regions*, nr 260, s. 29–32.

Simons D.J., Chabris C.F. (1999). „Gorillas in our midst: Sustained unintentional blindness for dynamic events”, *Perception*, s. 28, s. 1059–1074.

Stevenson D.B., Greenberg D. (2000). „Agency and social networks: Strategies of action in a social structure of position, opposition and opportunity”, *Administrative Science Quarterly*, nr 45(4), s. 51.

Storper M. (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press.

Tappi D. (2005). „Clusters adaptation and extroversion. A cognitive and entrepreneurial analysis marche music cluster”, *European Urban and Regional Studies*, nr 12, s. 289–307.

Tomaney J., Pike A., Cornford J. (1999). „Plant closure and the local economy: The case of Swan Hunter on Tyneside”, *Regional Studies*, nr 33(5), s. 401–411.

Turner J.S. (2000). *The Extended Organism: The Physiology of Animal-Built Structures*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Clusters formation and identification in the embryo stage on the example of the subsea technologies cluster in the North-Eastern England region

This paper examines the emergence of the subsea technologies cluster that followed the collapse of the previously dominating industries of shipbuilding and heavy engineering in the North East of England. By reconstructing the events that lead to emergence of the subsea technologies cluster, we decoupled and analyzed three main development trajectories. The case study is then interpreted using concepts rooted in complexity theory and co-evolutionary frameworks. In particular, we show that recombinant and non-adaptive (exaptational) processes constitute powerful theoretical frameworks to understand the social and technical dynamics related to the emergence of new clusters from the ashes of the collapsed ones. Based on the lessons learnt from the subsea case study, we draw some general conclusions for policies aimed to support embryonic clusters and propose a framework for the identification embryonic cluster in the context of industrial demise.

Rozwój społeczny i wzrost gospodarczy w gospodarkach w okresie transformacji: rola instytucji*

Pasquale Tridico

W latach 1989–1991 kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz republiki byłego Związku Radzieckiego rozpoczęły zakrojony na szeroką skalę proces przeobrażeń ustrojowych. Po recesji na początku lat 90. ubiegłego wieku niektóre z gospodarek tych krajów zanotowały wzrost produktu krajowego brutto (PKB). Wzrost ten cechował się zróżnicowanymi skutkami w sferze gospodarczej oraz w wymiarze społecznym (np. rozwoju społecznego zatrudnienia, ubóstwa itp.).

Celem mniejszego artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: Czy rozwój społeczny towarzyszy rozwojowi gospodarczemu w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej? Moim zdaniem wzrost gospodarczy nie zawsze towarzyszy wzrostowi społecznemu. Może on przyczynić się do poprawy poziomu rozwoju społecznego, jednak wcale nie musi prowadzić do tego celu. Rozwój społeczny jest tu rozumiany jako proces sprzyjający tworzeniu warunków, w których ludzie mogą cieszyć się długim, zdrowym i twórczym życiem. Korzystając z modelu najmniejszych kwadratów, zestawiłem zmienne dotyczące rozwoju społecznego z poziomem PKB *per capita*. Zaobserwowałem, że w gospodarkach znajdujących się w okresie transformacji, rozwój społeczny jest warunkiem wystarczającym, ale niekoniecznym do osiągnięcia wzrostu gospodarczego. W tym kontekście instytucje i polityka instytucjonalna mają do spełnienia kluczową rolę w procesie rozwoju społecznego. Dla zapewnienia lepszej dystrybucji zasobów oraz dostępu do nich, jak również dla zachowania społecznej spójności, konieczne są dobrze zaprojektowane instytucje.

Słowa kluczowe: instytucje, gospodarki w okresie transformacji, rozwój społeczny, wzrost gospodarczy.
Klasyfikacja JEL: B52, P27, P36, O15, O40.

1. Wstęp

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz republiki byłego ZSRR, obecnie znane pod na-

Adiunkt na Uniwersytecie Roma Tre, Wydział Ekonomii,
Via Silvio D'Amico, 111-00154, Rzym, Włochy; email:
tridico@uniroma3.it.

* Niniejsza praca została zaprezentowana na seminarium zatytułowanym „Dobre rządzenie” zorganizowanym przez Akademię Ekonomiczną w Krakowie 26 kwietnia 2006 roku. Chciałbym wyrazić wdzięczność organizatorowi tego seminarium, prof. Jerzemu Hausnerowi, oraz jego uczestnikom. Pragnę także podziękować prof. Sebastiano Fadda i prof. Pasquale De Muro za ich pomoc, a także

zwą Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), weszły na drogę zasadniczych przemian ustrojowych w latach 1989–1991¹. Po recesji, jakiej doświadczyły we wczesnych latach 90. (w niektórych przypadkach trwającej nawet do połowy lat 90.), w części z nich dał się zaobserwować ponowny wzrost gospodarczy i rozwój

pani Annie Gwiazda za wsparcie i sugestie. Opinie wyrażone w niniejszej pracy wyrażają prywatne zdanie autora.

¹ W niniejszej analizie do gospodarek w okresie transformacji zaliczam także Republikę Jugosławii i Albanie. Praca ta nie obejmuje Chin, Wietnamu ani innych krajów komunistycznych, które w pewnym stopniu rozpoczęły drogę ku gospodarce rynkowej.

społeczny (tzn. w dziedzinach takich jak bezpieczeństwo socjalne, stopa zatrudnienia, poziom ubóstwa itp.). Wielu ekonomistów zgadza się z poglądem, że transformacja instytucjonalna stanowi klucz do przeobrażeń ustrojowych po erze komunizmu. Jednak różne koncepcje instytucji prowadzą do różnych interpretacji tej transformacji, w której wyniku przeobraziły się w znacznym stopniu w ramy gospodarcze oraz instytucjonalne. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz w państwach WNP istnieją obecnie gwarancje prywatnej własności, nowe banki, nowe organizacje gospodarcze i administracyjne, a także inne formalne instytucje narzucone z zewnątrz w krótkim czasie na mocy decyzji politycznych. Jednakże zachowania ludzi jeszcze całkowicie nie zmieniły się. Podmioty gospodarcze nadal często myślą w kategoriach logiki poprzedniego systemu gospodarczego.

Institucje definiuje się zwykle jako „zbiory reguł społecznych, według których organizowane są interakcje społeczne” (Knight 1992, s. 2). W rezultacie, aby zmieniać instytucje, trzeba zmodyfikować obowiązujące zasady życia społecznego. W gospodarkach znajdujących się w okresie transformacji nieformalne instytucje gospodarcze (tzn. nieskodyfikowane, lecz obowiązujące reguły społeczne²) jeszcze się zupełnie nie przekształciły. Dlatego, ze względu na to, że pojęcie instytucji obejmuje zarówno instytucje formalne, jak i nieformalne, zmiana wyłącznie instytucji formalnych nie wystarcza do przejścia do innego systemu. Znacznie ważniejsza jest zmiana mentalności podmiotów gospodarczych. Zarówno obowiązujące zasady, jak i mentalność tych podmiotów można rozumieć w kategoriach wspólnych „nawyków myślowych”, w jakich postrzegał je Veblen (1919, s. 273). Jak ujął to Murrell (1992, s. 51) „nawet stare, nieefektywne instytucje mogą działać lepiej niż te, które zostały zaplanowane, ale jeszcze

nie istnieją”. Podmioty gospodarcze mogły być bardziej sterowalne i miały poczucie większego bezpieczeństwa egzystencji w starych ramach instytucjonalnych. Tak więc istnieje samonapędzający się proces, który wyznacza historycznie uwarunkowaną trajektorię rozwoju instytucji. Ponadto na ewolucyjną ścieżkę rozwojową instytucji wpływa wzajemne przenikanie się nowych reguł formalnych i starych zwyczajów społecznych. I tak, w gospodarkach krajów w okresie transformacji pewne instytucje mogą przetrwać, mimo że są niewydajne, podczas gdy inne zanikają. Dlatego każde społeczeństwo ma własną historię, własny szlak rozwojowy, zwyczaje i reguły zachowań, oraz, innymi słowy, własne wartości (North 1990).

Z tych powodów przejścia od systemu gospodarki planowej ku gospodarce rynkowej nie można zrealizować po prostu przez wprowadzenie reform. Podobnie rozwój nie przychodzi automatycznie. W celu zainicjowania procesu rozwojowego, gospodarki w okresie transformacji potrzebują radykalnej transformacji, obejmującej normy społeczne, nieformalne instytucje, relacje i związki pomiędzy różnymi siłami, wartościami i grupami nacisku. Dlatego rozwój można zdefiniować jako wzrost gospodarczy osiągniany poprzez zmiany instytucjonalne. Jak stwierdza Kuznets (1965, s. 30): „przemiana kraju słabo rozwiniętego w rozwinięty polega nie tylko na mechanicznym dodaniu zasobów kapitału fizycznego: jest to gruntowna rewolucja obejmująca wzorce postaw życiowych, a także zasadnicza zmiana wzajemnego układu sił i położeniu różnych grup ludności”. Proces ten wymaga polityk instytucjonalnych i aktywnej roli państwa we wspieraniu rozwoju. Jednak roli instytucji, szczególnie na początku procesu przemian, w dużej mierze niedoceniało lub wręcz lekceważono. Na początku procesu transformacji wśród ekonomistów i międzynarodowych organizacji gospodarczych zdecydowanie dominowało podejście prorynkowe, przy jednoczesnym lekceważeniu roli instytucji lub tylko częściowym ich uwzględnieniu w procesie analizy ekonomicznej. Reformy wielu gospoda-

² Obowiązujące reguły mogą być skodyfikowane. Jednakże, jak twierdzi Hodgson (2006, s. 3), instytucje mogą nadal istnieć, mimo że skorelowane z nimi zachowania zostają zakłócone. Oznacza to, że niekoniecznie reprezentują zalecane wzorce zachowań.

rek w okresie transformacji przeważnie wcielały w życie zasady Konsensusu Waszyngtońskiego (Washington Consensus), który planował polityki publiczne zgodnie z teoriami neoklasycznymi, co przyniosło liczne skutki uboczne i pogorszenie sytuacji gospodarczej w wielu krajach rozwijających się i wchodzących na drogę przemian ustrojowych (Lin 2005).

Ponadto Bank Światowy oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy zalecały wszystkim krajom realizowanie bardzo surowej polityki fiskalnej i monetarnej dla wszystkich krajów w trakcie przemian gospodarczych, bez względu na ich uwarunkowania wewnętrzne, co wywołało głęboką recesję. Co więcej, wystąpił bardzo niebezpieczny stan pustki instytucjonalnej, chaosu i dezorganizacji ram gospodarczych. Oliver Blanchard (1997, s. 10) nazywa ten okres „próżnią ustrojową” oraz „gospodarką chaosu”.

Moim zdaniem, jeżeli zlekceważone zostaną formalne instytucje gospodarcze, ich miejsce zajmą instytucje nieformalne i procesy o charakterze spontanicznym. Co gorsze, taka nieformalna instytucjonalizacja może mieć także charakter „parapaństwowy” lub wręcz nielegalny. Do przykładów można zaliczyć pojawienie się mafii, przestępczości zorganizowanej, skumpowanej biurokracji oraz nieformalne powiązania gospodarcze pomiędzy podmiotami gospodarczymi, grupami nacisku itp. Właśnie tego rodzaju siły wypełniają próżnię ustrojową. Nieformalne instytucje tworzą gospodarkę nieformalną i nielegalną, siły hamujące rozwój zyskują przewagę i obniżają się możliwości rozwoju społecznego. Co więcej, więzi gospodarcze słabną, przy jednoczesnym wzroście kosztów transakcji, co negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy.

W sytuacji tego rodzaju przejście ku gospodarce rynkowej sprzyja grupom lepiej zorganizowanym, elitom, bardziej prozachodnio zorientowanym regionom krajów, przedsiębiorstwom handlowym oraz ludziom i grupom już zajmującym pozycję dominującą, działając jednocześnie na niekorzyść grup słabiej zorganizowanych. Do tych ostatnich należą firmy i gru-

py nacisku działające w tradycyjnych sektorach, jak np. rolnictwo i przemysł ciężki, które poddawane są procesowi restrukturyzacji, regiony peryferyjne itp. Rozwój przebiega więc nierówno, pojawia się ubóstwo, a występująca w wielu regionach recesja intensyfikuje rozwarstwienie i ogranicza wzrost gospodarczy.

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz Wspólnota Niepodległych Państw przeżyły tego rodzaju załamanie gospodarcze (Nutti 1999). Tuż po upadku muru berlińskiego zmiany ustrojowe wywołały ogromną recesję (Kornai 1994). Wdrażane rozwiązania polityczne nie zawsze mogły przetrwać kryzysy i skutecznie podjąć wyzwanie gospodarcze. Wręcz przeciwnie, często powodowały „przestrzelenie” (*overshooting*) kursów walutowych, niepotrzebnie restrykcyjną politykę pieniężną, brak inwestycji, zbyt pochopną rezygnację z firm państwowych w gospodarce i zbyt surową politykę fiskalną (Kołodko, Nutti 1997). Po recesji w kilku krajach (np. Słowenia, Polska, Węgry i Republika Czeska) gospodarka powróciła na tory rozwoju, dochodząc lub przekraczając poziom PKB na głowę mieszkańca sprzed roku 1989. W połowie lat 90. kraje te (zwłaszcza Słowenia i Polska) wdrożyły polityczne rozwiązania instytucjonalne i ramy prawne, co pozwoliło, po pierwsze, na poprawę wskaźników rozwoju społecznego, a później na szybki wzrost PKB. Jednakże w innych gospodarkach w okresie transformacji, rozwój społeczny mierzony wskaźnikiem *Human Development Index* (wskaźnik rozwoju społecznego) stosowanym przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme – UNDP*), nie zawsze towarzyszył wzrostowi PKB.

Części II i III niniejszej pracy opisują główne polityki i strategie realizowane w okresie transformacji. We wszystkich krajach w okresie przemian ustrojowych zakrojone na szeroką skalę przeobrażenia doprowadziły do ogromnej recesji. Zostaną poddane analizie zróżnicowane ścieżki rozwojowe prowadzące do ponownego wzrostu PKB. W części IV skoncentruję się na kosztach społecznych transformacji i spróbuję

znaleźć pewne związki przyczynowe pomiędzy nimi oraz polityką i instytucjami. W części V za punkty wyjścia przyjmę wskaźnik rozwoju społecznego, aby przeanalizować skutki transformacji. W części VI przetestuję główną hipotezę niniejszej pracy – że rozwój społeczny sprzyja wzrostowi PKB. Do tego celu wykorzystany zostanie model najmniejszych kwadratów, aby uzyskać wzajemną korelację zmiennych charakteryzujących rozwój społeczny (tzn. wskaźnik długości życia, wskaźnik wykształcenia) z poziomem PKB na głowę mieszkańca. W części VII omówię rolę instytucji i sposobu sprawowania rządów w czasie przeobrażeń i postaram się wyjaśnić, dlaczego niektóre kraje (zwłaszcza Polska i Słowenia) uzyskały lepsze wyniki niż inne. Skoncentruję się na Polsce, po czym zaproponuję pewne wnioski.

2. Wielka transformacja ustrojowa

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej różnią się znacznie od siebie pod względem osiągnięć gospodarczych, chociaż podejmowały podobne działania zalecane przez organizacje międzynarodowe. Gospodarki tych krajów różniły się także pod względem stopnia centralizacji planowania, a także warunków początkowych. Struktura gospodarek, czyli specjalizacja produkcji, podział pracy, wykorzystywane technologie, wydajność pracy itp., była zróżnicowana, podobnie jak zasady, cele i sam proces planowania, mimo wspólnej przynależności do bloku komunistycznego (Falcetti i in. 2000).

Organizacje międzynarodowe mające swoje siedziby w Waszyngtonie proponowały dla wszystkich tych krajów wspólną gotową receptę. Recepta ta znana jest pod nazwą Konsensusu Waszyngtońskiego (*Washington Consensus*, Williamson 1990). Zdaniem Nutiego (1999), ideologia z nim związana pozwalała na następującą interpretację przemian w dawnych krajach komunistycznych: *transformacja = liberalizacja + prywatyzacja*. Głównym elementem tej recepty było skrytykowane przez Nutiego (1999) przekonanie, że jeżeli zostaną uwolnione ceny,

przedsiębiorstwa państwowe sprywatyzowane, a handel międzynarodowy zostanie zliberalizowany, w byłych krajach komunistycznych zapanuje efektywna gospodarka rynkowa, a naturalną kolejną rzeczą rynki zajmą miejsce centralnych planistów (Sachs 1991). Całość miała uzupełniać restrykcyjna polityka monetarna i fiskalna.

Poglądy ekonomistów na tego rodzaju rozwiązania różnią się diametralnie. Niektórzy krytykują wybór momentu wdrożenia tak drastycznych działań, inni mają zastrzeżenia do wprowadzanych rozwiązań, podczas gdy jeszcze inni kwestionują ich potrzebę i trafność doboru. Tak czy inaczej, działania te spowodowały poważne wstrząsy gospodarcze, prowokując ogromne przeszacowanie kursów walutowych, co z kolei zainicjowało dalsze perturbacje związane z „przestrzeleniem” kursów walutowych. Przegląd zmiennych ekonomicznych znajduje się w tab. 1.

Na początku okresu przejściowego kursy walut w dawnych krajach Europy Środkowej i Wschodniej były zawyżone. Niedługo później zmieniono je decyzją rządu, wskutek czego przez dłuższy czas pozostawały z kolei niedoszacowane. Średnia wartość ceł znacznie spadła (MacBean 2000). Skutkiem tej polityki w niektórych krajach powstały nadwyżki handlowe (jak np. w Polsce w 1990 r.), które wielu ekonomistów uznawało za niepotrzebne (Nuti 1996). W niektórych krajach, jak np. w Polsce czy Republice Czeskiej, recepty na transformację Międzynarodowego Funduszu Walutowego wdrożono przez strategię tzw. terapii szokowej. W innych krajach zdecydowano się na stopniową realizację reform gospodarczych, np. na Węgrzech lub w Słowenii (zob. tab. 7). Mimo to w obu przypadkach celem działania było wprowadzenie gospodarki rynkowej i ograniczenie lub całkowite wyeliminowanie roli państwa w gospodarce.

Warto przy tym podkreślić, że kraje, które przyjęły program stopniowej stabilizacji makroekonomicznej, doszły do wyników podobnych do tych, jakie uzyskały Polska i Republika

Tab. 1. Przeobrażenia: główne zmienne i cele

Zmienne	Cele
cla importowe, dotacje eksportowe, polityka handlowa	konkurencja i integracja
dotacje dla firm i przedsiębiorstw państwowych	konkurencja, prywatyzacja
polityka podatkowa i fiskalna	obniżenie wydatków publicznych i zbilansowanie budżetu
stopy procentowe i polityka monetarna	obniżenie inflacji
orientacja międzynarodowa, reżim walutowy	przyciągnięcie inwestycji zagranicznych, globalna integracja gospodarki
ceny i płace	elastyczne zarobki, ale z kotwicami antyinflacyjnymi; liberalizacja cen

Źródło: badania własne.

Czeska, stosując terapię szokową. Rosja i Bułgaria także zdecydowały się na program terapii szokowej, lecz osiągnęły zdecydowanie negatywne wyniki. Wydaje się to potwierdzać fakt, że polityka makroekonomiczna zależy od kontekstu, czyli od kraju i regionu, w których są realizowane, a ich powodzenie lub przegrana zależą od wielu czynników, w tym uwarunkowań wyjściowych sprzed rozpoczęcia transformacji, stanu instytucji lokalnych, zachowania i reakcji podmiotów gospodarczych na wdrażane działania, kontekstu społecznego i kultury, społecznej akceptacji, unormowań prawnych i zaufania. Ponadto należy stwierdzić, że o ile wyniki gospodarcze Polski zaliczały się do najlepszych wśród gospodarek w okresie transformacji, o tyle tak samo prawdą jest stwierdzenie, iż „Polska nie zrealizowała w pełni terapii szokowej. Chociaż ceny w Polsce zostały uwolnione, większość spośród największych przedsiębiorstw państwowych nie została jeszcze sprywatyzowana” (Lin 2005, s. 241)³.

Krytyka terapii szokowej dokonana przez Kołodkę (1997) oraz innych ekonomistów⁴ nie dotyczy tego, że nie zdecydowano się na stopniowe wprowadzanie reform ustrojowych. Główne zastrzeżenia dotyczą skali wstrząsów gospodarczych i społecznych, a także podejmowania działań, które zupełnie niepotrzebnie

spowodowały trudności gospodarcze i „prze-strzelenie” kursów walutowych. Niektóre spośród elementów pakietu terapii szokowej, takie jak uwolnienie cen, prawne zabezpieczenie własności prywatnej, ujednoclenie kursu walutowego i pewien zakres liberalizacji handlu były konieczne. Jednakże zakres podjętych należało proporcjonalnie dostosować do wyjściowej sytuacji w danym kraju i powinien zostać ogłoszony wcześniej przez rządy. Pozostałe środki, takie jak zmiany instytucjonalne i organizacyjne, regulacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych, otwarcie rynku wewnętrznego na rynki światowe, a w związku z tym na światową konkurencję, organizacja agencji rządowych i gospodarczych, prywatyzacja wielkich przedsiębiorstw państwowych o znaczeniu strategicznym itp., wymagają więcej czasu i informacji. Wreszcie inne środki typowo pragmatyczne, takie jak obniżenie ceł na towary importowane, należy rozważyć w kategoriach wyboru pomiędzy stopniowym a szokowym wprowadzaniem zmian.

Moim zdaniem terapia szokowa była złym rozwiązaniem, choćby dlatego, że brakowało wcześniejszej analizy kosztów i korzyści koniecznej przemiany gospodarki centralnie sterowanej w gospodarkę rynkową. Pozwoliłoby to na dokonanie lepszych wyborów spośród szerszego wachlarza możliwości. „Wielki Wybuch [lub terapia szokowa] nie tylko lekceważy lekcje płynące z historii, nie dostarcza też społecznych ani gospodarczych uwarunkowań koniecznych do stworzenia gospodarki rynko-

³ Opnię tę podziela Bank Światowy (1996), Dąbrowski (2001) i Balcerowicz (1993).

⁴ Na przykład Nuti (1996); Calvo and Coricelli (1993).

wej. Podstawowy błąd polega na przekonaniu o spontanicznym pojawieniu się kapitalizmu i gospodarki rynkowej, gdy tylko zostanie zagwarantowana własność prywatna, ceny zostaną uwolnione, waluta ustabilizowana, i pojawią się nieuregulowane konkurencyjne rynki. Ten błąd spontaniczności stwarza poważne przeszkody dla dyskusji o działaniach, które należy sformułować w udanej strategii transformacji⁵.

Ponadto terapia szokowa z definicji nie uwzględnia społecznych kosztów transformacji. Wręcz przeciwnie, z natury skupia się jedynie na problemach makroekonomicznych. Stąd parametry rozwoju społecznego takie jak wskaźnik długości życia, poziom wykształcenia i standard życia nie są bezpośrednio brane pod uwagę. Podejście oparte na terapii szokowej zakłada stary neoklasyczny paradygmat, zgodnie z którym rozwój pojawia się dopiero jako następstwo stabilizacji w skali makro i wzrostu PKB (Lin 2005).

Podejście oparte na stopniowym wprowadzaniu reform byłoby właściwe w okresie transformacji, jeżeli jego głównym celem byłaby poprawa rozwoju społecznego, instytucje miałyby rangę kluczowych czynników rozwoju, zaś dobre rządy na różnych szczeblach – lokalnym, regionalnym i krajowym – nadawałoby kierunek procesowi transformacji.

Okres przejściowy jest z natury rzeczy etapem bardzo złożonym. W gospodarce rynkowej alokacja kapitału i siły roboczej ma zupełnie odmienny charakter od rozwiązań w gospodarce centralnie sterowanej, a budżety nie są już „miękkie” (Kornai 1986). Wszystkie oficjalne instytucje, takie jak giełda, banki, fundusze inwestycyjne, związki zawodowe, prawa własności, konfederacje pracodawców i inne, są zupełnie nowe. Ich rozwój przebiega powoli, pod wpływem procesu uczenia się poprzez działanie. Z tego powodu terapia szokowa (jeżeli zinterpretujemy ją jako „zespół abstynencyjny”⁶, nie zaś jako zbiór po-

jedynczych działań z koniecznymi kompromisami w zakresie każdej zmiennej) była złą strategią i prawdopodobnie wywołała dokuczliwą recesję na początku lat 90. w Polsce i w kilku innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz w Rosji, a w połowie lat 90. w innych republikach dawnego ZSRR. Chińska strategia stopniowego budowania instytucji rynkowych przez podejmowanie pojedynczych działań zapewniła temu krajowi bardziej trwałą i zrównoważony wzrost gospodarczy⁷.

3. Wielka Recesja

Zdaniem Mundella (1997), na początku lat 90. kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz Wspólnota Niepodległych Państw przeżyły największą recesję zanotowaną w czasach pokojowych w historii gospodarczej Europy. Właśnie wtedy nasiliły się znacznie negatywne zjawiska społeczne, takie jak ubóstwo i bezrobocie. Wielki Kryzys z lat 1929–1930 wywołał podobne zjawisko, lecz o znacznie mniejszym zakresie oddziaływania. Mundell porównał te kryzysy to epidemii dżumy (zwanej Czarną Śmiercią) z XIV wieku. W Polsce, gdzie wystąpiła recesja na mniejszą skalę, PKB spadł niemal o 20%, bezrobocie stale wzrastało, a stopa inflacji osiągnęła katastrofalne rozmiary. Ogólnie rzecz biorąc, byłe kraje komunistyczne cofnęły się przynajmniej o dekadę w rozwoju (Baldwin 1994).

Prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego dla gospodarek w okresie transformacji były błędne, co przyznał nawet S. Gomułka, dawny zwolennik terapii szokowej. Na przykład w Polsce, gdzie terapię szokową zastosowano zgodnie z radami Międzynarodowego Funduszu Walutowego, założenia dotyczące wzrostu PKB przedstawiały się następująco: –3,5% w 1990 roku (w rzeczywistości –11,4%) oraz +3,5% w roku 1991 (w rzeczywistości –7,4%). „Zespół Międzynarodowego Funduszu Walutowego

⁵ Patrz. Kregel, Matzner (1992, s. 35).

⁶ Objawy abstynencyjne to zespół zjawisk fizycznych i psychicznych wiążących się nagłym odstawieniem środków psychoaktywnych.

⁷ W latach 1990–2000 gospodarka Rosji traciła 50% PKB, PKB Chin podwoił się, a PKB Polski wzrósł o 27%.

przygotował szacunki, datowane na 5 grudnia 1989, które przewidywały następujące miesięczne wartości stopy inflacji: 42,6% w styczniu, 16,6% w lutym oraz 4,9% w marcu 1990 roku” (Gomułka 1995, s. 320). W rzeczywistości, w latach 1990–1991 Polska przeżyła skumulowaną recesję i spadek PKB sięgający 18,8%. Jeszcze w 1995 roku inflacja sięgała 27,8%⁸.

Ogólnie rzecz biorąc, wielkiej transformacji towarzyszyła gigantyczna recesja. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej, rozmiary recesji sięgały od 20% do 40% PKB, podczas gdy w krajach byłego ZSRR było jeszcze gorzej. Poziom PKB w niektórych przypadkach spadł aż o 60% (zob. Aneks, tab. B). Jednocześnie ożywienie gospodarcze przyszło szybciej i było bardziej trwałe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej niż w WNP. Po dziesięciu latach przemian jedynie kilku państwom udało się osiągnąć lub przekroczyć poziom PKB z 1989 roku (były to Polska, Węgry, Słowacja oraz Słowenia). Reszta, do której zaliczały się kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz kraje Wspólnoty Niepodległych Państw, nadal znajdowały się poniżej tego poziomu. Powodami tak głębokiego zróżnicowania sytuacji gospodarczej były zróżnicowane warunki wyjściowe, różne polityki i instytucje, a także błędy decydentów (De Vincenti 2002; Nuti 2001).

Svejnar (2002) zastanawia się, czy recesja była nieunikniona lub konieczna. Odpowiedź na tak postawione pytanie jest niełatwa. Zdaniem Janosa Kornaia (1994), recesja z tamtego okresu była nieunikniona. Wynikała z logiki transformacji jako konsekwencja ustrojowych zmian w gospodarce i jej instytucjach. Jednak w piśmiennictwie na tematy gospodarcze recesję tę

z reguły wyjaśnia się współistnieniem kilku powodów:

1. błyskawiczny upadek ważnego komunistycznego bloku handlowego znanego pod nazwą RWPG (Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej) (Nuti 2001),
2. instytucjonalna próżnia powstała po gwałtownym załamaniu się poprzedniego systemu i brakiem jakiegokolwiek zastępczego systemu (Blanchard 1997),
3. błędy towarzyszące alokacji dóbr i czynników produkcji, spowodowane przez niepewność, brak zaufania, przestępczość i chaos na początku procesu transformacji; giełdy nie zdążyły jeszcze powstać, w wyniku czego koszty transakcji i brak informacji na rynku odgrywały ważną rolę (De Vincenti 2002),
4. błędy i zaniedbania przyczyniły się do pogłębienia recesji (Nuti 2001); do błędów popełnionych przez decydentów zaliczają się nadmierne obostrzenia polityki fiskalnej, penalizacja sektora publicznego, przesadna obrona kursu wymiany walut obcych, często wycenianych zbyt wysoko, z bardzo wysoką stopą procentową, utrata rezerw walutowych w celu przeciwdziałania ogromnemu napływowi obcego kapitału przyciągniętego wysokimi stopami procentowymi, ograniczenia i racjonowanie udzielania kredytu; do przeoczeń popełnionych przez nową klasę rządzącą zaliczało się niewypłacanie lub nieterminowe wypłacanie pensji i emerytur w celu ograniczenia deficytu budżetowego, a także nieregulowanie płatności za zakupy publiczne, oraz brak inwestycji publicznych; wszystko to wywołało silną demonetyzację gospodarki i niejednokrotnie powrót do handlu wymiennego,
5. monopolistyczna pozycja rynkowa nowo sprywatyzowanych przedsiębiorstw, które odziedziczyły stare struktury z poprzedniego ustroju gospodarczego bez wcześniejszej restrukturyzacji,
6. lekceważenie roli instytucji, zwłaszcza na początku procesu transformacji: uważano je za nieistotne w procesie zapewnienia rozwoju;

⁸ „Na początku 1991 r. wady programu były już wyraźnie widoczne, lecz nie było czasu na renegocjacje, gdyż 18 marca 1991 r. Klub Paryski zaproponował Polsce natychmiastową redukcję zadłużenia o 30%, czego warunkiem było jedynie realizowanie programu gospodarczego zalecanego przez Fundusz. Warunek ten został spełniony. Redukcja zadłużenia weszła w życie 19 kwietnia 1991” (Gomułka 1995, s. 337).

instytucji publicznych nie zastępowano ani nie tworzono nowych; realizowano standardowe rozwiązania (zawarte np. w Konsensusie Waszyngtońskim), posłusznie stosowano się do międzynarodowych wytycznych; kultura, kapitał społeczny, krajowe normy i wartości zostały po prostu zlekceważone; teoria trajektorii rozwojowej została uznana za nieistotną itp.⁹

Ponadto, jak zauważył De Vincenti (2002), spadek produkcji wywołany nagłą likwidacją przedsiębiorstw państwowych, spadek poziomu zatrudnienia oraz poziomu globalnego popytu przyczyniły się do wzrostu stopy inflacji. Dlatego keynesowskie błędne koło doprowadziło do zapaści gospodarczej w dawnych krajach bloku komunistycznego. Można więc stwierdzić, że zaproponowane przez Keynesa rozwiązania należało wdrożyć, aby poradzić sobie z tak wywołaną recesją.

4. Społeczne koszty transformacji

W pierwszych latach transformacji najważniejszym celem rządu pokomunistycznego było osiągnięcie stabilizacji makroekonomicznej (Balcerowicz 1993), walka z inflacją, ograniczenie długu, uwolnienie cen, zbilansowanie budżetu oraz prywatyzacja. Wszystkie te cele uznane zostały za konieczne przez organizacje międzynarodowe i przedstawicieli głównego nurtu myśli ekonomicznej w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego. Mimo to, osiągnięte wyniki nie wystarczały do pobudzenia długoterminowego i zrównoważonego wzrostu.

Gospodarki w okresie transformacji cierpią na bardzo wysoką stopę bezrobocia (zob. Aneks, ryc. 2), rosnący wskaźnik nierówności społecznej (mierzony wskaźnikiem Giniego), wysokim wskaźnikiem ubóstwa (które, zdaniem OECD, objęło znaczny odsetek pracowników najemnych), długo utrzymujące się saldo ujemne na rachunku obrotów bieżących

i wysokie zadłużenie zagraniczne. Towarzyszy im rozrost „szarej strefy” gospodarczej i wysoki poziom korupcji (Kaufmann i in. 1995). Oczywiście, w krajach w okresie transformacji sytuacje były znacznie zróżnicowane. Widać wyraźnie, że wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej najbardziej zaawansowanych na drodze reform Węgry, Republika Czeska, Estonia, Słowacja oraz Słowenia zanotowały wzrost PKB na mniejszą skalę niż w Polsce, lecz mają także niższą stopę ubóstwa, niższy poziom nierówności społecznej, niższą stopę bezrobocia, niższy poziom korupcji i mniejszy zakres „szarej strefy”. Można to częściowo wyjaśnić faktem, że Polska, w pierwszej połowie lat 90. realizowała bardzo skrajną wersję terapii szokowej, pragnąc szybko doprowadzić do stabilizacji makroekonomicznej, co jednak dało w wyniku załamanie gospodarcze, wzrost bezrobocia i zmniejszenie siły nabywczej ludności (Kołodko, Nuti 1997).

W okresie przejściowym zanotowano dramatyczne zubożenie sporej części ludności. W 1989 roku około 14 milionów ludzi w krajach realizujących przemianę ustrojową musiało przeżyć za równowartość 4 USD dziennie. W połowie lat 90. ludzi w takim położeniu było już około 147 milionów (UNDP, 2000, s. 12). Nie wszystkie grupy społeczne skorzystały na przemianach gospodarczych. Dzisiaj, zwłaszcza w krajach byłego ZSRR, standard życia większości ludzi jest niższy niż przed rokiem 1989. Zubożenie ludności jest konsekwencją kryzysu gospodarczego z początku i połowy lat 90., drastycznego spadku produkcji przemysłowej, gwałtownego wzrostu poziomu bezrobocia, zmniejszenia się realnych zarobków i zwiększenia nierówności dochodowych. Jednakże wzrost poziomu ubóstwa przebiegał różnie w różnych krajach (Rumińska-Zimny 1997).

Stosunkowo największe ubóstwo panuje w krajach byłego ZSRR, gdzie jego wyjściowy poziom i tak był już znaczny, podczas gdy w Słowenii, na Węgrzech, w Republice Czeskiej i Słowacji wzrost poziomu ubóstwa był stosunkowo niewielki, w granicach 6–9%

⁹ Patrz Kregel, Matzner (1992); Murrell (1992).

(UNICEF 1995¹⁰). Spośród krajów Europy Środkowej i Wschodniej, wysoki poziom ubóstwa notuje się także w Polsce, Rumunii i Bułgarii. Kraje bałtyckie i słowiańskie kraje WNP doświadczyły znacznego wzrostu poziomu ubóstwa. W azjatyckich republikach Wspólnoty Niepodległych Państw, gdzie przed rokiem 1989 poziom ubóstwa był już stosunkowo wysoki, po zainicjowaniu przemian ustrojowych osiągnął on dramatyczne proporcje. Dane statystyczne pokazują, że 80–90% ludności Tadżykistanu żyje w biedzie. W krajach kaukaskich sytuację ludności pogarszają jeszcze konflikty zbrojne. UNICEF (1995) szacuje, że poziom ubóstwa w Armenii i Azerbejdżanie oscyluje około 65%. W Gruzji przeciętny poziom płac (5 USD miesięcznie) jest znacznie niższy od granicy ubóstwa, którą określa się na poziomie 31 USD miesięcznie (Rumińska-Zimny 1997).

Można więc zauważyć, że mimo iż Polska radziła sobie znakomicie w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, jeżeli chodzi o stabilizację gospodarki w skali makro,

nadal trapi ją wiele problemów społecznych. Stały wzrost poziomu ubóstwa został wywołany przez załamanie PKB, drastyczny spadek płac realnych i nasilenie się nierówności społecznych. Po roku 1992 poziom ubóstwa ustabilizował się na dość wysokim poziomie, lecz nierówność nadal narastała, spowodowana wieloma czynnikami, takimi jak liberalizacja, prywatyzacja i zróżnicowanie płac. Następujący po tym okresie szybkiego rozwoju wywołał znaczne zróżnicowanie poziomu płac pomiędzy pracownikami wykwalifikowanymi i niewykwalifikowanymi (Rutkowski 1996). To samo można powiedzieć o Bułgarii, Rumunii i o krajach nadbałtyckich, które notują najgorsze wskaźniki społeczne wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej (czyli stopę bezrobocia, stopę ubóstwa oraz nierówność społeczną). Wskaźniki te osiągają analogiczne poziomy jak w Polsce.

Dynamika współczynnika Giniego pokazuje stały wzrost nierówności w pierwszym okresie przemian w Polsce, gdy wdrażano terapię szokową. W drugim okresie transformacji współczynnik ten miał bardziej stabilną wielkość¹¹.

Tab. 2. Wskaźnik ubóstwa za rok 1995 w wybranych krajach (w % ludności)

Polska	18,3
Węgry	9,3
Słowacja	6,7
Republika Czeska	6,1
Dawne Niemcy Wschodnie	6,6
Estonia, Litwa, Ukraina i Rosja	46
Mołdawia	65
Białoruś, Łotwa	23
Uzbekistan, Kazachstan, Turkmenistan	50
Kirgistan	76

Źródło: UNICEF 1995.

¹⁰ Wskaźnik UNICEF minimum socjalnego wynosi 60% niskich dochodów. Te ostatnie zostały zdefiniowane jako 35–60% średniej płacy z 1989 r. W ten sposób minimum socjalnego nie mierzy się w kategoriach bezwzględnych, lecz odzwierciedla ono uwarunkowania konkretnych krajów. Faktyczny poziom minimum socjalnego w przeliczeniu na parytet siły nabywczej wynosi 4 USD dzien-

nie (sugerowany w: Milanovic 1996) będzie zbyt niski dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, natomiast zbyt wysoki dla krajów WNP.

¹¹ Jak zobaczymy w części VII, w drugim okresie przemian Polska zaczęła realizować bardzo prospołeczną strategię transformacji opartą na świadomości roli instytucji.

Tab. 3. Dynamika współczynnika Giniego w latach 1988–2001 w wybranych krajach (w %)

	1988	1995	2001
Polska	25,6	32,1	33
Czechy	19,4	25,8	27
Węgry	21	24,2	26

Źródło: UNDP, *Human Development*.

Analogiczna sytuacja występuje w innych krajach realizujących terapię szokową – w Republice Czeskiej i na Węgrzech. Zmiany wprowadzane stopniowo były natomiast zorientowane bardziej prospołecznie i z większą świadomością roli instytucji.

Gospodarczy okres przejściowy okazał się bardzo kosztowny w kategoriach społecznych, szczególnie dla krajów byłego ZSRR. W krajach tych, podobnie jak w państwach powstałych po rozpadzie Jugosławii, tragiczne wojny domowe, nienotowany wcześniej wzrost przestępczości przyczyniły się do niesamowitego chaosu gospodarczego. Niemal we wszystkich krajach Wspólnoty Niepodległych Państw stosowano się ściśle do Konsensu Waszyngtońskiego. Prawie zupełnie zabrakło w nich polityki społecznej i instytucjonalnej, która pozwalałaby na zaplanowanie i realizację właściwych polityk, ochronę osób słabszych i uboższych, a także skuteczne rozwiązywanie konfliktów. Gwałtowne wprowadzenie gospodarki rynkowej i kres polityki społecznej, państwa opiekuń-

czego oraz redystrybucji dochodów wywołały wzrost ubóstwa, nierówności i stopy bezrobocia (Adam 1999).

W bardzo interesującym artykule Kowalik (2001) stwierdza, że nawet najlepiej radzące sobie gospodarki w okresie transformacji nadal borykają się z wieloma problemami społecznymi, które starsi członkowie Unii Europejskiej dawno temu wyeliminowali lub zdecydowanie zredukowali ich zasięg. Odnosi się tu do wzrostu poziomu ubóstwa, nierówności, korupcji, dyskryminacji ze względu na płeć, wysokiego bezrobocia, ubóstwa wśród rolników i robotników, zróżnicowania i wzrostu rozbieżności dochodów pomiędzy różnymi regionami tego samego kraju. Najgorzej radzące sobie gospodarki w okresie transformacji bardziej dotkliwie odczuwają skutki tych problemów społecznych, a dokonywane przez nie przeobrażenia wydają się jeszcze bardziej negatywnie wpływać na takie wskaźniki demograficzne jak średnia długość życia, poziom wykształcenia i standard życia.

Powyższe uwagi upoważniają do ogólnego spostrzeżenia, iż bilans transformacji i kosztów społecznych w kategoriach bezrobocia, ubóstwa, zmniejszenia poziomu dobrostanu oraz wzrostu poziomu nierówności jest niejednoznaczny. „Przemiany gospodarcze w dawnych krajach komunistycznych charakteryzowały się przejściem od centralnie sterowanej gospodarki do niedorozwoju w czystej postaci, z nadzieją, lecz bez pewności osiągnięcia szybszej ścieżki

Tab. 4. Współczynnik Giniego w roku 2004 (w %)

Słowenia	28,04	Bułgaria	31,09	Armenia	37,09
Republika Czeska	25,04	Federacja Rosyjska	45,06	Turkmenistan	40,08
Estonia	37,02	Macedonia	28,02	Azerbejdżan	36,05
Polska	31,00	Białoruś	30,04	Gruzja	36,09
Węgry	24,04	Albania	28,02	Uzbekistan	26,08
Litwa	31,09	Bośnia i Hercegowina,	26,02	Kirgistan	29,00
Słowacja	25,08	Rumunia	30,03	Republika Mołdawii	36,02
Chorwacja	29,00	Ukraina	29,00	Tadżykistan	34,07
Łotwa	32,04	Kazachstan	31,03		

Źródło: UNDP, *Human Development Report 2004*.

rozwojowej ku prosperity wysokorozwiniętych krajów gospodarki rynkowej” (Nuti 1999).

5. Podejście oparte na koncepcji rozwoju społecznego

Przekonanie, że wskaźnik produktu krajowego brutto (PKB) stanowi bezwzględnie i wiarygodną miarę rozwoju gospodarczego kraju bywa często krytykowane przez ekonomistów. Osiągnięcia i wyniki krajów w okresie transformacji w kategoriach PKB mogą drastycznie różnić się od podstawowych wskaźników rozwoju społecznego (Noorbakhsh 1996; Costantini and Monni 2005). Morris (1979) był jednym z pierwszych, którzy opracowali wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego („wskaźnik fizycznej jakości życia”), który opiera się na trzech innych wskaźnikach: śmiertelności niemowląt, umiejętności czytania ze zrozumieniem i pisanie oraz oczekiwanej średniej długości życia. Organizacja Narodów Zjednoczonych zawsze interesowała się poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego różnych krajów. Zdaniem ONZ jest jasne, że rozwój nie oznacza wzrostu. W latach siedemdziesiątych ONZ zapoczątkowała analizę odmiennego podejścia do rozwoju gospodarczego, według którego kraje rozwijające się mają obowiązek zaspokoić pewne „podstawowe potrzeby” własnych obywateli poprzez realizację polityki społecznej (Streeten 1979). Późniejsze prace teoretyczne autorstwa Amartya Sena (1985) i jego podejście oparte na potencjale (capability approach) okazały się kluczowe dla dalszych badań nad wskaźnikami rozwoju. W roku 1990 Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) opubli-

kował swój pierwszy raport na temat rozwoju społecznego, w którym zaprezentowano złożony wskaźnik rozwój społecznego (Human Development Index – HDI).

Wiele danych empirycznych pokazuje, że zarówno w krajach rozwijających się, jak i w gospodarkach wysokorozwiniętych współlistniają stosunkowo wysoki poziom PKB na głowę mieszkańca z bardzo niskimi wskaźnikami rozwoju społecznego, takimi jak umiejętność czytania i pisanie, dostęp do wody pitnej, wskaźnik śmiertelności niemowląt, wskaźnik długości życia, wykształcenie itp. Częściowo jest to spowodowane nierównym podziałem bogactwa. I odwrotnie, istnieją przypadki stosunkowo niskiego poziomu PKB na głowę mieszkańca współlistniającego z wysokimi wskaźnikami rozwoju w krajach, w których podział dochodu narodowego jest bardziej sprawiedliwy (Ray 1998). Na przykład w Gwatemali PKB w przeliczeniu na głowę mieszkańca jest wyższy niż w Sri Lance, lecz nierówność społeczna w Gwatemali jest znacznie wyższa. W Sri Lance wskaźniki rozwoju przedstawiają się znacznie lepiej niż w Gwatemali.

Można cytować wiele tego rodzaju przykładów. Podobne rozbieżności pomiędzy poziomem PKB na głowę mieszkańca i wskaźnikami rozwoju obserwuje się nawet w krajach uprzemysłowionych, w których zasoby do podziału są znacznie większe. Jak widać, zanotowane przez UNDP wartości wskaźników rozwoju społecznego w odniesieniu do poziomu PKB wcale nie są aż tak przypadkowe (UNDP 1999).

Wskaźnik rozwoju społecznego opracowany przez UNDP ma charakter złożony. Stanowi kombinację dwóch niedochodowych wymiarów

Tab. 5.

Wskaźnik/kraj	Sri Lanka	Gwatemala
Wskaźnik długości życia (w latach)	72	65
Wskaźnik śmiertelności niemowląt (na 1000 urodzeń żywych)	18	48
Dostęp do wody (w % populacji)	60	62
Umiejętność czytania i pisanie u dorosłych (w %)	89	54

życia ludzkiego i jednego wymiaru dochodowego. Przyjmuje wartości pomiędzy 0 i 1. Pierwszy z wskaźników składowych, wskaźnik długości życia w chwili narodzin, zawiera w sobie także śmiertelność niemowląt. Drugi określa osiągnięte wykształcenie, które stanowi połączenie wykształcenia podstawowego, średniego i uniwersyteckiego oraz umiejętności czytania i pisanja wśród dorosłych. Trzecim elementem jest skorygowany wskaźnik PKB, który odzwierciedla dochód na głowę mieszkańca mierzony w jednostkach parytetu siły nabywczej (PSN) i wyrażony w USD (UNDP, 1990).

Według definicji UNDP, rozwój społeczny to proces poszerzania możliwości wyboru dostępnych obywatelom danego kraju, który osiąga się dzięki poszerzaniu możliwości działania i funkcjonowania (Sen 1999). Aby rozwijać potencjał człowieka, niezbędne są instytucje. Instytucjonalne działania polityczne pozwalają na poprawę możliwości w trzech podstawowych wymiarach rozwoju społecznego, tzn. długiego i zdrowego życia, odpowiedniego wykształcenia i godziwej stopy życiowej. Jeżeli te trzy podstawowe elementy nie zostaną osiągnięte, wiele możliwości wyboru staje się dla ludzi po prostu niedostępnych (UNDP 1999). Podejście to zakłada, że rozwój społeczny determinuje wzrost gospodarczy. W 1975 roku ubogie kraje takie jak Chiny, Sri Lanka i Indonezja miały stosunkowo wysoki poziom rozwoju społecznego i bardzo niski poziom PKB w przeliczeniu na głowę mieszkańca. Ekonomiści zajmujący się problematyką rozwoju przeważnie zgadzają się, że to właśnie wyższy poziom rozwoju społecznego umożliwił tym krajom zwiększenie dynamiki wzrostu gospodarczego (UNDP 2004). Obecnie wyżej wymienione kraje notują stosunkowo wysokie wartości PKB na głowę mieszkańca w porównaniu z innymi krajami rozwijającymi się. Dla porównania, w 1975 inne ubogie kraje, jak Pakistan, Ghana czy Nigeria miały bardzo niski poziom rozwoju społecznego i po 25 latach nadal są biedne, co potwierdza bardzo niski poziom PKB na głowę mieszkańca (UNDP 2004).

Niewątpliwie związek między rozwojem społecznym i wzrostem gospodarczym nie jest automatyczny. Wiele spostrzeżeń wzajemnie sobie przeczy, co przyczynia się do powstawania licznych kontrowersji. Zaobserwowano stabilny lub wzrastający poziom rozwoju społecznego, któremu towarzyszył upadek gospodarczy lub rozwój społeczny w kierunku odmiennym od wzrostu gospodarczego. Na przykład Botswana zanotowała dobre tempo wzrostu gospodarczego, któremu w latach 1975–2002 towarzyszyło obniżenie poziomu rozwoju społecznego ze względu na pogarszające się wskaźniki długości życia i ogólnego stanu zdrowia ludności. W kolejnej części pracy streszczę moją hipotezę o istnieniu związku przyczynowego pomiędzy rozwojem społecznym i wzrostem PKB w odniesieniu do gospodarek w okresie transformacji. Przedstawiciele głównego nurtu myśli ekonomicznej argumentują, że PKB jest najlepszym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi, lecz nawet oni nie mogą zaprzeczyć istnieniu poważnych dowodów na wzrost gospodarczy, któremu nie towarzyszy rozwój społeczny¹². Dlatego wydaje się, że wielowymiarowy wskaźnik rozwoju społecznego, w którym PKB stanowi tylko jeden z kilku elementów, najlepiej charakteryzuje rozwój społeczny w najszerszym znaczeniu tego słowa.

6. Rozwój społeczny i wzrost gospodarczy w krajach realizujących programy transformacji

Piśmiennictwo na temat gospodarek w okresie przekształceń ustrojowych, oprócz analizy ubóstwa i kosztów społecznych, zasadniczo nie poświęca zbyt wiele uwagi zagadnieniom rozwoju społecznego. Poziom rozwoju społecznego w gospodarkach w okresie transformacji bywa stosunkowo wysoki ze względu na wcześniejsze inwestycje poczynione w wymiarze społecznym przez poprzedni system. Niemniej jednak pro-

¹² Więcej szczegółów na temat tej dyskusji można znaleźć w: Anand, Harris (1994); Desai (1991); Naqvi (1995); Srinivasan (1994); Streeten (1994).

ces transformacji wywarł wpływ na niedochodowe wymiary ludzkiego życia, często powodując znaczne pogorszenie głównych wskaźników (Rumińska-Zimny 1997). Na przykład we wszystkich krajach wzrósł wskaźnik śmiertelności, a wskaźnik długości życia spadł szczególnie we Wspólnocie Niepodległych Państw i państwach nadbałtyckich. Drugi wymiar wskaźnika rozwoju społecznego, czyli dostępność wykształcenia, także spadł. Po roku 1989 wydatki publiczne na oświatę zmniejszyły się w ślad za spadkiem PKB, co dało w wyniku pogorszenie systemu publicznej edukacji. Podobne zjawisko dotyczyło wydatków na ochronę zdrowia, które w wielu krajach spadły z powodu gwałtownego obniżenia się PKB. Ponadto braki inwestycyjne i technologiczne w tym sektorze przyczyniły się do pogorszenia dość wysokiego standardu opieki w poprzednim systemie. Obecnie na usługi i ich jakość negatywny wpływ wywiera przestarzała infrastruktura, niedoinwestowanie szpitali, sprzętu medycznego itp. Niejednokrotnie częściowa lub całkowita prywatyzacja usług zdrowotnych spowodowały powstanie systemu opieki zdrowotnej gorszej jakości. Ludzie o niskich dochodach stracili na transformacji. Ogólnie rzecz biorąc, nie mogą sobie pozwolić na droższe i bardziej nowoczesne prywatne usługi zdrowotne.

Tutaj także można zaobserwować duże różnice pomiędzy krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz Wspólnotą Niepodległych Państw, dlatego konieczne są dalsze szczególne obserwacje. Przede wszystkim gospodarki w okresie transformacji mogą się pochwalic średnim poziomem rozwoju społecznego (0,796) powyżej średniej światowej (0,729). Poziom wskaźnika jest wyższy od poziomu notowanego we wszystkich krajach z wyjątkiem państw OECD (0,911), co jest pozostałością inwestycji poczynionych jeszcze w czasach komunizmu. Jednak w odróżnieniu od krajów rozwijających się, w gospodarkach w okresie transformacji wskaźnik rozwoju społecznego nie oddaje wszystkich wymiarów rozwoju i indywidualnej percepcji jakości życia, ponieważ brak w nim

jednej ważnej zmiennej, tzn. stopy bezrobocia. O ile jej pominięcie można tolerować w krajach rozwijających się, trudno to uzasadnić w dawnych krajach komunistycznych, w których przed rokiem 1989 poziom bezrobocia był bardzo niski i gwałtownie wzrósł na początku procesu transformacji¹³.

Po drugie, zróżnicowane warunki wyjściowe poszczególnych gospodarek w okresie transformacji dotyczyły zarówno poziomu rozwoju społecznego oraz PKB na głowę mieszkańca.

Po trzecie, kraje, które wdrożyły politykę instytucjonalną, politykę społeczną i zapobiegły niesprawności rządzenia, wypełniając początkową próżnię władzy, podwyższyły swój poziom rozwoju społecznego. Kraje o wyższym poziomie rozwoju społecznego radziły sobie lepiej w kategorii wzrostu PKB i uzdrowienia gospodarki niż kraje o niższym poziomie rozwoju społecznego (zob. tab. 9). Dlatego wyższy poziom rozwoju społecznego wydaje się jedną z głównych przyczyn szybszego wzrostu gospodarczego. Kraje, które nie wdrożyły tego rodzaju polityki instytucjonalnej, nie zanotowały wzrostu poziomu rozwoju społecznego, a wzrost gospodarczy nie był ani szybki, ani wystarczający do odzyskania poziomu PKB na głowę mieszkańca sprzed 1989 roku (zob. Aneks: tabela współczynników rozwoju społecznego).

Jest to nader ciekawe spostrzeżenie potwierdzone prostym modelem regresyjnym. Używając metody najmniejszych kwadratów, zauważyłem, że PKB na głowę mieszkańca (wyrażony w USD przy zastosowaniu parytetu siły nabywczej) wykazuje silną korelację pozytywną ze wskaźnikiem rozwoju społecznego. W poniższej regresji wykorzystałem wskaźnik długości życia oraz wskaźnik wykształcenia jako zmienne niezależne wobec rozwoju społecznego, zaś wskaźnik PKB jako zmienną zależną. Nie prowadziłem analizy regresyjnej PKB i HDI (z HDI jako jedynym regresorem), ponieważ mógł-

¹³ Ten rodzaj krytyki może stać się bodźcem dla dalszych badań w tym kierunku. Jak twierdzi Sen (1987), w niektórych przypadkach zwykły HDI nie uwzględnia wszystkich wymiarów rozwoju.

by zająć problem korelacji zwrotnej (ponieważ PKB jest jednym z trzech wymiarów uwzględnionych w obliczaniu HDI). Nasz wynik wydaje się wskazywać na bardzo jasny związek przyczynowy pomiędzy wskaźnikiem rozwoju społecznego i PKB tym sensie, że pierwszy determinuje drugi¹⁴.

Aby potwierdzić hipotezę przyczynowości kierunkowej i otrzymane wyniki, przynajmniej w odniesieniu do gospodarek krajów w okresie transformacji, przeprowadziłem test przyczynowy Grangera, którego wyniki okazały się bardzo zachęcające. Szczególnie że, jak pokazuje tabela poniżej, dwie hipotezy zerowe: wskaźnik wykształcenia i wskaźnik długości życia nie wpływają na PKB, nie mogą zostać przyjęte. Pozostałe dwie hipotezy zerowe – PKB nie determinuje wykształcenia i wskaźnika długości życia zostają jednak przyjęte.

Ponadto regresja odwrotna ze wskaźnikiem PKB jako zmienną zależną i wymiarami rozwoju społecznego (wskaźnik długości życia

oraz wykształcenia) jako zmiennymi zależnymi, rozpatrywane pojedynczo są mniej istotne. Obserwujemy znacznie mniejszą wartość R^2 , niższy poziom wartości „p” oraz niższe wielkości współczynników w obu regresjach w porównaniu z poprzednią.

Co ciekawe, tendencja zmienności wskaźnika rozwoju społecznego podczas transformacji jest bardzo heterogeniczna i zależy od realizowanej polityki oraz instytucji (zob. tab. 9). Na przykład w Polsce wskaźnik rozwoju społecznego w pierwszym okresie transformacji (lata 1990–1995) wzrósł z 0,802 do 0,816, podczas gdy pod koniec drugiej fazy transformacji (w 2002 roku), osiągnął wartość 0,85. Uważam, że stało się to dzięki temu, iż w drugiej fazie transformacji wprowadzono właściwie realizowaną politykę instytucjonalną, mechanizmy rządzenia oraz działania prospołeczne. Program ten znany był pod nazwą „Strategii dla Polski”. Działania realizowane w jego ramach umożliwiły przezwycięzenie niekorzystnych tendencji z pierwszego okresu

Tab. 6. Wykształcenie i wskaźnik długości życia a PKB (2002)

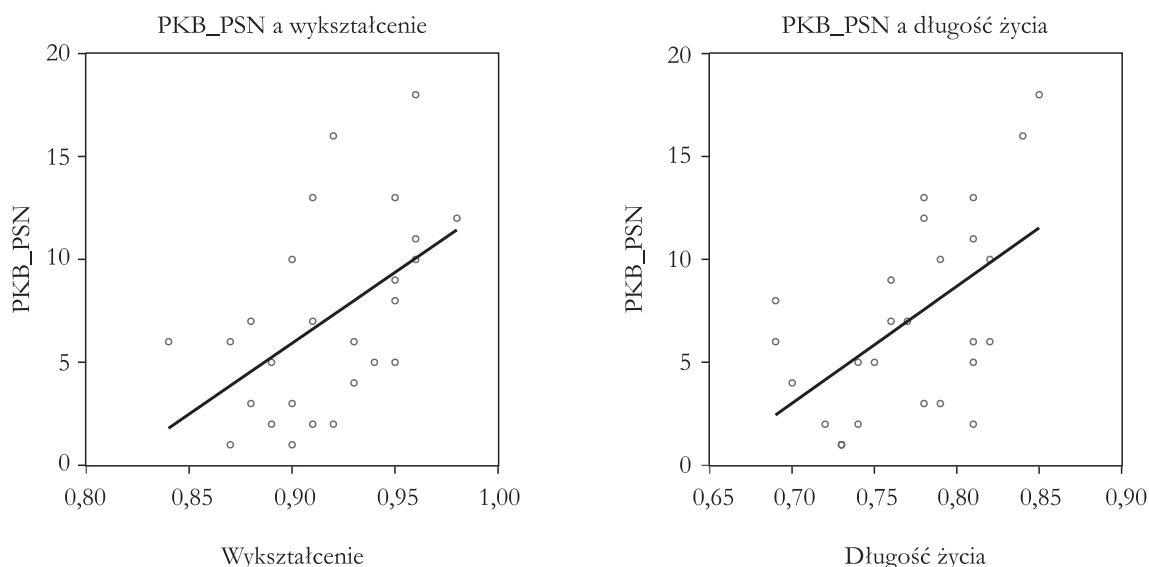
Zmienna zależna: PKB na głowę mieszkańca (w USD, PSN)			
Metoda: najmniejszych kwadratów			
Liczba obserwacji: 26			
Zmienna	Współczynnik	Odczylenie standardowe	Wartość p
Wskaźnik długości życia	1,661743	0,414746	0,0006*
Wskaźnik wykształcenia	2,127335	0,538301	0,0006*
Stała	-2,563643	0,627456	0,0005*
Skorygowany kwadrat R 0,545264			

* Poziom istotności wynosi 1%.

Źródło: opracowanie własne autora.

¹⁴ Dyskusja na tym polu jest dość ożywiona i pełna kontrowersji. Do podobnych wniosków doszli np. Desai (1991); Naqvi (1995); Boozer i in. (2003). O ile Anand i Harris (1994) oraz Srinivasan (1994), również uważają PKB za dobry wskaźnik rozwoju społecznego, o tyle Ranis i in. (2000) uznają, że PKB i HDI są konsekwentnie skorelowane w obu kierunkach. Jednak i oni dochodzą do wniosku, że w kategoriach polityki priorytet sekwencyjny powinien przypadać HDI. W przypadku gospodarek

w okresie transformacji przeanalizowałem korelację pomiędzy HDI i PKB, która wydaje się zmierzać zasugerowaną przeze mnie stronę. Oczywiście nie chcę wyciągać daleko idących wniosków na podstawie prostych badań porównawczych krajów, że HDI po prostu determinuje PKB. Wzajemna relacja obu wskaźników może wszak zależać od wymiarów rozwoju społecznego oraz od innych indywidualnych czynników specyficznych dla pewnych krajów oraz od instytucji.



Ryc. 2. Rozrzut regresji

Źródło: opracowanie własne autora.

Tab. 7. Test Grangera

Parzyste testy przyczynowe Grangera		
Liczba obserwacji: 26		
Hipoteza zerowa:	Rozkład F	Prawdopodobieństwo
WYKSZTAŁCENIE nie wpływa na poziom PKB	0,07391	0,92902**
PKB nie wpływa na poziom WYKSZTAŁCENIA	5,17497	0,01607*
DŁUGOŚĆ ŻYCIA nie wpływa na poziom PKB	0,25266	0,77930**
PKB nie wpływa na poziom DŁUGOŚCI ŻYCIA	3,70301	0,04385*

* Poziom istotności wynosi 5%.

** Nieistotne.

Źródło: opracowanie własne autora

transformacji – załamania gospodarczego, które zostało przypuszczalnie wywołane, przynajmniej po części, realizacją programu terapii szokowej.

Na Węgrzech, podobnie jak w Słowenii, od początku przyjęto i realizowano zasadę stopniowego wprowadzania zmian w polityce makroekonomicznej, co umożliwiło wprowadzenie właściwych instytucji i działań politycznych, dzięki czemu uniknięto zjawiska „próżni władzy” (*power vacuum*), które zaobserwowano w innych krajach podejmujących transformację.

Tabela 9 pokazuje różne rodzaje działań makroekonomicznych, jakie podejmowano w gospodarkach w okresie transformacji w latach 1990–2000.

Słowenia, Polska, Węgry oraz, do pewnego stopnia, Republika Czeska, to kraje, w których najkorzystniej przedstawiają się tendencje przebiegu wskaźników rozwoju społecznego. W rezultacie zanotowały one szybszy wzrost PKB, który do roku 2000 powrócił do poziomu sprzed 1989 roku bądź nawet go przekroczył.

Tab. 8. Regresja odwrotna: PKB a rozwój społeczny

Zmienna zależna: wskaźnik wykształcenia				Zmienna zależna: wskaźnik długości życia			
Metoda: najmniejszych kwadratów				Metoda: najmniejszych kwadratów			
Liczba obserwacji: 26				Liczba obserwacji: 26			
Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	Wartość p	Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	Wartość p
PKB	0,190107	0,048105	0,1006**	Wykształcenie	-0,639671	0,233741	0,1118**
Życie	-0,384008	0,140319	0,1118**	PKB	0,247367	0,061739	0,1006**
C	1,086289	0,097021	0,0000*	C	1,193062	0,198133	0,0000*
Skorelowany R ² 0,366889				Skorelowany R ² 0,373947			

* Poziom istotności wynosi 1%.

** Nieistotne.

Źródło: opracowanie własne autora.

Tab. 9. Transformacja ustrojowa i działania makroekonomiczne

Kraje	Rodzaj stabilizujących działań makroekonomicznych
Niemcy Wschodnie	Natychmiastowe zjednoczenie z RFN (szczególna odmiana terapii szokowej).
Polska, Czechy, Słowacja, Estonia, Łotwa	Szybkie reformy, punktem wyjścia stabilizacja makroekonomiczna, prywatyzacja, liberalizacja i otwarcie handlu (program terapii szokowej).
Węgry i Słowenia	Stopniowa stabilizacja makroekonomiczna, silne ramy instytucjonalne, stopniowa prywatyzacja.
Bułgaria i Albania	Reformy rozpoczęte z dużym opóźnieniem, lecz potem realizowana terapia szokowa, korupcja.
Rumunia i Rosja	Reformy rozpoczęte, później przerwane, nieskoordynowane, złe zarządzanie, korupcja.
Ukraina i Białoruś	Brak reform lub niewystarczający zakres, hiperinflacja, niestabilne gospodarki i polityka, korupcja.
Kraje byłej Jugosławii (oprócz Słowenii), inne kraje byłego ZSRR (Gruzja, Armenia, Azerbejdżan)	Konflikty militarne, wojny domowe, niestabilność świata polityki i gospodarki, brak reform, wyjątek: Chorwacja, która później zaczęła i z powodzeniem realizowała program transformacji.
Azjatyckie Republiki Wspólnoty Niepodległych Państw (dawnego ZSRR)	Niestabilność polityczna, brak reform, dłuższa i głębsza recesja, korupcja.

Źródło: Lavigne (1999).

W latach 1991–1997 Słowenia, Węgry i Polska podjęły działania prospołeczne oraz stworzyły instytucje, dzięki którym wzrostowi wskaźnika rozwoju społecznego towarzyszył wzrost PKB. Jednak rozwój społeczny nie we wszystkich krajach zbiegał się z wzrostem PKB w okresie transformacji (zob. także aneks: ryc. 1). Wręcz przeciwnie, dowody empiryczne są dość zróżnicowane i kontrowersyjne, co obrazują dane w tab. 10.

Prosty model regresyjny zastosowany do powyższych danych pokazuje silną korelację pomiędzy średnim rocznym wzrostem PKB w latach 1990–2002 i procentową zmianą wskaźnika rozwoju społecznego w tym samym okresie¹⁵.

Idąc tropem rozumowania przedstawicielei głównego nurtu ekonomii (PKB jest dobrym

¹⁵ Jednak w tym przypadku na korelację wyników może wpływać fakt, że jednym z elementów wskaźnika rozwoju społecznego jest wskaźnik PKB.

Tab. 10. Wzrost PKB i zmienność wskaźnika rozwoju społecznego

	Średni roczny wzrost PKB 1990–2002	% zmiana wskaźnika rozwoju społecznego (1990–2002) ¹⁶		Średni roczny wzrost PKB 1990–2002	% zmiana wskaźnika rozwoju społecznego (1990–2002)
Słowenia	4,2	0,048* ↑↑	Albania	6	0,101 ↓↑↑
Czechy	1,4	0,028* ↑	Bośnia i Hercegowina	b.d.	b.d. ↓↓
Estonia	2,3	0,042 ↓↑	Rumunia	-0,8	0,008 ↓ =
Polska	4,2	0,056 ↑↑	Ukraina	-6	-0,027 ↓↓
Węgry	2,4	0,048 ↑↑	Kazachstan	-0,7	-0,001 ↓↓
Litwa	0,3	0,022 ↓↑	Armenia	-1,1	0,003 ↓↓ =
Słowacja	2,1	b.d. ↓↑	Turkmenistan	0,4	b.d. ↓↑
Chorwacja	2,1	0,028 ↓↑	Azerbejdżan	-2,4	b.d. ↓↓ =
Łotwa	0,2	0,019 ↓↑	Gruzja	-3,9	b.d. ↓↓ =
Bułgaria	-2	0,001 ↓ =	Uzbekistan	0,5	0,031* ↓↑
Federacja Rosyjska	-2,4	-0,022 ↓↓	Kirgistan	-3,2	b.d. ↓↓
Macedonia	-0,7	b.d. ↓↓	Mołdawia	-6,9	-0,081 ↓
Białoruś	0,2	0,006 ↑	Tadżykistan	-8,1	-0,071 ↓↓

* % zmiana wartości HDI (1995–2002).

Źródło: UNDP, *Human Development Report 2004, Transition Report 2004*.

prognostykiem rozwoju społecznego: PKB → HDI)¹⁷, spodziewałbym się ujrzeć zagęszczenie danych w prawej górnej i lewej dolnej części ryc. 2 (kropki oznaczają wskaźnik wykształcenia, zaś trójkąty – wskaźnik długości życia). Spostrzeżenia obejmują 26 krajów w okresie transformacji. Zamiast tego widzimy zbiór danych w części środkowej diagramu, a nawet w „niewłaściwej” jego części, na przykład, wysoki wskaźnik PKB towarzyszący niskiemu wskaźnikowi długości życia (prawa dolna część diagramu). Mniejsza liczba wartości znaj-

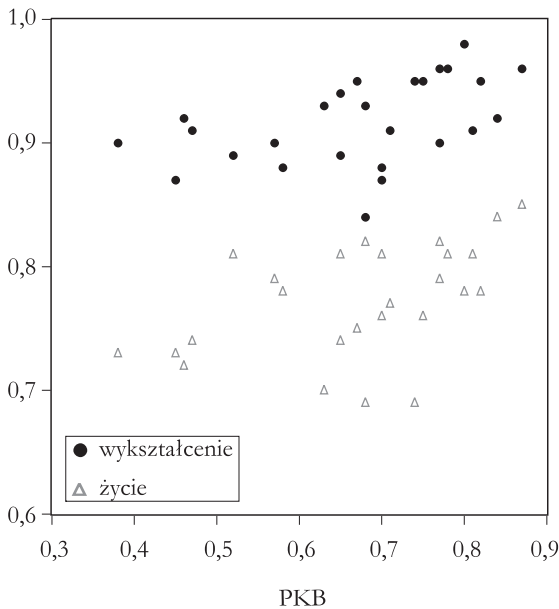
duje się w lewej górnej części diagramu (wysoka wartość wskaźnika wykształcenia i niski poziom PKB).

Ogólnie rzecz biorąc, tylko kraje, w których zanotowano wzrost wskaźnika rozwoju społecznego, cieszyły się stabilnym wzrostem gospodarczym. Można by z tego wysnuć wniosek, że rozwój społeczny jest wystarczającym, chociaż nie koniecznym, warunkiem wzrostu gospodarczego w okresie transformacji. To z kolei oznacza, że może istnieć wzrost gospodarczy bez rozwoju społecznego, lecz jeżeli daje się zaobserwować rozwój społeczny, z pewnością nadejdzie wzrost gospodarczy.

Wydaje się więc, że czynnikiem, który wywiera najważniejszy wpływ na poziom PKB analizowanych krajów, jest wskaźnik wykształcenia, którego współczynnik β w modelu re-

¹⁶ Symbole ↑ i ↓ wskazują tendencję zmian wskaźnika rozwoju społecznego w latach 1990–2002 (odpowiednio: spadkową i wzrostową). ↑↑ wskazuje silną tendencję wzrostową, podczas gdy ↓↑ wskazuje najpierw tendencję spadkową, a potem wzrostową; = oznacza stabilizację.

¹⁷ Rozwój społeczny następowałby w ślad za wzrostem PKB.



Ryc. 2. Rozrzut PKB a wskaźnik długości życia i poziomu wykształcenia

Źródło: opracowanie własne autora.

gresji przedstawionym na ryc. 2 wynosi 2,127, podczas gdy współczynnik β wskaźnika długości życia jest znacznie niższy i wynosi 1,662.

W krajach dawnego ZSRR brak realizacji jakiegokolwiek polityki instytucjonalnej okazał się bardzo niebezpieczny. Działania prospołeczne niemal z dnia na dzień zastąpiono gospodarką chaosu i wolnym rynkiem pozbawionym instytucji. Wycofanie się państwa z gospodarki spowodowało kolosalny spadek produkcji i eksplozję bezrobocia. Wskaźniki społeczne natychmiast się pogorszyły. W wyniku tego dość wysoki wskaźnik rozwoju społecznego tych krajów spadł lub w najlepszym przypadku nie wzrósł w dekadzie 1990–2000. W rezultacie zanotowano w tych krajach ujemny wzrost gospodarczy.

7. Instytucje, jakość rządzenia i rozwój

Jako ważny przykład danych empirycznych potwierdzających wyniki gospodarcze osiągnięte dzięki dobrej jakości rządzenia oraz instytucjom, zacytuję przykład Polski z drugiej fa-

zy transformacji, tzn. z lat 1994–1997. Poprawa wyników gospodarczych Polski w kategoriach poprawy rozwoju społecznego i ponownego wzrostu PKB w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej¹⁸ jest w rzeczywistości wynikiem wysokiego wzrostu w latach 1994–1997 (zob. Aneks, tab. B). W Polsce w tamtym okresie zrealizowano specjalny program społeczno-gospodarczy pod nazwą „Strategia dla Polski”. Zdaniem De Vincentiego (1998, s. 57), oznaczał on początek „nowego kursu w Polsce”. Program ten uzupełniał ramy instytucjonalne, których brakowało na początku okresu transformacji.

„Strategia dla Polski” potwierdzała ważną zasadę, że instytucje oraz polityka instytucjonalna mają w procesie rozwoju fundamentalne znaczenie. Program miał na celu osiągnięcie zarówno stabilizacji makroekonomicznej, jak i wzmocnienie roli państwa w gospodarce poprzez właściwie zaplanowane wydatki publiczne, budowę infrastruktury, gwarancje państwa opiekuńczego, wzmocnienie siły nabywczej uboższych warstw społecznych, ochronę słabszych w nowym kontekście rynkowym itp. Wraz ze „Strategią dla Polski” rozwinął się dialog społeczny pomiędzy związkami zawodowymi, organizacjami przedsiębiorców oraz rządem. W dialog ten angażowało się wiele grup społeczeństwa, takich jak pracownicy najemni, emeryci i renciści, przedsiębiorcy, biurokraci, inwestorzy zagraniczni, rolnicy itp. Ten rodzaj dialogu został zlekceważony w okresie wdrażania drastycznego programu zaleconego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, którego celem było jedynie utrzymanie stabilności monetarnej, zbilansowanie budżetu, ograniczenie deficytu oraz osiągnięcie celów inflacyjnych. Poniżej zestawienie głównych działań omawianego programu:

¹⁸ Spośród państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz WNP, Polska była jedynym krajem, która w latach 1997–1998 przekroczyła poziom PKB z roku 1989.

- podejmowanie inwestycji publicznych w celu budowy ważnych obiektów infrastruktury publicznej oraz usług,
- polityka społeczna, której celem jest zagwarantowanie „podstawowych praw gospodarczych i społecznych” (budowa instytucji społecznych),
- budowa instytucji świadczących usługi w zakresie wspomagania handlu, dostosowania podaży do popytu oraz usprawnienia wymiany rynkowej w celu zmniejszenia kosztów transakcyjnych (budowa instytucji rynkowych),
- wprowadzenie płacy minimalnej i gwarancji przeciwko nadużyciom ze strony pracodawców; wprowadzenie systemu uzgadniania płac pomiędzy związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i rządem (porozumienie społeczne),
- gwarancje dla wcześniej zebranych wkładów emerytalnych i funduszu ubezpieczeń społecznych,
- mniej restrykcyjna niż wcześniej polityka monetarna, obniżenie stóp procentowych i oszczędności dla obsługi zadłużenia,
- łatwiejszy dostęp do zagranicznych źródeł kapitałowych wraz poluzowaniem zasad korzystania z nich,
- polityka bankowa i finansowa zmierzająca do wzrostu zaufania pomiędzy instytucjami finansowymi, poluzowane regulacje finansowe, wzrost dostępności kredytów, usprawnienie kontaktów pomiędzy firmami i bankami,
- tworzenie bodźców dla wychodzenia firm z szarej strefy, walka z korupcją i przestępczością,
- stopniowa prywatyzacja większych firm i szybsza prywatyzacja mniejszych,
- realizacja polityk kładących nacisk na praworządność, dystrybucję praw majątkowych, poszanowanie umów, gwarancje dla inwestorów zagranicznych i regulacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych (poprawa jakości otoczenia prawnego i zaufanie),
- wprowadzenie systemu bodźców dla rolników podobnych do tych obowiązujących

w Unii Europejskiej w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej,

- wprowadzenie przepisów antymonopolowych i właściwego urzędu antymonopolowego, gwarancji konsumenckich, agencji informacyjnych dla inwestorów zagranicznych, a także regulacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych w specjalnych strefach ekonomicznych.

Wyżej wymienione działania instytucjonalne uznaje się za powrót do właściwych zasad rządzenia, które pozwalają na jakościową poprawę rozwoju społecznego oraz powrót na ścieżkę wzrostową PKB po olbrzymiej recesji na początku lat 90. (De Vincenti 1998, s. 60). Tego rodzaju działań w dziedzinie rządzenia państwem nadal brakuje w wielu innych byłych krajach komunistycznych, takich jak Rosja i republiki byłego ZSRR oraz niektóre kraje Europy Środkowej i Wschodniej, szczególnie Rumunia i Bułgaria. Wydaje się, że kryzys finansowy w Rosji i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, takich jak Republika Czeska w drugiej połowie lat 90., miał u swych źródeł poważne braki w zakresie właściwego zarządzania finansami i gospodarką tych państw. Tego rodzaju braki dotyczące jakości rządzenia i właściwych instytucji sprzyjają także poszerzaniu gospodarki nieformalnej, czyli tzw. szarej strefy, korupcji, niepewności co do praw własności i wzajemnej nieufności, co z kolei wywiera negatywny wpływ na gospodarki krajów byłego ZSRR, Rumunii i Bułgarii, a także w pewnym stopniu na stan gospodarek innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

W czasie realizacji „Strategii dla Polski” w latach 1994–1997 polska gospodarka weszła na ścieżkę wzrostu PKB, lecz także ograniczenia szarej strefy, bezpieczeństwa społecznego, poprawy systemu ochrony zdrowia, poprawy wykształcenia i walki z bezrobociem. Wskaźnik rozwoju społecznego stale się poprawiał. Jednak po tym okresie realizację tej strategii zarzucono (Kołodko 2004), co miało negatywne skutki w zakresie zarówno rozwoju społecznego jak i wzrostu gospodarczego.

Aby osiągnąć pożądaną poziom rozwoju społecznego i zmniejszyć nierówności rozwojowe, oprócz wzrostu PKB muszą zostać spełnione trzy warunki: 1. istnienie mechanizmów rozwiązywania konfliktów społecznych, 2. ograniczanie nierówności, 3. tworzenie możliwości działań gospodarczych i właściwe ich wykorzystywanie. Instytucje gospodarcze odgrywają ważną rolę w realizacji tych celów. Olson i in. (1998) wykazują, że lepsza jakość rządu i wyższa jakość instytucji są głównymi źródłami wzrostu gospodarczego i determinują różnice pomiędzy wydajnością różnych krajów. Podobnie Jones i Hall (1998) dochodzą do wniosku, że „infrastruktura społeczna” i polityka rządu wyjaśnia zróżnicowane wśród krajów pod względem wydajności pracy, która z kolei stanowi podstawę wolumenu produkcji tych krajów. Rodrik (1999) stwierdza, że kraje radzące sobie lepiej w kategorii PKB na głowę mieszkańca, to te, którym udaje się z powodzeniem rozwiązywać konflikty społeczne dzięki istnieniu właściwych instytucji. „Rynek światowy stanowi jednocześnie źródło zamieszania i wstrząsów oraz okazję do zarobku i pobudzenia wzrostu gospodarczego. Bez uzupełniających instytucji we własnym kraju – w dziedzinie współrządzenia, wymiaru sprawiedliwości, swobód obywatelskich, ubezpieczeń społecznych i wykształcenia – pojawia się zbyt wiele elementów tego pierwszego i zbyt mało elementów tego drugiego” (Rodrik 1999, s. 96).

Skoro instytucje odgrywają tak duże znaczenie w gospodarce, ważne jest wdrożenie właściwych działań instytucjonalnych. Trzeba też wiedzieć, jak zmieniać instytucje i wprowadzać nowy ład instytucjonalny, który będzie sprzyjał rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Ekonomiści definiują rozwój jako wzrost gospodarczy z towarzyszącymi mu zmianami instytucjonalnymi (Toye 1995). Jednak skoro instytucje definiowane są przez specjalistów jako reguły współżycia społecznego lub normy zakorzenione w systemach wartości, aby zmieniać instytucje, musimy zmieniać te normy i stojące za nimi wartości. Właściwa definicją więc

brzmiałaby: „rozwój to wzrost osiągany dzięki zmianom instytucjonalnym” (Fadda 2003, s. 15). Innymi słowy, proces rozwoju to zerwanie z poprzednimi instytucjami, ustalonym porządkiem i normami, a także przewyciężenie „oporu całego kompleksu ustalonych interesów i wartości”, które wcześniej utrudniały wzrost gospodarczy (Kuznets 1965, s. 30).

Na tym etapie ważne jest podkreślenie związku pomiędzy koncepcją potencjału (*capability*) Sena i definicji instytucji, gdyż obie mają kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Jak ujął to Fadda (2003, s. 7): „w dużym stopniu możliwości wyboru zdeterminowane są tym, co chcemy zrobić, a to z kolei determinuje potencjał jako część składową instytucji, a potencjał nie powinno się uznawać za rzecz oczywistą”. W ten sposób możemy zaproponować nową wersję definicji rozwoju. Rozwój to wzrost gospodarczy poprzez zmiany instytucjonalne z kluczową rolą potencjału.

W gospodarkach w okresie transformacji „wolności politycznej towarzyszyła utrata wielu podstawowych praw gospodarczych i społecznych” (UNDP 2000, s. 12). To z kolei wpływało negatywnie na ludzki potencjał przetrwania i podejmowania różnorodnych działań. Skoro wiele możliwości działania zniknęło, obniżył się poziom swobody gospodarczej i społecznej (w terminologii Sena 1999 „rozwój to swoboda”). Dlatego dzisiaj w najgorzej notowanych krajach znajdujących się w okresie transformacji (praktycznie cała Wspólnota Niepodległych Państw oraz kilka krajów Europy Środkowej i Wschodniej), obywatele uzyskali w najlepszym razie głos polityczny, ale raczej nie poszerzenie możliwości działania.

Charakterystyka instytucji i reform instytucjonalnych stawia bardzo poważne wyzwania intelektualne. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju opracowuje wskaźniki reform in-

¹⁹ Wskaźniki EBOiR przyjmują wartości pomiędzy 1 a 4+ i obejmują następujące zmienne: restrukturyzacja przedsiębiorstw, prywatyzacja na dużą i małą skalę, uwolnienie cen, handlu zagranicznego, konkurencji, sek-

stytucjonalnych dla gospodarek znajdujących się w okresie transformacji. Bardzo przydają się w procesie analizy sukcesów i niepowodzeń reform na drodze ku gospodarce rynkowej¹⁹, jednak w niewielkim stopniu odnoszą się one do instytucji politycznych i nieformalnych. Tymczasem wskaźniki jakości rządzenia zaproponowane przez Bank Światowy koncentrują się na tej drugiej grupie instytucji²⁰. Nie wszystkie spośród wyżej wymienionych wskaźników wydają się wywierać znaczny wpływ na rozwój gospodarczy. Ostatnio Bardhan (2005) zasugerował, że niektóre niedochodowe wymiary rozwoju lepiej tłumaczą poszczególne elementy wskaźników instytucjonalnych, takie jak prawo współuczestnictwa w rządzeniu i odpowiedzialność demokratyczna niż instytucje chroniące prawo własności, podczas gdy zdaniem Rodriki i Rigobona (2005), którzy zajmują się wyjaśnianiem rozbieżności w poziomach dochodów pomiędzy różnymi krajami, demokracja i praworządność sprzyjają wydajności gospodarki.

W odróżnieniu od podejścia charakterystycznego dla Konsensusu Waszyngtońskiego, podejście instytucjonalne uznaje prymat ram instytucjonalnych wraz z ich wartościami i nieformalnymi zasadami postępowania nad reformowaniem i tworzeniem ograniczonej liczby szablonowych instytucji. Ponadto podejście to nie oferuje żadnej ogólnej recepty na roz-

tora bankowego, instytucji finansowych i infrastruktury. Węgry, Estonia, Polska, Republika Czeska i Słowenia notują w tej klasie najwyższe wskaźniki.

²⁰ Wskaźniki Banku Światowego opracowane przez Kaufmana, Kraaya, Mastruzziego (2005) odzwierciedlają statystyczną kompilację odpowiedzi na temat jakości rządzenia podanych przez dużą liczbę respondentów z przedsiębiorstw, obywateli i ekspertów w krajach rozwiniętych i rozwijających się, zgodnie z informacjami opublikowanymi przez wiele instytucji badających opinię publiczną, ośrodki analizy problemów publicznych, organizacje pozarządowe i międzynarodowe. Wskaźniki przyjmują wartości pomiędzy -2,5 i +2,5. Obejmują pięć podstawowych wymiarów rządzenia: możliwość wyrażenia własnej opinii i rozliczalność, stabilność polityczna, efektywność rządu, jakość regulacji prawnych, praworządność oraz przeciwdziałanie korupcji. Słowenia, Węgry, Estonia, Republika Czeska i Polska osiągają w tej klasie najwyższe wskaźniki.

wój w stylu „jeden rozmiar dla wszystkich”, lecz proponuje zakrojoną na szerszą skalę analizę, zgodnie z której wynikami decydenci mogą wdrożyć działania w zależności od konkretnej sytuacji w kraju lub w regionie. Ogólnie rzecz biorąc, po 15 latach transformacji ustrojowej dowody empiryczne potwierdzają, że jakość rządzenia i właściwe instytucje są kluczem do krajów notujących najlepsze wyniki procesu transformacji (Tridico 2004). Dlatego interwencjonizm publiczny, a także właściwa ranga zasad oraz instytucji są niezbędne we wszystkich dobrze funkcjonujących gospodarkach (De Vincenti 2002, s. 12).

Ekonomię rozwoju gospodarczego i instytucjonalnego można uznać za dwie strony tego samego medalu. Działania instytucjonalne i rozwojowe zbiegają się razem, niwelując nierówności rozwojowe, a gospodarka staje się bardziej realna i ukierunkowana na poprawę jakości życia. Zdaniem Coase (1984): „w świecie realnym, aby wpłynąć na politykę gospodarczą, działamy za pośrednictwem instytucji. Wybór polityki gospodarczej to wybór instytucji. Liczą się skutki, jakie zmiany w tych instytucjach wywołają w świecie realnym” (Coase 1984, s. 1).

8. Wnioski

Z powyższej analizy zdaje się wynikać, że, aczkolwiek konieczna, stabilizacja makroekonomiczna nie stanowiła warunku wystarczającego do osiągnięcia wzrostu gospodarczego. Ponadto istnieje niewiele dowodów na to, że wzrost gospodarczy ogranicza zasięg ubóstwa. Na przykład w Polsce, która przeżyła szybki wzrost w połowie lat 90., krąg ubóstwa wcale się nie zmniejszył (Golinowska 1996). W pewnym stopniu podobną sytuację zaobserwowano na Węgrzech. Stwierdziłem także, że rozwój społeczny, promowany przez działania instytucjonalne, wydaje się warunkiem wystarczającym do osiągnięcia wzrostu gospodarczego.

Z dotychczasowego przebiegu procesu transformacji można wyciągnąć kilka nauk. Przechodzenie z jednego ustroju gospodarczego ku

drugiemu jest procesem złożonym, angażującym wartości i wymagającym głębokich zmian, dlatego wymaga czasu, właściwych instytucji i zdolności rządu. Transformacja w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz Wspólnoty Niepodległych Państw przyniosła wysokie koszty społeczne. Ubóstwa, które nieuchronnie jej towarzyszyło, nie da się przezwyciężyć wyłącznie dzięki wzrostowi gospodarczemu. Konieczne są polityka dystrybucji i podejście instytucjonalne, które pomagają w rozwiązywaniu konfliktów i wzmacniają spójność społeczną. Rozwój społeczny rozumiany jako stałe poszerzanie możliwości wyboru, jakie mają do dyspozycji ludzie, jest możliwy w przypadku podejmowania właściwych działań instytucjonalnych. Działania te muszą zapewniać im możliwości egzystencji i działania, takie jak perspektywy na przyszłość, dostęp do opieki zdrowotnej, wykształcenie i udział w rynku pracy. Uczestniczenie państwa w procesie tworzenia takich warunków jest niezbędne. Państwo przez swoją politykę tworzy system oświaty, opieki zdrowotnej oraz możliwości zatrudnienia. Ponadto właściwie realizowana polityka instytucjonalna pozwala ludziom samodzielnie poszerzać własny zakres możliwości działania.

Proces transformacji realizowano odmiennie w różnych krajach, dlatego przyniósł krańcowo różne wyniki w kategoriach wzrostu i rozwoju. Obecność instytucji zmieniła sytuację w Polsce, Słowenii, na Węgrzech i do pewnego stopnia w Republice Czeskiej. Zdecydowanego podejścia instytucjonalnego zabrakło we Wspólnocie Niepodległych Państw, Bułgarii oraz Rumunii, a także w niektórych krajach byłej Jugosławii, uczestniczących w wojnie. Pod tym względem można wyróżnić cztery grupy państw.

1. Kraje, w których znacznie wzrósł poziom wskaźnika rozwoju społecznego (HDI) oraz PKB. Krajów tych jest stosunkowo niewiele, bo właściwie zaliczają się do nich tylko Słowenia, Polska, Węgry oraz częściowo Republika Czeska. Prędzej lub później w latach 90. wprowadzono w tych krajach refor-

my prospołeczne, działania mające na celu redystrybucję dochodów, instytucje służące do rozwiązywania konfliktów, pakty społeczne oraz zapewniono bezpieczeństwo socjalne.

2. Kraje, w których zanotowano wzrost PKB bez towarzyszącego mu stałego wzrostu poziomu wskaźnika rozwoju społecznego (Albania, Estonia, Słowacja). Uzbekistan, Białoruś i Turkmenistan także należą do tej grupy, jednak państwa te zasadniczo nadal są gospodarkami planowymi i nie ma w nich miejsca dla pluralizmu ani demokracji partycypacyjnej. Są to kraje powolnych i niekonsekwentnych reform, w których zanotowano mniejszy spadek PKB, lecz poprawa sytuacji gospodarczej także przebiega bardzo wolno. Z drugiej strony Albania, Słowacja i Estonia, które rozpoczęły konsekwentny proces reform instytucjonalnych, to przykłady krajów, odnotowujących głębszy spadek PKB, lecz także poprawę wskaźnika rozwoju społecznego w porównaniu z krajami reformującymi.

3. Większość państw podejmujących wysiłek transformacji ustrojowej doświadczyła spadku poziomu wskaźnika rozwoju społecznego i spadku PKB. Zaliczają się do nich Rosja, Mołdawia, Kirgistan, Tadżykistan, Ukraina, Kazachstan, Republika Macedonii, a także Bośnia i Hercegowina oraz Serbia i Czarnogóra. Są to gospodarki najgorzej radzące sobie w okresie transformacji. Bułgaria i Rumunia także zaliczają się do tej grupy – mimo iż ich wskaźniki rozwoju społecznego oraz PKB wzrastają, nadal znajdują się na poziomie sprzed 1989 roku. Łotwa, Chorwacja i Litwa nie przekroczyły jeszcze PKB sprzed 1989 roku, lecz ich wskaźniki rozwoju społecznego wzrosły powyżej poziomu z lat 90.

4. Pewna grupa państw zanotowała spadek poziomu wskaźnika rozwoju społecznego oraz spadek PKB. Są to Gruzja, Armenia i Azerbejdżan, jednak w krajach tych na wysoki poziom ubóstwa i bezrobocia nałożyły się konflikty zbrojne.

Pierwsze dwie grupy wyżej wymienionych krajów osiągnęły lub nawet przekroczyły po-

ziom PKB sprzed 1989 roku, podczas gdy grupa trzecia i czwarta nadal są poniżej tego poziomu. Ponadto, jak widać, poziom ubóstwa wzrósł dramatycznie we wszystkich krajach byłego ZSRR, a także w niektórych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Nie zaobserwowano zdecydowanego wzrostu poziomu wskaźnika rozwoju społecznego HDI bez towarzyszącego mu wzrostu PKB. To ważny wynik empiryczny, który wspiera koncepcję inwestowania w rozwój społeczny w celu zwiększenia PKB. Dlatego można stwierdzić, że w omawianych wyżej krajach wzrost PKB jest determinowany rozwojem społecznym.

Bibliografia

- Adam J. (1999). *Social costs of Transformation to a Market Economy in Post-Socialist Countries, the case of Poland, the Czech Republic and Hungary*. New York: MacMillan Press.
- Anand S., Harris C. (1994). „Choosing a welfare indicator”, *AER*, nr 84, s. 226–231.
- Atkinson B., Micklewright J. (1992). *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*. Cambridge: Cambridge University Press
- Baldwin R. (1994). *Towards an Integrated Europe*. London: CEPR.
- Balcerowicz L. (1993). „Common fallacies in the debate on the economic transition in Central and Eastern Europe”, *EBRD Working Paper*, nr 11.
- Bardhan P. (2005). „Institutions matter, but which ones?”, *Economics of Transition*, nr 13(3), s. 499–532.
- Blanchard O. (1997). *The Economics of Post-Communist Transition*. New York: Oxford University Press.
- Boozer M., Ranis G., Stewart F., Suri T. (2003). „Paths to success: the relationship between human development and economic growth”, *Center Discussion Paper*, nr 874, Yale University.
- Calvo G., Coricelli F. (1993). „Output collapse in eastern Europe”, *IMF Staff Papers*, t. 40, nr 1.
- Chilosi A. (2002). „The Economic System as an end or as a means and the future of the socialism and capitalism: an evolutionary viewpoint”, *Working Paper*, University of Pisa.
- Coase R. (1984). „The new institutional economics”, *Journal of institutional and theoretical economics*, nr 140, s. 229–237
- Costantini V., Monni S. (2005). „Sustainable Human Development for European Countries”, *Journal of Human Development*, nr 6(3), s. 329–351.
- Dabrowski M. (2001). „Ten years of Polish economic transition, 1989–1999”, w: M. Blejer, M. Skreb (red.), *Transition: The First Decade*. Cambridge: MIT Press, s. 121–152.
- De Vincenti C. (1998). „The transition from planned to a market economy: A process requiring governance”, *The International Spectator*, t. XXXIII, nr 4.
- De Vincenti C. (2002). *La Grande Trasformazione: una chiosa a Nuti, Dipartimento di Economia Pubblica*, Roma: Università La Sapienza, odtbitka.
- Desai M. (1991). „Human development: concept and measurement”, *European Economic Review*, nr 35, s. 350–357.
- Fadda S. (2003). *Economic Development and Institutional Change: Towards a New Frame for Analytical and Policy Purpose, Provisional Draft*. Roma: University of Roma Tre.
- Falcetti E., Raiser M., Sanfey P. (2000). „Defying the odds: initial conditions, reforms and growth in the first decade of transition”, *EBRD Working Paper*, nr 55.
- Golinowska S. (1996). *Polska bieda: Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych.
- Gomulka S. (1995). „The IMF-Supported programs of Poland and Russia: principles, errors and results”, *Journal of Comparative Economics*, nr 20(3), s. 316–345.
- Hodgson G. (2006). „What are institutions?”, *Journal of Economic Issues*, marzec.
- UNDP, *Human Development Report*, 1990; 1995; 1996; 1999; 2004.
- UNDP (2000). *Beyond Transition. Ten Years After The Fall of Berlin Wall*. New York.
- Jones C., Hall R. (1998). „Why do some countries produce so much more output per worker than others?”, *NBER Working Paper*, nr 6564.
- Kaufmann D., Kaliberda A. (1995). „Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies: a framework of analysis and evidence”, *World Bank Working Paper*.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*.
- Knight J. (1992). *Institutions and Social Conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kołodko G., Nuti D.M. (1997). „The Polish alternative”, *UNU/WIDER*.
- Kołodko G. (1997). „Strategy for Poland. Package 2000. Growth-Stabilization-Competitiveness”, *Institute of Finance, Working Papers*, nr 51, Warsaw.
- Kołodko G. (2004). „La transizione al mercato: gradualismo o radicalismo?”, *La Questione Agraria*, nr 4.
- Kornai J. (1986). „The soft budget constraint”, *Kyklos*, nr 39(1), s. 3–30.
- Kornai J. (1994). „Transformational recession: The main cause's”, *Journal of Comparative Economics*, nr 19, s. 39–63.
- Kovalik T. (2001). „The ugly face of Polish success”, w: G. Blazyca, R. Rapacki (red.), *Poland into the New Millennium*. Northampton: Edward Elgar.
- Kregel J.A., Matzner E. (1992). „Agenda for the reconstruction of Central and Eastern Europe”, *ChALLENGE*, wrzesień–październik, s. 33–40.
- Kuznets S. (1965). *Economic Growth and Structure: Selected Essay*. New York: Norton.
- Lavigne M. (1999). *The Economics of Transition, From Social Market Economy to Market Economy*. Houndmills: MacMillan.
- Lin J.Y. (2005). „Viability, economic transition and reflection on neoclassical economics”, *Kyklos*, t. 58, nr 2, s. 239–264.
- MacBean A. (red.) (2000). *Trade and Transition*. London: Frank Cass.
- Milanovic B. (1996). „Income, inequality and poverty during the transition”, *World Bank, Research Paper Series*, nr 11.
- Morris D.M. (1979). *Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*. New York: Pergamon Press.
- Mundell R. (1997). „Great contractions in transition economies”, w: M. Blejer, M. Skreb (red.), *Macroeconomic Stabilisation in Transition Economies*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 73–99.
- Murrell P. (1992). „Evolution in economic and in the economic reform of the centrally planned economies”, w: C. Clague, G. Rausser (red.), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Cambridge MA: Blackwell, s. 35–53.
- Naqvi S. (1995). „The nature of economic development”, *World Development*, nr 23, s. 543–556.
- Noorbakhsh F. (1996). „Some reflections on UNDP's Human Development Index”, *Cds Occasional Paper*, nr 17, University of Glasgow.
- North C.D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: University Press.
- Nugent J.B., Lin J.Y. (1996). „Institutions and economic development”, w: H. Chenery, T.N. Srinivasan, J. Behrman (red.), *Handbook of Development Economics*. North-Holland.
- Nuti D.M. (1986). „Hidden and repressed inflation in Soviet-type economies: definitions, measurements and stabilization”, *Contributions to Political Economy*, t. 5, s. 37–82.
- Nuti D.M. (1996). „Inflation, interest and exchange rates in the transition”, *The Economics of Transition*, nr 4(1), s. 137–158.
- Nuti D.M. (1999). „1989–1999: la grande trasformazione dell'Europa centroorientale”, *Europa/Europe*, nr 8(4), s. 59–70.
- Nuti D.M. (2001). „I Sistemi Economici Post-Comunisti, ovvero, 2001 Odissea nella Transizione”. Referat wygłoszony w 2001 r. na dorocznej konferencji SIE w Rzymie.
- Olson M., Sarna N., Swamy A. (1998). „Governance and growth: a simple hypothesis explaining cross-countries differences in productivity growth”, *Center for Institutional Reform and the Informal Sector, Working Paper*, nr 218, University of Maryland.
- Ranis G., Stewart F., Ramirez A. (2000). „Economic growth and human development”, *World Development*, t. 28, nr 2, s. 197–219.
- Ray D. (1998). *Development Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik D. (1999). *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Washington, DC: The Oversea Development Council.
- Rodrik D., Rigobon R. (2005). „Rule of law, democracy, openness and income. Estimating the interrelationships”, *Economics of Transition*, t. 13(3), s. 33–564.
- Rumińska-Zimny (1997). „Human poverty in transition economies”, *Regional Overview for HDR*.
- Rutkowski, J. (1996). „Changes in the wage structure during economic transition in Central and Eastern Europe”, *World Bank Technical Paper*, nr 340.
- Sachs J. (1991). „Accelerating privatization in eastern Europe: The case of Poland”, *The World Bank Economic Review*, nr 6, s. 15–31.
- Sen A. (1985). „A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to prof. Peter Townsend”, *Oxford Economic Papers*, nr 37.

- Sen A. (1987). *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Srinivasan T.N. (1994). „Human development: a new paradigm or reinvention of the wheel?”, *AER*, nr 84, s. 238–243.
- Streeten P. (1979). „From growth to basic needs, premises and promises”, *Journal of Policy Modelling*, t. 16(3).
- Streeten P. (1994). „Human development: means and end”, *AER*, nr 84, s. 232–237.
- Svejnár J. (2002). „Assistance to the transition economies. Were there alternatives?”, *The William Davidson Institute WP*, University of Michigan.
- Toye J. (1995). „The new institutional economics and its implications for development theory”, w: J. Harris, J. Unter, C. Lewis, *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge.
- Transition Report 1999, 2001, 2002, 2003, 2004 and 2005, *EBRD*.
- Tridico P. (2004). *Cambiamento istituzionale e performance economiche: il caso della Polonia*. Praca doktorska, University of Roma Tre.
- UNICEF (1995). *Poverty, Children and Policy: Responses for Brighter Future. Regional Monitoring Report No 3*. Florence: UNICEF ICDC.
- Veblen T. (1919). *The Place of Science in Modern Civilization*. New York: The Viking Press.
- Williamson J. (1990). „What Washington means by policy reform”, w: J. Williamson (red.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics.

Human development and economics growth in transition economies: the role of institutions

Transition economies (i.e. Central Eastern Europe Countries and Former Soviet Union Republics) have undergone an enormous transformation since 1989–1991. After the recession of the early 1990's, some of these economies experienced a GDP recovery, at a different pace, with different outcomes in terms of economic growth and social performances (i.e. human development, employment, poverty, etc). The aim of this paper is to answer the following research question: was human development concurrent with economic growth during transition towards the market economy? I claim that economic growth is not always concurrent with human development. Economic growth can contribute to increase the level of human development, but is not “*the means*” to human development. Human development is considered to be a process which allows for an environment where people enjoy long, healthy and creative lives. Using an OLS model, human development variables were correlated with GDP per capita. I found out that, in transition economies, human development is a sufficient, yet not a necessary condition for economic growth. In this context institutions and institutional policies are crucial for a development process. In fact, for better distribution and access to resources as well as for social cohesion, well-designed institutions are needed.

Aneks

World Bank (1996). *World Development Report: From Plan to Market*. Oxford: Oxford University Press.

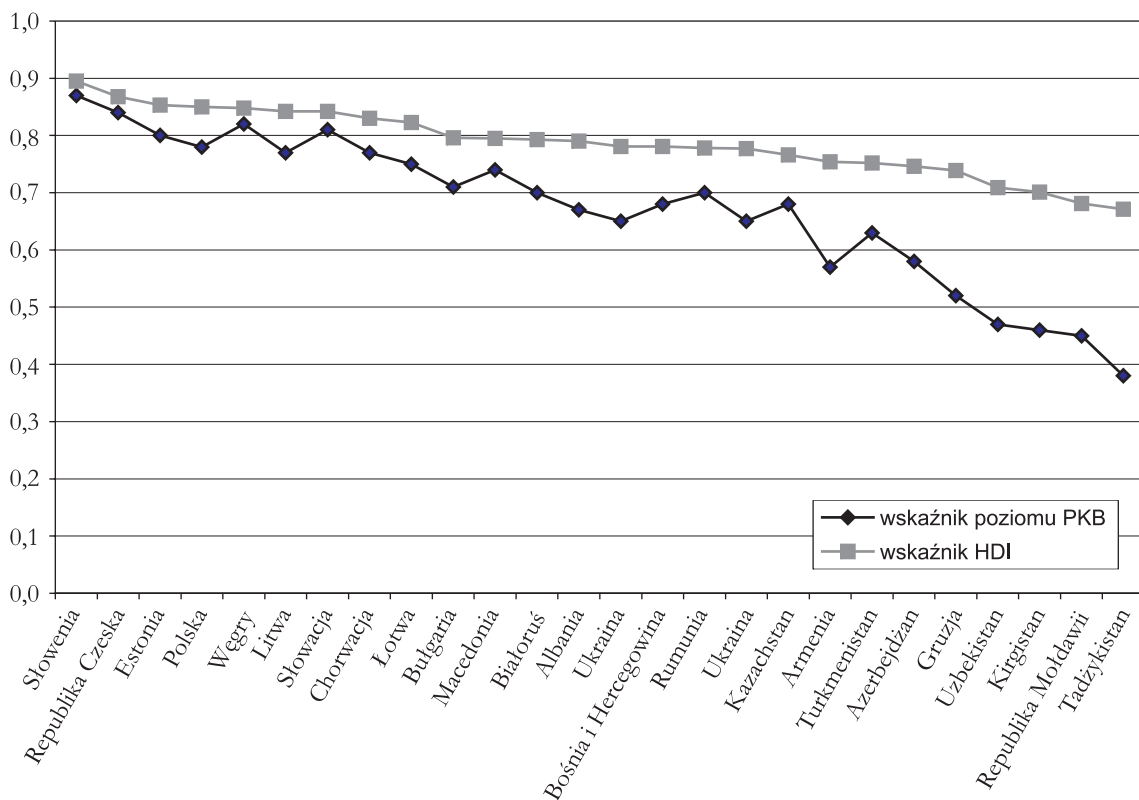
Tab. A. Wskaźnik rozwoju społecznego

Miejsce na świecie (HDI)		Wskaźnik długości życia	Wskaźnik wykształcenia	Wskaźnik PKB	PKB_PSN (dolar USA)	HDI* (2002)	HDI – PKB**
wysoki wskaźnik rozwoju społecznego							
27	Słowenia	0,85	0,96	0,87	18,540	0,895	3
32	Republika Czeska	0,84	0,92	0,84	15,780	0,868	7
36	Estonia	0,78	0,98	0,8	13,400	0,853	10
37	Polska	0,81	0,96	0,78	12,840	0,85	13
38	Węgry	0,78	0,95	0,82	12,260	0,848	3
41	Litwa	0,79	0,96	0,77	10,560	0,842	10
42	Słowacja	0,81	0,91	0,81	10,320	0,842	1
48	Chorwacja	0,82	0,9	0,77	10,240	0,83	4
50	Łotwa	0,76	0,95	0,75	9,210	0,823	6
średni wskaźnik rozwoju społecznego							
56	Bułgaria	0,77	0,91	0,71	7,130	0,796	10
57	Federacja Rosyjska	0,69	0,95	0,74	8,230	0,795	3
60	Macedonia	0,81	0,87	0,7	6,470	0,793	15
62	Białoruś	0,75	0,95	0,67	5,520	0,79	24
65	Albania	0,81	0,89	0,65	4,830	0,781	31
66	Bośnia i Hercegowina	0,82	0,84	0,68	5,970	0,781	15
69	Rumunia	0,76	0,88	0,7	6,560	0,778	5
70	Ukraina	0,74	0,94	0,65	4,870	0,777	25
78	Kazachstan	0,69	0,93	0,68	5,870	0,766	4
82	Armenia	0,79	0,9	0,57	3,120	0,754	33
86	Turkmenistan	0,7	0,93	0,63	4,300	0,752	16
91	Azerbejdżan	0,78	0,88	0,58	3,210	0,746	23
97	Gruzja	0,81	0,89	0,52	2,260	0,739	29
107	Uzbekistan	0,74	0,91	0,47	1,670	0,709	35
110	Kirgistan	0,72	0,92	0,46	1,620	0,701	33
113	Republika Mołdawii	0,73	0,87	0,45	1,470	0,681	36
116	Tadżykistan	0,73	0,9	0,38	980	0,671	45

* Na podstawie wskaźnika długości życia, wskaźnika wykształcenia i poziomu PKB.

** Miejsce według wskaźnika wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) minus miejsce według wskaźnika wartości PKB na głowę mieszkańca (w przeliczeniu na parytet siły nabywczej wyrażony w USD). Liczba dodatnia wskazuje, że pozycja pod względem HDI jest wyższa niż pod względem PKB na głowę mieszkańca, ujemna – zjawisko odwrotne. Wyniki oparte są na światowym rankingu HDI i PKB.

Źródło: Raport UNDP: *Rozwój Społeczny 2004*.



Ryc. 1. Wskaźnik poziomu PKB i wskaźnik rozwoju społecznego HDI

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie bazy danych UNDP (2004).

Tab. B. Realny wzrost PKB w latach 1989-2004* (ostatnia kolumna), realny wzrost poziomu PKB w 2003 r. (1989 = 100)

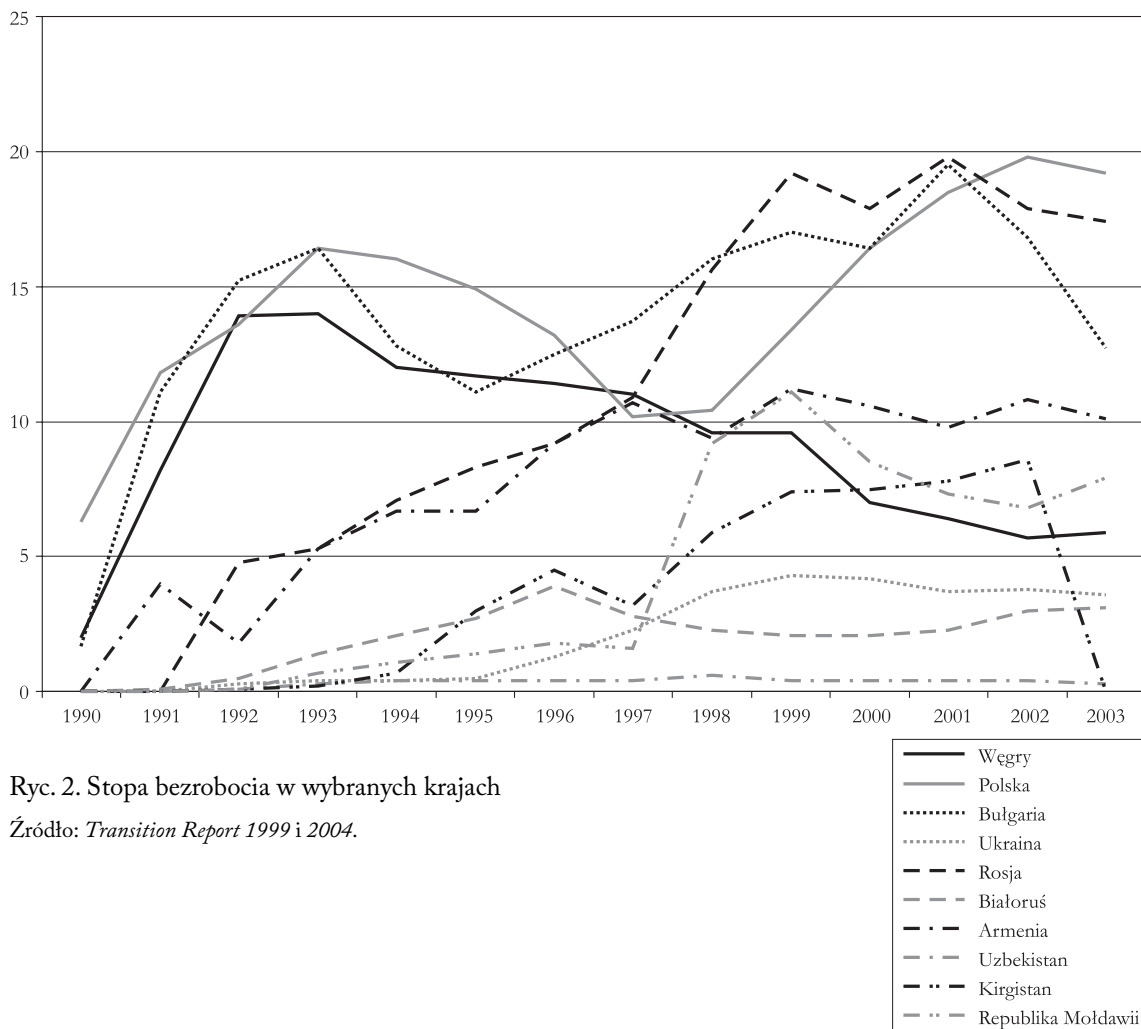
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	*
Słowenia	-1,8	-4,7	-8,9	-5,5	1,7	5,8	4,9	3,6	4,8	3,6	5,6	3,9	2,7	3,4	2,3	4,1	120
Republika Czeska	1,4	-1,2	-11,5	-0,5	0,1	2,2	5,9	4,3	-0,8	-1	0,5	3,9	2,6	1,5	3,1	4	108
Estonia	-1,1	-8,1	-13,6	-14,2	-8,8	-1,6	4,5	4,5	10,5	5,2	-0,1	7,8	6,4	7,2	5,1	5,5	102
Polska	0,2	-11,6	-7	2,6	3,8	5,2	7	6	6,8	4,8	4,1	4	1	1,4	3,8	5,5	135
Węgry	0,7	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	3,8	3,5	2,9	4	115
Litwa	1,5	-5	-6,2	-21,3	-16,2	-9,8	3,3	4,7	7	7,3	-1,7	3,9	6,4	6,8	9	7	84
Słowacja	1,4	-2,5	-14,6	-6,7	-3,7	6,2	5,8	6,1	4,6	4,2	1,5	2	3,8	4,4	4,2	4,8	114
Chorwacja	-1,6	-7,1	-21,1	-11,7	-8	5,9	6,8	6	6,5	2,5	-0,9	2,9	4,4	5,2	4,3	3,7	91
Łotwa	6,8	2,9	-10,4	-34,9	-14,9	2,2	-0,9	3,8	8,3	4,7	3,3	6,9	8	6,4	7,5	7,5	83
Albania	9,8	-10	-27,7	-7,2	9,6	8,3	13,3	9,1	-7	12,7	8,9	7,7	6,8	4,7	6	6,2	129
Bośnia i Hercegowina	b.d.	b.d.	b.d.	-80	-10	0	20,8	86	37	15,6	9,6	5,5	4,4	5,5	3,5	4	57
Serbia i Czarnogóra	b.d.	b.d.	b.d.	-27,9	-30,8	2,5	6,1	7,8	10,1	1,9	-18	5	5,5	4	3	5	52
Rumunia	-5,8	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	7,1	4	-6,1	-4,8	-1,2	1,8	5,3	4,9	4,9	5,8	92
Macedonia	0,9	-9,9	-7	-8	-9,1	-1,8	-1,2	1,2	1,4	3,4	4,3	4,5	-4,5	0,9	3,1	2,5	78
Bulgaria	0,5	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,9	-9,4	-5,6	4	2,3	5,4	4	4,8	4,3	5,5	84
Kraje Europy Środkowej i Wschodniej, kraje bałtyckie oraz Bałkany	1,0	-5,8	-12,7	-15,6	-5,8	2,2	5,9	9,3	5,5	4,6	1,5	4,7	4,0	4,3	4,5	5,0	96

Źródło: *Transition Report 2004*.

Tab. B (cd.). Realny wzrost PKB w latach 1989-2004* (ostatnia kolumna), realny wzrost poziomu PKB w 2003 r. (1989 = 100)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	*
Rosja	b.d.	-4	-5	-14,8	-8,7	12,7	-4	-3,6	1,4	-5,3	6,4	10	5,1	4,7	7,3	6,9	77
Białoruś	8	-3	-1,2	-9,6	-7,6	-12,6	-10,4	2,8	11,4	8,4	3,4	5,8	4,7	5	6,8	6	100
Ukraina	4	-3,4	-11,6	-9,7	-14,2	-22,9	-12,2	-10	-3	-1,9	-0,2	5,9	9,2	5,2	9,4	12,3	51
Kazachstan	-0,4	-0,4	-13	-5,3	-9,3	-12,6	-8,2	0,5	1,7	-1,9	2,7	9,8	13,5	9,8	9,2	9	94
Armenia	14,2	-7,4	-17,1	-41,8	-8,8	5,4	6,9	5,9	3,3	7,3	3,3	6	9,6	13,2	13,9	8	89
Turkmenistan	-6,9	2	-4,7	-5,3	-10	-17,3	-7,2	-6,7	-11,3	6,7	16,5	18,6	15,9	8,1	7,7	7,5	105
Azerbejdżan	-4,4	-11,7	-0,7	-22,6	-23,1	-19,7	-11,8	0,8	6	10	9,5	11,1	9,9	10,6	11,2	10	71
Gruzja	-4,8	-12,4	-20,6	-44,8	-25,4	-11,4	2,4	10,5	10,6	2,9	3	1,9	4,7	5,6	8,6	6	41
Uzbekistan	3,7	1,6	-0,5	-11,1	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,5	4,3	4,3	3,8	4,1	3,1	1,5	2,5	107
Kirgistan	4	3	-5	-19	-15,5	-20,1	-5,4	7,1	9,9	2,1	3,7	5,4	5,3	0	6,7	6	75
Republika Mołdawii	8,5	-2,4	-17,5	-29,1	-1,2	-30,9	-1,4	-5,9	1,6	-6,5	-3,4	2,1	6,1	7,2	6,3	7	41
Tadżykistan	-2,9	-1,6	-7,1	-29	-11	-18,9	-12,5	-4,4	1,7	5,3	3,7	8,3	10,2	9,1	10,2	8,5	62
WNP	2,1	-3,3	-8,7	-20,2	-11,4	-12,7	-5,4	-0,1	3,0	2,6	4,4	7,4	8,2	6,8	8,2	7,5	76

Źródło: *Transition Report 2004*.



Ryc. 2. Stopa bezrobocia w wybranych krajach

Źródło: *Transition Report 1999 i 2004.*

Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa

z wprowadzeniem Bobba Jossopa

Helmut Willke

Wprowadzenie

Helmut Willke (ur. 1945) jest profesorem Uniwersytetu w Bielefeld i specjalizuje się w zakresie teorii państwa i globalnego zarządzania. Studiował prawo i socjologię w Tybindze i Kolonii. Za swe naukowe osiągnięcia w 1994 r. otrzymał od Niemieckiej Fundacji Badawczej Nagrodę Leibniza. Prowadzone przez niego badania dotyczą nowoczesnych teorii systemów, państwa, zarządzania wiedzą i koordynacji działań zbiorowych, z odniesieniem do organizacji, instytucji, systemów społecznych i społeczeństwa światowego. W 1985 obronił habilitację na temat „Odczarowanie państwa” (*Die Entzauberung des Staates*). Poniższy artykuł przedstawia syntezę argumentów rozwiniętych w tej pracy.

Inspiracją dla Helmuta Willke jest niemiecki socjolog Niklas Luhmann, który wprowadził do nowoczesnej teorii systemów i nauk społecznych koncepcję samokreacji (*autopoiesis*) rozwiniętą przez chilijskich biologów. System autopoietyczny jest systemem samokonstytuującym się, samoodnoszącym się oraz samoorganizującym się, co oznacza, że sam ustanawia swoje granice, co pozwala mu utrzymać operacyjną autonomię w relacjach ze swym otoczeniem i innymi systemami społecznymi i – poprzez własny specyficzny kod i program – samoorganizuje się. Luhmann dowodził, że nowoczesne społeczeństwa charakteryzuje pogłębiające się funkcjonalne zróżnicowanie oraz że wszystkie funkcjonalnie wyodrębnione systemy są równie ważne dla reprodukcji nowoczesnych społeczeństw. Dodawał też, że funkcjonalne zróżnicowanie dokonuje się w skali globalnej i stąd właściwym przedmiotem społecznej analizy nie jest już społeczeństwo narodowe, lecz społeczeństwo światowe. Ponieważ wyodrębnione funkcjonalnie systemy są operacyjnie autonomiczne, ale materialnie współzależne, nowoczesne społeczeństwo nie jest zorganizowane hierarchicznie lub zgodnie ze schematem centrum – peryferia.

Willke wyprowadza na tej podstawie dwa kluczowe wnioski. Pierwszy, że państwo nie może już dłużej być postrzegane jako suwerenny podmiot władzy, stojący poza i powyżej społeczeństwa, którego obowiązkiem jest utrzymywanie ładu społecznego i który jednocześnie posiada władzę umożliwiającą wypełnianie tego obowiązku. Drugi natomiast, że chociaż to wyklucza suwerenną władzę, to nie wyklucza jednak możliwości sterowania rozwojem nowoczesnych społeczeństw. Obecnie musi to jednak dokonywać się przez zdecentralizowane sterowanie kontekstowe (*dezcentrierte Kontextsteuerung*) – czyli refleksyjny proces, w którym i przez który funkcjonalnie wyodrębnione systemy są sterowane pośrednio, przez zmieniające się otoczenie, w którym działają oraz przez wykorzystanie specyficznych dla każdego takiego systemu kodów i programów. Dobrym tego przykładem może być sterowanie rynkową, zorientowaną na zysk gospodarką przy użyciu systemu podatkowego oraz innego rodzaju bodźców lub sankcji. Sedno w tym, aby w ten sposób oddziaływać na zachowanie podmiotów gospodarczych, a nie przez wydawanie im poleceń. Wydawanie poleceń może – w ocenie ekonomistów – łatwo prowadzić do „opłacalnego łamania prawa”, czyli sytuacji, w której opłaca się bardziej płacić karę niż podporządkowywać.

Sam Willke opisuje swoje podejście jako wykorzystanie koncepcji Luhmanna, aby przedstawić praktyczną możliwość sterowania systemem. Podkreśla zarazem oczywistą ironię tej sytuacji, dorobek Luhmanna jest bowiem zasadniczo uważany za konserwatywny, gdyż jego teoria systemów podważa możliwość sterowania i postrzega się go jako odrzucenie interwencji państwa na rzecz zasady *laissez-faire*, Willke stara się

natomiast rozwinąć takie koncepty i propozycje, które uczyniłyby praktycznie możliwym to, co teoretycznie niemożliwe. Przekonuje, że uda się tego dokonać, pomimo rosnącej złożoności, dzięki umiejętnej kombinacji samosterowania i sterowania kontekstowego. Podkreśla również, że relatywnie skuteczne sterowanie zdarza się i poszerzenie zakresu jego występowania winno być praktycznym celem wykonywania wielu zawodów i sporządzania różnego rodzaju ekspertyz.

Poniższy tekst formułuje podstawy dla takiego myślenia i postępowania, i w tym sensie jest tekstem poszukującym, o czym świadczy odwołanie się przez autora do wielu metafor, aby przedstawić swoją wyłaniającą się dopiero teorię. Od czasu jego opublikowania teoria ta została dopracowana i pojęciowo doprecyzowana, w następstwie jej zastosowania do szczegółowych studiów przypadku – skutecznego i nieskutecznego sterowania w wielu obszarach: od stosowania terapii, poprzez koordynowanie działań organizacyjnych, do systemów innowacyjnych, zarządzania rozwojem regionalnym, a obecnie także w obszarze zarządzania globalnym społeczeństwem wiedzy. Zaproponowałem redaktorom „Zarządzania Publicznego” tę wcześniejszą pracę, aby czytelników nowego kwartalnika zapoznać z jednym z klasycznych już tekstów, ustanawiających fundamenty pod współczesną teorię koordynacji działań zbiorowych (*governance*). Zainteresowani czytelnicy mogą sięgnąć po bardziej aktualne opracowania Helmuta Willke, które zawiera poniższa krótka bibliografia.

Bob Jessop (Lancaster University)

Willke H. (1983). *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer Gesellschaft-lichen Steuerungstheorie*. Königstein im Taunus: Athenäum (dostępne na stronie: http://www.uni-bielefeld.de/soz/globalgov/Lit/Willke_Entzauberung.pdf).

Willke H. (1992). *Die Ironie des Staates*. Frankfurt: Suhrkamp.

Willke H. (1997). *Der Supervisionstaat*. Frankfurt: Suhrkamp.

Willke H. (2001). *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

Willke H. (2002). *Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens der modernen Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

Willke H. (2003). *Heterotopia. Studien zur Krise der Ordnung moderner Gesellschaften*. Frankfurt: Suhrkamp.

Willke H. (2006). *Global Governance*. Bielefeld: transcript.

Willke H. (2007). *Smart Governance: Governing the Global Knowledge Society*. Frankfurt: Campus.

Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa

Podstawowe pytania współczesnej teorii państwa i prawa to: Czy współczesne państwo, głęboko zaangażowane w skomplikowane funkcjonowanie społeczeństwa, ciągle stanowi oddzielną i autonomiczną całość? Czy zarządza społeczeństwem, czy też jest zarządzane przez operacyjne struktury społeczeństwa? Zachodzące procesy społeczne wskazują na narastanie zjawiska autonomizowania się i dyferencjacji funkcjonalnej systemów społecznych. Jednym z następstw tego procesu jest przekształcanie się nowoczesnych kompleksowych społeczeństw w społeczeństwa policentryczne. Podstawy szczególnego statusu Państwa rozpadły się. Państwo nie może być już dłużej postrzegane jako suwerenny podmiot władzy, stojący poza społeczeństwem i ponad nim, którego obowiązkiem jest utrzymanie ładu społecznego i który jednocześnie posiada władzę, umożliwiającą wypełnianie tego obowiązku. Jest ono jednym z wielu elementów zróżnicowanej całości, w najlepszym wypadku – *primus inter pares*. Oznacza to, że nowoczesne sterowanie rozwoju musi się dokonywać poprzez zdecentralizowane zarządzanie kontekstowe, czyli refleksyjny proces, w którym funkcjonalnie wyodrębnione systemy są sterowane pośrednio, przez ich zmieniające się otoczenie oraz przez wykorzystanie specyficznych dla każdego z tych systemów kodów i programów. Zmianie ulega architektura zaawansowanych cywilizacyjnie społeczeństw, od dominacji konstrukcji hierarchicznych do dominacji struktur heterarchicznych.

Słowa kluczowe: państwo, samokreacja, autopojetyczność, systemy autopojetyczne, funkcjonalne zróżnicowanie, sterowanie kontekstowe, dziwne zapętlenie, spleciona hierarchia.

Od czasów Hobbesa i Hegła teorie państwa rozwijane na naszym kontynencie zajmowały się kwestią rozdzielenia państwa i społeczeństwa. Liberalowie i socjaliści zanegowali tę dyskusję, optując za tym rozdzieleniem i przewidując jego zatarcie, a nawet spodziewając się zaniku Państwa. Pojawienie się w poprzednim stuleciu we wszystkich nowoczesnych społeczeństwach państwa interwencjonistycznego i opiekuńczego (Flora, Alber, Kohl 1977, s. 707–772) nie rozstrzygnęło tej kwestii. Dlatego też pytanie nadal brzmi: czy państwo opiekuńcze, głęboko zaangażowane w skomplikowane funkcjonowanie społeczeństwa, ciągle stanowi oddzielną i autonomiczną całość, czy zarządza społeczeństwem, czy też jest zarządzane przez operacyjne struktury (*operational exigencies*) społeczeństwa?

W moim odczuciu teoretyczne ramy, w jakich toczono tę dyskusję, są już nieprzydatne. Państwo opiekuńcze wzmocniło rozdział pomiędzy państwem i społeczeństwem dzięki znacznemu poszerzeniu domeny prawa i regulacji (Voigt 1980), tym samym nakładając prawne ograniczenia na procesy społeczne. To jednocześnie zatarło rozważany rozdział przez poszerzenie funkcji państwa w zakresie zapewnienia infrastruktury społecznej i zasiłków społecznych, a tym samym państwo samo zaangażowało się w znacznym stopniu w funkcjonowanie społeczeństwa.

Jaka w takim razie jest sytuacja nowoczesnego państwa? Jeśli tylko odrzucimy dychotomię przeciwstawienia lub zlewania się państwa i społeczeństwa, rozwinie się przed nami wiele

twórczych alternatyw, polegających na wzajemnie wzmacniających się procesach, np.: niezależności i zależności, wyłączenia i włączenia, rozróżnienia i ponownego scalenia, hierarchii i heterarchii, samoodniesienia i odniesienia do innych podmiotów. To wszystko prowadzi nas do najbardziej interesujących i ważnych aspektów pojawiających się w rodzącej się ewolucyjnej teorii państwa i prawa (Luhmann 1979, s. 159–185; 1983, s. 129–154; Teubner 1983, s. 239–285; Teubner, Willke 1984, s. 4–35), która obecnie zyskuje znaczenie i wpływ.

W moich rozważaniach chciałbym skupić się na jednym tylko aspekcie zmieniającej się roli państwa w wysoce złożonych społeczeństwach. A mianowicie, na tragicznym podwójnym uwikłaniu państwa, wynikającym z przeciwstawnych oczekiwań, z którymi obecnie państwo powinno się mierzyć. Z jednej strony musi ono stać się wierzchołkiem hierarchii społecznej, aby móc kierować i zarządzać społeczeństwem, a z drugiej strony musi jednocześnie zrzec się możliwości władczego podejmowania decyzji, aby nie ingerować w autonomię i samoorganizację społeczeństwa. Chciałbym być dobrze rozumiany, tragedia państwa nie polega na tym, że zdaje się ono być ulubionym wrogiem każdego. Nie chodzi mi też o to, by zająć państwem, dlatego że stanowi ono obszar zaniedbany przez polityczne i socjologiczne rozumowanie. Moim zamiarem jest raczej pokazanie, że – w odniesieniu do nowoczesnych społeczeństw – państwo uzewnętrznia cechy właściwe klasycznemu tragicznemu herosowi. Staje się ofiarą swego własnego sukcesu (zob. Longue 1979, s. 69–87), w ten sposób, że wytwarza i wywołuje skutki, godzące w te czynniki, które ukonstytuowały ewolucyjny wzrost państwa.

Pozwólcie mi przypomnieć istotę antycznej tragedii. Bierze się ona z odwrócenia naturalnej relacji pomiędzy skutkiem a przyczyną. Dla ludzkiego rozumowania i w ludzkim postępowaniu wydaje się czymś naturalnym i wszechobecnym, że pewne przyczyny prowadzą do określonych skutków w nieodwracalnym biegu czasu. Tym samym, skutki nie mogą prowadzić

z powrotem do swych przyczyn. W antycznej tragedii jesteśmy świadkami niezrozumiałego faktu: w jakiś sposób skutki pełnią z powrotem w kierunku swoich przyczyn, tworząc sytuację, która znajduje się poza ludzką kontrolą, a tym samym domaga się boskiej interwencji. Na przykład Edyp został wygnany z domu, ponieważ obawiano się, że mógłby zamordować swojego ojca i ożenić się ze swą matką, co stało się przyczyną właśnie takiego przebiegu wydarzeń (Watzlawick 1985, s. 65).

Teraz oczywiście pytanie brzmi: co ma to wspólnego z państwem? Aby dostrzec analogię, musimy rozważyć trzy kwestie:

- Po pierwsze, musimy oznaczyć problem, dla którego powstanie i zinstytucjonalizowanie się państwa zdawało się stosownym rozwiązaniem. Musimy w tym miejscu odnieść się do funkcji Państwa z początków nowoczesnych społeczeństw.
- Po drugie, chociaż w sposób bardzo abstrakcyjny, musimy przedyskutować niektóre własności złożonych systemów, głównie – samo-odniesienie (*self-reference*), samookreślenie (*self-description*) i „dziwne zapętlenia” (*strange loops*). Z tych ogólnych założeń, wyprowadzimy konkretne argumenty świadczące o tym, że oddzielenie państwa i społeczeństwa musi sytuować państwo na tragicznej trajektorii, jeśli problem płaszczyzn (*levels*) ich oddziaływania nie jest przedmiotem koordynacji (*is not controlled*).
- Po trzecie, chciałbym zarysować pewne idee – jak można by uniknąć tragedii, mimo braku życzliwych bogów.

1. Nowy problem społeczny: sekularyzacja i opanowanie sytuacji kryzysowej (*contingency*)

Co stanowiło nowy rodzaj lub nową cechę problemu w ewolucji późnośredniowiecznych społeczeństw, dla których państwo wydawało się dobrym rozwiązaniem? Takie sformułowanie pytania narzuca funkcjonalne myślenie. Oznacza to, że dla udzielenia adekwatnej

odpowiedzi nie jest ważne ustalenie konkretnej daty uformowania się państwa w Europie. Należy raczej wskazać warunki prawdopodobne i konieczne tego zjawiska, w kontekście wyrażania i zapewniania przez państwo jedności konkretnego społeczeństwa. Bez wątpienia jednym z głównych czynników były religijne rozłamy i różnice, które doprowadziły do wojen w XVI i XVII stuleciu. W związku z tym pytanie, na które należało udzielić odpowiedzi, brzmiało: na czym trzeba oprzeć suwerenność wspólnoty politycznej – na władzy religijnej czy na świeckiej? Odpowiedź można znaleźć w formule związanej z pokojem augsburskim: *cuius regio, eius religio* (1555).

Formuła ta uwypukla historyczną tendencję sekularyzacji, która stopniowo niszczyła średniowieczną koncepcję porządku – koncepcję możliwego porządku politycznego, odnoszącą się do zewnętrznego i odwiecznego autorytetu – autorytetu Boga. W ujęciu socjologicznym jedność społeczeństwa średniowiecznego opierała się na zgodnym odnoszeniu się do bytu transcendentnego, inaczej mówiąc, wynikała z odniesienia się do kogoś (*other-reference*) a nie do siebie (*self-reference*). Idea transcendentnej legitymizacji czy porządku musiała zostać dostosowana do strukturalnej innowacji, kiedy – przede wszystkim we Francji i Anglii – królom powiodło się scentralizowanie władzy politycznej. Początkowo autorytet władzy królewskiej i legitymizacja władzy politycznej bazowały wprost na władzy boskiej – rozwiązaniu, które nawet współcześnie nie byłoby całkowicie wykluczone. Kiedy jednak religia musiała się odsunąć od polityki, ponieważ religijne uzasadnienie nie pomagało rozwiązać problemu niesprawiedliwej władzy (w sensie Weberowskiego ujęcia panowania) i uprawomocnić oporu wobec niej, trzeba było znaleźć inne rozwiązanie. By pogodzić transcendentne odniesienie i strukturalne rozproszenie (*variation*) władzy, jej podstawą uczyniono naturę. Jeśli nie Bóg, to właśnie prawo naturalne i natura ludzka miały zagwarantować sprawiedliwy porządek i ogarnięcie (*containment*) władzy.

Pojęcie natury łączy jedynie jednak przepaść pomiędzy transcendencją i immanencją, pomiędzy religią i zeświecczeniem, pomiędzy systemem politycznym odnoszącym się do innych i odnoszącym się jedynie do siebie. Postęp w zakresie okcydentalnej racjonalizacji (rozważanej przez Maxa Webera) i funkcjonalnego zróżnicowania uwalnia wewnętrzną dynamikę pozytywistycznej nauki i gospodarki przemysłowej, które to dwa czynniki Saint-Simon później określił jako prawdziwie rewolucyjne i rewolucjonizujące siły nowej ery (Weber 1967; Durkheim 1958; Kiss 1974, s. 225 i nast.).

To w domenie polityki dokonują się najbardziej oczywiste zmiany. Kiedy rewolucja amerykańska położyła kres władzy królewskiej i dominacji, a rewolucja francuska przełamała „stary porządek”, scena została otwarta na ustanowienie podwalin nowego ładu politycznego – ani boskiego, ani naturalnego, ponieważ sam człowiek – mieszczanin i obywatel – stawał się wówczas „miarą doskonałości” (*measure of perfection*).

Jednak już wkrótce terror wiążący się z rewolucją francuską zdecydowanie zachwiał wiarą w ludzką racjonalność, która stać by się miała gwarancją „dobra wspólnego”.

Więc co pozostało? Myślę, że można powiedzieć z całą pewnością, iż w Europie około 1800 r. powstała wyjątkowa i dezorientująca (*anomic*) sytuacja: stare podwaliny porządku społecznego zostały skompromitowane, a zarazem i nowa nadzieja – idea racjonalnego człowieka zawiodła. Równocześnie dynamika gospodarki przemysłowej, nauki, technologii i edukacji pchnęła rozwój w kierunku większego funkcjonalnego zróżnicowania, ku większej różnorodności i współzależności, które razem wytworzyły nowe cechy społecznej złożoności (*complexity*).

Ale która władza miałaby ją ogarnąć, kontrolować i ukierunkowywać? Jaka instytucja – po Bogu, Naturze i Człowieku – byłaby w stanie ustrukturyzować taką nieuporządkowaną (*anomic*) złożoność (*complexity*)?

Kilku najwybitniejszych myślicieli tego okresu próbowało odpowiedzieć na to pytanie.

Saint-Simon wskazywał na przemysłowców i naukowców, jako najlepiej przygotowanych do tego, by świadomie ukierunkowywać społeczeństwo. Tocqueville, dostrzegając „religijny terror” (*terreur religieuse*), był świadom nadejścia egalitarnej demokracji. Nie potrafił on jednak zauważyć tego absolutnie niezbędnego „mechanizmu niewidzialnej ręki”, który byłby w stanie pogodzić równość jako formę obywatelskości i demokrację jako formę rządu.

Z mojego punktu widzenia najbardziej dyskusyjnej (*problematic*) i brzemiennej w skutki odpowiedzi udzielił Hegel. Około roku 1820 uświadomił on sobie konieczność zerwania z mającą prawie dwa tysiące lat tradycją arystotelesowską oraz potrzebę teoretycznej refleksji nad faktem rozdzielenia państwa i społeczeństwa (Hegel 1983; Avineri 1976, s. 160 i nast.).

W arystotelesowskim modelu wspólnota polityczna (*koinonia politike* lub *societas civilis si-ve politice*) jako sfera polityki i publicznego dyskursu została przeciwstawiona *oikos*, domostwu, jako sferze rodziny, prywatności i – jak to określił Max Weber – „zorganizowanemu zaspokojeniu potrzeb” (Weber 1968, s. 381).

Ważne, by zdać sobie sprawę, że *oikos* obejmowało także funkcję ekonomiczną. Strukturalną innowacją stało się – dokonujące się stopniowo – oddzielenie gospodarstwa domowego i przedsiębiorstwa, a wraz z tym racjonalność ekonomiczna przesunęła od zaspokajania potrzeb do rentowności inwestycji kapitałowych.

Hegel najprecyzyjniej dostrzegął, że klasyczny termin *societas civilis* stał się mylący, a nawet przesłaniał zasadniczą zmianę, która się ostatecznie dokonała w strukturze społecznej w XVIII stuleciu: mianowicie funkcjonalne zróżnicowanie polityki, gospodarki i rodziny. Ekonomiści polityczni tacy jak Adam Smith czy Ferguson ponownie wprowadzają termin „społeczeństwo obywatelskie”, aby pogodzić gospodarkę przemysłową z arystotelesowskim modelem. Zastępują oni jednak społeczeństwo ekonomiczne społeczeństwem politycznym, chociaż Adam Smith pomija problem kontroli, władzy (*authority*) i dominacji politycznej (Smith 1974).

Hegel natomiast przyjmuje odmienne stanowisko: nadaje nowe znaczenie „społeczeństwu obywatelskiemu” (*Bürgerliche Gesellschaft*), przeciwstawiając je arystotelesowskiej tradycji. Dla niego społeczeństwo obywatelskie jest systemem partykularnych potrzeb i interesów, sferą powszechnego egotyzmu (*universal egotism*) (Hegel 1983, § 33, 157; Avineri 1976, s. 60 i nast.). Społeczeństwo obywatelskie, pisze Hegel, to przestrzeń (*difference*), która rodzi się między rodziną i państwem (Hegel 1983, addition to § 158). W przekonujących rozważaniach Hegel wykazuje konsekwencje podziału pracy, gospodarki przemysłowej i zróżnicowania funkcji społecznych. A jednocześnie odrzuca wszystkie teorie kontraktu społecznego jako sposobu ustrukturyzowania i zorganizowania wynikającej z tego złożoności. Hegel ściśle przedstawia ten problem, stawiając pytanie: co jest wyrazem tożsamości społeczeństwa w warunkach jego wewnętrznej różnorodności? I udziela słynnej (przez wielu uważanej za niesławną) odpowiedzi: to państwo jest sferą zbiorowego altruizmu.

I oto jest, szlachetny bohater nowej ery, gotów bronić dobra wspólnego, wspólnej tożsamości, wspólnego dobrobytu wobec przeciwności i nieprzewidywalności społeczeństwa obywatelskiego, które zasada się na wrodzonej nietrwałości prywatnych interesów. Tak rozpoczyna się ta tragedia, od zawarcia w heglowskiej filozofii idei państwa jako rozwiązania problemu społeczeństwa obywatelskiego, od tego historycznego momentu, gdy przyjęte rozwiązanie samo zaostrza problemy, dla których usunięcia zostało pomyślane.

Aby uczynić tę hipotezę bardziej realną, musimy zmienić przyjęte powyżej ramy rozważań i włączyć, pokrótce, refleksję odnoszącą się do pewnych właściwości złożonych systemów.

2. Niektóre właściwości systemów złożonych: samoodniesienie, samoopisanie i dziwne zapętlenia

Ze względu na zasadnicze powody konstruktywistyczno-epistemologiczne, musimy założyć, że struktury żyjące lub systemy społeczne są systemami samoodniesienia (*self-referential systems*) (Watzlawick 1985; Luhmann 1984, s. 593 i nast.). Samoodniesienie oznacza, że system działa w taki sposób, iż każde jego działanie jest odwołaniem do tego systemu, i dlatego też można uznać, że działanie to ma sens tylko w kontekście tego systemu. Ponieważ mózg ludzki jest bez wątpienia systemem samoodniesienia, wszystkie ludzkie obserwacje są oparte na „samoodnoszeniu się”. Dlatego też uznanie, że systemy mogą być obserwowane i opisywane, wydaje się konkluzją epistemologicznie nieuniknioną, tylko jeżeli przyjmujemy, iż działają one wtedy, odnosząc się do samych siebie. Aby wyrazić się precyzyjnie; tylko przy założeniu samoodniesienia w stosunku do stałych procedur operacyjnych systemów społecznych (jak też innych systemów), obserwator może uniknąć przyjęcia nadmiernie uproszczonego opisu systemu społecznego, a tym samym może uzmysłwić sobie wewnętrzną złożoność obserwowanej całości (*entity*) (Luhmann 1984, s. 593, Fn. 2).

Wygląda na to, że badacze społeczni dopiero teraz zaczynają rozumieć tę kwestię i podążają tropem tych wszystkich uczonych – od badaczy struktury atomu przez biologów do astronomów – którzy uświadomili sobie wcześniej, że są skazani na myślenie w kategoriach systemów i odniesień systemowych (*system-references*) (Jantsch 1975; Warfield 1976).

Obserwowanie w kategoriach systemów oznacza stworzenie lub zrekonstruowanie granic w celu wydzielenia obserwowanych jednostek. Te jednostki mają sens jako jednostki, jeżeli same odtwarzają lub reprodukują swoje składowe i ich jedność. Łatwo sobie uzmysłwić, że właśnie z tego względu pojęcie „samoodniesienia” stanowi istotę rzeczy. Bierze się to stąd, że we wszystkich swoich działaniach system mu-

si odnosić się do swojej tożsamości na poziomie systemu, jego struktury i elementów – co oznacza, że działa o tyle, o ile stanowi system.

Istnieje znaczący dorobek obejmujący różne dziedziny (na przykład wynikający z teorii *autopoiesis*, „cybernetyki wyższego rzędu” (*second order cybernetics*), teorii czarnej skrzynki czy nauk o poznaniu (*cognitive sciences*), który wspiera założenie, że samoodniesienie jest systemowi niezbędne i funkcjonalne, aby radził sobie z własną złożonością (Maturana 1982; Zeleny 1981; Foerster 1981; Glanville 1982, s. 1–11; Hofstadter 1984). Oczywiście każdy system stanowi przede wszystkim problem dla siebie, wyrażający się w ciągłości i samoreprodukcji w czasie i przestrzeni. W pewnym sensie, paradoksalnym fundamentem złożonych systemów jest to, że z jednej strony mogą działać tylko w formie systemów kompleksowych (to znaczy mających wysoką wewnętrzną złożoność), ale właśnie, z drugiej strony, ta kompleksowość nieustannie stwarza zagrożenie opanowania i dezorganizacji systemu. Rzeczywiście, najbardziej ogólne wyjaśnienie możliwości ewolucji współczesnych systemów polega na przyjęciu, że cykle operacyjne oraz cykliczne porządkowanie zdarzeń (Allport 1954, s. 281–303), wynikają z powtarzającej się kombinacji porządku i nieporządku (Morin 1981, s. 12–137; Luhmann 1984a, s. 59–72), z powtarzającego się przetwarzania różnic w identycznych (zamkniętych) obiegach (Bateson 1972, s. 482), czy też z powtarzającej się kombinacji formowania kompleksowości i jej redukcji.

Aby poradzić sobie ze swą złożonością, system „używa uproszczonego modelu samego siebie, by ukierunkowywać swe operacje” (Luhmann 1984a, s. 66). Używa samoopisania, swego rodzaju wewnętrznego schematu, wzorca, aby móc się rozpoznać i dzięki temu kontrolować właściwość możliwych operacji. Bez takiego samoopisania żyjący czy społeczny system po prostu nie byłby w stanie zdecydować, które z mnóstwa możliwych działań pasują jego samoreprodukującym się procedur, a które mogą prowadzić do jego zniszczenia.

Każde samoopisanie musi być oparte na samoobserwacji, co oznacza pozyskiwanie informacji o swoim funkcjonowaniu, oczywiście obserwacji od wewnątrz tego systemu. To powoduje, że samoobserwacja i samoopisanie jako funkcje systemu nieuchronnie prowadzą do wytwarzania jego uproszczonych modeli (Conant, Ashby 1970, s. 89–97). Od dawna wiemy, że dowolny regulator systemu musi być modelem tego systemu. Wiemy jednakże również na podstawie fundamentalnej pracy Gödela, że złożoność systemu nie może być w pełni odzwierciedlona w jego wnętrzu (Hofstadter 1984).

Zdajemy sobie więc teraz sprawę, że samoopisanie są niezbędne dla samoodtworzenia się żyjących i społecznych systemów, dlatego że porządkują wewnętrzną złożoność systemów. Samoopisanie zależą także od selektywnych uproszczeń (*selective reductions*), a w przypadku systemów społecznych selektywność jest do pewnego stopnia przypadkowa, ponieważ reguły selektywności nie są utrwalone, lecz zależą od opcjonalnie przyjmowanej tożsamości.

Raz jeszcze pozwala nam to zauważyć paradoks konstytuujący kompleksowe systemy społeczne. To paradoks niezbędności i przypadkowości samouproszczenia lub w skrócie: paradoks konieczności przypadkowości (*necessity of contingency*) (Luhmann 1985, s. 5–20, Fn 11). Stąd na przykład każde samoopisanie – oparte na samouproszczeniu – może być podważone, zawsze bowiem są inne możliwości samoopisanie. Ale poza dyskusją jest niezbędność jakiegoś samoopisanie, ponieważ bez tego system zostałby pozbawiony samoodniesienia.

Paradoks jest zatem jednym z aspektów zorganizowanej złożoności. Ten aspekt dobrze ujmuje wyrażenie Piaget’a: „Inteligencja organizuje świat, organizując samą siebie” (*L’intelligence... organise le monde en s’organisant elle-même*) (Piaget 1937, s. 311), ponieważ, co oczywiste, każdy umysł może inaczej zinterpretować to wyrażenie. I tak na przykład, Spencer Brown uczynił to, twierdząc, że wszechświat stworzył fizyków, aby móc się samemu obserwować (Spencer-Brown 1979, s. 104 i nast.).

Zatem omawiany paradoks jest jedną z ciemnych stron złożonych systemów.

Podobnie należy ocenić możliwość powstawania dziwnych zapętleń (*strange loops*). „Dziwne zapętlenie” lub „spłciona hierarchia” (*tangled hierarchy*) pojawia się, „kiedy to, co uznajemy za czysty hierarchiczny porządek, zaskakuje nas i powstrzymuje w sposób naruszający hierarchiczność” (Hofstadter 1984, s. 691). Weźmy na przykład znaną litografię Eschera *Rysujące ręce* (*Drawing Hands*), która tworzy zawikłaną hierarchię, którą można ogarnąć jedynie wtedy, gdy dodamy do niej zewnętrzny poziom – rysującego artystę. Innym przykładem może być Państwowa Agencja Wywiadowcza badająca swoje własne działania wywiadowcze.

Po tej bardzo krótkiej i skondensowanej prezentacji niektórych właściwości złożonych systemów, takich jak: samoodniesienie, samoopisanie, przypadkowe uproszczenie oraz dziwne zapętlenia, warto wrócić do pytania: „co to wszystko ma wspólnego z państwem?”

3. System polityczny i państwo: Od zapętłonych hierarchii po koniec hierarchii

Strategicznym punktem, w którym – jak można by powiedzieć – spotykają się Hegel i Hofstadter, jest bardzo dobrze przemyślana hipoteza przedstawiona przez Luhmanna. Dowodzi on, że nowoczesne państwo może być rozumiane jako samoopisanie systemu politycznego (Luhmann 1984b). Podobnie jak inne złożone systemy, społeczeństwa rozwijają potrzebę samoopisywania wraz narastaniem ich wewnętrznej kompleksowości, czyli historycznie rzecz ujmując – narastaniem funkcjonalnej różnorodności. Samoopisywanie rekonstruuje złożoność społeczeństwa w uproszczonej formie, pozostawiając przestrzeń (*window*) na losowe dostosowanie (*epigenetic accommodation*). Ten uproszczony wewnętrzny model systemu, który jakoś wydaje się pozostawać poza systemem, może być ponownie do niego wprowadzony (*re-en-*

try w rozumieniu Spencera Browna), służąc jako środek orientacji i kontroli.

Jak spostrzeżliśmy w części pierwszej tego tekstu, w Europie około 1800 roku państwo pojawia się jako koncepcja, mająca opanać zakłócenia i zawirowania społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim gospodarki. Szczególnie w pracach Saint-Simona i Hegla pojęcie państwa zostało określone odmiennie niż w klasycznym arystotelesowskim ujęciu: użyto go jako wyidealizowanego normatywnego modelu oraz punktu odniesienia praktycznej polityki, politycznej odpowiedzialności i politycznych teorii. Z perspektywy lat ta nowa koncepcja „państwa” faktycznie wydaje się reakcją na wzrastającą złożoność sfery publicznej, polityki w tradycyjnym sensie. Podobnie w XVIII w. idea pieniądza i rynku zaczyna organizować złożoność funkcjonalnie wyspecjalizowanej (uprzemysłowionej) gospodarki, tak jak idea eksperymentu i prawdy zmierza do uporządkowania kłopotliwej złożoności nauk pozytywnych.

Nadrzędną zasadą ewolucyjnego przejścia od feudalnego do nowoczesnego społeczeństwa jest funkcjonalne zróżnicowanie jego podsystemów. Proces funkcjonalnego różnicowania został całkiem dobrze zrozumiany i przeanalizowany jako proces historyczny (Luhmann 1984c; Birnbaum 1980). Wydaje się, że znacznie gorzej są rozumiane konsekwencje tej fundamentalnej zmiany w obszarze struktury społecznej. Nawet dzisiaj jesteśmy skłonni myśleć o nowoczesnych społeczeństwach jako hierarchicznie poukładanych systemach, z państwem i polityką na szczycie tej hierarchii, zapewniającymi przyjmowanie wiążących rozstrzygnięć dla całego społeczeństwa. Jednakże, ściśle rzecz biorąc, funkcjonalne zróżnicowania charakteryzują się współzależnością, a nie hierarchicznością. Funkcjonalnie zróżnicowane społeczeństwa nie ustanawiają ścisłej hierarchii (*rank order*) funkcji, podsystemów i racjonalizacji. „Muszą one polegać na zmieniających się priorytetach i potrafią zinstytucjonalizować funkcjonalne pierwszeństwo jedynie na poziomie podsystemów.

Nie mogą określić się jako „hierarchie”... nie posiadają bowiem żadnego wierzchołka czy centrum” (Luhmann 1984a, s. 65).

Przyjmując tę perspektywę konsekwentnie, przyjmujemy całkowicie nowe spojrzenie na możliwości rozwojowe i problemy nowoczesnych społeczeństw. Zanim rozwinę tę kwestię w następnym punkcie, pozwolę sobie na kilka komentarzy dotyczących relacji pomiędzy państwem a systemem politycznym, aby pokazać, jak dobra konstrukcja może lec w gruzach, ponieważ samo jej powodzenie zamazuje możliwości osiągnięcia celu, dla którego ją stworzono.

Kiedy w XVIII wieku pierwsza duża fala funkcjonalnego zróżnicowania zachwiała religijną i naturalną legitymizacją hierarchicznego ładu społeczeństwa feudalnego, konieczny stał się funkcjonalny ekwiwalent podstaw tego ładu. Egalitarna demokracja wydawała się właściwym wyjściem, ale wiemy od Tocqueville’a, że nie było to jeszcze wtedy odpowiednie rozwiązanie dla Europy. Inną propozycję przedstawił Hegel: jego ideą było zaakceptowanie oddzielenia sfery politycznej od społeczeństwa, szczególnie od gospodarki i przewyżnienie tego oddzielenia przez postulowanie integrującego prymatu państwa. Za pomocą tego dialektycznego sprytnego rozumowania (*List der Vernunft*) Hegel był w stanie ująć ten historyczny ruch, który wytworzył nowy rodzaj zróżnicowanego społeczeństwa obywatelskiego, a ponadto równocześnie zaproponować rozwiązanie problemu jedności tego społeczeństwa. Ta jedność, jak pisał Hegel, miała być wyrażana poprzez państwo i utrzymywana, nawet jeżeli to wymagałoby interwencji państwa w gospodarkę (Hegel 1983, § 316 i nast.; Avineri 1976, s. 178 i nast.).

Z całym jej dialektycznym wyrafinowaniem, ta konstrukcja prototypowo spełnia kryteria „dziwnego zapętlenia”. Przez przeciwstawienie państwa społeczeństwu obywatelskiemu, a następnie przez ponowne powiązanie obu stron dzięki dialektyce jedności i różnorodności, Hegel kreuje paradoks państwa. To paradoks państwa wyrażającego jedność wobec

różnorodności, które przez to nie może uniknąć także wyrażania jedności i różnorodności, i tak dalej, w niekończącej się spirali.

Na poziomie logicznym nie istnieje rozwiązanie tego paradoksu i stąd cena, którą Hegel musiał zapłacić, ośmielając się stworzyć samoodnoszącą się konstrukcję państwa i za zrzeczenie się wyższego poziomu odniesienia, na przykład do Boga czy Natury. To umiejętnie skonstruowane samoodniesienie państwa spowodowało tragedię w dwojaki sposób: jeden to zdefiniowanie państwa jako absolutnej władzy i odcięcie jego dialektycznego związku ze społeczeństwem. To jest tragedia totalnego i totalitarnego państwa. Tragedia zanegowania rozróżnienia pomiędzy społeczeństwem i społeczeństwem obywatelskim jako rozróżnienia pomiędzy państwem i rodziną. Drugi sposób to użycie państwa jako instrumentu rozwiązywania społecznych problemów. To jest tragedia spirali państwa opiekuńczego – dzisiaj pod wieloma względami zdaje się ono zaostrzać problemy, które miało rozwiązywać.

Od fiskalnego kryzysu państwa po kryzys jego legitymizacji, od kryzysu demokracji po kryzys państwa opiekuńczego, od ograniczenia wolności po bariery wzrostu, od nieuchronności (*immanence*) ciągłego konfliktu po niebezpieczeństwo autodestrukcji – nie brakuje opisów zasadniczych niepowodzeń naszego bohatera, czyli państwa (zob. zwłaszcza: O'Connor 1973; Offe 1973; Habermas 1973; Crozier i in. 1975; Buchanan 1975; Meadows i in. 1982).

Niepowodzenia te wydają się tragiczne, ponieważ są osadzone na błędnej koncepcji państwa jako podstawowego urządzenia do rozwiązywania problemów społecznych. W tej roli nowoczesne państwo nieuchronnie staje się przeciążone, musi przyjąć na siebie obowiązki ponad możliwości, musi odpowiedzieć na nadzieje, których nie może spełnić. W wysoko rozwiniętych, funkcjonalnie zróżnicowanych społeczeństwach nie ma jedynej, znajdującej się na wierzchołku hierarchii, instancji czy centralnej instytucji, która może adekwatnie wyrażać złożoność całego społeczeństwa lub była-

by w stanie wytworzyć niezbędną różnorodność (wewnętrzną złożoność) umożliwiającą rozwiązywanie ogólnych problemów społecznych. Podobne wnioski wyciągnięto, rozwijając teorię organizacji i praktykę organizacyjną. Doprowadziło to do dostrzegalnych wysiłków na rzecz odejścia w zakresie rozwoju organizacji (*organization development*) od koncepcji hierarchicznych struktur i scentralizowanego rozwiązywania problemów (Lawrence, Lorsch 1969, s. 9–40; Galbraith 1973, rozdz. 5 i 7).

W przypadku teorii i praktyki państwa postęp nie był aż tak dobitny. Rozwiązanie paradoksu państwa i jego tragicznych implikacji zawiera się zapewne w zrozumieniu trzech następujących zagadnień:

1) Wyobrażenie państwa – jako całości przeciwstawianej społeczeństwu w ogóle – mieści się na poziomie logicznym oraz empirycznym. System polityczny społeczeństwa to jeden z wielu podsystemów wyłaniających się w konsekwencji funkcjonalnego zróżnicowania społeczeństwa. Jego racjonalność jest cząstkowa, podobnie jak wszystkich pozostałych podsystemów społecznych i zachowuje on „wewnętrzną” dynamikę¹, tak jak inne podsystemy. I to powoduje, że z jednej strony jako podsystem nie może uzewnętrznic swojej specyfiki i cząstkowej racjonalności; i dlatego też z drugiej strony państwo musi wypełniać te lukę i zaspokajać potrzebę społecznej jedności. Rozplątanie tej splecionej hierarchii oznacza uświadomienie sobie, że państwo nie może wypełniać funkcji nadbudowy (*superstructure*) społeczeństwa, ale działa jako infrastruktura systemu politycznego. To właśnie oznacza konceptualizowanie państwa jako samoopisu systemu politycznego. Mieszanie płaszczyzny funkcjonowania społeczeństwa oraz płaszczyzny społecznych podsystemów prowadzi do przeciążenia państwa sumą problemów społecznych, podczas gdy jako instytucja zostało

¹ Omówienie koncepcji „inkluzyj” znaleźć można w pracach Parsona (1971, s. 92 i n.) oraz Luhmanna (1981, s. 25 i n.).

- one stworzone po to, by zajmować się jedynie problemami systemu politycznego.
- 2) Oczywiście powstaje pytanie, co – jeżeli nie państwo – ma wyrażać i organizować jedność społeczeństwa. Tak długo, jak to pytanie pozostaje bez odpowiedzi, państwo nie może podołać zobowiązaniom, których przyjęcia nie może uniknąć, w kontekście utrwalonej koncepcji i przyjętego opisu jako państwa opiekuńczego.
 - 3) Myślę więc, że sposobem uniknięcia rozważanej tragedii jest uznanie cząstkowej roli państwa jako instytucyjnego rdzenia systemu politycznego i gotowość do uznania konieczności bardziej złożonej konstrukcji, która mogłaby zapewnić jedność społeczeństwa.

Kluczowym składnikiem takiej bardziej złożonej konstrukcji wydaje się idea uwzględnienia konsekwencji formatywnej zasady nowoczesnych zachodnich społeczeństw. Ten rodzaj formacji społecznej charakteryzuje prymat funkcjonalnego zróżnicowania, z czego wynika kompleksowa współzależność między wyspecjalizowanymi podsystemami, nadprodukcja wyspecjalizowanych opcji (włączając w to ich oddziaływanie zewnętrzne) wewnątrz podsystemów (zob. Willke 1983), wysoki poziom autonomii wewnętrznych procedur operacyjnych i, w rezultacie – ewolucyjna trajektoria społeczeństwa jako całości, która mieści się, zależnie od obserwatora, między suboptymalnością a irracjonalnością (Zeleny 1982, s. 61 i nast.).

Poleganie na tradycyjnych conceptach w rozważaniu rozważanego problemu – czy będzie to neokonserwatywny dogmat prymatu państwa, czy neoliberalny dogmat prymatu wolnego rynku, oznacza propagowanie fatalnych w skutkach strategii (Baudrillard 1983; Calabresi, Bobbitt 1978). Uporządkowanie nowoczesnych społeczeństw odzwierciedla architekturę kompleksowości, co rodzi konieczność zrewidowania opisu logiki rządzącej kontrolą społeczną, koordynacją i strategicznym przywództwem (*guidance*). Ponadto tradycyjny concept hierarchii musi zostać zredefiniowany i ujęty jako sekwencja podstawowych funkcjonalnych zróżnicowań i wy-

nikających z nich wewnętrznych składowych, które tworzą kolejne poziomy osadzonych² i powiązanych relacji systemowo-podsystemowych (*system-subsystem relations*) (zob. Willke 1982, s. 36 i nast.). Wielkim uproszczeniem byłoby spodziewać się, że te relacje mogą podlegać władczej kontroli władzy, w tym kontroli państwa. Ogólny kształt społecznej kompleksowości dużo bardziej przypomina „heterarchię” McCullocha³, w której kontrola staje się kategorią relacyjną i warunkową.

4. Państwo półsuwerenne

Czym jest wobec tego to, co należy kontrolować? To pytanie z pewnością nie jest trywialne. Jeżeli podstawową funkcją państwa jest powstrzymanie anarchii przez zabezpieczenie jego organów (*subjects*), utrzymywanie terytorialnej integralności, egzekwowanie prawa oraz ściąganie podatków (Nozick 1974, s. 15 i nast., 101 i nast.; Rose 1976, s. 247–289), to kontrola byłaby prowadzona na poziomie jednostek, albo jako nie-członków, albo jako członków „dominującej struktury zabezpieczenia” (*dominant protective agency*). W istocie to niewiele zmienia, chociaż obecnie większość nowoczesnych państw przekazuje niektóre aspekty swojej suwerenności międzynarodowym i ponadnarodowym strukturom. Dużo ważniejsze wydają się zmiany wewnątrz społeczeństw, stanowiące wyzwanie dla zdolności kontrolowania, a tym samym wewnętrznej suwerenności państwa.

Przede wszystkim chodzi o to, że – w przeciwieństwie do indywidualistycznej koncepcji społeczeństwa – „to zorganizowane grupy, a nie jednostki są uczestnikami życia politycznego w demokratycznym społeczeństwie” (Bobbio 1984, s. 3–16 [6]). Powstawanie wielkich stowarzyszeń, organizacji, związków zawodowych, samorządów zawodowych (*professions*) i korporacji wskazuje na ogromny postęp funkcjonalnego

² W rozumieniu Hofstadter (1984, *passim*).

³ McCulloch 1965 oraz komentarz Foerster (1984, s. 8 i n.) na temat „niebagatelnej maszyny”.

zróznicowania nowoczesnych społeczeństw, jak też na gruntowną zmianę poziomu oraz zakresu możliwej i możliwie koniecznej kontroli w społeczeństwie. Pierwotnie krystalizowała się ona wokół takich ogniskowanych (*focal*) organizacji jak: fabryki, banki, szpitale, szkoły, uniwersytety, dobrowolne stowarzyszenia, partie polityczne itp. Współcześnie wszystkie w pełni rozwinięte podsystemy społeczne (np.: gospodarka, system opieki zdrowotnej, oświata, nauka, technologia, kultura, system polityczny) wymagają odrębnych relacji z państwem związanej z władzą i kontrolą oraz nieustannie zwiększają one swą wewnętrzną odrębność, kompleksowość i autonomię w samowzmacniającej się sposób.

Oznacza to, że faktycznie „społeczeństwo jest konstelacją struktur władczych (*governments*), a nie stowarzyszeniem jednostek trzymanyh razem przez jeden rząd” (Unger 1976, s. 193). Takie „prywatne rządy” mają własne interesy i cele, swoje własne motywacje (*rationalities*) i zasoby. I w swoich niszach te podsystemy podążają swoimi ścieżkami (*trajectories*) ewolucji, które razem definitywnie nadają nowoczesnym społeczeństwom ruch odśrodkowy. Nie jest możliwe, aby państwo (a co za tym idzie – system polityczny) było w stanie penetrować wewnętrzną złożoność (*eigencomplexities*) rozwiniętych podsystemów. W jakim kierunku powinna podążać nauka i technologia, jakie nowe metody leczenia powinny być stosowane, jakich środków użyć przeciwko wymieraniu lasów, jakie nowe kierunki studiów uruchamiać, jakich eksperymentów biochemicznych zakazać itd., to wszystko pozostaje poza zdolnością kontrolną i kierowniczą (*guidance*) państwa. Nawet gdyby państwo chciało tym kierować, musiałoby bardzo polegać na profesjonalnym osądzie (*judgement*) pochodzącym z tych podsystemów, które z założenia miałyby być kierowane. To prowadzi w konsekwencji do stwierdzenia, że we współczesnych warunkach tradycyjne podstawowe funkcje kontrolne Państwa zostały bardzo ograniczone, ponieważ zastąpiono je dominującymi obecnie formami kontroli społecz-

nej, polegającymi na samokontroli aktorów, którzy dysponują znaczącymi zasobami.

To jednak tylko jedna część tej historii. Ograniczenia suwerenności państwa, które zostały powyżej przedstawione, mogą ulec wzmocnieniu w następstwie szczególnej dysproporcji między wąskim, krajowym (*particularistic*) zakresem działania państwa a globalnym zakresem oddziaływania większości pozostałych podsystemów społecznych. Będąc kategorią zdefiniowaną terytorialnie, państwo utrzymuje się dzięki zagwarantowanym granicom oraz obowiązującym ograniczeniom (*limits*). Współcześnie sama „racja stanu” (*raison d'être*) państwa wyznacza jego funkcje. Podsystemy takie jak: gospodarka, nauka, technologia, religia, nawet sport czy różne aspekty kultury popularnej przekraczają terytorialne granice i znajdują swoje sposoby tworzenia równoległych systemów światowych. To oczywiście mnoży współzależności, szanse i opcje w ramach światowych systemów działania. A równocześnie poważnie ogranicza możliwości terytorialnie zamkniętego politycznego kierowania zagadnieniami gospodarczymi czy naukowymi. W tym względzie Państwo traci również składniki swojej suwerenności. Podsystemy, dążąc do uniknięcia kontroli politycznej, na przykład w formie państwowych regulacji, uzyskują charakter międzynarodowy. Zorganizowani aktorzy społeczni pragnący zmniejszyć system kontroli w zakresie swej odpowiedzialności i stref oddziaływania, wskazują na zewnętrzne, międzynarodowe i niekontrolowane zdarzenia, które wymuszają czynienie tego, co uznają za słuszne.

Ponownie jesteśmy świadkami tragicznego ruchu w drugą stronę. Przez utrzymywanie integralności terytorialnej państwa europejskie w okresie późnego feudalizmu oraz wczesnej nowoczesności stabilizowały i rozwinęły bardzo korzystne środowisko dla ewolucji społecznej. W prawie dosłownym sensie granice państwa stawały się membranami lub innymi formami wydzielenia się, co było warunkiem wstępnym operacyjnego zamknięcia, autopoietycznych cykli i wewnętrznej ewolucji. Można powiedzieć,

że Państwo stało się „zewnątrznym szkieletem” wczesnonowoczesnych społeczeństw, chroniącym je od zewnętrznych zakłóceń i ograniczającym konflikt wewnętrzny⁴. Wewnątrz tej społecznej „skorupy” funkcjonalne różnicowanie wytworzyło morfogenezę nowoczesnego społeczeństwa. I ta sama struktura, która umożliwiła powstanie tej formacji społecznej, teraz stanęła jej na drodze. A to wydaje się z kolei konieczne, aby ewolucyjny potencjał nowoczesnych społeczeństw uaktywnił się w toku przejścia od zewnętrznego do wewnętrznego szkieletu lub, mówiąc prościej, przejścia od zewnętrznego sterowania do samosterowania. Państwo przestaje być wierzchołkiem czy centrum społeczeństwa, ponieważ dzięki scentralizowanemu państwu społeczeństwo przezwyciężyło potrzebę istnienia takiego wierzchołka czy centrum: „Idealnym modelem społeczeństwa demokratycznego miało być społeczeństwo działające dośrodkowo. W rzeczywistości w społeczeństwie działającym odśrodkowo nie ma jednego ośrodka władzy... lecz wiele, dlatego właśnie zasługuje, zdaniem wielu badaczy polityki, na miano społeczeństwa policentrycznego lub polikratycznego” (Bobbio 1984, s. 6). Państwo spełniło swoją rolę, uruchamiając warunki niezbędne do powstania nowoczesnego społeczeństwa. Przez jakiś czas działało, wykorzystując swą niegdyśjszą renomę. Mimo zachowywania swej wzniosłej i rutynowej symboliki, państwo utraciło swoją klasyczną funkcję kontroli i kierowania. I chociaż nikt jeszcze nie ośmiela się krzyknąć, że król jest nagi, to scentralizowana kontrola jest już niemożliwa, a hierarchiczne kierowanie szkodliwe przy wypełnianiu zadania, jakim jest restrukturyzacja (*processing*) zorganizowanej kompleksowości (zob. LaPorte 1975).

Tłum obserwatorów nie zauważył zmian praktyki politycznej, kryjących się pod symboliką państwa, ponieważ sprzeczność między polityką demokratyczno-korporacyjną i autonomicznym, suwerennym państwem przesłonięto w następstwie symptomatycznego podziału pra-

cy: teoria państwa została pozostawiona, choć w pożałowania godnym stanie, prawnikom, którzy dalej celebrowali państwo jako symbol centrum i jedności społeczeństwa⁵. Socjologowie natomiast (*social scientists*), podążając za Davidem Eastonem (Easton 1981(1953); Easton 1981, s. 303–325), zastąpili państwo systemem politycznym, jakby wierzyli, że jeśli nie będą wymawiać imienia demona, sprawią, iż zniknie. To szczególne rozdzielenie państwa i systemu politycznego zaciemniło oczywiście potrzebę wyjaśnienia problematycznej relacji pomiędzy tymi dwiema koncepcjami i rzeczywistościami. W teorii prawa i dyskursie filozoficznym Państwo było przede wszystkim analizowane w kategoriach sprawiedliwości, jako warunku legitymizacji działań państwa (Rawls 1971; Nozick 1974; Fishkin 1979, s. 56–67). Nie budziło w zasadzie wątpliwości to, czy sprawiedliwość wyraża uniwersalną zasadę, a państwo może bazować na ogólnej zgodzie i dlatego stąd reprezentować całe społeczeństwa. To właśnie jest uderzające w teorii państwa Nozicka (zob. Nozick 1974, rozdz. 5). To on konstruuje genezę państwa w postaci idealnego typu procesu formowania się „dominującej struktury zabezpieczenia”. Z wielką starannością dowodzi – i skądinąd słusznie – że jego minimalne państwo nie dąży do posiadania i nie domaga się żadnych nadzwyczajnych praw poza prawami, które posiada każda jednostka. I w ten sposób Nozick faktycznie dochodzi do wytłumaczenia, że państwo działa jak mechanizm niewidzialnej ręki.

Zasadnicze znaczenie ma to, że jego analiza zatrzymuje się właśnie w tym punkcie. Dotyczy ona warunków możliwości wystąpienia i legitymizacji (minimalnego) Państwa, ale nie podejmuje ważnego pytania, a mianowicie, co się dzieje potem, po wyłonieniu się takiego państwa? Co oczywiste, instytucjonalizacja państwa będąca wynikiem interakcji jednostek i oparta

⁴ Zob. dokładną argumentację Bull (1979, s. 111–123).

⁵ Krytyczne a zarazem inspirujące spojrzenie historyczne na to zagadnienie znaleźć można w Böckenförde (1976). Warto również zapoznać się z pracą Ecksteina (1979, s. 17), który w redystrybucji upatruje właściwą domenę aktywności państwa.

na transferze praw do dominującej struktury, kreuje więzkę oczekiwań (struktur), które przenikają i wpływają na dalszą interakcję między uczestnikami tej struktury. Każda instytucja społeczna wytwarza wtórne i następnie zwrotne skutki, i tak samo rzecz miała się z państwem. Doprowadziło to do wyrośnięcia potężnych społecznych aktorów, wyspecjalizowanych agend, które łączą się i pośredniczą w zbiorowych przetargach, zbiorowym podejmowaniu decyzji i komunikowaniu się. Państwo zajmuje się nie tylko jednym aspektem życia społecznego – a mianowicie ochroną podstawowych praw – lecz także odpowiada za wiele innych dziedzin, na przykład za opiekę zdrowotną, naukę, gospodarkę, technologię, religię, rodzinę, oświatę itd. Podstawy obdarzenia Państwa szczególnym statusem rozpadły się. Jest ono częścią zróżnicowanej całości – społeczeństwa, jednym spośród wielu społecznych aktorów, w najlepszym wypadku – *primus inter pares*.

Proces ten, widziany w perspektywie historycznej, wykazuje pewną tragiczną właściwość. Państwo zostało podniesione ze swej minimalnej (liberalnej) do menedżerskiej (opiekuńczej) roli bez dookreślenia zakresu swojej kontroli. Kurczowo trzymając się swojego pierwotnego sposobu sprawowania kontroli, państwo w nowoczesnych społeczeństwach zostało ogromnie przeciążone.

Jedynym sposobem wyjścia z tej pułapki wydaje się przyjęcie, zarówno w teorii państwa, jak i w teorii socjologicznej, że nowoczesne kompleksowe społeczeństwa stały się społeczeństwami policentrycznymi. Nie ma żadnych powodów, aby *a priori* uznać prymat jednego z wielu centrów. Z pewnością istnieją prymaty funkcjonalne, ale nie da się ustalić, która z funkcji w sieci współzależności mogłaby być zbędna. Koncepcja policentrycznego społeczeństwa dostarcza nam perspektywy potrzebnej – jak sądzę – do rekonstrukcji teorii państwa, a w rezultacie również i teorii demokracji, na dużo bardziej adekwatnej podstawie. W praktyce szczególnie rozwiązania neokorporacyjne (Schmitter 1983) oraz nowe formy zapewnienia autonomii

(Willke 1983, s. 83 i nast.; Offe 1984, s. 234–256; Preuß 1984, s. 85 i nast.) jasno wskazują na przystosowywanie się społecznych aktorów do zmiany istniejącej architektury zaawansowanych cywilizacyjnie społeczeństw, od dominacji konstrukcji hierarchicznych do struktur z gruntu heterarchicznych. Gdyby teoria nadała za tym, to moglibyśmy dzięki niej zrozumieć niektóre kluczowe aspekty tych społeczeństw.

Bibliografia

- Allport R. (1954). „The structuring of events: Outline of a general theory with applications to psychology”, *The Psychological Review*, nr 61.
- Avineri S. (1976). *Hegels Theorie des modernen Staates*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Bateson G. (1972). *Steps to an Ecology of Mind*. New York: Ballantine.
- Baudrillard J. (1983). *Les strategies fatales*. Paris: Grasset.
- Birnbaum P. (1980). „States, ideologies and collective action in Western Europe”, *International Social Science Journal*, nr 32.
- Bobbio N. (1984). „The future of democracy”, *Telos*, nr 61.
- Böckenförde E.-W. (1976). *Staat, Gesellschaft, Freiheit Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Buchanan J. (1975). *The Limits of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bull H. (1979). „The state's positive role in world affairs”, *Daedalus*, t. 108, nr 4.
- Calabresi G., Bobbitt P. (1978). *Tragic Choices*. New York: Norton.
- Conant R., Ashby R. (1970). „Every good regulator of a system must be model of that system”, *International Journal of Social Systems Science*, nr 1.
- Crozier i in. (1975). *The Crisis of Democracy*. New York: NY University Press.
- Durkheim E. (1958). *Socialism and Saint-Simon*. Antioch: Antioch Press.
- Easton D. (1981). „The political system besieged by the state”, *Political Theory*, nr 9.
- Easton D. (1981/1953). *The Political System*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eckstein H. (1979). „On the 'Science' of the State”, *Daedalus*, t. 108, nr 4.

- Fishkin J. (1979). „Moral principles and public solicy”, *Daedalus*, t. 108, nr 4.
- Flora P., Alber J., Kohl J. (1977). „Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten”, *Politische Vierteljahresschrift*, nr 18.
- Foerster H. von (1981). *Observing Systems. Seaside*. Cal: Intersystems Publications.
- Foerster H. von (1984). „Principles of self-organization – in a socio-managerial context”, w: H. Ulrich, G. Probst (red.), *Self-Organization and Management of Social Systems*. Berlin: Springer.
- Galbraith J. (1973). *Designing Complex Organizations*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Glanville R. (1982). „Inside every Black Box there are two White Boxes trying to get out”, *Behavioral Science*, nr 27.
- Habermas J. (1973). *Legitimationsprobleme im Spät-kapitalismus*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hegel G.F.W. (1983). *Philosophie des Rechts*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hofstadter D. (1984). *Gödel, Escher, Bach: An Eternal Golden Braid*. Harmondsworth: Penguin.
- Jantsch E. (1975). *Design for Evolution*. New York: Braziller (Delta Books 1979)
- Kiss G. (1974). *Einführung in die soziologischen Theorien I*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LaPorte T. (1975). *Organized Social Complexity*. Princeton: Princeton University Press.
- Lawrence P., Lorsch J. (1969). *Developing Organizations: Diagnosis and Action*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Longue J. (1979). „The welfare state: Victim of its success”, *Daedalus*, t. 108, nr 4.
- Luhmann N. (1979). „Selbstreflexion des Rechtssystems”, *Rechtstheorie*, nr 10.
- Luhmann N. (1981). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- Luhmann N. (1983). „Die Einheit des Rechtssystems”, *Rechtstheorie*, nr 14.
- Luhmann N. (1984). *Soziale Systeme*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann N. (1984a). „The self-description of society: Crisis fashion and sociological theory”, *International Journal of Comparative Sociology*, nr 25.
- Luhmann N. (1984b). „Staat und Politik: Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme”, *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 15.
- Luhmann N. (red.) (1984c). *Soziale Differenzierung. Zur Geschichte einer Idee*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann N. (1985). „Society, meaning, religion – based on self-reference”, *Sociological Analysis*, nr 46.
- Maturana H. (1982). *Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit*. Braunschweig: Vieweg.
- McCulloch W. (1965). *A Hierarchy of Values Determined by the Topology of Nervous Nets, Embodiments of Mind*. Cambridge: MIT-Press.
- Meadows D. i in. (1982). *Groping in the Dark*. Chichester: John Wiley.
- Morin E. (1981). „Self and autos”, (w:) M. Zeleny (red.), *Autopoiesis. A Theory of Living Organizations*. New York–Oxford: North Holland.
- Nozick R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- O'Connor J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Offe C. (1973). *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Offe C. (1984). „Korporatismus als System nicht-staatlicher Makrosteuerung?“, *Geschichte und Gesellschaft*, nr 10.
- Parsons T. (1971). *The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Piaget J. (1937). *La construction du reel chez l'enfant*. Neuchatel: Delachaux et Niestle.
- Preuß U.K. (1984). *Politische Verantwortung und Bürgerloyalität*. Frankfurt: S. Fischer.
- Rawls J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Rose R. (1976). „On the priorities of government: A developmental analysis of public policies”, *European Journal of Political Research*, nr 4.
- Schmitter Ph. (1983). *Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice*. Florence: EUI Working Paper, nr 74.
- Smith A. (1974). *Wirtschaftspolitik*. München: Beck.
- Spencer-Brown G. (1979). *Laws of Form*. New York: Dutton.
- Teubner G. (1983). „Substantive and reflexive elements in modern law”, *Law and Society Review*, nr 17.
- Teubner G., Willke H. (1984). „Kontext und Autonomie”, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, nr 5.
- Unger R.M. (1976). *Law in Modern Society*. New York: Free Press.
- Voigt R. (red.) (1980). *Verrechtlichung*. Königstein: Athenäum.
- Warfield J. (1976). *Societal Systems*. New York: John Wiley.

Watzlawick P. (red.) (1985). *Die erfundene Wirklichkeit*, München: Piper.

Weber M. (1967). *Rechtssoziologie*. Neuwied: Luchterhand.

Weber M. (1968). *Economy and Society*, t. 1. New York: Bedminster Press.

Willke H. (1982). *Systemtheorie*. Stuttgart: Fischer UTB.

Willke H. (1983). *Entzauberung des Staates*. Königstein: Athenäum.

Zeleny M. (red.) (1981). *Autopoesis: A Theory of Living Organization*. New York: North Holland.

Zeleny M. (1982). *Multiple Criteria Decision Making*. New York: McGraw-Hill.

The tragedy of the state. An introduction to the theory of the state and a polycentric society

The key questions of the contemporary state and law theory focus on the issue whether the contemporary state so deeply involved in the complex operations of the society still constitutes a separate and autonomous whole, whether it manages the society or is itself managed by operational structures of the society. The social processes presently underway point towards an increasing autonomisation and functional differentiation of social systems. One of the implications of this process is the transformation of modern comprehensive societies into polycentric ones. The rationale behind endowing the State with a special status has crumbled. The State may no longer be perceived as a sovereign subject – the source of power that stands above and beyond the society, whose responsibility is to maintain social order, and that at the same time has enough power to discharge this task. The State has become one of a number of constituent elements of a differentiated whole, *primus inter pares* at best. This means that modern development must occur through de-centralised context-based management or a reflective process in which functionally separate systems are controlled indirectly by a changing environment in which they operate, and through the application of system-specific codes and programmes. The architecture of civilisationally advanced societies undergoes the process of change from the domination of hierarchic structures in favour of heterarchic ones.

Zarządzanie publiczne nie polega na utrwalaniu określonego porządku, lecz na skutecznym kierowaniu wieloma złożonymi zmianami, które – choć niezbędne – nie są ani oczywiste, ani zdeteminowane. Jest fenomenem, którego rozpatrywanie wymaga interdyscyplinarnych i wielowątkowych badań.

Nowy kwartalnik „Zarządzanie Publiczne” ma stworzyć przestrzeń dla naukowej debaty nad tym fenomenem. Chcemy, by znalazło się w nim miejsce na rozważania konceptualne i teoretyczne, ale także rzetelne i wnikliwe studia empiryczne, zwłaszcza porównawcze.



ISSN 1898-3529

