



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

4 (22) / 2012



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Redaktor naczelny
dr hab. *Stanisław Mazur*

Redaktor tematyczny
dr hab. *Marek Ćwiklicki*

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

Dział Wywiady
dr *Marek Benio*

Sekretarz
Anna Chrabąszcz

Rada programowa

Przewodniczący Rady: prof. dr hab. Jerzy Hausner (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie);
Ash Amin (University of Cambridge); Andrzej Bukowski (Uniwersytet Jagielloński);
John L. Campbell (Dartmouth College); Bernard Chavance (University of Paris Diderot);
Robert Delorme (CEPREMAP); Marius D. Gavriletea (Babes Bolyai University); Anna Giza (Uniwersytet
Warszawski); Jarosław Górniak (Uniwersytet Jagielloński); Jan Herbst (Uniwersytet Warszawski);
Hubert Izdebski (Uniwersytet Warszawski); Robert Jessop (Lancaster University);
Janusz Koczanowski (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Tadeusz Kudłacz (Uniwersytet Ekonomiczny
w Krakowie); Łukasz Mamica (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Ove K. Pedersen (Copenhagen Business
School); Victor Pestoff (Ersta-Sköndal University College); Grażyna Skąpska (Uniwersytet Jagielloński);
Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa); Magdalena Środa (Uniwersytet Warszawski);
Pasquale Tridico (Università Roma Tre); Jan Jakub Wygnański (Pracownia Badań i Innowacji Społecznych
„Stocznia”); Janusz Zaleski (Politechnika Wrocławska); Marcin Zawicki (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

Recenzenci

Ash Amin, Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Djula Borozan, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński,
Dagmir Długosz, Aniela Dylus, Marian Filar, Krzysztof Frysztański, Juliusz Gardawski, Marius Dan Gavriletea,
Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska, Krzysztof Gorlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak,
Marian Grzybowski, Jerzy Hausner, Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski,
Barbara Jaworska-Dębska, Robert Jessop, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski, Leszek Korporowicz,
Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Adam Leszkiewicz, Tadeusz Markowski, Mirosława Marody,
Zbigniew Mikołajewicz, Józef Orczyk, Bhavesh Patel, Krystyna Poznańska, Manying Qiu, Andrzej Rychard,
Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Jerzy Supernat, Paweł Swianiewicz, Jacek Szlachta, Urszula Sztanderska,
Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz, Magdalena Środa, Pasquale Tridico, Phaprucke Ussahawanitchakit,
Cheick Wague, Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki, Andrzej Zięba,
Zygmunt Ziobrowski, Marek Zirk-Sadowski, Andrzej Zybala

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2013

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

ISSN 1898-3529

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

Wydawca:

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

Partner wydawniczy:

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

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

Spis treści

<i>Dawid Sześciło</i>	
O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego	5
<i>Marta Strumińska-Kutra</i>	
Rola badań społecznych w refleksyjnych procesach metarządzenia. Zarys perspektywy teoretycznej i metodologicznej.	17
<i>Jan Kaźmiński</i>	
Administracja publiczna jako katalizator rozwoju klastrów w gospodarce regionalnej	30
<i>Artur Molenda</i>	
Medialny wizerunek administracji rządowej. Analiza zagadnienia na podstawie wybranych artykułów prasowych opublikowanych w <i>Gazecie Wyborczej</i> i <i>Rzeczpospolitej</i> w pierwszym kwartale 2011 r.	42
<i>Grażyna Piechota</i>	
Zarządzanie procesem komunikowania w mediach społecznościowych przez miasta Metropolii Silesia i ich prezydentów	52
Wybór tekstów klasycznych	
<i>Christopher Arup</i>	
Globalny kryzys finansowy: wnioski płynące z badań nad procesami tworzenia regulacji i rządzenia	68

Contents

<i>Dawid Sześciło</i> About bridges between law and public management concepts	5
<i>Marta Strumińska-Kutra</i> The role of social research in reflexive metagovernance. Theoretical and methodological perspective	17
<i>Jan Kazmierski</i> Public administration as a catalyst for cluster development	30
<i>Artur Molenda</i> Media image of the government administration. Analysis of the issue of published articles on the base chosen in „Gazeta Wyborcza” and „Rzeczpospolita” in the first quarter of 2011	42
<i>Grażyna Piechota</i> Managing of communication processes in social media by the cities of Metropolitan Association of Upper Silesia and their majors	52
Selection of classic text	
<i>Christopher Arup</i> The global financial crisis: Learning from regulatory and governance studies	68

Dawid Sześciło

O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego

Postbiurokratyczne modele zarządzania publicznego, takie jak nowe zarządzanie publiczne czy *governance*, przebudowały nie tylko teoretyczny, lecz także praktyczny krajobraz administracji publicznej, i to w skali globalnej. Oba główne nurty reform wywodzą się spoza prawniczego spojrzenia na administrację, które dominowało w świecie Weberowskiej biurokracji. Nauka prawa, wyraźnie przytłumiona ekspansją ekonomicznego, menedżerskiego czy socjologicznego spojrzenia na administrację publiczną, staje przed koniecznością wypracowania spójnej odpowiedzi na postulaty pozaprawniczych nurtów zarządzania publicznego. W artykule zarysowano teoretyczną koncepcję włączenia nauki prawa w główny nurt debaty na temat reformy administracji publicznej. Opiera się ona na założeniu, że nauka prawa, a także prawo i proces jego stosowania mają spełniać dwie zasadnicze funkcje: 1) ochronną – chronić wartości i prawa konstytucyjne w procesie reformowania administracji; oraz 2) instrumentalną – zapewnić niezbędne oprządkowanie prawne dla skutecznej realizacji postulatów współczesnych nurtów zarządzania publicznego.

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie, prawo publiczne, państwo prawne.

1. Wprowadzenie. Teoria i praktyka reform administracji publicznej

Dynamika przemian społeczno-gospodarczo-politycznych ostatnich dziesięcioleci wystawiła państwo i administrację na ciężką próbę. Globalizacja, ekspansja gospodarki rynkowej, rozwój technologii informacyjnej, urbanizacja, kształtowanie się społeczeństwa postindustrialnego, przemiany ustrojowe – to tylko niektóre ze strumieni zmian cywilizacyjnych, które nasilają się w zasadzie od zakończenia II wojny światowej. Najbardziej odczuwalnym ich efektem dla aparatu państwowego (administracji) jest zachwianie jego pozycji i wpływu na życie społeczne, rozsadzanie hierarchicznych struktur zarządzania państwem i konieczność poruszania

się w coraz bardziej niestabilnych, „płynnych” uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i politycznych¹. Z drugiej strony rosną oczekiwania i potrzeby obywateli zgłaszane wobec instytucji publicznych, czego widowym skutkiem stał się rozwój tzw. trzeciej generacji praw człowieka, czyli praw socjalno-ekonomicznych dotyczących żądania zapewnienia przez państwo już nie tylko bezpieczeństwa i wolności, lecz także zadowalającego poziomu życia.

Potrzeba redefinicji roli i form aktywności administracji uruchomiła w latach 70. i 80. poprzedniego stulecia tzw. pierwszą falę reform sektora publicznego (Bevir 2007, s. xxvi). Na początku lat 90., w pewnym sensie *post factum*, do czekała się ona ujęcia w bardziej precyzyjne ramy teoretyczne jako koncepcja nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM). Do ukształtowania zrębów NPM w największym stopniu przyczynił się mariaż dwóch „strumieni idei” – powojennych doktryn ekonomicznych i menedżeryzmu (Christensen, Laegreid 2002, s. 270; Hood 1991, s. 5; Vabø 2009, s. 3).

Dawid Sześciło – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert prawny w projekcie „Ministerstwa Uczące Sieć”; e-mail: dawid.szescilo@uw.edu.pl.

Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego „Urynkowanie administracji publicznej: możliwości prawne – bariery – ograniczenia” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

¹ Wśród najbardziej przenikliwych autorów opisujących zmiany cywilizacyjne XX i początków XXI wieku wskazać należy w szczególności Zygmunta Baumana (2006).

Ekonomiczne korzenie NPM tkwią w założeniach tzw. chicagowskiej, a także austriackiej szkoły ekonomicznej, koncepcji wyboru publicznego oraz ekonomii neoklasycznej (Gray, Jenkins 1995, s. 84). Ukształtowały one tę część programu nowego zarządzania publicznego, która odnosiła się do zakresu zadań wykonywanych przez administrację publiczną oraz sposobu organizacji wykonywania tych usług. Pod ich wpływem ukształtowała się idea państwa neoliberalnego (*neoliberalstate*)² kładąca nacisk na reformy wolnorynkowe, wspieranie nieskrępowanej konkurencji, usuwanie barier w handlu, a z drugiej strony – ograniczanie interwencji państwa w gospodarkę i zmniejszenie zakresu usług publicznych świadczonych przez państwo (Haque 2008, s. 13). Neoliberalizm zakłada prymat wartości indywidualnych i sektora prywatnego nad państwem i wartościami kolektywnymi. W dalszej kolejności oznacza to wyższość rynku nad państwem, wolności indywidualnej nad równością, konsumenta nad obywatelem, interesu indywidualnego nad solidarnością społeczną itd. (Barnett 2009, s. 271). NPM stało się odzwierciedleniem tych założeń w sferze zarządzania publicznego. W politycznej praktyce protagonistami neoliberalizmu, a jednocześnie nowego zarządzania publicznego, stali się prezydent Stanów Zjednoczonych (w latach 1981–1989) Ronald Reagan oraz premier Wielkiej Brytanii (1979–1990) Margaret Thatcher.

Menedżeryzm zaś odpowiada za ten komponent NPM, który zawierał postulaty pod adresem sposobu organizacji instytucji sektora publicznego i metody zarządzania ich strukturami oraz zasobami (kadrowymi, materialnymi, informacyjnymi). W tym zakresie obecne są przede wszystkim postulaty przenoszenia technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do organizacji publicznych oraz nastawienia administracji na skuteczność działania, ekonomiczną wydajność i jakość, również zorientowane na osiągnięte rezultaty, a nie wyłącznie na sam proces wykonywania zadań publicznych i jego zgodność z procedurami. Ponadto, ważnym aspektem menedżeryzmu jest postulat tworzenia warunków dla rozwoju konkurencji mię-

dzy jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład administracji publicznej, w szczególności pomiędzy agendami odpowiedzialnymi za dostarczanie usług publicznych na rzecz obywateli (Dixon, Kouzmin, Korac-Kakabadse 1998, s. 166–167).

Nowe zarządzanie publiczne niezaprzeczalnie wywarło istotny wpływ na kształt administracji publicznej w wielu państwach i to nie tylko tam, gdzie reformy oparte na NPM mogły być realizowane dzięki politycznej determinacji neoliberalnie zorientowanych rządów (Wielka Brytania pod rządami Thatcher i Stany Zjednoczone w okresie prezydentury Reagana). Theo A.J. Toonen przekonuje, że w latach 80. i 90. reformy nawiązujące do NPM głęboko przeorały krajobraz administracji państw „świata zachodniego“ (Toonen 2007, s. 301). Ich efektem było osiągnięcie pewnego stopnia konwergencji systemów administracyjnych, pomimo istotnych odmienności w sposobie przeprowadzania reform (ibidem, s. 307). Zbieżność widoczna była szczególnie na poziomie celów (ogólnych założeń) reform oraz stosowanej retoryki. Ostateczny kształt reform determinowany był jednak również przez czynniki historyczne czy polityczne, szczególne dla każdego państwa (Cheung 1997, s. 454). W efekcie, najważniejsze innowacje w zarządzaniu publicznym składające się na program NPM są rozumiane i wprowadzane w bardzo zróżnicowany sposób.

Szerokie rozprzestrzenienie się reform spójnych z programem nowego zarządzania publicznego było z pewnością zasługą rzeczywistej potrzeby wypracowania nowego modelu funkcjonowania administracji, ale również wynikało ze sprzyjającego klimatu politycznego, w tym silnego wsparcia ze strony organizacji międzynarodowych – Banku Światowego czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego (Drechsler 2005). W promocję reform prowadzących do urynkwienia procesu wykonywania zadań publicznych aktywnie włączyło się również OECD (2007). Presja z ich strony była głównym katalizatorem reform opartych na NPM w państwach rozwijających się, w pewnym zakresie również w Europie Wschodniej (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007). Polskie reformy gospodarcze i ustrojowe także można potraktować jako swoiste laboratorium nowego zarządza-

² Szerzej na temat postulatów idei państwa neoliberalnego zob. Harvey 2007; Plant 2010; Balcerowicz 2007.

nia publicznego, aczkolwiek ich twórcy nie odwoływali się do tej koncepcji. Przykładowo, za jedną z najbardziej udanych form implementacji NPM w Polsce można by uznać reformę decentralizacyjną. Niemniej jednak należy pamiętać, że była ona motywowana silnymi tradycjami samorządu w Polsce, zasadą pomocniczości oraz ogólnym przekonaniem, iż sprzyja on bardziej efektywnemu zarządzaniu państwem (Regulski, Kulesza 2009). Nie towarzyszyło jej natomiast bezpośrednio odwoływanie się do haseł nowego zarządzania publicznego³.

NPM jako relatywnie spójna, kompleksowa i atrakcyjna w warstwie werbalnej koncepcja pozostaje ważnym elementem rzeczywistości administracyjnej w wielu państwach. Nie zmienia to jednak faktu, że od momentu jej sformułowania stała się przedmiotem zasadniczej krytyki, która znalazła wsparcie w braku rzetelnych dowodów potwierdzających skuteczność reform NPM⁴.

Krytyka dotycząca bezpośrednio elementów nowego zarządzania publicznego obejmowała wiele nurtów. Po pierwsze, wskazywano na nieuzasadnioną gloryfikację mechanizmu rynkowego jako optymalnego modelu regulacji działania zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego. Bazując na dorobku nauk ekonomicznych, punktowano liczne wady i niesprawności rynku, np. brak pełnej i nieskrępowanej konkurencji czy praktyczną niezdolność rynku do zapewnienia pełnej satysfakcji klientów⁵. Dowiedziono, że znane od dawna niedoskonałości mechanizmu rynkowego ujawniać się będą również wtedy, gdy rozwiązania rynkowe zostaną zastosowane w działaniach administracji publicznej.

Po drugie, sprzeciw – choć niepowszechny – wzbudził reprezentowany przez teoretyków NPM postulat utożsamiania organizacji sektora prywatnego i publicznego i przenoszenia do administracji publicznej reguł zarządzania stosowanych w biznesie. Ronald C. Moe i Steven

Gilmour zwracają uwagę, że podmioty prywatne i administracja działają w oparciu o odrębne porządki prawne (Moe, Gilmour 1995, s. 135). Ponadto podkreślają, że misja administracji jest określana przez przedstawicieli wyłanianych przez obywateli, a nie menedżerów. Co więcej, administracja nie może rezygnować z wykonywania pewnych zadań tylko dlatego, że jest to nieopłacalne, co stanowiłoby przykład racjonalnego działania podmiotów prywatnych funkcjonujących na rynku (Moe 1994, s. 119). Henry Mintzberg w głośnym tekście opublikowanym na łamach *Harvard Business Review* przeciwstawia się charakterystycznemu dla *New Public Management* pogładowi o prymacie sektora prywatnego nad administracją. Z jego obserwacji wynika, że: „Biznes może się od administracji nauczyć nie mniej, niż administracja może się nauczyć od biznesu (...). Ludzie pracujący w sektorze publicznym mają do czynienia ze szczególnym typem problemów: konflikt celów, wielość interesariuszy czy intensywne presje polityczne. Ponadto jednak muszą się zajmować problemami podobnymi do tych, z którymi mierzą się podmioty sektora prywatnego. Wielu spośród najlepszych, najbardziej inteligentnych menedżerów, których spotkałem, wywodziło się z administracji. Niestety, nie są oni tak agresywni w promowaniu swoich pomysłów i idei. Ludzie biznesu mogą bardzo wiele skorzystać, słuchając ich” (Mintzberg 1996, s. 83).

Po trzecie, akcentowano zagrożenia, jakie wcielanie w życie postulatów NPM niesie dla wartości tradycyjnie realizowanych i chronionych przez administrację publiczną, o czym wspominałem już wyżej. Urynkowienie zasad wykonywania zadań publicznych oraz traktowanie administracji jako przedsiębiorstwa zostało zinterpretowane jako sprzeczne z podstawowymi wartościami demokratycznymi – sprawiedliwością oraz postrzeganiem roli obywatela w państwie (tak np. Box et al. 2001, s. 608–619).

Na fali krytyki nowego zarządzania publicznego zaczęła się klarować – głównie w kręgu socjologicznego i politologicznego spojrzenia na administrację – koncepcja konkurencyjna, dla której określenia używa się rozmaitych pojęć: *governance* (Guy Peters, Pierre 1998; Stoker 2008), *New Public Governance* (Osborne 2009), *collaborative governance* (Ansell, Gash 2008). Z braku

³ Nie oznacza to braku zainteresowania NPM w polskiej literaturze, również prawniczej. Zob. np. Supernat 2004; Zalewski 2005; Jaxa-Dębicka 2008; Bosiacki et al. 2010.

⁴ Na brak szczegółowych analiz reform opartych na NPM i potwierdzających ich sukces zwracają uwagę Christensen, Laegreid 2001, s. 74.

⁵ Szerzej zob. Klages, Löffler 1998, s. 42–43; Dollery, Wallis 2009, s. 83–85.

literalnego tłumaczenia tych określeń na język polski, zasadne jest używanie terminu „współzarządzanie” jako oddającego zasadniczą treść tej koncepcji.

Współzarządzanie to koncepcja wyrosła z wiodących nurtów w naukach społecznych – socjologii organizacji i teorii sieci (Osborne 2006, s. 383). Dlatego od nowego zarządzania publicznego odróżnia ją koncentracja na procesach i relacjach zachodzących między uczestnikami zjawiska zarządzania publicznego. Analiza najważniejszych prac podejmujących próbę konceptualizacji doktryny współzarządzania wskazuje, że najważniejszym jego elementem jest redefinicja pozycji administracji względem świata zewnętrznego – administracja staje się partnerem, a nie rozkazodawcą (jak w klasycznej biuro-

kracji) czy zamawiającym usługi (jak w administracji działającej na zasadach NPM). Partnerskie podejście administracji oznacza w dalszej kolejności zwiększenie znaczenia sieci i innych niehierarchicznych struktur w procesie tworzenia i realizacji polityk publicznych; osiągnięcie celów polityki publicznej z użyciem instrumentów partycypacji społecznej – konsultacji, negocjacji, form partnerstwa publicznego prywatnego i publiczno-społecznego. Priorytetem staje się administracja nie tylko wydajna w sensie ekonomicznym, lecz realizująca wartości polityczne i społeczne.

Postulaty obu wiodących koncepcji teoretycznych, mimo rozległych różnic, w praktyce wielu systemów administracyjnych współegzystują, wyznaczając ogólny kierunek modernizacji ad-



Ryc. 1. Współczesne nurty zarządzania publicznego – postulaty wspólne

Źródło: opracowanie własne.

ministracji publicznej. Wydaje się, że posługiwanie się retoryką wzajemnie zwalczających się fal i nurtów reform zarządzania publicznego jest pewnym uproszczeniem na potrzeby akademickiego czy politycznego dyskursu. Rzeczywistość administracyjna potwierdza natomiast tezę, że wiele postulatów obu głównych koncepcji daje się połączyć w relatywnie spójny program modernizacji administracji publicznej. Próbę skonstruowania tak zagregowanego zestawu postulatów podejmuje na rycinie 1.

2. W poszukiwaniu roli i funkcji prawa w reformowaniu administracji publicznej

Zarówno nowe zarządzanie publiczne, jak i zarządzanie partycypacyjne to koncepcje wywodzące się spoza prawniczego spojrzenia na administrację publiczną. Reprezentują, odpowiednio, ekonomiczno-menedżerskie i socjologiczno-politologiczne podejście do zarządzania publicznego. Oznacza to przerwanie swoistej hegemonii prawa i nauki prawa zarówno w teorii, jak i w praktyce funkcjonowania administracji publicznej, która datuje się od momentu ugruntowania idei państwa prawnego. Jak to opisał Walter J.M. Kickert: „Liberalne konstytucje ukształtowały legalistyczny, oparty na idei *Rechtsstaat* model państwa i administracji publicznej (...). Parlament stał się najwyższym suwerenem w państwie. Ustawodawstwo parlamentarne zyskało status fundamentu funkcjonowania państwa i administracji. Od tego momentu działania administracji musiały opierać się na konstytucyjnej lub ustawowej podstawie oraz na zasadzie prymatu prawa. Prawo stało się wyłącznym źródłem (podstawą) aktywności administracji publicznej. Kluczowe zadanie państwa i administracji zawężono do uchwalania i wykonywania prawa. Ponadto, obywatel w warunkach państwa prawnego zyskał bezpieczeństwo prawne i równość wobec prawa. W konsekwencji prawo stało się jedynym istotnym sposobem zapewniania skutecznego działania państwa. To z kolei zaowocowało swoistym monopolem prawniczym (*Juristenmonopol*) w państwach kontynentalnej Europy” (Kickert 2005, s. 540).

Powszechnie okazuje się również twierdzenie, że dominacja prawniczego podejścia do administracji szczególnie obecna jest w państwach Europy kontynentalnej o silnej tradycji legalistycznej (Niemcy, Francja, Austria). W polskich badaniach nad administracją, pozostających pod silnym wpływem tego nurtu, wielokrotnie wyrażano przekonanie o legalności jako immanentnej cesze administracji publicznej. W jednej z najważniejszych prac z zakresu polskiej nauki o administracji, Franciszek Longchamps podkreślał, że: „Twierdzenie o zasadzie legalności jako czymś towarzyszącym stale administracji stało się swego rodzaju (nie używamy tego wyrazu w ujemnym znaczeniu) mitem” (Longchamps 1994, s. 165). Zauważał też, że nauka prawa administracyjnego „jakby przygłuszyła inne naukowe zainteresowania administracją publiczną” (ibidem, s. 9).

Związanie administracji publicznej prawem jest dziś postrzegane jako czynnik decydujący o jej odróżnieniu od administracji prywatnej (Izdebski 2005, s. 26). Stanowi również element konstrukcyjny licznych definicji administracji publicznej⁶. W najbardziej radykalnych ujęciach administrację traktuje się jako byt niemal wyłącznie prawny, którego integralność powinna być chroniona przed wpływem pozaprawniczych doktryn funkcjonowania administracji⁷.

⁶ Zob. np. popularną przedmiotowo-podmiotową definicję administracji publicznej autorstwa Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy: „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach [wyróżnienie – D.Sz.]” (Izdebski, Kulesza 2003, s. 93). Z najnowszych definicji na przywołanie zasługuje sformułowanie Zygmunta Niewiadomskiego, który określa administrację jako „ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) **związane co do podstawy i form działalności ustawą** [wyróżnienie – D.Sz.], pozostające pod kontrolą społeczną” (Niewiadomski 2010, s. 58).

⁷ Takie stanowisko reprezentuje Adam Błaś, według którego: „(...) administracja publiczna była i pozostaje do dziś określoną konstrukcją prawa powszechnie obowiązującego. Główne elementy konstrukcyjne administracji publicznej wyrastają z prawa i posiadają charakter prawny.

Oba główne nurty reform administracji publicznej, zważywszy na ich doniosły wpływ na rzeczywistość administracyjną, wymuszają refleksję nad znaczeniem prawa oraz nauki prawa w teorii i praktyce zarządzania publicznego. Zarówno nowe zarządzanie publiczne, jak i zarządzanie partycypacyjne odpowiadają na realne wyzwania stojące przed państwem i administracją. Stanowią źródło najbardziej aktualnych – choć oczywiście nie zawsze skutecznych – recept na modernizację administracji. Oznacza to, że nauka prawa nie udziela już wyczerpujących odpowiedzi na pytania: co, jak i w jakiej formie powinna czynić administracja, realizując polityki publiczne. Uwarunkowania prawne tworzą platformę działania administracji, ale nie wystarczają do zapewnienia jej skutecznego i wydajnego funkcjonowania (Vigoda 2002, s. 3). Redefinicja znaczenia i funkcji prawa wydaje się w tej sytuacji nieodzowna.

Kluczowym wyzwaniem staje się włączenie nauki prawa w główny nurt debaty nad kierunkami modernizacji administracji publicznej, wyznaczany obecnie głównie postulatami NPM i *governance*. Biorąc pod uwagę trzy zasadnicze czynniki (historyczną rolę prawa w działaniu administracji, wpływ nowych nurtów zarządzania publicznego oraz ogólne założenia dotyczące funkcji prawa), wydaje się, że prawo w pierwszej kolejności ma stanowić instrument wdrażania określonych koncepcji zarządzania publicznego, rolą nauki prawa zaś jest wypracowanie najskuteczniejszych narzędzi realizacji tej funkcji. Używając zgrabnej metafory Moe, można powiedzieć, że prawo w zarządzaniu publicznym jest jak dłonie artysty, które przekształcają abstrakcyjne idee w namacalną rzeczywistość (Moe 1997, s. 54). Prawo jest nieodzownym narzędziem w procesie zmiany w administracji publicznej. Nie powinno być postrzegane wyłącznie jako źródło ograniczeń i barier dla modernizacji administracji, ale przede wszystkim

nie da się ich zredukować wyłącznie w konstrukcjach politycznych i ekonomicznych. Nie da się ich podważyć na mocy empirycznych ustaleń socjologicznych. Nie da się ich wynegocjować z pominięciem konstytucji i prawa powszechnie obowiązującego stanowiącego nieinstrumentalnie. Nie da się ich zmodyfikować w drodze dyskursu społecznego i zdecydować, że prawo ma znaczenie drugorzędne” (Błaś 2004, s. 58.)

instrument jej skutecznego przeprowadzenia („Law Not Only Constrains but Also Enables”) (Christensen, Goerdel, Nicholson-Crotty 2011, s. i 131). W tym sensie, oczekiwać należy od nauki prawa aktywnej, **ofensywnej** w procesie modernizacji administracji publicznej.

Z drugiej jednak strony, w warunkach państwa prawnego opartego na rozległych gwarancjach wolności i praw jednostki równie ważną funkcją prawa pozostaje ochrona jednostki przed zagrożeniami dla ukształtowanego przez nie zakresu jej praw i wolności. Innymi słowy, nauka prawa winna weryfikować postulaty pozaprawniczych nurtów zarządzania publicznego pod względem ich zgodności z ładem ustrojowym i konstytucyjnym. Jest to zatem funkcja **defensywna** zorientowana na ochronę fundamentalnych reguł porządku demokratycznego państwa prawnego.

3. Pojęcia pomostowe

Funkcja defensywna prawa jest szeroko realizowana poprzez mechanizmy kontroli sądowej czy konstytucyjnej administracji oraz przepisów prawa wyznaczających zakres i formy ich działania. Koncepcja (demokratycznego) państwa prawnego obrosła na tyle bogatą judykaturą i doktryną, że w procesie stanowienia i stosowania możliwe jest mniej lub bardziej skuteczne „odfiltrowanie” rozwiązań naruszających podstawy ładu konstytucyjnego.

Dużo poważniejszym wyzwaniem wydaje się wypracowanie koncepcji wypełniania przez prawo funkcji ofensywnej w procesie reformowania administracji według linii wyznaczonej postulatami współczesnych nurtów zarządzania publicznego. Metoda, którą zdecydowałem się zaproponować w tym celu, opiera się na grupie pojęć (instytucji prawnych), które określić można jako „pomostowe”. Są to pojęcia, których zrozumienie, odpowiednia interpretacja oraz nadanie im właściwej rangi – w mojej ocenie – umożliwić może skuteczną realizację w polskim systemie administracyjnym postulatów składających się na współczesne nurty zarządzania publicznego. Pojęcia pomostowe są formułą włączenia tendencji modernizacyjnych w zarządzaniu publicznym w jego sferę prawną.

Za ich pomocą nauka prawa opisać może współczesne nurty zarządzania publicznego własnym językiem i przy użyciu własnych metod badawczych, a następnie je niejako zinternalizować.

Inaczej rzecz ujmując, funkcja pojęć pomostowych przejawia się na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, posłużyć mają tłumaczeniu nowoczesnego modelu zarządzania publicznego na język nauki prawa jako jednej z dziedzin (dyscyplin badawczych) zajmujących się badaniem administracji publicznej oraz skomunikowaniu nauki prawa z dorobkiem pozaprawnych dyscyplin administracyjnych (**wymiar teoretyczny pojęć pomostowych**). Po drugie, pojęcia te mają jednocześnie zapewnić skuteczne „oprzyrządowanie prawne” dla praktycznej realizacji postulatów modernizacyjnych. Mają ułatwić ich wdrożenie w sferze tworzenia i stosowania prawa regulującego wykonywanie zadań publicznych (**wymiar praktyczny pojęć pomostowych**).

Katalog pojęć pomostowych został zbudowany w oparciu o cztery zasadnicze reguły. Po pierwsze, są to podstawowe konstrukcje pojęciowe nauki prawa publicznego. Tylko wówczas mogą służyć jako narzędzia operatywne na gruncie teorii i praktyki prawa. Jeżeli bowiem funkcją pojęć pomostowych ma być przeniesienie postulatów wypracowanych przez inne dyscypliny badań nad administracją na grunt nauk prawnych, logiczne jest ich poszukiwanie wśród podstawowych pojęć prawnych.

Po drugie, nie są to pojęcia nowe, ukształtowane na potrzeby tego artykułu, ale zastane, od dawna znane doktrynie prawa publicznego. Wykorzystanie pojęć zastanych jest metodologicznie nieodzowne, ponieważ tylko tym sposobem można doprowadzić do skomunikowania nowych trendów w zarządzaniu publicznym z tym, co stanowi fundament pojęciowy sfery prawnej administracji publicznej i wyraża się właśnie w zestawie podstawowych pojęć (instytucji) prawnych. Dla tego celu warto zrezygnować z naśladowania modnej tendencji polegającej na tworzeniu nowych, coraz bardziej skomplikowanych konstrukcji pojęciowych. Wystarczy skupić się na nadaniu już wypracowanym i utrwalonym pojęciom odpowiedniego znaczenia i funkcji.

Po trzecie, stanowią one odzwierciedlenie konkretnych postulatów współczesnych nurtów zarządzania publicznego. Innymi słowy, postulaty i pojęcia wypracowane poza sferą prawną znajdują w formule pojęć pomostowych klucz do ich odczytania na gruncie nauki prawa.

Po czwarte, pojęcia te są interpretowane w duchu przyjaznym postulatowi modernizacyjnym i w ścisłym powiązaniu z nimi.

Przyjmując powyższe założenia, można sformułować katalog głównych pojęć pomostowych powiązanych z konkretnymi postulatami współczesnych nurtów zarządzania publicznego. Obejmuje on w szczególności:

a. Prawo do dobrej administracji. W pojęciu tym ogniskują się te założenia współczesnych nurtów zarządzania publicznego, które dotyczą relacji administracja–obywatel i zmian, jakie w tej sferze proponują współczesne nurty zarządzania publicznego. Konstrukcja prawa do dobrej administracji wyraża językiem prawa takie oczekiwania współczesnych nurtów zarządzania publicznego, jak silniejsze upodmiotowienie obywatela (klient i partner zamiast petenta) czy responsywność administracji. Prawo do dobrej administracji w tym kontekście należy rozumieć już nie tylko jako wiązkę uprawnień proceduralnych przysługujących stronie postępowania administracyjnego w celu ochrony przed nadmierną ingerencją ze strony organu administracyjnego⁸. Jest to, a właściwie powinna być, dla administracji dyrektywa działania sprawniejszego, bardziej efektywnego i wydajnego, a także pełniej realizującego potrzeby i oczekiwania obywateli. Można uznać owo prawo za najbardziej pojemną formułę prawną opisującą postulaty współczesnych nurtów zarządzania publicznego odnoszące się do sfery relacji administracji z obywatelami i innymi zewnętrznymi interesariuszami. Innymi słowy, jest ono znakiem przewartościowania głównego celu i kierunku działania administracji: „od realizacji prawa w sposób wolny od samowoli i nadużycia władzy ku »sukcesowi« w admi-

⁸ Tak ograniczone rozumienie prawa do dobrej administracji dominuje w doktrynie prawa oraz w podejmowanych do tej pory próbach normatywnego ujęcia tego prawa (por. np. Kańska 2004).

nistrowaniu – realizacji zadań w sposób skuteczny, proporcjonalny i przyjazny obywatelowi” (Lipowicz 2007, s. 29).

b. Interes publiczny. Jest to centralna kategoria prawa publicznego i administracji publicznej, której osadzenie w kontekście koncepcji modernizacyjnych owej administracji pozwala uchwycić zmianę w zakresie podstawowych celów i dyrektyw jej działania (zorientowanie na rezultaty). Kategoria interesu publicznego umożliwia wyrażenie w sferze prawnej zarządzania publicznego modelu administracji zorientowanej na rezultaty (cele). Rozwija się ona w sferach takich, jak organizowanie warunków życia zbiorowego czy zarządzanie rozwojem, obok tradycyjnej biurokracji skupionej na procesach (procedurach). Administracja porządkowo-reglamentacyjna (władcza) w dalszym ciągu funkcjonuje w oparciu o kryterium proceduralnej poprawności, która jest główną podstawą jej oceny. Innymi słowy, jest to administracja wykonująca ustawy w sensie ścisłym, której wyczerpującą formułę działania wyznaczają szczegółowe przepisy prawa.

Administracja „twórcza”, tj. działalność organizatorska nastawiona na kompleksowe rozwiązywanie problemów społeczno-gospodarczych czy podnoszenie jakości życia zbiorowego, jest jednak podporządkowana nieco innej filozofii działania – osiągnięciu konkretnych celów, rezultatów, pozytywnych zmian społecznych lub gospodarczych. Proceduralna poprawność działania pozostaje istotnym, ale nie najważniejszym kryterium oceny skuteczności działania. Jej miarą w tych sferach administracji jest poziom realizacji przyjętych celów, czyli właśnie interesu publicznego. Staje się on naczelną dyrektywą funkcjonowania administracji, przy czym jest definiowany prawem tylko w pewnym zakresie, głównie za pomocą norm zadaniowych bądź wyznaczających ramy działania. W pozostałym zakresie wyraża się przede wszystkim w aktach zarządzania (programy, plany, strategię).

c. Podmiotowość publicznoprawna. Pojęcie to można powiązać z wieloma postulatami współczesnych nurtów zarządzania publicznego, przy czym najsilniej jest ono skorelowane z dążeniami do decentralizacji zarządzania

publicznego oraz poszerzeniem zakresu samodzielności różnych podmiotów administracji w pewnych sferach jej funkcjonowania. Uznanie podmiotowości publicznoprawnej jest warunkiem i prawnym filarem procesów decentralizacyjnych. Rzeczywista decentralizacja wymaga bowiem zagwarantowania podmiotom administracji zdecentralizowanej zdolności do samodzielnego działania w sferze prawnej, finansowej, organizacyjnej i mątkowej.

d. Pozawładcze formy działania administracji. Ich wyróżnienie pozwala wyraźnie dostrzec zjawisko rozwoju „nowej” administracji, operującej już nie tylko nakazami i zakazami w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Inaczej rzecz ujmując, rola tej klasycznej konstrukcji pojęciowej widoczna jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, pozwala uchwycić rozwój administracji zorientowanej na zarządzanie rozwojem i długofalowe organizowanie warunków życia zbiorowego (administracji „twórczej”). Sfera ta jest bowiem głównym obszarem zastosowania pozawładczych metod działania administracji, w odróżnieniu od „starej” administracji zorientowanej na ochronę wąsko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego metodą nakazów, zakazów i reglamentacji. Po drugie, umożliwia przetworzenie na język nauki prawa postulatu szerokiego stosowania w systemie wykonywania zadań publicznych rozwiązań i metod wykraczających poza klasyczne formułowanie nakazów i zakazów, a nawet metody ze sfery *dominium* (prywatnoprawne metody działania). Otwiera pole dla rozwoju szeroko rozumianych konsensualnych form działania administracji (konsultacje, partnerskie współdziałanie z sektorem prywatnym, szeroka partycypacja społeczeństwa obywatelskiego) oraz aktów zarządzania (strategie, plany i programy).

Oczywiście należy zastrzec, że administracja władcza nie traci na znaczeniu, a działania podejmowane w sferze zarządzania rozwojem czy organizacji życia zbiorowego z reguły stanowią konglomerat działań władczych i pozawładczych.

Zapewne katalog pojęć pomostowych nie jest wyczerpujący i może być uzupełniany. Ujęte

w nim pojęcia odnoszą się jednak do najbardziej fundamentalnych postulatów współczesnych nurtów zarządzania publicznego. Należy również zauważyć, że każde z pojęć legitymuje się różnym statusem w nauce prawa, a poziom zainteresowania i naukowej percepcji w odniesieniu do każdego z nich nie jest jednakowy. Pierwszorzędne znaczenie należy nadać pojęciom prawa do dobrej administracji i interesu publicznego. Dotykają one bowiem dwóch, jak się wydaje, najistotniejszych zagadnień związanych z funkcjonowaniem administracji – jej stosunku do obywatela oraz jej misji. Pojęcie podmiotowości publicznoprawnej, a w szczególności niewładczych (pozwładczych) form działania administracji odzwierciedla w większym stopniu techniczne aspekty zarządzania publicznego, czyli sposobu, w jaki owo nowe podejście do misji administracji i jej relacji z obywatelem winno być wprowadzane do praktyki funkcjonowania administracji publicznej.

4. Zamiast podsumowania. Program dalszych badań

Zasadnicza rola pojęć pomostowych widoczna jest na płaszczyźnie teoretycznej komunikacji między nauką prawa a innymi dyscyplinami administracyjnymi. Koncepcja ta ma jednak również odpowiadać na konkretne wyzwania praktyczne w sferze tworzenia, wykładni i stosowania prawa w działaniu administracji. Można sformułować liczne postulaty praktyczne wynikające z zaproponowanych pojęć i propozycji, które się pod nimi kryją. Przykładowo, można stąd czerpać uzasadnienie dla postulatu zbudowania systemu gwarancji prawa do dobrej administracji rozumianego nie tylko proceduralnie (takie gwarancje zasadniczo już są), lecz także materialnie, czyli jako roszczenia wobec administracji dotyczące działania w sposób sprawny, responsywny, efektywny i wydajny.

Dalej, postulat administracji zorientowanej na interes publiczny nakazuje refleksję nad modelem regulacji działalności administracji w sferach organizowania życia zbiorowego czy zarządzania rozwojem. Z całą pewnością nie może to być model identyczny jak w przypadku administracji porządkowo-reglamentacyjnej. Musi bowiem

odzwierciedlać odmienne „filozofie” działania administracji. Przede wszystkim na ustawodawcy ciąży obowiązek starannego formułowania celów i zadań administracji (kluczowych w działaniu administracji twórczej), a nie tylko ustanawiania procedur ją wiążących (wciąż najistotniejszych w sferze porządkowo-reglamentacyjnej). W dalszej kolejności, świadomość tego zróżnicowania musi towarzyszyć np. orzecnictwu sądów i organów kontroli oraz nadzoru nad działaniami administracji, które nie mogą przykładać jednakowej miary do oceny zgodności z prawem działania administracji w obu tych sferach. Podobnie, sądy czy organy nadzoru są adresatem postulatów związanych z pojęciem podmiotowości publicznoprawnej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego. Z ich perspektywy kategoria podmiotowości winna się stać podstawą wykładni przepisów regulujących działalność podmiotów administracji zdecentralizowanej. Chodzi przede wszystkim o to, by organy kontroli i nadzoru powstrzymywały się przed ingerencją w ocenę celowości działania jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania własne. Wprawdzie taki nakaz wynika wprost z ustrojowej konstrukcji samorządu w Polsce, ale w praktyce pojawiają się na tym tle rozmaite problemy (Kulesza 2009).

Postulat budowania administracji zorientowanej zatem bardziej na rezultaty niż procesy to również dyrektywa odnosząca się do rozumienia interesu publicznego także w sferze ustrojowej administracji publicznej. Sprzyja bowiem tworzeniu elastycznych struktur administracyjnych o charakterze zadaniowym (projektowym), stanowiących co najmniej uzupełnienie stabilnych i trwałych struktur o charakterze resortowym. Należy odnotować, że takie podejście można już w pewnym zakresie zaobserwować w polskiej administracji, również na szczeblu centralnym. Przykładem jest model funkcjonowania Rady Ministrów na bazie Ustawy o działach administracji rządowej⁹, która umożliwiła elastyczne kształtowanie struktury rządu zorientowanego na zadania. Mniej udanym, jak dotychczas, eksperymentem zmierzającym do wprowadze-

⁹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. – o działach administracji rządowej, tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.).

nia zarządzania przez rezultaty w administracji rządowej pozostaje budżet zadaniowy.

Wreszcie, podkreślenie znaczenia pozawładczycych form działania współczesnej administracji skłania do dalszej refleksji nad aktualnym katalogiem prawnych form jej funkcjonowania oraz do wypracowania doktrynalnych założeń form nowych, które pojawiły się wraz z rozwojem administracji organizującej życie zbiorowe i działającej na rzecz rozwoju. W tej sferze można odnieść wrażenie, że praktyka działania administracji podąża nieco szybciej niż teoria, co stanowi dziś wyzwanie dla doktryny prawa publicznego. Szczególnie w dziedzinie prawnego „oprządkowania” polityki rozwoju w oparciu o fundusze unijne licznie pojawiły się nowe instrumenty prawne, których charakter należy dokładniej przestudiować. Jako przykład wymienić można kontrakty wojewódzkie, strategie rozwoju czy programy operacyjne, ale także różnego rodzaju wytyczne w dziedzinie wydatkowania funduszy europejskich. Już dziś ujawniają się w tej kwestii rozmaite problemy prawne. Ostatnim tego przykładem może być niedawny wyrok Trybunału Konstytucyjnego kwestionujący pozaustawowe próby regulowania procedur odwoławczych w sprawach dotyczących dofinansowania projektów w ramach polityki rozwoju¹⁰.

Podstawowym skutkiem wyodrębnienia pozawładczycych form działania administracji jest odmienna niż w przypadku form władczych konstrukcja prawna upoważnienia do działania. W uproszczeniu można powiedzieć, że wystarczająca dla nich (tj. działań pozawładczych) pozostaje ogólna norma kompetencyjna (zadaniowa, określająca cele, wyznaczająca zakres działania). Sposób jej realizacji nie musi być natomiast szczegółowo determinowany prawem, jak w przypadku działań władczych, ale może być określany przez sam podmiot (np. jednostkę samorządu terytorialnego) postępujący według kryteriów skuteczności i celowości, oczywiście w granicach prawa i niejednokrotnie na gruncie ogólnego określenia ich zadań. W tym kontekście, problematyka pozawładczycych form działania administracji już dziś jest wyzwaniem dla organów kontroli i nadzoru.

Powyższe, praktyczne wnioski należy jednak traktować wyłącznie jako wstępne i wymagające pogłębienia poprzez dalsze badania. Podane przykłady należy traktować zarówno ilustracyjnie, jak również jako zasygnalizowanie potrzeby i zaproszenie do podjęcia bardziej szczegółowej analizy konsekwencji sformułowanych tu wniosków i propozycji rozwiązywania konkretnych, jednostkowych problemów prawnych.

Bibliografia

- Ansell C., Gash A. (2008). „Collaborative governance in theory and practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 18, nr 4.
- Balcerowicz L. (2004). *W kierunku ograniczonego państwa*. Pruszków: Oficyna Wydawnicza Rewasz.
- Barnett C. (2009). „Publics and markets: What’s wrong with neoliberalism?”, w: S.J. Smith, R. Pain, S.A. Marston, J.P. Jones (red.), *The SAGE handbook of social geographies*, London: Sage.
- Bauman Z. (2006). *Płynna nowoczesność*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Bevir M. (2007). „Editor’s introduction: What is governance?”, w: M. Bevir (red.), *Public Governance*, t. 1, London: Thousands Oaks.
- Błaś A. (2004). „W sprawie jedności działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym”, w: J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004 r.* Rzeszów.
- Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (2010). *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Warszawa: Liber.
- Box R.C., Marshall G.S., Reed B.J., Reed C.M. (2001). „New Public Management and substantive democracy”, *Public Administration Review*, t. 61, nr 5.
- Cheung A.B.L. (1997). „Understanding public-sector reforms: global trends and diverse agendas”, *International Review of Administrative Sciences*, t. 64, nr 4.
- Christensen R.K., Goerdel H. T., Nicholson-Crotty S. (2011). „Management, law, and the pursuit of the public good in public administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 21, nr 1 (suplement).
- Christensen T., Laegreid P. (2001). „New Public Management. The effects of contractualism and de-

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.

volution on political control”, *Public Management Review*, t. 3, nr 1.

Christensen T., Laegreid P. (2002). „New Public Management: Puzzles of democracy and the influence of citizens”, *Journal of Political Philosophy*, nr 3.

Dixon J., Kouzmin A., Korac-Kakabadse N. (1998). „Managerialism – something old, something borrowed, little new: Economic prescription versus effective organizational change in public agencies”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 11, nr 2–3.

Dollery B.F., Wallis J.L. (2009). „Niesprawności rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.

Drechsler W. (2005). „The rise and demise of the New Public Management”, *Post-autistic Economics Review*, nr 33.

Gray A., Jenkins B. (1995). „From public administration to public management: Reassessing the revolution?”, *Public Administration*, t. 73, nr 1.

Guy Peters B., Pierre J. (1998). „Governance without government? Rethinking public administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 8, nr 2.

Haque S. (2008). „Global rise of neoliberal state and its impact on citizenship: Experiences in developing nations”, *Asian Journal of Social Science*, t. 36, nr 1.

Harvey D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Hood C. (1991). „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, t. 69, nr 1.

Izdebski H. (2005). „Badania nad administracją publiczną”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna* (wyd. 2). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe.

Izdebski H., Kulesza M. (2003). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.

Jaxa-Dębicka A. (2008). *Sprawne państwo*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA.

Kańska K. (2004). „Towards administrative human rights in the EU. Impact of the charter of fundamental rights”, *European Law Journal*, t. 10, nr 3.

Kickert W.J.M. (2005). „Distinctiveness in the study of public management in Europe. A historical-institutional analysis of France, Germany and Italy”, *Public Management Review*, t. 7, nr 4.

Klages H., Löffler E. (1998). „New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model”, *International Review of Administrative Sciences*, t. 64, nr 1.

Kulesza M. (2009). „O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczo-

nych administratywistów”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12.

Lipowicz I. (2007). „Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego”, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Longchamps F. (1994). *Założenia nauki administracji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego (reprint).

Mintzberg H. (1996). „Managing government. Governing management”, *Harvard Business Review*, May/June.

Moe R.C. (1997). „The importance of public law: New and old paradigms of government management”, w: P.J. Cooper, C.A. Newland (red.), *Handbook of Public Law and Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

Moe R.C., Gilmour S. (1995). „Rediscovering principles of public administration: The neglected Foundation of Public Law”, *Public Administration Review*, nr 2.

Niewiadomski Z. (2010). „Pojęcie administracji publicznej”, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego* (t. 1): *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN.

OECD (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

Osborne S.P. (2006). „The new public governance?”, *Public Management Review*, 2006, t. 8, nr 3.

Osborne S.P. (red.) (2009). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London–New York: Routledge.

Plant R. (2010). *The Neo-liberal State*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt C., van Thiel S., Homburg V. (2007). „New Public Management in Europe”, *Management Online Review*, October 15.

Regulski J., Kulesza M. (2009). *Droga do samorządu*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Polska.

Stoker G. (2008). „Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4.

Supernat J. (2004). „Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management”, w: E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23–26 maja 2004 r.* Rzeszów: Mitel.

- Toonen T.A.J. (2007). „Administrative reform: Analytics”, w: B. Guy Peters, J. Pierre (red.), *The Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Vabø M. (2009). *New Public Management. The Neoliberal Way of Governance Way of Governance*, Rannsóknarritgerðir/Working Papers, nr 4.
- Vigoda E. (2002). „The legacy of public administration: Background and review”, w: E. Vigoda (red.), *Public Administration. An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York: Marcel Dekker.
- Zalewski A. (2005). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.

About bridges between law and public management concepts

Post bureaucratic concepts of public management, such as new public management and governance reshaped not only theoretical but also practical landscape of public administration, at a global scale. These two mainstreams of reforms originated from non-legal view on the administration, which was the key feature of Weberian bureaucracy. Legal approach to administration, in the light of the expansion of economic, managerial and sociological theories of public administration reform, faces the necessity to develop a coherent response to the recommendation of non-legal models of public management. The article outlines the theoretical concept of incorporating the law perspective in the mainstream debate on the reform of public administration. It is based on the assumption that the theory of law and the legislation have to fulfill two basic functions: 1) protective – protect the constitutional values and rights in the process of reforming the administration and 2) instrumental – to provide the necessary equipment for the effective implementation of the public management reforms.

Keywords: new public management, governance, public law, rule of law.

Marta Strumińska-Kutra

Rola badań społecznych w refleksyjnych procesach metarządzenia. Zarys perspektywy teoretycznej i metodologicznej¹

Zadaniem tekstu jest przedstawienie programu teoretyczno–metodologicznego, będącego odpowiedzią na dwa istotne wyzwania stojące przed studiami nad rządzeniem i zarządzaniem publicznym. Są nimi włączenie perspektywy krytycznej i połączenie teorii rządzenia z praktyką. Koncentrując się na przemianach rządzenia lokalnego, autorka proponuje perspektywę badawczą zdolną do 1) włączenia perspektywy krytycznej w analizę procesów rządzenia, 2) wspomagania refleksji nad rządzeniem, kształtowania norm kooperacji i uruchomienie lokalnych procesów uczenia się, a tym samym zdolną do łączenia teorii rządzenia z praktyką. Istotną rolę w programie odgrywa pojęcie *metagovernance*, odnoszące się do procesu refleksji nad rządzeniem i celowego projektowania oraz modyfikowania instytucji rządzenia. Otwiera ono przestrzeń dla zastosowania badań społecznych łączących opis i wyjaśnienie z działaniem.

Słowa kluczowe: *metagovernance*, refleksyjność, uczenie się, rządzenie lokalne, badania społeczne.

1. Przedmiot badań – wprowadzenie

W ostatnich dekadach obserwowano zmianę stylu zarządzania w administracji publicznej, przejawiającą się odchodzeniem od modelu biurokratycznego (*government*) na rzecz modelu opartego na różnicowaniu sposobów koordynacji z wykorzystaniem rynków i sieci (*governance*) (Bevir 2011, s. 1). W praktyce przejawia się to m.in. procesami decentralizacji, współdziałania podmiotów sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesach rządzenia (Hausner 2007). Opiswane zmiany związane są m.in. z kryzysem legitymizacji współczesnych instytucji państwowych i demokracji reprezentatywnej. Dotyczy on dwóch kwestii: efektywności dostarczania usług publicznych (legitymizacja wyniku – *output legitimacy*) oraz reprezentacji interesów (legitymizacja procesu – *input legitimacy*; Mayntz 2001; DeLeon 2007). Upraszczając,

można powiedzieć, że w odpowiedzi na pierwszy problem wprowadza się do rządzenia mechanizmy rynkowe, w odpowiedzi na drugi – mechanizmy partycypacyjne.

Każdy z trzech mechanizmów koordynacji tj. opartych na rynkach, hierarchiach i sieciach, charakteryzuje inny rodzaj ułomności (*failures*) oraz inny zestaw zalet. Relacje między nimi są pełne napięć w związku z niejednokrotnie sprzecznymi wartościami, które starają się realizować (np. efektywność kosztowa w przypadku mechanizmów rynkowych i prawo do udziału w procesach decyzyjnych w mechanizmach opartych na sieciach).

Badania nad rządzeniem lokalnym (*local governance*) dowodzą, że opiswane zmiany faktycznie zachodzą zarówno w krajach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej, jak i w Europie Środkowej i Wschodniej. Pomimo tego, że modele rządzenia są odmienne, można obserwować trzy główne obszary zmian, które zaszły na przestrzeni ostatnich 30 lat (Denters, Rose 2005):

- szeroko rozpowszechniona adaptacja nowego zarządzania publicznego i partnerstw publiczno–prywatnych;
- rosnące zaangażowanie różnego rodzaju lokalnych stowarzyszeń, grup interesu i aktorów prywatnych w tworzenie polityki (*policy partnerships*);

Marta Strumińska-Kutra – dr, Katedra Nauk Społecznych, Akademia Leona Koźmińskiego;
e-mail: martastr@kozminski.edu.pl.

¹ Artykuł został napisany w ramach grantu NCN DEC-2011/01/B/HS4/04935 pt. „Rozwiązywanie sporów publicznych a uczenie się organizacji oraz aktorów społecznych”, jednostka koordynująca: ALK, kierownik: dr hab. R. Rządca.

– wprowadzenie nowych form zaangażowania obywatelskiego.

Badania porównawcze wskazują na znaczenie specyficznego kontekstu instytucjonalnego i społecznego krajów Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie tego rodzaju zmianom towarzyszyły ograniczone zasoby po stronie lokalnego biznesu, relatywna słabość organizacji pozarządowych i ograniczony rynek dostawców zdolnych do kontraktowania usług publicznych (Swieniewicz 2008). Niektórzy badacze wysuwają hipotezę, że relatywna słabość samorządów lokalnych i ich olbrzymie zapotrzebowanie na zasoby finansowe przyczyniają się do dominującej pozycji biznesu na lokalnych arenach politycznych, co *de facto* grozi rozwojem nie tyle rządu publicznego, ile rządu prywatnego (*private governance*; Dingwerth 2008). Inni badacze interpretują omawiane zmiany jako szansę na zwiększenie partycypacji społecznej i rozwój zarządzania publicznego korzystającego z wiedzy różnorodnych aktorów społecznych, a zatem „szytego na miarę” potrzeb społecznych.

Opisywane zmiany dostarczają okazji podobnej do tej, którą wykorzystał Alvin Gouldner w swoich badaniach nad wyłanianiem się wzorów biurokracji przemysłowej jako nowej formy instytucjonalnej, wspieranej własną logiką i mitami racjonalizującymi (Hallet, Ventresca 2006). Jest to sytuacja zderzenia się pewnych zewnętrznych nacisków pod postacią nawoływania do efektywności kosztowej czy partycypacji społecznej z zastanym porządkiem lokalnym, jego strukturą instytucjonalną i wzorcami działań (*indulgence patterns*; Gouldner 1954; patrz również: Peters 2011). Procesy zmian zachodzących w administracji publicznej naruszając *status quo*, naruszają również strukturę interesów, stają się okazją do podważenia istniejących relacji władzy. Wynik i kształt tego procesu zależny jest w dużym stopniu od działań strategicznych podejmowanych przez aktorów już zaangażowanych w procesy rządu bądź potencjalnie mogących stać się częścią tychże procesów. Włączenie problematyki asymetrii relacji władzy w studia nad procesami rządu wydaje się z tej perspektywy kluczowe dla opisu i wyjaśniania tego zjawiska (Mayntz 2001; Jessop 2011).

Niniejszy artykuł przedstawia zarys perspektywy badawczej, która mierzy się z dwoma istot-

nymi wyzwaniem studiów nad rządem. Pierwszym z nich jest włączenie perspektywy krytycznej w pragmatyczną teorię rządu, drugim – zmniejszenie luki pomiędzy teorią i praktyką rządu. Proponowana perspektywa badawcza koncentruje się na problematyce rządu lokalnego. Pierwszym celem programu badań, wpisujących się w zarysowany wyżej plan, jest zastosowanie perspektywy krytycznej odwołującej się do konfliktu i relacji władzy, w analizie rządu na poziomie lokalnym (w gminie). Analiza ta będzie skoncentrowana na interakcji pomiędzy aktorami społecznymi (agentami i agencjami) a instytucjami (strukturami). Jej charakter będzie opisowy i wyjaśniający; pozwoli ona na swego rodzaju diagnozę czy raczej rozpoznanie i zrozumienie sposobów rządu w lokalnym układzie społecznym. **Pierwszy cel ma więc głównie naturę teoretyczną i jest nim wzbogacenie wiedzy na temat procesów rządu o rozważania krytyczne zakorzenione w interpretatywnej perspektywie poziomu mikro.**

Drugim celem badań prowadzonych w ramach programu jest zmierzenie się z wyzwaniem pod postacią łączenia teorii rządu z praktyką. Rządzenie w znacznym stopniu polega na projektowaniu instytucji pozwalających na sprawne rozwiązywanie problemów społecznych oraz osiąganie dobra wspólnego. W procesie tym kluczowa okazuje się zdolność do refleksji nad przebiegiem eksperymentu, jakim jest wdrażanie zaprojektowanych rozwiązań, oraz zdolność do podjęcia działań korygujących, gdy zaplanowane działania nie przynoszą spodziewanych efektów (Olsen 2010). Zmiany zachodzące w administracji publicznej są takim właśnie eksperymentem. Powstaje więc pytanie, **na ile i w jakich warunkach badania społeczne mogą stać się narzędziem refleksji nad jego przebiegiem?** Próbą odpowiedzi będzie druga część badań, przeprowadzonych w tym samym układzie społecznym (tej samej gminie), bazująca na metodologii partycypacyjnej. Ich celem – z jednej, praktycznej strony – będzie **poprawa procesów rządu w gminie, w tym upodmiotowienie aktorów społecznych, do tej pory wykluczonych z procesów decyzyjnych, a z drugiej, teoretycznej – eksplorowanie możliwości zastosowania badań społecznych jako**

narzędzi zwiększających refleksyjność procesów rządzenia.

Niniejszy tekst prezentuje podstawowe założenia, którymi kieruję się w swoich rozważaniach. Jego rolą jest również przedstawienie najważniejszych dylematów i napięć występujących w obrębie przyjętej perspektywy.

2. Zarys perspektywy teoretycznej

Przedstawione powyżej cele wskazują na źródła inspiracji teoretycznych. W warstwie teorii opisowych i wyjaśniających są to przede wszystkim szeroko rozumiane teorie instytucjonalne, w szczególności zaś instytucjonalizm historyczny nauk politycznych oraz nowy instytucjonalizm nauk o organizacji. Obydwa nurty teoretyczne eksponują rolę i znaczenie władzy w kształtowaniu się instytucji. W warstwie normatywnej projekt czerpie z tradycji teorii krytycznych oraz z normatywnie nacechowanych koncepcji instytucjonalistów, w szczególności z koncepcji projektowania instytucjonalnego (*institutional design*). Obydwa nurty, choć w różnym stopniu i na różne sposoby, dążą do zmiany społecznej prowadzącej do urzeczywistnienia bardziej sprawiedliwego i demokratycznego społeczeństwa.

Na poziomie teorii substancjalnych (przedmiotowych, w odróżnieniu od wspomnianych teorii formalnych) koncepcją centralną jest metarządzenie (*metagovernance*), rozumiane jako próba modyfikacji warunków instytucjonalnych dostarczających ram do rozwiązywania określonego rodzaju problemów społecznych, podejmowane w sytuacjach, gdy dotychczasowe warunki i rozwiązania okazują się nieadekwatne, dysfunkcjonalne (Kooiman 2003). Metarządzenie będzie zarówno przedmiotem opisu i wyjaśniania, jak i działaniem podjętym w ramach projektu przez aktorów społecznych usytuowanych w wybranym do badań układzie społecznym. Wprowadzenie tego terminu w już dostatecznie „zatłoczoną” terminologicznie przestrzeń rozważań nad rządzeniem może zdawać się ryzykownym posunięciem. Z punktu widzenia celów stawianych przed opisywaną tu perspektywą badawczą jest to jednak decyzja kluczowa. Wiąże się ona z koniecznością oddzielenia dwóch poziomów: poziomu działania (rządzenia

z zastosowaniem określonych założeń i narzędzi) i poziomu meta, czyli refleksji nad działaniem (opisem, interpretacją, oceną). Oddzielenie tych dwóch sfer pozwala na analityczne połączenie teorii z praktyką rządzenia oraz na badanie zagadnienia projektowania instytucjonalnego (które jest działaniem z poziomu meta) i organizacyjnego uczenia się (które wymaga sekwencyjnego przechodzenia od refleksji do działania).

2.1. Teorie instytucjonalne i relacje władzy

Stawiam tezę, że istnieje potrzeba powrotu do koncepcji analitycznych posługujących się pojęciami konfliktu i walki o władzę, badających rolę tych zjawisk w procesach wyłaniania się nowych form instytucjonalnych lub, innymi słowy, w procesach stopniowej zmiany instytucjonalnej. Zignorowanie tych zjawisk zmniejsza naszą praktyczną wiedzę (*practical wisdom*) na temat tego, w jaki sposób instytucje formują i jednocześnie uosabiają konflikt (*form and embody conflict*) (Hallet, Ventresca 2006). Zdaje się, że apele o powrót do pojęcia konfliktu i władzy stają się coraz popularniejsze wśród badaczy stosujących perspektywę instytucjonalną. Można je obserwować w koncepcjach takich jak teoria stopniowej zmiany instytucjonalnej (*theory of gradual institutional change*, Mahoney, Thelen 2010), instytucjonalizm skoncentrowany na aktorach (*actors centered institutionalism*; Mayntz 1993, 2001; Scharpf 1994); porównawcza analiza instytucjonalna, a przynajmniej te jej nurty, które instytucje traktują jak wynik walki o władzę (Jackson 2010), w koncepcji nowego instytucjonalizmu w nurcie studiów organizacyjnych (Lawrence, Suddaby 2006), w koncepcji pól działań strategicznych (*strategic action fields*; Fliegstein, McAdam 2011), będącą próbą połączenia teorii instytucjonalnych z teoriami ruchów społecznych. Oczywiście wspólną cechą tych perspektyw jest koncentracja na zmianie instytucjonalnej – to właśnie obserwowanie zmian pozwala bowiem zauważyć znaczenie mechanizmów opartych na władzy.

Zmiany w praktykach rządzenia w sferze publicznej, tj. przechodzenie od logiki biurokratycznej do logiki zarządzania publicznego, zdają się stwarzać odpowiednią okazję do zadawania pytań o mikropodstawy działań poli-

tycznych w ramach instytucji oraz o powiązania między jednostkami a instytucjami (Peters 2011). Renate Mayntz zauważa, że teoria i badania w zakresie *governance* skupiają się na organizacjach i realizacji polityki (*policy*) w sektorze prywatnym, publicznym i pozarządowym, zanedbując tym samym poziom mikro, na którym tworzone są definicje problemów społecznych. Co więcej, prowadzone są wokół zagadnień pragmatycznych, sprawnościowych, konsensualnych („rozwiązywanie problemów”, „dobre rządzenie”). Sugeruje ona, że doprowadziło to do zepchnięcia na dalszy plan analiz lokujących „problemy społeczne” w ekonomicznej i politycznej dominacji, i tym samym przyczyniło się do pominięcia pytania o to, w jakim stopniu źródła ułomności rządzenia (*governance failure*) są zakorzenione głębiej niż eksplorowane do tej pory, takie jak: kompetencje poznawcze, dyskursywne ramowanie problemów, projekt instytucjonalny, narzędzia rządzenia, gotowość do zaangażowania się w rządzenie. Tak więc **pytania o ekonomiczną i polityczną dominację powinny być włączone w badania nad rządzeniem** (Jessop 2011). Wymaga to w moim przekonaniu **analiz odwołujących się do procesów instytucjonalnych z poziomu mikro, wykorzystujących interpretatywną perspektywę rozumiejącą, pozwalającą na uchwycenie wzajemnych relacji pomiędzy strukturami a aktorami społecznymi**. Istotnym elementem prowadzonych analiz stają się tym samym znaczenia i idee konstruujące działania polityczne oraz dyskursywne zdolności aktorów, które jednocześnie są kształtowane przez relacje władzy i mają na nie wpływ². Od tych zdolności zależy w dużym stopniu, co w danym układzie społecznym zostanie uznane za racjonalne i prawdziwe (Flyvbjerg 1998).

Warto od razu zauważyć, że zarysowane powyżej perspektywy oznaczają:

- a) odrzucenie odgórnej definicji dobra wspólnego (może ich być tyle, ile grup społecznych będących częścią określonego układu społecznego);
- b) przyjęcie, że konflikt jest immanentnym elementem rzeczywistości społecznej.

² Aspekty podkreślane przez stosunkowo nowy nurt teoretyczny instytucjonalizmu dyskursywnego (Schmidt 2010)

2.2. Wymiar normatywny perspektywy instytucjonalnej. Między determinizmem i niepewnością

Widzę swój projekt jako symetryczny w stosunku do wysiłków podejmowanych przez instytucjonalistów poszukujących modelu ludzkiego zachowania, który opisuje i tłumaczy warunki decydujące o optymalnych i suboptymalnych wynikach działań zbiorowych, dając tym samym wskazówki dla projektowania instytucjonalnego (Ostrom 2005). Badacze ci łączą zagadnienia odpowiadające na pytanie „jak jest?” (co umożliwia kooperację? co stoi jej na przeszkodzie?) z „jak powinno być?” (czym jest dobre rządzenie, dobro wspólne i jak je osiągnąć?). Wykorzystują tym samym podejście opisowe i eksplanacyjne do celów normatywnych.

Model proponowany przez Elizabeth Ostrom nosi znamiona uniwersalnego, zakłada bowiem, że życie społeczne charakteryzuje się obecnością stałych (przewidywalnych) mechanizmów. Oznacza to przyjęcie założenia, że „różnorodność życia społecznego (...) składa się zawsze z uniwersalnych komponentów” (Chmielewski 2012, s. 12), co umożliwia stworzenie upraszczających modeli działań oraz katalogu warunków instytucjonalnych, które są konieczne dla zaistnienia dobra wspólnego (ibidem, s. 5).

Takie (odgórne, dedukcyjne) podejście³ do projektowania instytucjonalnego zawiera jednak ryzyko związane z różnorodnością i niepewnością życia społecznego. Projekt instytucjonalny ignorujący społeczny kontekst, w ramach którego ma być zastosowany, jest skazany na porażkę. **O ile jednym z wyzwań instytucjonalizmu, podobnie jak studiów nad rządzeniem, jest znalezienie powiązania między teorią i praktyką (Chmielewski 2011), o tyle badania instytucjonalne powinny umożliwiać nie tylko teoretyczne generalizacje (np. pod postacią modelu działań), lecz również zmianę instytucjonalną w konkretnym układzie społecznym.** Zmiana taka nieuchronnie miałaby charakter inkrementalny, przypominałaby przedzieranie

³ Warto zaznaczyć, że modele budowane w ramach Institutional Analysis and Development są oparte na badaniach empirycznych, jako takie powstają więc w znacznej części dzięki zastosowaniu strategii indukcyjnej.

nie się (*muddling through*; Lidblom 1959) przez istniejące już układy instytucjonalne. Jej charakter siłą rzeczy nie przypominałby wdrażania eleganckich modeli i rozwiązań, lecz raczej „niezdarne rozwiązania” (*clumsy*) integrujące różnorodne oczekiwania i uwarunkowania (Verweij, Thompson 2007).

Złożoność i specyfika lokalnych procesów społecznych nakazują również zadać pytanie o zdolność do zarządzania nimi za pośrednictwem celowych działań. Przedsięwzięcie badawcze, które miałooby w założeniu doskonalenie procesów rządzenia, musi być w stanie zmierzyć się z zagadnieniem *ungovernability*. Jest ono na poziomie konceptualnym ściśle związane z (czy raczej analogiczne w stosunku do) rezygnacją z pozytywistycznego podejścia do nauk społecznych, którego esencję stanowi tworzenie wiedzy na temat uniwersalnych prawidłowości życia społecznego oraz postrzeganie nauki jako źródła inżynierii społecznej. Jest to w pewnym stopniu reakcją na porażki wielkich systemów teoretycznych w projektowaniu instytucji tworzących podstawy ładu społecznego, rządzenia i polityki na poziomie makro, mezo i mikro (Bevir 2007).

W moim przekonaniu próby zastosowania modeli, takich jak ten zaproponowany przez Ostrom, do modyfikacji procesów rządzenia są narażone na taką właśnie porażkę. Model ów może stanowić zaledwie punkt wyjścia, rodzaj hipotezy. Reformy wprowadzane są w zastane układy społeczne, wplatają się w trwające procesy, napotykać reakcje sprzeciwu i poparcia ze strony zróżnicowanych grup interesu, wnikają się w dyskusję na temat alternatywnych możliwości zmian, dyskusji będących przejawem konkurujących normatywnych przekonań na temat tego, które instytucje są wartościowe oraz w jaki sposób oceniać ich funkcjonowanie (Olsen 2010). W tego rodzaju warunkach zmiany instytucjonalne przynoszą z reguły zarówno skutki pożądane i zamierzone, jak i wręcz odwrotne – niezamierzone i szkodliwe (z punktu widzenia projektujących). Mamy tu *de facto* co najmniej dwa problemy: **indeterminizmu** (niemożności przewidzenia przyszłego rozwoju zdarzeń) oraz **różnorodności oczekiwań i wartości** (z czyjego punktu widzenia skutki są pożądane?).

W odpowiedzi na pierwszą kwestię:

1. Aby zaproponować wyniki wartościowe dla praktyki społecznej, postępowanie badawcze powinno być prowadzone z uwzględnieniem różnorodności i specyfiki kontekstu, układu społecznego, w którym pojawiają się problemy związane z rządzeniem (w przypadku planowanych badań będzie to lokalny układ społeczny: społeczność i władze lokalne).

W odpowiedzi na drugą kwestię:

2. Badanie winno zwracać uwagę na różnorodność grup interesów i wartości oraz na ich usytuowanie w relacjach dominacji. Jeśli ma być ono wartościowym wkładem w demokrację oraz, o ile ma dostarczyć możliwość refleksji nad różnorodnymi szansami rozwiązań określonych problemów związanych z rządzeniem, musi ono uwzględniać różnorodność perspektyw obecnych w lokalnym układzie społecznym, umożliwiając publiczne zwerbalizowanie i wzięcie pod uwagę różnych wartości i interesów. W konsekwencji badanie prowadzące do doskonalenia rządzenia i metarządzenia prowadzone w perspektywie krytycznej powinno wspomagać grupy wykluczone tak, by ich głos został usłyszany w debacie publicznej, czyli powinno dążyć do minimalizacji asymetrii władzy.

Podsumowując: uważam, że badania społeczne relewantne dla polityki i *policy making* muszą być silnie osadzone w konkretnym kontekście (Flyvbjerg 2001, 2012; Bevir 2007) i winny świadomie dążyć do kultywacji szerokiej i elastycznej oferty różnorodnych odpowiedzi na problemy społeczne (Jessop 2011; Verweij, Thompson 2007; Sharpf 1994). Tym samym ich rolą powinno być także wspomaganie grup wykluczonych, tak by ich głos został usłyszany w debacie publicznej. **Oznacza to również, że celem takich badań niekoniecznie jest znalezienie konsensusu czy rozwiązania określonego problemu społecznego.** Jak pisze bowiem jeden z badaczy zagadnienia: „Ograniczenie konfliktu to ograniczanie wolności, ponieważ przywilej angażowania się w konflikt i walkę o władzę jest częścią wolności. Na tym polega demokracja. Gwarantuje ona tylko istnienie sfery publicznej, a nie publicznego konsensusu” (Flyvbjerg 2001, s. 96). Opisywane badania nad *metagovernance* wyobrażam sobie więc raczej jako tworzą-

ce przestrzeni dla dialogu i konfliktu, w ramach której możliwe jest kreowanie rozwiązań skupiających różne perspektywy i/lub poszerzanie wachlarza możliwych działań prowadzących do zgody, podczas gdy inne konflikty pozostają niezażegnane (Forester 2012). Jednocześnie jestem przekonana, że badania pełniące funkcje praktyczne są cennym źródłem wiedzy teoretycznej na temat instytucji, ich powstawania, podtrzymywania i upadku.

2.3. *Metagovernance* jako projektowanie instytucjonalne

Przypomnijmy, że metarządzenie rozumiane jest tu jako próby modyfikacji warunków instytucjonalnych dostarczających ram do rozwiązywania określonego rodzaju problemów społecznych, podejmowane w sytuacjach, gdy dotychczasowe warunki okazują się nieadekwatne, dysfunkcjonalne (Kooiman 2003). Metarządzenie wymaga więc projektowania instytucjonalnego. W konsekwencji należy przyjąć, że koncepcja ta zakłada pewną zdolność do podejmowania działań celowych, które doprowadzą do pożądaných skutków. Jednocześnie jednak niepewność i złożoność świata społecznego stwarza wspomniany już problem „niezdolności do rządzenia” (zwany też np. *steering pessimism*). Przyjmując za punkt wyjścia analizy Boba Jessopa (2011), proponowana perspektywa badawcza zakłada, co następuje:

1. W związku ze zmiennością otoczenia i ryzykiem ujawnienia się ułomności powiązanych z każdym typem rządzenia (za pośrednictwem sieci, rynku, hierarchii) konieczne jest utrzymywanie elastycznego zestawu odpowiedzi na określonego rodzaju problemy związane z rządzeniem (odpowiednikiem tego założenia jest koncepcja o wdzięcznej nazwie *clumsy institutions* Michaela Shapiro i odpowiednio *clumsy solutions*, za: Verweij, Thompson 2007)
2. W rządzeniu konieczne jest utrzymywanie postawy refleksyjnej, pozwalającej na krytyczną ocenę wyników działań i ewentualne podejmowanie działań z zakresu *metagovernance*, czyli z zakresu zmiany proporcji (*rebalancing*), rozwiązań opartych na sieciach, rynkach, hie-

rarchiach, tak by niwelować ułomności każdego z nich.

3. Aktorzy biorący udział w rządzeniu powinni utrzymywać postawę autoironii (*self-reflexive irony*), polegającej na rozpoznaniu wysokiego ryzyka porażki, jednocześnie przy działaniu z takim nastawieniem, jakby sukces był możliwy.

Planowane badania mają zarówno analizować procesy rządzenia i metarządzenia w lokalnym układzie społecznym, jak i przyczyniać się do doskonalenia tych procesów przez zapewnienie możliwości krytycznej refleksji. Punktem ciężkości analiz będą tzw. złożone problemy (*wicked problems*), charakteryzujące się wysokim stopniem niepewności oraz brakiem konsensusu w zakresie wartości i interesów, które mają być realizowane. Tego rodzaju problemy stanowią szczególnie trudne wyzwanie dla tradycyjnych modeli rządzenia, opartych na zasadzie demokracji przedstawicielskiej. Tu właśnie potrzebne jest wspomaganie ich za pomocą modeli bazujących na partycypacji. Badania społeczne prowadzone w tego rodzaju kontekstach decyzyjnych mogą wspomagać refleksyjność poprzez stworzenie przestrzeni dla dyskusji nad lokalnymi problemami społecznymi, politycznymi, ekonomicznymi, rozwojowymi. Partycypacyjne badania stają się w takim przypadku narzędziem wspierającym procesy decyzyjne i równoważącym nierówności w dostępie do owych procesów. Nierówności te mogą występować przykładowo w zakresie możliwości dysponowania kapitałami: społecznym, kulturowym, finansowym, czy też wiązać się z różnorodnymi czynnikami, np. demograficznymi, dochodowymi, etnicznymi, edukacyjnymi itd. Równoważenie to odbywać by się miało poprzez angażowanie wszystkich interesariuszy. Tak prowadzone badania umożliwić mogą:

- wykorzystanie wiedzy interesariuszy do rozwiązania danego problemu;
- włączanie w planowane rozwiązania, a następnie ich modyfikację, różnorodnych perspektyw, wartości i interesów;
- wykorzystanie dialogu i konfliktu do wygenerowania szerokiego spektrum możliwych rozwiązań danego problemu społecznego.

Realizacja tego rodzaju badań powinna przecierać drogę dla nowego rodzaju instytucji lokalnego rządzenia. Instytucji, która tworzy przestrzeń do dialogu i refleksji nad działaniami

podjęwanymi w lokalnej przestrzeni publicznej. Instytucja zarządzania konfliktem, w ramach której możliwa jest werbalizacja i wysłuchanie preferencji grup interesariuszy, tworzy normę respektowania odmiennych priorytetów. Norma ta z kolei jest podstawą tworzenia instytucji realizujących dobro wspólne (Ostrom 2005; Chmielewski 2012).

3. Założenia metodologiczne

Z uwagi na powyższe, zarysowana perspektywa badawcza **powinna być oparta na metodologiach krytycznej i partycypacyjnej**. Pierwsza z nich umożliwia włączenie w analizę problematyki dominacji politycznej i ekonomicznej, jednocześnie jednak odrzuca działania mające na celu zmianę instytucjonalną. Tym samym – aby spełniać założenia przyjęte przez opisywaną perspektywę – wymaga uzupełnienia metodologią mającą na celu bezpośrednią implementację zmiany społecznej. Metodologia partycypacyjna dostarcza narzędzi pozwalających na przeprowadzenie badań osadzonych w konkretnym układzie społecznym (np. w społeczności lokalnej), jest metodologią traktującą badanych w sposób podmiotowy, pozwalającą im na wykorzystanie posiadanej wiedzy i pozyskiwanie nowej w celu rozwiązywania wskazanych przez nich problemów społecznych. Wspomaga więc refleksję i procesy uczenia się oparte na schemacie eksploratywnym (Olsen 2010), nazywanym inaczej podwójną pętlą uczenia się⁴ (Argyris, Schön 1996). **Zakładam, że właśnie te aspekty (refleksyjność i eksploratywne uczenie się) są podstawą dla „dobrego metarządzenia”**. Połączenie podejścia krytycznego z partycypacyjnym zdaje się możliwe i zasadne, nie jest jednak pozbawione istotnych napięć.

⁴ W przeciwieństwie do uczenia się opartego na sprzężeniu zwrotnym (*based on feedback*), używanym do wprowadzania inkrementalnych zmian w istniejących strategiach, jest to uczenie się oparte na *feed-forward thinking*, którego rezultatem może być zmiana teorii stanowiących podstawę aktualnych działań (*theories in use*), założeń, wartości i strategii.

3.1. *Phronesis* i partycypacyjna metodologia krytyczna

Dopasowanie ram metodologicznych do tak zarysowanych celów badawczych jest poważnym wyzwaniem. Poniżej przedstawione zostaną dwie perspektywy metodologiczne, które łączą opis i wyjaśnianie świata społecznego ze zmianą społeczną. Zostały one wybrane ze względu na wyrażone odniesienie do problematyki dobra wspólnego i zarządzania w sferze publicznej. Pierwszą jest badanie phronetyczne (*phronetical research*), koncepcja oparta na arystotelesowskiej koncepcji *phronesis*, promowana przez duńskiego badacza Benta Flyvbjerga (2001, 2012). Druga to metodologia krytyczna studiów nad administracją publiczną, zaproponowana przez Lisę Zanetti.

Phronesis to jedna z trzech cnót intelektualnych. Jest definiowana jako „praktyczna mądrość” dotycząca tego, w jaki sposób osiągać dobro wspólne, działając na rzecz rozwiązywania konkretnych problemów społecznych (Flyvbjerg, Landman, Schram 2012, s. 1; Greenwood 2012; Eikeland 2006). Flyvbjerg podjął się reinterpretacji tej koncepcji, włączając w nią problematykę asymetrii władzy. Stworzył podejście metodologiczne, którego celem jest jednocześnie zwiększanie zrozumienia konkretnych problemów społecznych, jak i powodowanie zmiany społecznej poprzez pobudzanie publicznej dyskusji nad relacjami władzy kształtującymi problem będący przedmiotem badań.

Koncentracja na dylematach kolektywnego działania i dobru wspólnym pozwala na połączenie tej perspektywy z założeniami teorii instytucjonalnej, w szczególności z jej normatywnymi ambicjami projektowania instytucji zdolnych do efektywnego podtrzymywania i produkowania dóbr wspólnych (Putnam 1995; Ostrom 2005; Chmielewski 2011). Włączenie w nie perspektywy asymetrii władzy pozwalało na pierwszy rzut oka uniknąć odgórnego narzucania definicji dobra wspólnego, dopuszczając do jego definowania w toku debaty publicznej. Podejście oparte na *phronesis* wydaje się więc atrakcyjne i odpowiednie właśnie dzięki swojemu skupieniu na konkretnym i praktycznym problemie oraz dzięki ambicji, by „pomóc ludziom zaangażowanym w trwającą polityczną walkę zakwestionować relację wiedzy i władzy, prowadząc tym samym

do zmiany [społecznej]” (Flyvbjerg, Landman, Schram 2012, s. 2).

W tej perspektywie interpretacja praktyk społecznych poddawanych badaniom powinna zapewnić wkład w trwającą debatę i działania podejmowane w obliczu danego problemu, podlegającego procesom decyzyjnym czy szerzej – będącego przedmiotem rządzenia. Przykładu dostarczają badania samego Flyvbjerga poświęcone mechanizmom władzy obecnym w procesach decyzyjnych w zakresie planowania przetrzennego w Aalborg. Stały się one przyczynkiem do debaty publicznej nad demokratyzacją owych procesów i pożądanymi funkcjami przestrzeni miejskiej (Flyvbjerg 1998). Wyniki tego rodzaju badania mają więc na celu wspieranie dialogu na temat wartości i interesów, zarówno realizowanych, jak i nierealizowanych w ramach procesów zarządzania (w tym zarządzania publicznego na poziomie lokalnym). Dialogu, który dostarczać ma refleksji na temat rozsądnych (*prudent*)⁵ działań społecznych maksymalizujących społeczny dobrostan.

Uważniejsza analiza podejścia opartego na *phronesis* w interpretacji Flyvbjerga budzi jednak pewne wątpliwości zarówno natury metodologicznej, jak i etycznej. Podejście, mając na celu realizację dobra wspólnego i ideałów demokratycznych, odmawia udziału aktorom społecznym zaangażowanym (faktycznie i potencjalnie) w procesy rządzenia. Za Olavem Eikelandem można nawet stwierdzić, że fakt ten w ogóle nie pozwala nazwać tego typu podejścia phronetycznym⁶. Cnota *phronesis* (doskonałości w rozważnym działaniu) jest bowiem zdobywana za pomocą doświadczenia, co zresztą Flyvbjerg podkreśla w swoich wywodach (2001). Jeśli aktorzy pozaakademiccy nie uczestniczą w procesie badawczym, nie zyskują również doświadczenia związanego z działaniem i krytyczną analizą „rozważnych działań”. Ustawienie wyników badań przed badanymi, niczym swoistego krytycznego lustra, ani nie daje im doświadczenia, ani

nie pozwala na ich upodmiotowienie jako aktorów wdrażających zmiany. Sam Flyvbjerg, analizując Arystotelesa, stwierdza, że aby stać się rozważnym mędrcom (*phronimos*), trzeba wiedzieć „jak działać w określonych okolicznościach”. Składa się zaś na to nie tylko wiedza w sensie teoretycznym (*episteme*), lecz również zdobyta przez doświadczenie.

W konsekwencji perspektywa krytyczna obecna w phronetycznej metodologii Benta Flyvbjerga (2006), jak również np. Stewarta Clegga i Tyrone’a Pitsisa (2012) zawiera poważne napięcia w obrębie własnych założeń. Twierdzi się, że jest to metodologia dialogiczna, dostarczająca wiedzy o charakterze *phronesis* jako wyniku badań (czyli, że badania zapewniają wiedzę na temat tego, jak działać, by osiągnąć „dobro”). Choć sam Flyvbjerg twierdzi, że wyniki są perspektywą prezentowaną przez badacza, jego „głosem w dyskusji publicznej”, to jednocześnie dąży do ich obiektywizacji, oświadczając, że za ich trafnością stoi metodologia naukowa (Flyvbjerg 2006). Już pierwszy argument pozwala na stwierdzenie, że autor ten ignoruje swoją (dominującą) władzę w dyskursie publicznym, która związana jest ze statusem naukowca. Co więcej, wydaje się, że efekty badania phronetycznego pozostają zależne od jakości (otwartości, demokratyczności) sfery, w tym sfery publicznej, w której są prowadzone. Im bardziej jest ona demokratyczna, tym większa szansa, że wyniki badania trafią na podatny grunt i wywołają dyskusję⁷. A im bardziej dana sfera (układ społeczny) jest zamknięta, im większe są asymetrie władzy, tym uboższe okazuje się oddziaływanie tego typu badania, które miało bądź co bądź zwalczać wspomniane asymetrie.

⁷ Tak też stało się w prowadzonych przez Flyvbjerga badaniach procesów rządzenia w mieście Aalborg, w wyniku których doszło do medialnej burzy i publicznej debaty nad polityką przestrzenną miasta. Debata zapoczątkowała szereg przemian demokratyzujących, które Flyvbjerg opisuje w sposób dla siebie charakterystyczny: „rozwiązania były zaprojektowane według moich propozycji” (*designed along lines I had proposed* – Flyvbjerg 2012, s. 96). Ukoronowaniem tych działań było otrzymanie przez miasto „European Planning Prize”, nagrody przyznawanej w ramach konkursu organizowanego przez Unię Europejską, za innowacyjną i demokratyczną politykę i planowanie miejskie.

⁵ Sformułowanie „rozsądny” zawiera komponent normatywny, odnosi się bowiem do arystotelesowskiego rozumienia działania opartego na *phronesis*, które jest rozsądne w tym sensie, że jest dobre („cnotliwe”).

⁶ Używam tego tłumaczenia roboczo; w języku polskim, podobnie jak w pozostałych współczesnych językach (oprócz greckiego) sformułowanie to nie znajduje bezpośredniego odpowiednika.

Innym podejściem metodologicznym, którego zastosowanie rozważałam, jest badanie w działaniu (Greenwood, Levin 2009; Greenwood 2012). Odpowiednią formą wydawały mi się w szczególności badania stosujące metodologię wywodzącą się z teorii krytycznej w naukach o administracji publicznej. Koncepcję takiej metodologii zaprezentowała Lisa Zanetti w swoim artykule z 1997 r. Krytykuje ona teorie krytyczne za koncentrowanie się na teorii dyskursu, a tym samym za niedoceniając praktyki prowadzącej do zmiany społecznej (*transformative practice*). Stwierdza: „Bez agendy politycznej – powiązania z praktyką – teoria krytyczna nie może być niczym więcej niż filozofią ‘po fakcie’ (...) [Filozofia ta] drażni, a potem frustruje swoich odbiorców, oferując im oświecenie w zakresie pesymizmu i desperacji, zamykając ich w pułapce niemoralnego społeczeństwa niezdolnych do działania na rzecz zmiany” (Zanetti 1997, s. 156). To krytyka, która z powodzeniem stosuje się do opisywanej wyżej wersji badań opartych na koncepcji *phronesis*.

Punktem wyjścia badań partycypacyjnych jest doświadczenie ludzi, z reguły społeczności cierpiących na wykluczenie. Celem tego rodzaju analiz jest upodmiotowienie jednostek i grup poprzez włączenie ich w proces badawczy, pozwalający na zrozumienie, w jaki sposób *establishment* monopolizuje produkcję wiedzy, dążąc do realizacji interesów przynależących doń grup (Zanetti 1997, s. 159). Wynikiem tych analiz jest samoświadomość wygenerowana przez badanie kolektywne. Wiedza pozyskana na skutek badania stanowi produkt napięć i synergii między formalną wiedzą badacza i lokalną wiedzą „badanych”. Zawiera szerokie rozumienie sytuacji, włącznie z sugestiami i strategiami zmian (Reason 1994, za: Zanetti 1997). Sugeruje się, że badania partycypacyjne mogłyby pozwolić badaczom akademickim oraz planistom i urzędnikom administracji na to, by stali się agentami zmiany „pracującymi z obywatelami, edukującymi i pomagającymi w odkrywaniu relacji opresji, wykluczenia i nierówności, które przeważają w tak wielu sytuacjach politycznych” (Zanetti 1997, s. 163). W tego typu badaniach unika się również istotnej pułapki, jaką jest paternalistyczny skutek technokratycznej i merytokratycznej tendencji tworzenia eksperckich

rozwiązań problemów społecznych. Tym samym edukacyjne i polityczne działanie uzupełnia teorię dyskursu, dodając „transformatywne elementy konieczne dla oświeconej zmiany społecznej” (*transformative element necessary for enlightened social change*, ibidem).

Zdaje się oczywiste, że wdrożenie zmiany społecznej związanej z procesami rządzenia wymaga zastosowania określonych projektów instytucjonalnych, czyli aktywności z zakresu metarządzenia. Wymaga zatem współpracy z podmiotami, w których kompetencji leży metarządzenie, czyli z rządami różnego szczebla, jak również z ciałami wykonawczymi, jak np. administracją publiczną (Jessop 2011). Komplikuje to nieco możliwość zastosowania metodologii partycypacyjnej, ponieważ urzędnicy publiczni i rządy lokalne są „establishmentem”, czyli jedną z grup, której władza ma być obnażona, a następnie minimalizowana. Tym samym można sobie wyobrazić, że (samo)rząd i administracja publiczna nie będą zainteresowane upodmiotawianiem grup wykluczonych z procesów decyzyjnych. Wspierać ową niechęć może faktycznie istniejące napięcie pomiędzy ideałami partycypacyjnymi a tradycyjnymi instytucjami demokracji przedstawicielskiej.

Narzuca się więc następujące pytanie: kto miałby brać udział w partycypacyjnym projekcie? Proponowana perspektywa badawcza koncentruje się **na rządzeniu i jego efektywności w dostarczaniu/zachowaniu dóbr wspólnych rozumianych tak, jak rozumieją je aktorzy zaangażowani w badanie, poprzez wspieranie partycypacji i poszerzanie możliwości działań, które mogą być realizowane w celu rozwiązania określonego problemu społecznego** (używając obecnego w literaturze pojęcia: chodzi o poszerzanie zakresu wyborów, *expanding the scope of choices*, które mogą być dokonane w procesach decyzyjnych; Pielke 2007; Forester 2012). W tym sensie wymaga pracy ze wszystkimi grupami interesariuszy. Praca jedynie z grupami wykluczonych oznaczałaby niemal nieuchronnie odrzucenie rozwiązań wypracowanych w trakcie badań jako realizujących interes wybranej grupy.

3.2. Rola badaczy w polityce i w kształtowaniu polityk publicznych

Powyższe zagadnienia prowadzą do pytania o rolę badacza w polityce (zarówno w rozumieniu *politics*, jak i *policy*). Na pierwszy rzut oka wydaje się, że w przypadku badań społecznych bezpośrednio wspomagających procesy *metagovernance* rola ta powinna być neutralna. Powinność owa wiąże się z wartościami demokratycznymi. Badacz, którego celem jest poprawa procesów rządzenia, nie może przejmować roli eksperta poddającego jako słuszne konkretne rozwiązania, preferujące *explicite* lub *implicite* takie, a nie inne cele (niezależnie od tego, czy są to rozwiązania technokratyczne, czy ustalone we współpracy z określoną grupą społeczną). Jego rolą powinno być stymulowanie procesu demokratycznego poprzez pracę nad generowaniem wiedzy (eksperskiej i lokalnej) na temat problemu i różnorodnych możliwości jego rozwiązania. Decyzja o wyborze najlepszego z nich winna być pozostawiona aktorom, których dany problem bezpośrednio dotyczy i/lub tym, którzy dzierżą demokratyczny mandat, by takie decyzje podejmować. Brzmi to logicznie, ale oznacza zignorowanie asymetrii władzy, co samo w sobie jest sprzeczne z początkowymi założeniami przedstawianej tu perspektywy badawczej.

Z drugiej strony jednak można zakładać, że przeprowadzenie badań, w których badacz angażuje się w poparcie określonej grupy czy sprawy społecznej, pośrednio przyniesie efekt w postaci poprawy procesów metarządzenia. Może być przecież i tak, że procesy te ulegną poprawie na skutek upodmiotowienia (*empowerment*) grup, które do tej pory były wykluczone, a teraz, w efekcie badań, są zdolne do mobilizacji i artykulacji swoich interesów i wartości. Badacz przyjmowałby wówczas rolę nazywaną przez Rogera Pielke „advokatem sprawy” (*Issue Advocate*), rolę, która – jak ów autor podkreśla – jest niezwykle istotna i potrzebna dla demokracji.

Przyjmując pragmatyczny punkt widzenia, charakterystyczny dla teorii rządzenia i zarządzania publicznego, można by sądzić, że w przypadku badań nad projektowaniem instytucjonalnym badacz powinien przyjąć rolę, którą Pielke nazywa uczciwym brokerem alternatyw politycznych (*the Honest Broker of Policy Alternatives*).

Byłaby to funkcja neutralna w stosunku do grup interesów zaangażowanych w procesy metarządzenia, polegająca na facylitacji refleksji nad procesem, na dbaniu o generowanie i syntetyzowanie wiedzy lokalnej i eksperckiej, pozwalającej na rozszerzanie alternatyw działań politycznych. Perspektywa krytyczna podpowiada jednak, że oznaczałoby to ignorowanie asymetrii władzy. Dlatego też badacz powinien być rzecznikiem demokratyzacji procesu sprawowania władzy, uczciwym i bezstronnym brokerem sprawiedliwych procesów podejmowania decyzji⁸.

4. Podsumowanie

Zadaniem niniejszego artykułu było przedstawienie programu teoretyczno-metodologicznego, będącego odpowiedzią na dwa istotne wyzwania stojące przed teorią rządzenia i zarządzania publicznego (włączenie perspektywy krytycznej oraz zintegrowanie teorii rządzenia z praktyką). W moim przekonaniu kluczem do zmierzenia się z nimi jest użycie pojęcia *metagovernance* – opisującego proces refleksji nad rządzeniem i celowego projektowania oraz modyfikowania instytucji rządzenia. Metodologia odpowiadająca ontologicznym i epistemologicznym założeniom metarządzenia powinna angażować i generować wiedzę równocześnie o charakterze teoretycznym i praktycznym (tzw. *mode two knowledge production*, w której odkrycie, aplikacja i użytkowanie współwystępują w jednym procesie; Gibbons et al. 1994; Novotny et al. 2001). Byłaby to *de facto* metodologia funkcjonująca poza linearnym modelem nauki dokonującym klasycznego, sekwencyjnego podziału na badania podstawowe, stosowane i wdrożenia.

Opisana perspektywa badawcza zakłada możliwość pogodzenia perspektywy krytycznej z pragmatyczną. Rodzi to poważne napięcia i dylematy, m.in. w zakresie roli badacza. Zachodzi konieczność zmodyfikowania perspektywy partycypacyjnej tak, by włączała zarówno zdominowanych, jak i dominujących. Chodzi bowiem nie tylko o upodmiotowienie grup wykluczonych, lecz również o stworzenie instytucji/przestrze-

⁸ Dziękuję anonimowemu Recenzentowi/Recenzentce za zawarte w tym zdaniu sformułowanie podsumowujące rolę badaczki.

ni oferującej miejsce do refleksji i uczenia się, w tym do uczenia się norm nakazujących uwzględnianie alternatywnych perspektyw. Wyciągając wnioski z prowadzonych powyżej rozważań, za stosowne uważam stwierdzenie, że do zadania tego należy podejść z autoironią, tj. uznać wysokie ryzyko porażki programu przy jednoczesnym działaniu z nastawieniem, że sukces jest możliwy.

Bibliografia

Argyris C., Schon D. (1996). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspectives*. Wyd. 2, Reading, MA: Addison-Wesley.

Bevir M. (red.) (2007). *Public Governance* (t. 3). London: Sage Publ.

Bevir M. (red.) (2011). *Sage Handbook of Governance*. London: Sage Publ.

Bourdieu P. (1990). *In Other Words: Essays Towards a Reflexive Sociology*. Stanford: Stanford University Press.

Chmielewski P. (2011). *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.

Chmielewski P. (2012). „Podejście do problemów dobra wspólnego w perspektywie nowego instytucjonalizmu. Na przykładzie zarządzania wspólnymi zasobami przez społeczności lokalne”, w: R. Włoch, M. Gdula, A. Grzymała-Kozłowska (red.), *Nowe rzeczywistości społeczne, nowe teorie socjologiczne: dyskusje i interpretacje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Clegg S., Pitsis T. (2012). „Phronesis, projects and power research”, w: B. Flyvbjerg; T. Landman, S.F. Schram (red.), *Real Social Science. Applied Phronesis*. Cambridge: Cambridge University Press.

DeLeon L. (2007). „Public management, democracy and politics”, w: E. Ferlie, L.E. Lynn Jr, Ch. Pollit (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York: Oxford University Press, s. 103–132.

Denters B., Rose I. (2005). „Towards local governance?”, w: B. Denters, I. Rose (red.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Haundmills: Palgrave, s. 46–62.

DiMaggio P.J. (1988). „Interest and agency in institutional theory”, w: L.G. Zucker (red.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge: Ballinger, s. 3–22.

Dingwerth K. (2008). „Private transnational governance and the developing world: A comparative

perspective”, *International Studies Quarterly*, t. 52, nr 3, s. 607–34

Eikeland O. (2006). „Phronêsis, Aristotle, and action research”, *International Journal of Action Research*, t. 2, nr 1, s. 5–53.

Fligstein N., McAdam D. (2011). „Toward a general theory of strategic action fields”, *Sociological Theory*, t. 29, nr. 1, s. 1–26.

Flyvbjerg B. (1998). *Rationality and Power. Democracy in Practice*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Flyvbjerg B. (2001). *Making Social Science Matter. Why Social Science Fails and How it Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvbjerg B. (2006). „Making organization research matter” w: S. Clegg et al. (red.), *The Sage Handbook of Organization Studies*. London: Sage Publ.

Flyvbjerg B. (2012). „Why mass media matter and how to work with them?”, w: B. Flyvbjerg, T. Landman, S.F. Schram (red.), *Real Social Science. Applied Phronesis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvbjerg B., Landman T., Schram S.F. (red.), (2012). *Real Social Science. Applied Phronesis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Forester J. (2012). „On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations”, *Planning Theory*, June 7, s. 1–18.

Gibbons M., Limosges C., Nowotny H., Schwartzman S., Scott P., Trow M. (1994). *The New Production of Knowledge*. London: Sage.

Gouldner A.W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.

Greenwood D. (2012). „Action research, czyli o badaniach w działaniu”, w: D. Jemielniak (red.), *Badania jakościowe. Podejścia i teorie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Greenwood D., Levin M. (2009). „Reforma nauk społecznych i uniwersytetów przez badania interwencyjne”, w: N. Denzin, Y. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Hallet T., Vetresca M. (2006). „Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's 'Patterns of Industrial Bureaucracy', *Theory and Society*, t. 35, nr 2, s. 213–236.

Hausner J. 2007. „Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego”, w: M. Marody, *Wymiary życia społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 493–515.

Jackson G. (2010). „Actors and institutions”, w: G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen,

- R. Whitley (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessop B. (2011). „Metagovernance”, w: M. Bevir (red.), *Sage Handbook of Governance*. London: Sage Publ.
- Kooiman J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Lawrence T., Suddaby R. (2006). „Institutions and institutional work”, w: S. Clegg et al. (red.), *The Sage Handbook of Organization Studies*. London: Sage Publ.
- Lewicka-Strzałecka A. (2006). „Opportunities and limitations of CSR in the postcommunist countries: Polish case”, *Corporate Governance*, t. 6, nr 4, s. 440–448.
- Lidblom (1959). „The science of muddling through”, *Public Administration Review*, t. 19, nr 2, s. 79–88.
- Mahoney J., Thelen K. (2010) (red.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayntz R. (1993). „Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government–Society Interaction*. London: Sage Publications.
- Mayntz R. (2001). „Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive”, w: M.-P. Burth, A. Görlitz (red.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden: Nomos.
- Mayntz R. (2003). „New challenges to governance theory”, w: H. Bang (red), *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Novotny H., Scott P., Gibbons M. (2001). *Re-Thinking Science*. Cambridge: Polity.
- Olsen J.P. (2010). *Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrom E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Peters G. (2011). „Institutional theory”, w: M. Bevir (red.), *Sage Handbook of Governance*. London: Sage Publ.
- Pielke R. (2007). *The Honest Broker. Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam R. (1993). *Making Democracy Work. Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam R. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: SIW Znak.
- Scharpf F. (1994). „Games real actors could play: Positive and negative co-ordination in embedded negotiations”, *Journal of Theoretical Politics*, t. 6, nr 1, s. 27–53.
- Schmidt V.A. (2010). „Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’”, *European Political Science Review*, t. 2, nr 1, s. 1–25.
- Swieniewicz P. (2008). „Cities in transition. From statism to democracy”, w: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*. New York: Routledge.
- Verweij M., Thompson M. (red.) (2007). *Clumsy Solutions for a Complex World. Governance, Politics and Plural Perceptions*. New York: Palgrave Mcmillan,
- Zanetti L. (1997). „Advancing praxis: Connecting critical theory with practice in public administration”, *The American Review of Public Administration*, t. 27, nr 2, s. 145–167.

The role of social research in reflexive metagovernance. Theoretical and methodological perspective

The goal of the text is to present theoretical and methodological framework to meet two significant challenges posed against governance and public management theory. Those are: integration of critical perspective and translating theoretical reflection into practice. Focusing on local governance, author proposes research perspective 1) introducing power asymmetries into analysis of governance processes, 2) facilitating reflexion on governance, supporting development of norms of cooperation, triggering social learning processes and therefore enabling alignment of governance theory and practice. Within this framework, the concept of metagovernance, referring to reflexion over governance and intentional design and modification of institutions of governance, is the one of great significance. It opens up a space for implementation of social inquiry linking description, explanation to action.

Keywords: metagovernance, reflexivity, learning, local governance, social research.

Jan Kazmierski

Administracja publiczna jako katalizator rozwoju klastrów w gospodarce regionalnej

Klasy postrzegane są jako siła napędowa każdej gospodarki. Dlatego też stymulowanie ich rozwoju stało się istotnym elementem polityki w krajach Unii Europejskiej. Problemem szczególnie istotnym jest wybór właściwego modelu polityki ich wspierania oraz dobór odpowiednich instrumentów. Również w Polsce, od kilku lat, klasy stały się obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla.

Celowość angażowania się administracji publicznej w rozwój inicjatyw klastrowych jest bezsporna. Powinna ona polegać głównie na stymulowaniu środowisk biznesowych do podejmowania różnorodnych form współpracy i kreowaniu odpowiednich instrumentów wsparcia. W polityce regionalnej jest to rola *stricte* jakościowa. Jednakże, mimo nadania temu problemowi wysokiej rangi, polska polityka napotyka w tym zakresie na wiele czynników ograniczających.

Cele niniejszego artykułu mają dwojaki charakter: poznawczy oraz praktyczny – bazujący na przeprowadzonych badaniach empirycznych. Cele poznawcze to przedstawienie założeń polityki wspierania rozwoju klastrów oraz jej modeli, uwarunkowań, a także programów i instrumentów polityki regionalnej. Cele praktyczne koncentrują się na roli i zadaniach, jakie stoją przed władzami publicznymi w odniesieniu do procesu rozwoju klastrów. W badaniach empirycznych autor wykorzystał materiały pochodzące ze źródeł pierwotnych, stosując różnorodne techniki badawcze. Większość kluczowych wniosków może zostać odniesiona nie tylko do badanego regionu, lecz także do innych regionów kraju.

Słowa kluczowe: klasy, władze publiczne, polityka wspierania klastrów, instrumenty wsparcia.

1. Wprowadzenie

W ramach różnorodnych form współpracy i partnerstwa przedsiębiorstw szczególne znaczenie mają organizacje (struktury) sieciowe. Samo pojęcie sieci wywodzi się często ze sfery relacji międzyludzkich; najogólniej biorąc, rozumiana jest ona jako system połączeń pomiędzy ludźmi lub jednostkami organizacyjnymi, tworzony w celu wymiany informacji, pomysłów (idei) oraz zasobów (Lachiewicz 2008, s. 7). Istotą organizacji sieciowej, do której bez wątpienia należy zaliczyć klaster, jest uzyskiwanie efektów synergii poprzez współpracę wielu partnerów gospodarczych, przy czym efekty te osiągnąć można poprzez dostosowanie swojej działalności operacyjnej do strategii całej sieci.

Koncepcja klastrów pojawiła się jako kluczowa idea poprawy konkurencyjności i rozwoju gospodarczego. Obszerny i wciąż powiększający się zbiór studiów przypadków obejmuje dokumentację klastrów, ich charakterystykę i ewolucję w czasie (Porter 2003, s. 478 i nast.). Wraz ze wzrostem wiedzy na ich temat stały się one dominującym elementem krajowych i regionalnych planów rozwoju gospodarczego. Na świecie uruchomiono dotąd wiele inicjatyw klastrowych, angażujących w sposób wirtualny wszystkie regiony globu, a liczba ich stale rośnie. Inicjatywy te, występujące w wielu formach, stanowią obecnie ogólnie zaakceptowany element rozwoju gospodarczego. Jednakże nasza wiedza systematyczna o tych inicjatywach, ich strukturze oraz sposobach zarządzania ich rozwojem jest zaskakująco mała.

Zainteresowanie klastrami dotyczy zarówno organizacji międzynarodowych, jak i władz poszczególnych państw. Efektem tego jest powstanie koncepcji tzw. polityki rozwoju bazu-

Jan Kazmierski – doktor nauk ekonomicznych; Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Logistyki; e-mail: kazjan@tlen.pl.

jącej na klastrach (*Cluster-based Policy* – CBP). Wspieranie rozwoju klastrów jest również ważnym elementem polityki unijnej. W kontekście jej celów klastry należy traktować nie tyle jako sposób rozwoju pojedynczych przedsiębiorstw, ile mechanizm aktywizacji całych regionów. Pozwalają one bowiem tworzyć sieci współpracy i powiązania gospodarcze, których siła oddziaływania wykracza daleko poza ramy lokalne. Innymi słowy, klastry mogą stawać się motorem rozwoju regionalnego. Głównie z tego względu **stały się one obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla i swoistym paradygmatem współczesnej polityki rozwoju regionalnego.**

Polityki klastrowe mają najczęściej na celu stymulowanie rozwoju gospodarczego i innowacyjności poprzez adresowanie określonych działań w sytuacji, gdy występują bądź mogą wystąpić niedoskonałości rynku. Bardzo istotną kwestią staje się tutaj wybór odpowiedniego modelu polityki klastrowej, która może być realizowana w danym kraju, jak również wybór określonych instrumentów wsparcia. Wiąże się to ściśle z **rolą władz publicznych i ze stosowanymi przez nie formami interwencji.**

W rozumieniu przyjętym w niniejszym artykule, klastery stanowią odmianę sieci występującej w określonej lokalizacji geograficznej, w której bliskie sąsiedztwo firm i instytucji zapewnia istnienie pewnego rodzaju wspólnoty oraz zwiększa częstotliwość i znaczenie interakcji. Ma zatem szerszy charakter niż sektor i dzięki temu obejmuje powiązania, komplementarność oraz przepływy technologii, umiejętności i informacji, które przekraczają granice firm i sektorów.

Cele zaprezentowane w niniejszym artykule mają dwójaki charakter: poznawczy oraz praktyczny – bazujący na przeprowadzonych przez autora badaniach empirycznych.

Cele poznawcze to przedstawienie założeń polityki wspierania rozwoju klastrów oraz jej modeli, uwarunkowań związanych z zasadnością interwencji publicznej w ramach tej polityki oraz programów i instrumentów w polityce regionalnej – ukierunkowanych na klastry. Rozważania w tych obszarach wpisane zostały w szeroki kontekst problemów rozwoju regionalnego oraz polityki realizowanej przez administrację publiczną.

Cele praktyczne koncentrują się na roli i zadaniach, jakie stoją przed władzami publicznymi w odniesieniu do rozwoju klastrów. W szczególności chodzi tu o wskazanie barier, które osłabiają system wspierania klastrów, a tym samym ograniczają procesy ich rozwoju. Znaczna część tych barier odnosi się bezpośrednio do relacji między utworzonymi klastrami a władzami publicznymi. W tym obszarze autor prezentuje wyniki własnych badań empirycznych, które obejmowały region łódzki. Jednakże dla podniesienia stopnia reprezentatywności otrzymanych wyników zakres ten został poszerzony o losowo dobrane jednostki samorządowe trzech ościennych województw Polski centralnej. W ten sposób większość wniosków wynikających z badań można odnieść – na zasadzie podobieństw rozwojowych – także do innych regionów kraju i sformułować konkluzje o charakterze całościowym (strategicznym).

W części teoretycznej artykułu wykorzystano głównie metodę *desk research*, bazującą na wtórnych źródłach informacji: badanie dokumentacji źródłowej, informacje zawarte w publikacjach naukowych (zagranicznych i krajowych), czasopismach branżowych, raportach, dostępnych wzmiankach na temat zrealizowanych projektów o tematyce klastrowej, notatkach prasowych, informacjach publikowanych na stronach internetowych, wywiadach prasowych.

Część praktyczna artykułu zawiera prezentację wyników przeprowadzonych przez autora badań empirycznych. Oparto się tu na materiałach pochodzących ze źródeł pierwotnych, stosując różnorodne techniki badawcze, przy jednoczesnym uwzględnieniu odmiennych perspektyw i punktów widzenia¹.

2. Założenia i znaczenie polityki wspierania rozwoju klastrów

Za jedną z najlepszych form wspierania rozwoju regionalnego uważa się obecnie, wspomnianą już wyżej, politykę promującą powstawanie

¹ Charakterystykę podejścia metodycznego i zastosowanych technik badawczych zawarto w podrozdziale „Władze publiczne a rozwój klastrów – w świetle badań empirycznych”.

klastrów (Szlachta 2005). Tym samym rozwój regionalny uzależnia się od wykształcenia lokalnych systemów innowacyjnych opartych na systemach produkcyjnych. Koncepcja pobudzania rozwoju gospodarczego poprzez rozwój klastrów i regionalnych systemów innowacyjnych wychodzi z istotnego założenia, że lokalna polityka ekonomiczna ma charakter wtórny w stosunku do rynkowo zainicjowanych procesów rozwoju. W swojej istocie polityka ta, jak dotychczas, ma przede wszystkim charakter śledzący i polega na przewidywaniu i próbie wzmacniania tych elementów otoczenia i zasobów, które zwiększają konkurencyjność zgrupowanych w regionie firm, a przez to również samego regionu.

Panuje pogląd, że skuteczna i konsekwentnie wdrażana CBP może prowadzić do efektywnej absorpcji i tworzenia innowacji procesowych, produktowych i organizacyjnych (Kaźmierski 2010a). Determinantą konkurencyjności jest oczywiście współpraca z Unią Europejską, ale chociaż wszystkie polskie regiony mają teoretycznie równy dostęp do środków unijnych, to często ich decydenci nie dysponują odpowiednią wiedzą lub umiejętnościami, by pomoc tę uzyskać.

W chwili obecnej można już mówić o powszechnie realizowanej strategii regionalnej opartej na klastrach (Stimson, Stough, Roberts 2006, s. 235 i nast.). Podejście to upatruje właśnie w strukturach klastrowych motor napędowy rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji – i społecznego regionu. Badania tego typu są coraz częściej prowadzone przez agendy rządowe. Przykładowo, jeden z takich projektów urzeczywistnił amerykański Departament Handlu wspólnie z Information Design Associates i ICF/Kaiser International (ibidem, s. 270 i nast.) Raport przez nie sporządzony zwraca m.in. uwagę na to, że strategia oparta na klastrach nie tylko jest przykładem podejścia kooperacyjnego, lecz również lepiej funkcjonuje właśnie na poziomie regionalnym niż krajowym. Autorzy raportu mocno akcentują fakt przywiązywania obecnie dużej wagi do zagadnienia kreowania i funkcjonowania klastrów jako elementów strategii regionalnej.

Polityka rozwoju regionalnego bazująca na klastrach polega na skoordynowaniu działań w różnych dziedzinach życia gospodarczego, ekonomicznego, politycznego, naukowego.

Dzięki temu tworzy się spójny system i swoisty mechanizm naczyń połączonych – nauka wspiera technologię produkcyjną, edukacja odpowiada na rzeczywiste zapotrzebowanie rynku pracy, wspieranie konkurencyjności lokalnych firm pomaga przyciągnąć inwestycje zagraniczne etc.

Zasadnicza różnica między opisywaną koncepcją a klasycznym modelem rozwoju regionalnego polega na odejściu organów władzy regionalnej od tradycyjnego – bezpośredniego, czy też mówiąc wprost, ręcznego sterowania lokalną gospodarką, na rzecz działań pośrednich i stymulujących. Klastry stają się więc tutaj narzędziem wsparcia i aktywizacji, służą uwolnieniu naturalnej przedsiębiorczości.

Należy zauważyć, że **nie istnieje jednolity, uniwersalny model CBP**. Poszczególne państwa i regiony muszą dokonywać wyboru najlepszej dla siebie strategii, narzędzi i rozwiązań uwzględniających lokalną specyfikę, uwarunkowania, szczególne okoliczności. Dlatego też Unia Europejska, promując ideę klasteringu i rozwoju w oparciu o sieci współpracy, nie narzuca żadnego modelu realizacji tej koncepcji. Przeciwnie, zachęca do poszukiwania własnych oryginalnych rozwiązań, które byłyby odpowiedzią na problemy lokalnych gospodarek. Niemniej jednak, abstrahując od tego rodzaju odmienności, ostatecznym celem CBP zawsze powinno być podniesienie poziomu konkurencyjności systemu gospodarczego, choć ową konkurencyjność należy rozumieć stosunkowo szeroko (Raines 2006, s. 9–10).

CBP może być realizowana na dwóch szczeblach – **centralnym** (polityka narodowa) i **samorządowym** (polityka regionalna). Możliwy i często najbardziej efektywny jest jednak **model mieszany**. Polega on na tworzeniu narodowych ram dla realizacji polityki szczebla regionalnego. Rolą władz publicznych w strukturze klastrowej jest wytyczanie ram działania, tworzenie ogólnych regulacji. Tam, gdzie zaangażowanie organów władzy jest duże, często przejmują one nawet funkcje lidera powiązania klastrowego. Wydaje się jednak, że bliższe istocie idei klasteringu jest pozostawienie roli głównego animatora samym przedsiębiorcom i stworzenie jak najlepszych warunków do powstawania inicjatyw typu oddolnego.

W Unii Europejskiej możemy znaleźć przykłady realizacji koncepcji CBP w każdym z powyższych modeli. I tak na przykład, Francja i Luksemburg preferują model centralny z dominującą rolą organów państwa jako inicjatorów życia klastrowego, liderów, animatorów innowacji i nowych rozwiązań. Belgia i Hiszpania realizują model regionalny z silną rolą lokalnych samorządów i przedsiębiorstw. Model mieszany, zwany także pośrednim, przyjęły takie państwa, jak Austria, Niemcy, Włochy, Szwecja, Wielka Brytania. Wiele krajów unijnych, w tym Polska, ciągle szuka własnej drogi i jest w fazie wypracowywania najbardziej adekwatnego do swoich uwarunkowań modelu klasteringu (Menzel, Fornahl 2009, s. 11–34).

W każdym państwie inaczej również rozkłada się akcenty, przypisując klastrom różne funkcje, zadania, cele strategiczne. W Niemczech i Finlandii główny wysiłek związany jest ze stymulowaniem systemowych interakcji w ramach potrójnej helisy (przedsiębiorstwa – władza publiczna – ośrodki naukowo-badawcze). Inne kraje, np. Francja, Belgia i Holandia, koncentrują się na wsparciu sektora B+R i powiązaniu go z biznesem. Efektem ma być lepsze wykorzystanie osiągnięć naukowych w praktyce gospodarczej (*vide* komercjalizacja innowacji). Są też kraje, w których priorytety w zakresie CBP postrzega się stosunkowo szeroko, zakładając, że polityka rozwoju na bazie klastrów ma służyć przede wszystkim budowaniu ogólnych powiązań przedsiębiorstw z różnymi uczestnikami systemu gospodarczego: instytucjami publicznymi, otoczeniem biznesu, jednostkami badawczymi, konkurencją etc. (np. Włochy, Wielka Brytania).

Ponadto, w różnych państwach i lokalizacjach niezbędne jest stosowanie różnych, odpowiednio dostosowanych instrumentów. Wiąże się to z faktem, że mamy do czynienia z różnymi typami klastrów – znajdującymi się na odmiennych etapach rozwoju (embrionalny, wzrostowy, dojrzałości, schyłkowy). Jest to istotna obserwacja dla kształtowania polityki wspierania klastrów, gdyż wymusza podejście procesowe, zmierzające do określenia optymalnego modelu i instrumentów wsparcia. Poszukując najlepszego modelu polityki rozwoju opartego na klastrach, należy rozstrzygnąć kwestie dotyczące charakteru i intensywności relacji między poszcze-

gólnymi aktorami powiązania gospodarczego. W szczególności między sektorem prywatnym reprezentowanym przez przedsiębiorców a sektorem publicznym, który reprezentują urzędnicy i politycy szczebla samorządowego.

W modelu narodowym udział organów władzy w inicjatywach klastrowych jest widoczny i niejako naturalny. Niemniej jednak, także w innych modelach CBP – regionalnym i mieszanym – obecność, choćby symboliczna, sektora publicznego wydaje się wskazana. Angażowanie się bowiem administracji lokalnej i regionalnej w tego typu inicjatywy dodaje im z jednej strony prestiżu – co ma spore znaczenie zwłaszcza w momencie podejmowania działań promocyjnych i marketingowych – z drugiej jednak może się również przełożyć na większą skuteczność samego klastra.

3. Czy zasadna jest interwencja publiczna w polityce wspierania rozwoju klastrów

W krajach Unii Europejskiej większość menedżerów firm zrzeszonych w klastrach przyznaje, że władze publiczne pełnią ważną, jeśli nie fundamentalną, funkcję we wspieraniu rozwoju klastrów. Zaledwie 15% z nich jest zdania, że władze nie odgrywają żadnej roli w tym zakresie (Mikołajczyk, Kurczewska, Fila 2009, s. 40). Jakość ich oddziaływania w ramach przyjętej polityki wiąże się ściśle z **zakresem i formami udzielanej pomocy publicznej**. W sposób naturalny będzie to przede wszystkim oddziaływanie na ramowe warunki funkcjonowania klastra (edukacja, infrastruktura, B+R czy inne działania władz lokalnych i regionalnych). Znajduje tu też uzasadnienie publiczne wspieranie wspólnych projektów kooperacyjnych kilku podmiotów, a także wspomaganie działań mających na celu szerokie stymulowanie interakcji i koordynowanie współpracy.

Bardzo istotnym problemem w tym kontekście jest kwestia podejmowania przez władze różnych form interwencji; w szczególności zaś samej **zasadności interwencji publicznej**. Wielu komentatorów podkreśla bowiem, że potencjalne korzyści z funkcjonowania klastrów nie są dostatecznym uzasadnieniem dla podej-

mowania interwencji publicznej na rzecz ich tworzenia. Tym bardziej, że powstawanie klastrów postrzega się głównie jako proces oddolny, jakkolwiek nie pozbawiony związków (czasami niezamierzonych) z polityką publiczną. Uzasadnienie dla polityki publicznej w zakresie wspierania klastrów sięga jednak głębiej i znajduje konkretne argumenty w trzech podstawowych obszarach:

- niedoskonałości rynku (*market failure*);
- niedoskonałości polityki publicznej (*government failure*);
- niedoskonałości systemowej (*systemic failure*).

Problem **niedoskonałości rynku** dotyczy sytuacji, w której rynek i działające na nim podmioty nie są w stanie zapewnić optymalnych czy też efektywnych rozwiązań. Wynika to często ze zjawiska asymetrii informacji (tj. nierównego lub ograniczonego dostępu do niej), występowania efektów zewnętrznych (*externalities*) czy korzyści skali oraz tzw. problemu „pasażera na gapę” (*free rider problem*).

Innym argumentem na rzecz polityki wspierania klastrów mogą być **niedoskonałości polityki publicznej**, przy założeniu, że jest ona w stanie korygować wcześniej stosowane, nieefektywne działania. Nieefektywność polityki publicznej może pojawiać się, gdyż władza ma własne interesy i priorytety: z jednej strony poddana jest cyklowi politycznemu, z drugiej zaś biurokratycznym procedurom kontrolnym lub może działać pod wpływem silnych interesów grupowych (tzw. zjawisko ulegania wpływom – *government capture*). Polityka wspierania klastrów, z uwagi na swój horyzontalny i przekrojowy charakter, może mieć funkcje korygujące.

Niedoskonałości systemowe mogą być jednym z ważniejszych argumentów na rzecz polityki wspierania klastrów. Niedoskonałości te pojawiają się w przypadku niedopasowania lub niespójności pomiędzy powiązаныmi instytucjami, organizacjami czy zasadami gry. Z uwagi na systemowy charakter zjawisk ekonomiczno-społecznych (dobrze obrazowany przez koncepcję klastrów), polityka próbująca oddziaływać na słabości w jednym obszarze bywa nieskuteczna bez podjęcia działań także w innych obszarach. Należy tu podkreślić, że aktywne polityki publiczne w zakresie wspierania klastrów powinny uwzględniać ryzyko związane z *government*

failure (*vide* finansowanie „modnych” sektorów w celu pozyskania poklasku czy też oddziaływanie silnie osadzonych grup interesów na alokację środków publicznych – np. na badania naukowe). Powinny także uwzględniać różne rodzaje ryzyka wpisane w pewnym sensie w fenomen klastra, w tym: zbytnią specjalizację, zamknięcie się i usztywnienie klastra, zmniejszenie się presji konkurencyjnej.

Zdaniem ekspertów i praktyków zajmujących się problematyką klastrową, istotnym problemem, z jakim wiąże się zwiększenie aktywności samorządów we wspieraniu klastrów, jest brak lub ograniczona świadomość korzyści, jakie region może czerpać z ich rozwoju. Władze samorządowe powinny dostrzegać we wspieraniu klastrów szansę na rozwój lokalnej gospodarki, np. poprzez przyciągnięcie nowych firm do regionu, powstanie nowych miejsc pracy itp., a także dobry sposób na kształtowanie i wzmacnianie marki danego miasta lub regionu jako centrum kompetencji w danej specjalizacji.

4. Programy i instrumenty w polityce regionalnej służące wspieraniu klastrów

Z uwagi na fakt, że klastry są zjawiskiem regionalnym, głównymi podmiotami zajmującymi się ich wspieraniem powinny być, z samego założenia, władze samorządowe. W Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO) dla poszczególnych województw w Polsce znajdujemy programy i instrumenty wsparcia, z których korzystać mogą klastry regionalne.

W latach 2004–2006 wspieranie rozwoju klastrów obejmowało przede wszystkim Działanie 2.6. w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego „Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy”, którego głównym celem było podniesienie potencjału regionalnego w zakresie innowacji poprzez wzmocnienie współpracy między sektorem badawczo-rozwojowym a gospodarką, co miało prowadzić do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw działających na rynku regionalnym i lokalnym. Projekty te obejmowały między innymi: tworzenie Regionalnych Strategii Informacyjnych, tworzenie sieci transferu innowacji pomiędzy sektorem badawczo-rozwo-

jowym, przedsiębiorstwami i innymi podmiotami na poziomie regionalnym i lokalnym, rozwój systemu komunikowania się i wymiany informacji, transfer wiedzy z sektora badawczo-rozwojowego do przedsiębiorstw, stypendia dla najlepszych absolwentów szkół wyższych. W ramach projektów z działania 2.6. bardzo często realizowane były pilotażowe inicjatywy klastrowe (uruchamiane niejako odgórnie w ramach tych projektów). Polityka wspierania klastrów w Polsce była realizowana pośrednio poprzez Sektorowy Program Operacyjny „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw” (*Kierunki rozwoju klastrów w Polsce 2010*).

Analizując treść RPO na lata 2007–2013, należy zauważyć, że największe możliwości wsparcia uzyskały projekty związane z inicjowaniem powiązań kooperacyjnych, koncentrujące się na: wyznaczaniu klastrów, tworzeniu struktury organizacyjnej oraz zarządzaniu nią, działaniach marketingowych mających na celu pozyskanie nowych uczestników, wspieraniu najlepszych praktyk oraz tworzeniu kooperacji pomiędzy członkami w celu transferu technologii.

W myśl tych założeń, wsparcie mogą uzyskać projekty inwestycyjne służące zapewnieniu niezbędnego zaplecza technicznego dla powiązania kooperacyjnego, w tym: zakup wyposażenia, zakup sprzętu dla działalności badawczo-rozwojowej, wspieranie działalności promotorów kooperacji, doradztwo z zakresu opracowywania planów rozwoju. Katalog wydatków kwalifikowanych, które mogą podlegać refundacji, w każdym z programów regionalnych jest nieco inny. Jednak zawsze są one zgodne z krajowymi wytycznymi dotyczącymi kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie 2007–2013.

Analiza Regionalnych Programów Operacyjnych wskazuje, że różne regiony przyjęły **cztery ścieżki w zakresie wsparcia klastrów i inicjatyw klastrowych**:

1. Najliczniej reprezentowanym sposobem jest ścieżka, w której region bezpośrednio wskazuje na możliwość wspierania klastrów ze środków strukturalnych i dedykuje temu wsparciu osobne działania.
2. Najbardziej racjonalnym i podyktowanym efektywnością ekonomiczną (oraz koniecznością pogodzenia sprzecznych interesów

w walce o ograniczone środki programowe) jest rozwiązanie, w którym regiony łączą działania wspierające klastry z innymi działaniami mającymi na celu wspieranie przedsiębiorczości, instytucji otoczenia biznesu lub mającymi na celu budowanie relacji pomiędzy przedsiębiorstwami a sferą B+R.

3. Inne rozwiązanie (obecne np. w RPO dla województwa podlaskiego) polega na braku odrębnego działania poświęconego wsparciu klastrów, przy jednoczesnym nadaniu odpowiedniego priorytetu realizowanym działaniom sprzyjającym rozwojowi klastrów poprzez umieszczenie odpowiednich zapisów w kryteriach wyboru projektów dofinansowanych w ramach programu.
4. Ostatnie rozwiązanie polega na pominięciu możliwości wsparcia inicjatyw klastrowych, co zmusza potencjalnych beneficjentów do aplikowania o środki krajowe (Pander, Stawicki 2010).

Działaniem, o którym należy powiedzieć w kontekście wspierania struktur klastrowych, był projekt systemowy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) pt. „Program szkoleń promujących *clustering*”. Jego głównym założeniem było ukazanie przedsiębiorstwom i jednostkom samorządu terytorialnego możliwości współpracy w formie klastrów. Za cele projektu uznano przede wszystkim: budowanie świadomości na temat klasteringu, zdefiniowanie obszarów potencjalnej współpracy między przedsiębiorstwami, pomoc przedsiębiorcom w podejmowaniu decyzji o możliwości współpracy w formie klastra oraz realizację wspólnych przedsięwzięć ważnych dla rozwoju firm i regionów. Wszystkie założenia projektu skierowane były do współdziałających ze sobą grup przedsiębiorstw i wspierających je samorządów.

Innym przykładem programu ukierunkowanego na rozwój i wzmocnienie konkurencyjności istniejących struktur klastrowych był program „Wsparcie na rozwój klastra” (*Kierunki rozwoju klastrów w Polsce 2010*), czyli projekt pilotażowy, mający służyć pobudzeniu i uaktywnieniu istniejących klastrów w celu skutecznego i efektywnego wykorzystania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych.

Istotnym dokumentem zawierającym wskazania dla przyszłej polityki klastrowej jest ra-

port *Benchmarking klastrów w Polsce – 2010* (2010), przygotowany w ramach projektu systemowego PARP. Istotny punkt odniesienia dla przyszłej polityki klastrowej stanowią także: *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, który tworzy ramy dla długookresowej strategii rozwoju kraju, oraz przyjęta w lipcu 2010 r. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (2010), a także *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020* (2011), jak również projekt *Strategia innowacyjności i Efektywności Gospodarki* (2011).

Dla przyszłej polityki klastrowej w Polsce istotne są ponadto zapisy *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)* (2010), będące dokumentem określającym cele i sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw – dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Zakłada on wspomaganie rozwoju gospodarczego oparteo na specjalizacjach regionalnych i lokalnych, przede wszystkim w ramach inicjatyw klastrowych. Zgodnie z założeniami KSRR, wsparcie zostanie skierowane szczególnie do klastrów o największym potencjale konkurencyjnym – wykazujących się obecnie konkurencyjnością międzynarodową bądź stwarzających realną szansę na zbudowanie takiej konkurencyjności w niedalekiej przyszłości.

Wśród najważniejszych działań w zakresie wsparcia rozwoju klastrów w Polsce w ostatnich latach warto wymienić jeszcze projekt systemowy „Rozwój zasobów ludzkich poprzez promowanie wiedzy, transfer i upowszechnianie innowacji” realizowany przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na rzecz promocji klastrów i klasteringu pod nazwą „Polskie klastry i polityka klastrowa” współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1.3.

Istotne znaczenie dla myślenia o przyszłej polityce klastrowej w Polsce ma również Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2011 r. W założeniach do projektu tego dokumentu wskazuje się m.in. na potrzebę poprawy zdolności innowacyjnych przedsię-

biorstw związanych z realizacją innowacyjnych inwestycji, dywersyfikacji gospodarki i reorientacji w kierunku, opartej na wiedzy, produkcji i usług, poprzez wzmocnienie powiązań między szkolnictwem wyższym, sektorem badań i sferą gospodarki.

5. Władze publiczne a rozwój klastrów – w świetle badań empirycznych

Zagadnienie podjęte w niniejszym opracowaniu było jednym z ważniejszych problemów podjętych w przeprowadzonych przez autora badaniach empirycznych, mających *de facto* znacznie szerszy zasięg tematyczny. W badaniach tych zastosowano dwa podejścia metodyczne. **Podejście pierwsze** to badanie ankietowe ukierunkowane na trzy grupy respondentów:

- uczestników klastrów i inicjatyw klastrowych regionu łódzkiego;
- przedstawicieli samorządów lokalnych szczebla powiatowego w regionie łódzkim i w wybranych województwach Polski centralnej;
- firmy będące uczestnikami klastrów, zlokalizowane w obszarze Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Podejście drugie zakładało odwołanie się do opinii i stanowisk uczestników klastrów oraz ekspertów i kadry zarządzającej, reprezentujących różne typy instytucji koordynujących i planistycznych zlokalizowanych w regionie łódzkim i częściowo poza nim. Zastosowano tu narzędzie badawcze w postaci indywidualnego wywiadu pogłębionego bazującego na opracowanych wcześniej „dyspozycjach do wywiadu”. Jego technika nie narzuca kolejności wypowiedzi rozmówcy na zamieszczone na liście pytania (problemy), co pozwala na poznanie opinii respondentów na temat rzeczywistych przyczyn i rozmiarów badanych zjawisk oraz możliwości odpowiedniego ich kształtowania.

Dobór instytucji do badań ankietowych został dokonany za pomocą metody doboru celowego o charakterze nielosowym. Zasadnicze badania ankietowe przeprowadzono w okresie: od października 2011 do stycznia 2012 r., natomiast wcześniej, w miesiącach: sierpień–wrzesień 2011 r. odbyły się rozmowy pilotażowe, które pomogły w doborze próby badawczej oraz w skory-

gowaniu treści kwestionariuszy ankietowych. Indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone zostały w miesiącach luty–marzec 2012 r.

A oto założenia dotyczące wielkości populacji zbiorowości zastosowane do badań. W odniesieniu do **badania ankietowych skierowanych do uczestników klastrów** przyjęto populację liczącą łącznie 50 organizacji, z czego 34 stanowiły przedsiębiorstwa, 7 – przedstawiciele środowisk naukowych i instytucje badawczo-rozwojowe oraz 9 – różne instytucje otoczenia biznesu. **Badanie ankietowe dotyczące władz samorządowych** obejmowało jednostki samorządu terytorialnego stopnia powiatowego i gminnego, zlokalizowane na obszarze województwa łódzkiego – populacja licząca 40 respondentów (po jednej osobie z każdej wytypowanej jednostki samorządowej). W celu podniesienia stopnia reprezentatywności badań ankietę tę skierowano również (w formie mailowej) do losowo wybranych samorządów powiatowych trzech sąsiednich województw Polski centralnej (wielkopolskiego, kieleckiego i opolskiego) – populacja licząca łącznie 12 respondentów (po czterech z każdego z trzech wyżej wymienionych województw). Łącznie, w województwie łódzkim oraz w województwach sąsiadujących wytypowano zatem 52 respondentów – jednostek samorządowych. **Badanie ankietowe w obszarze Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej** objęło 24 podmioty, w tym: 16 przedsiębiorstw, 3 instytucje otoczenia biznesu, 2 jednostki badawczo-rozwojowe oraz 3 inne podmioty. Kwestionariusz ankietowy, zawierający łącznie siedem pytań, był dostarczony osobiście lub wysyłany za pośrednictwem poczty e-mail. Należy nadmienić, że treść i struktura ankiet została dostosowana do poszczególnych grup respondentów.

Badanie na podstawie **indywidualnego wywiadu pogłębionego** przeprowadzono wśród kadry menedżerskiej i specjalistów wybranych instytucji koordynujących i planistycznych, którzy mają potencjalną wiedzę na temat funkcjonowania i rozwoju klastrów. W sumie wywiad przeprowadzono z 12 respondentami, po jednym z każdej wytypowanej instytucji.

Uzyskane wyniki pozwoliły na określenie uwarunkowań rozwojowych oraz zidentyfikowanie **barier, które osłabiają system wspierania klastrów, a tym samym ograniczają procesy ich**

rozwoju. Znaczna część z tychże barier odnosi się bezpośrednio do relacji między utworzonymi klastrami a władzami publicznymi.

Wśród najistotniejszych należy wymienić:

- barierę związaną z finansowaniem klastrów;
- barierę mentalną;
- barierę nieznamomości koncepcji klastrów i korzyści z nimi związanych;
- barierę braku współpracy klastrów z administracją publiczną.

Problem finansowania działalności klastrów jest obecnie jednym z najbardziej wrażliwych obszarów w systemie zarządzania tymi strukturami. Wyniki badań dowodzą, że działania podejmowane w obszarze finansowania skupiają się przede wszystkim na poszukiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania wspólnych projektów. Brak natomiast (zarówno wśród uczestników klastrów, jak i kadr samorządowych) wiedzy na temat alternatywnych źródeł pozyskiwania środków na realizację działań. Dlatego też aktywność klastrów w zdecydowanej mierze jest obecnie uzależniona od dostępności dotacji publicznych, co należy uznać za zjawisko niepokojące w perspektywie długookresowej.

Stwierdzone w badaniach **bariery typu mentalnego** utożsamiać należy z czynnikami społeczno-kulturowymi, z deficytem zaufania społecznego, z zakorzenionymi zasadami współpracy. W barierach tego typu wymienić trzeba przede wszystkim:

- niezrozumienie idei klasteringu zarówno przez znaczną część uczestników klastrów, jak też samorządowców;
- słabość inicjatyw publicznych (oddolnych);
- deficyt zaufania w ramach klastrów, jak również w relacji klastro–władze publiczne.

Wśród barier mentalnych najpoważniejszym problemem okazuje się dominująca u nas dość powszechnie „kultura nieufności”, będąca efektem niskiej kultury politycznej i występowania korupcji. Częsta i w wielu przypadkach uzasadniona nieufność tworzy niekorzystną atmosferę do budowy struktur klastrowych, które oparte są właśnie na zaufaniu. Nierzadko dominuje ideologia źle rozumianej rywalizacji, a nawet wrogości. W znacznej mierze wynika to z lęku przed bankructwem, gdyż wiele (zwłaszcza małych i średnich) firm ma wciąż stosunkowo płytkie korzenie, dopiero buduje swoją pozycję, zdoby-

wa rynek. W tej sytuacji pewna niechęć do udostępniania swojego *know-how* innym partnerom w jakiejś mierze nie dziwi. W naszych warunkach zbyt często jednak rywalizacja i konkurencja są źle rozumiane. Konieczna jest zatem większa otwartość podmiotów gospodarczych wobec siebie. Niechęć do współpracy i nieumiejętność kooperowania ze sobą niewątpliwie utrudniają procesy tworzenia i rozwoju struktur klastrów. Można nawet postawić tezę, że sukcesy klastrów pozostają wprost proporcjonalne do zaufania, jakim są w stanie darzyć się współpracujące podmioty. W przeciwnym razie trudno praktykować wymianę informacji, doświadczeń, transfer wiedzy czy dyfuzję innowacji.

Wyniki badań pod kątem **znajomości istoty klastrów i korzyści, które wiążą się z ich tworzeniem**, są jednoznaczne. Zakres wiedzy w tym obszarze, zarówno wśród członków klastrów, jak i samorządowców, jest bardzo niewielki. Analiza wyników badań ankietowych wyraźnie wskazuje, że uczestnicy klastrów w większości przypadków nie mają prawie żadnej wiedzy o klastrach. Prawie 64% z nich nigdy nie słyszało pojęcia „klastery przemysłowy”, jedynie 18,9% wiedziało, co to pojęcie oznacza, 17,2% zaś, choć słyszało kiedyś ten termin, nie wiedziało, co się w istocie pod nim kryje. Respondenci nie umieją również w większości przypadków wymienić czy ocenić korzyści płynących z udziału w inicjatywie klastrowej.

Również wyniki wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych z ekspertami i kadrą menedżerską wskazują na to, że **wiedza lokalnych kadr samorządowych na temat idei klastrów i korzyści z nimi związanych jest bardzo niska, a niekiedy wręcz zerowa**. Wśród samorządowców panuje dość ogólne przekonanie (niczym nieuzasadnione) o niskiej przydatności klastrów w odniesieniu do szczebla lokalnego, natomiast o ich istotności w odniesieniu do regionu czy kraju. Jest charakterystyczne, że nawet przy tak niewielkiej znajomości tematyki klastrowej, dość pozytywnie odnoszą się oni do klastrów w kontekście interesów całego regionu i kraju, natomiast korzyści związanych z nimi nie wiążą z konkretnym powiatem czy gminą. Postawa ta wynika zapewne z przeświadczenia, że klastry są zjawiskiem charakterystycznym tylko dla dużych miast z dobrze rozwiniętym przemysłem.

Zasadny jest zatem wniosek dotyczący **konieczności zmian mentalnościowych w tym zakresie wśród kadr samorządowych**.

Samorządy nie orientują się dobrze, jakie działania były czy powinny być podejmowane w ramach wspierania klastrów oraz nie traktują priorytetowo potrzeby takich działań. Przeważa wśród nich pogląd, że powinny być wspierane tylko wówczas, gdy nie odbywa się to kosztem innych wydatków publicznych. **Klastry nie funkcjonują zatem w świadomości samorządów jako narzędzie wspierania przedsiębiorczości**. W tej grupie respondentów akceptacja idei klastrowych jest niższa aniżeli wśród uczestników klastrów.

Zdecydowanie nisko wypada **ocena współpracy klastrów z władzami publicznymi** – zarówno samorządowymi, jak i rządowymi. Tylko nieliczne klastry podejmują takie działania w celu zwrócenia uwagi władz na problemy związane z ich funkcjonowaniem. W znacznej mierze wynika to z przeświadczenia o niskiej skuteczności takich działań. Wskazywane są przy tym negatywne doświadczenia współpracy oraz widoczne jest poczucie (ze strony uczestników), że klastery nie stanowią równorzędnego partnera dla instytucji publicznej. Dlatego też koordynatorzy klastrów rzadko śledzą na bieżąco postępowanie władz i podejmują formalne działania, takie jak np. konsultowanie treści przygotowywanych dokumentów czy podejmowanych decyzji. Sądzić należy, że **niskie zaangażowanie samorządów lokalnych stanowi ważną barierę rozwojową klastrów**.

Większość badanych przedstawicieli samorządów lokalnych jako przyczyny słabych relacji z klastrami wskazuje na problemy finansowe hamujące możliwości rozwoju inicjatyw lokalnych. Natomiast do potencjalnie konfliktogennych obszarów, mogących generować antagonizmy we wzajemnych relacjach, zaliczyć należy kwestie strukturalne i świadomościowe. **Czynnik świadomości** jest tym, który potencjalnie lub realnie może wpływać na pogorszenie relacji klastery–instytucje publiczne. Z jednej strony – są to rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami uczestników klastra a możliwościami samorządu terytorialnego, wynikające z braku wiedzy i niedostatecznie precyzyjnego określenia, jakie działania gmina jest w stanie podejmować i co ewentual-

nie powinna robić na rzecz wzmocnienia klastra, z drugiej strony – rozdźwięk pomiędzy oczekiwaniami a możliwościami, często powodujący frustrację i pejoratywną ocenę wzajemnej współpracy.

W kontekście zaprezentowanych wyżej wyników badań można pokusić się o sformułowanie kilku refleksji i wniosków reasumujących, dotyczących **roli władz lokalnych i regionalnych w omawianym obszarze tematycznym**. Należy wyraźnie określić, że rola ta powinna polegać przede wszystkim na stymulowaniu środowisk biznesowych do podejmowania różnorodnych form współpracy między przedsiębiorstwami. Nie mogą to być jednak plany tworzone „zza biurka” – wdrażane w oderwaniu od realiów ekonomicznych. Kluczową rolę muszą odgrywać tutaj sami uczestnicy klastra, przede wszystkim przedsiębiorcy. Odpowiednio prowadzona polityka gospodarcza, innowacyjna, naukowo-technologiczna oraz edukacyjna są w stanie przyspieszyć procesy formowania się i rozwoju klastrów.

Właściwie prowadzona polityka wspierania klastrów może znacznie niwelować istniejące bariery rozwoju, wykorzystując jednocześnie atuty danego województwa. Zwłaszcza w pewnych obszarach rola władz publicznych miewa znaczenie kluczowe: są to głównie działania związane z dostarczaniem dóbr publicznych lub występowaniem ułomności rynku (np. rozwój tzw. miękkiej i twardej infrastruktury w otoczeniu klastra). Władze publiczne powinny także prowadzić promocję koncepcji rozwoju klastrów na swoim terytorium i przekonywać (zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców) do zaangażowania poprzez pokazywanie realnych korzyści z uczestnictwa.

W zakresie przyciągania inwestycji zagranicznych, polityka władz publicznych powinna koncentrować się na przyciąganiu takich inwestorów, którzy w jak najlepszym stopniu wykorzystywaliby lokalny potencjał gospodarczy oraz naukowy (zasoby naturalne, kapitał ludzki w postaci wykwalifikowanej siły roboczej, istniejącą infrastrukturę oraz zaplecze naukowo-badawcze).

Rozwój inicjatyw klastrowych, co podkreślają niemal wszyscy respondenci, jest silnie skorelowany z jakością otoczenia lokalnego. Z tego wypływa ważny wniosek, że władze publiczne nie powinny organizować takich inicjatyw na tery-

toriach, gdzie lokalne środowiska przedsiębiorczości nie są do tego przygotowane. Podstawową zasadą polityki w tym zakresie musi być wspieranie istniejących inicjatyw na różnym poziomie ich rozwoju. Istotne jest wspieranie tych, które opierają się na już istniejącym potencjale organizujących się środowisk przedsiębiorczości, zamiast tworzenie sieci od podstaw, na tzw. jałowym gruncie. Argumentem w tym zakresie jest efektywność i skuteczność podejmowanych działań, choć można oczywiście mówić o wyjątkach. Jest to wynikiem tego, iż strona publiczna, która może być wstępnie koordynatorem lub inicjatorem klastra, w miarę jego rozwoju powinna wycofywać się z aktywnego uczestnictwa w sieci na rzecz sektora prywatnego. Interes publiczny nie zawsze jest bowiem zgodny z interesem podmiotów prywatnych. Chodzi m.in. o to, aby minimalizować ryzyko powstawania konfliktów, nadużyć oraz nieefektywnego działania.

6. Zakończenie

Polityka regionalna niewątpliwie powinna wpisywać się w założenia ogólnej polityki wspierania rozwoju struktur klastrowych w Polsce, dążąc do przekształcania skupisk firm w dynamiczne klastry, charakteryzujące się wysokim poziomem konkurencji, współpracy, interakcji i efektów zewnętrznych.

W większości przypadków instrumenty stosowane w ramach polityki wspierania struktur klastrowych ukierunkowane są na stworzenie warunków sprzyjających współpracy i oferują różnego rodzaju zachęty skierowane do poszczególnych uczestników klastra. To właśnie administracja, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, dysponuje kompetencjami niezbędnymi do tego, by opracowywać i wdrażać programy oraz instrumenty, które zniwelują niedoskonałości rynku.

Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat wskazują na konieczność redefiniowania roli administracji publicznej. Mogą się one stawać katalizatorem działań podejmowanych z inicjatywy środowisk gospodarczych.

Obecnie jesteśmy świadkami procesu odchodzenia od interwencji bezpośrednich na rzecz wsparcia pośredniego. O ile wsparcie bezpośred-

nie (w formach bezzwrotnych, takich jak: subsydia, ulgi podatkowe, granty na inwestycje, czy zwrotnych, jak pożyczki i kredyty) ma na celu przede wszystkim obniżenie kosztów użytkowania kapitału, o tyle wsparcie pośrednie polega w dużej mierze na poprawie warunków funkcjonowania. Zazwyczaj obejmuje ono zmianę przepisów związanych z ochroną własności intelektualnej, usługi dla przedsiębiorców, tworzenie takich struktur, jak sieci współpracy czy platformy wymiany wiedzy.

Działania władz publicznych w zakresie wspierania klastrów powinny być odpowiednio wyważone i skoordynowane z uwagi na rodzaj wspieranej działalności. Jak wiadomo, dobrowolna współpraca pomiędzy firmami, jednostkami badawczo-rozwojowymi i samorządem terytorialnym, która przynosi odpowiednie korzyści ekonomiczne członkom klastra i regionowi jako całości, zależy przede wszystkim od aktorów klastra. Z tego wynika, że powiązania wewnętrznie nie mogą być przedmiotem zbyt głębokiej interwencji władz. Wskazana byłaby zatem jak najmniejsza ingerencja władzy regionalnej, a jednocześnie skuteczna w poszukiwaniu rozwiązań zaistniałych problemów. Dodatkowo, jak pokazują badania, rola władz we wspieraniu klastrów winna maleć wraz z upływem czasu i rozwojem struktury klastrowej. Co więcej, władze nie powinny same tworzyć klastrów, a jedynie stymulować ich rozwój, tworzenie bowiem od podstaw jest wysoce ryzykowne ze względu na brak podatnego gruntu pod rozwój klastra.

Klasy pełnią przy tym często funkcję „inicjatora dialogu”, stanowiąc pomost między poszczególnymi aktorami procesów innowacyjnych i promując transfer wiedzy. Dzieje się tak w przypadku klastrów będących w fazie wzrostowej oraz w fazie dojrzałości. Biorąc pod uwagę fakt, że w Polsce mamy jeszcze do czynienia z wczesnym etapem ich rozwoju, należałoby zwrócić szczególną uwagę na stworzenie im takich warunków, aby mogły tę funkcję spełniać w przyszłości jak najlepiej. Nie należy przy tym zapominać, że klasy oraz inicjatywy klastrowe mogą korzystać z jednej strony ze wsparcia przeznaczonego tylko i wyłącznie dla nich, a z drugiej – także z innych programów i instrumentów wspierających innowacyjność, konkurencyjność i przedsiębiorczość, skierowanych do wszystkich przedsiębiorców. Ze

względu na specyfikę klastrów, największe znaczenie będą tu miały oczywiście te instrumenty, które mają na celu konsolidowanie partnerów, wspieranie transferu i dyfuzji wiedzy i realizowanie wspólnych przedsięwzięć.

Głównym zadaniem władz regionalnych powinna być przede wszystkim likwidacja barier rozwojowych klastrów, nie zaś działania je wspierające na każdym etapie ich rozwoju. Jednak w przypadku braku odpowiedniego koordynatora czy lidera klastra, władze regionalne mogą (ale tylko czasowo) obejmować funkcję koordynatora. Długotrwałe utrzymanie takiej sytuacji należałoby jednak traktować jako naruszenie zasad swobodnej współpracy podmiotów gospodarczych i zachwianie równowagi w klastrze.

Rolę władz publicznych w rozwoju klastrów określa scharakteryzowana wcześniej polityka bazująca na nich (CBP), będącą *de facto* formą polityki przemysłowej, która poprzez system działań i instrumentów może znacząco wpływać na wzrost efektywności regionalnej polityki gospodarczej w zakresie obszarów najbardziej wydajnych ekonomicznie, a także na poprawę pozycji konkurencyjnej zidentyfikowanych struktur klastrowych. Celem powinno być przede wszystkim podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności ekonomicznej regionu poprzez wspieranie wzrostu konkurencyjności pojedynczych przedsiębiorstw i ich sieci współpracy. Strategia wspierania rozwoju klastrów powinna mieć wymiar długofalowy i konsekwentny, a jednocześnie elastyczny, dostosowujący się do zmian rynku oraz – co jest bardzo istotne – reagujący szybko na oznaki błędnego wyboru ścieżki rozwojowej. Istotne jest więc prowadzenie bieżących badań rozwoju klastrów pod kątem ich potrzeb oraz dokonywanie ewaluacji programów klastrowych.

Bibliografia

- Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania* (2010). Warszawa: PARP.
- Boekholt P., Thuriaux B. (2009). *Public Policies to Facilitate Clusters: Background, Rationale and Policy Practices in International Perspective*, OECD.
- Bojar E. (2007). „Clusters – the concept and types. Examples of clusters in Poland”, w: E. Bojar,

- Z. Olesiński (red.), *The Emergence and Development of Clusters in Poland*. Warszawa: Difin.
- Cygler J. (2009). *Kooperencja przedsiębiorstw; czynniki sektorowe i korporacyjne*. Warszawa: Oficyna SGH.
- Każmierski J. (2009). *Logistyka a rozwój regionu*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Każmierski J. (2010a). „Clusters as a symptom of developing functions of logistics in region”, *Scientific Journal – Service Management*, t. VI.
- Każmierski J. (2010b). „Prokonkurencyjna polityka regionalna a rozwój klastrów logistycznych”. *Logistyka*, nr 4.
- Każmierski J. (2011). „Generatory innowacji”, *Eurologistics*, nr 3.
- Kierunki rozwoju klastrów w Polsce* (2010). Materiały informacyjne Ministerstwa Gospodarki. Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)* (2010). Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Krajowy Program Reform Europa 2020* (2011). Warszawa, kwiecień.
- Lachiewicz S. (2008). „Organizacje sieciowe we współczesnej gospodarce”, w: S. Lachiewicz (red. naukowa), *Komunikacja sieciowa w organizacjach sieciowych*. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Menzel M.P., Fornahl D. (2009). „Cluster life cycles-dimensions and rationales of cluster evolution”, *Industrial and Corporate Change*, t. 19, nr 1.
- Mikołajczyk B., Kurczewska A., Fila J. (2009). *Klasy na świecie. Studia przypadków*. Warszawa: „Difin”.
- Pander W., Stawicki M. (2010). *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, Prace Naukowe, nr 47, Warszawa: SGGW, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu.
- Porter M.E. (2003). „Funkcjonowanie gospodarki regionów (The Economic Performance of Regions)”, *Badania Regionalne*, t. 37, nr 6–7.
- Raines P. (2006). „The cluster approach and the dynamics of regional policy – making”, *Regional and Industry Policy Research*, nr 47.
- Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (2009). Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Stimson R.J., Stough R.R., Roberts R.H. (2006). *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy*. Berlin: Springer.
- Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki* (projekt) (2011). Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.

Public administration as a catalyst for cluster development

Clusters are perceived as accelerator of progress and competitiveness. Thus, the stimulation of their development has become a significant element of EU countries' policy. The selection of proper instruments that support cluster development poses a peculiarly significant problem. In Poland for a couple of years clusters have become the object of special interest of public authorities of different levels as well.

Validity of public administration getting engaged in cluster initiatives' development is undisputed. Principally it should consist in the stimulation of business environment to take up various forms of cooperation and creation of proper support instruments. In regional policy it plays a strictly qualitative role. However, although this problem has been given a high rank, Polish policy faces numerous restrictions here.

The goals set in the article are of both cognitive and practical – based on empirical studies – nature. Illustrating assumptions, models and prerequisites of the policy of cluster development support as well as depicting programs and instruments of regional policy represent the cognitive goals. Practical purposes focus on roles and tasks of public authorities in relation to the process of cluster development. To conduct empirical studies, the author used primary sources employing diverse investigational techniques. The majority of crucial findings can be applied to the examined region as well as to the other regions of the country.

Keywords: clusters, public authorities, Cluster-based Policy, instruments of support.

Artur Molenda

Medialny wizerunek administracji rządowej. Analiza zagadnienia na podstawie wybranych artykułów prasowych opublikowanych w *Gazecie Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* w pierwszym kwartale 2011 r.

Artykuł prezentuje wyniki badań, których celem była analiza medialnego wizerunku polskiej administracji rządowej. Materiał badawczy stanowią artykuły prasowe opublikowane w *Gazecie Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* w pierwszym kwartale 2011 r., które opisywały i komentowały bieżącą działalność rządowej części sektora publicznego. Rozważania autora koncentrują się na tym, w jaki sposób i w jakich okolicznościach wizerunek administracji publicznej jest potwierdzany, modyfikowany i kształtowany przez ogólnopolską prasę w procesach medialnej komunikacji z czytelnikami/obywatelami. W tym celu autor dokonał przeglądu prasowych enuncjacji dotyczących aktywności i funkcjonowania dwóch wybranych ministerstw oraz dwóch urzędów centralnych, wskazując na podstawowe tendencje w zakresie form medialnego wizerunku sektora publicznego. Artykuł stanowi zredagowany fragment pracy dyplomowej napisanej dla Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej (MSAP) w 2011 r. w ramach studiów podyplomowych na kierunku „Zarządzanie w administracji publicznej”, w której autor naukowemu oglądowi poddał również obecność samorządu terytorialnego na medialnej mapie polskiej administracji publicznej, a także przeanalizował znaczenie wpływu historycznych, społecznych oraz kulturowych kontekstów i uwarunkowań na aktualny wizerunek polskiego sektora publicznego.

Słowa kluczowe: wizerunek administracji publicznej, administracja rządowa, komunikacja medialna, polityka informacyjna.

1. Wstęp

Cieszący się wysoką naukową renomą badacz sektora publicznego B. Guy Peters przekonuje, że „administracja publiczna stanowi ten element systemu politycznego, który jest kształtowany przez jego otoczenie”. W konsekwencji to właśnie zgodnie ze sposobem jej działania tworzą się opinie ludzi na temat tego, w jakim systemie politycznym żyją (Peters 1999, s. 28). Częściowo ten obraz tworzony jest podczas bezpośredniej interakcji pomiędzy obywatelem i urzędem publicznym, częściowo zaś zapośredniczony przez oddziaływanie mechanizmów medialnej komunikacji.

Anthony Giddens, wybitny angielski socjolog, zwraca uwagę, że wzrost znaczenia i ekspansja nowoczesnych instytucji były ściśle powiązane z niebywałym rozwojem medialnego zapośredniczenia ludzkiego doświadczenia, które stanowiło konsekwencję pojawienia się i rozwoju masowych

form przekazu (Giddens 2007, s. 35). Natomiast rozwój elektronicznych środków przekazu dokonał kontaminacji i intensyfikacji tych procesów, które Giddens nazywa „doświadczeniem zapośredniczonym”. Przy okazji miał także znaczący wpływ na ukształtowanie się prasy w jej współczesnym rozumieniu (ibidem, s. 36).

Z pomysłu połączenia rezultatów tych dwóch naukowych konkluzji – dostrzeżenia doniosłości wpływu otoczenia, rozumianego zgodnie z opinią Petersa, na postrzeganie sektora publicznego oraz uznania istotnego wpływu medialnego „doświadczenia zapośredniczonego”, w myśl koncepcji Giddensa – powstała idea mojej pracy dyplomowej. Przedmiotem mego zainteresowania stała się próba zbadania, w jaki sposób i w jakich okolicznościach wizerunek administracji publicznej jest potwierdzany, modyfikowany i kształtowany przez media. Niniejszy artykuł stanowi na nowo zredagowany fragment tej pracy, w którym koncentruję się na zagadnieniach

związanych z medialnym wizerunkiem administracji rządowej.

Za materiał badawczy posłużyły mi artykuły prasowe opublikowane w *Gazecie Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* w pierwszym kwartale 2011 r. Przeanalizowałem ponad 300 subiektywnie wybranych pozycji prasowych, których treść dotyczyła działalności, problemów bądź dylematów administracji publicznej oraz oddawała podstawowe tendencje w zakresie form medialnego wizerunku sektora publicznego.

2. Działalność administracji rządowej na przykładzie medialnej obecności wybranych urzędów publicznych

Z powodu znaczenia nadawanego w ostatnich latach przez administrację rządową problemom edukacji, oświaty, nauki i szkolnictwa wyższego oraz z racji niesłabnącej popularności koncepcji społeczeństwa wiedzy i kapitału społecznego (co ma odzwierciedlenie w liczbie publikacji prasowych na ten temat w pierwszym kwartale 2011 r.), podjąłem się zbadania medialnego wizerunku Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Natomiast ze względu na szeroko komentowaną w mediach kondycję finansów publicznych oraz podejmowanych przez rząd prób jej naprawy zająłem się także prasowym wizerunkiem Ministerstwa Finansów. Analizie poddałem również urzędy centralne, a ze względu na walor aktualności badań empirycznych przeprowadzonych przeze mnie dla potrzeb tej pracy, skoncentrowałem się na medialnym wizerunku centralnych urzędów regulacyjnych, funkcjonujących relatywnie krótko na mapie polskiej administracji publicznej, tj. Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK).

2.1. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW)

Resort nauki i szkolnictwa wyższego ma w perspektywie bardzo ambitne i trudne do realizacji zadanie, czyli przeprowadzenie gruntownej reformy nauki i szkolnictwa akademickiego. Wokół tej tematyki ogniskowała się treść

znaczącej liczby artykułów, które ukazały się w *Gazecie Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* pomiędzy styczniem i marcem 2011 r.

„Wiedza przestaje być rękojmią powodzenia, a wykształcenie nie dostarcza gwarantującej sukces wiedzy. Rozwiewa się iluzja awansu społecznego i tego, że edukacja może ten awans podtrzymać. Rozpad iluzji zapowiada kryzys edukacji, jaką znamy” – wieszczą kasandrycznie Zygmunt Bauman (2011, s. 25).

W warunkach tak rozumianego kryzysu MNiSW przystępuje do reformy szeroko komentowanej w dziennikach wybranych przeze mnie do analizy. Jest to debata, w której dziennikarze korzystają z apeli emocjonalnych, odwołujących się do uczuć odbiorcy (Karwińska, Mikułowski-Pomorski, Pacholski 2002, s. 113). Świadczą o tym już same tytuły artykułów: „Nauka nie jest od zarabiania. A humanistyka – już na pewno”, „Naukowiec, czyli buchalter”, „Prawo złej uczelni”, „Gorzkie Żale” czy też „Nauka w stylu pop”.

W jednej z publikacji pojawia się argument, że nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym jest „forsowana uparcie” przez MNiSW, a jej efekty doprowadzą do zastąpienia lepszych publicznych uczelni gorszymi prywatnymi (Malec 2011, s. A14). Wobec reformistycznych planów MNiSW pojawia się zarzut kultu mechanizmów rynkowych i konkurencyjności jako kryteriów oceny nauki uniwersyteckiej, których arbitrem ma być ministerialna biurokracja (Modzelewski 2011, s. 19) proponująca wdrażanie systemowych zmian bez uprzedniego dostosowania warunków pracy polskich naukowców do standardów europejskich (Wagner 2011, s. A16). Uczelnie niepubliczne obawiają się z kolei, że planowana przez MNiSW reforma doprowadzi je do upadku (Pezda 2011, s. 8).

Swoistym podsumowaniem przedstawionych kontrargumentów adresowanych do urzędników MNiSW jest list kilkudziesięciu naukowców za tytułowany „Przeciw degradacji nauki i zagrożeniu wolności debaty” (2011, s. A14). Akademyści podpisani pod listem twierdzą, że ministerstwo lekceważy merytoryczne zastrzeżenia wyrażane przez przedstawicieli środowiska akademickiego, a same rozwiązania autorzy listu uznają za ryzykowne. Sygnatariusze apelu do MNiSW obawiają się „dyktatu biurokratycznie sterowa-

nej komercjalizacji oraz urzędowo zadekretowanej degradacji statusu nauki w Polsce” (ibidem). We wskazanych wypowiedziach pojawia się opinia niektórych badaczy, że urzędnicy działający w kulturze politycznej o wysokim wskaźniku dystansu do władzy (pomiędzy decydentami a obywatelami im podlegającymi) mają skłonności do zachowań autokratycznych oraz wydają decyzje bez oglądania się na potrzeby i argumenty ludzi, zgodnie z zasadą, że to obywatel jest dla urzędu, a nie odwrotnie (Filek 2004, s. 38). Najwyraźniej w ten sposób interpretują zachowanie i intencje urzędników MNiSW autorzy listu opublikowanego w *Rzeczpospolitej*.

Należy jednak przyznać, że urzędnicy resortu nauki i szkolnictwa wyższego potrafią zadbać o własną reputację i o zbalansowanie negatywnych opinii na temat swojej działalności. Dobrym tego przykładem jest list minister Barbary Kudryckiej, odpowiadającej na krytyczne uwagi Karola Modzelewskiego, w którym pani minister nie podejmuje polemiki, ale przyjmuje postawę urzędnika wyjaśniającego „pewne nieścisłości” (Kudrycka 2011, s. 20). Tym samym pozycjonuje MNiSW jako partnera troszczącego się o interes publiczny, wspólny zarówno dla akademików, jak i urzędu oraz neutralizuje wcześniejszą krytykę swoich działań dzięki podmiotowemu potraktowaniu partnera procesu komunikowania, czego wyrazem jest poświęcenie uwagi na otrzymywane komunikaty i reagowanie na nie (Hausner 1999, s. 37).

Dodatkowo MNiSW potrafi zadbać o promocję inicjatyw podejmowanych przez urząd – przykładem jest opisywane w życzliwym tonie powołanie ministerialnego zespołu ds. etyki w nauce, którego zadaniem będzie m.in. wydawanie opinii w takich sprawach, jak nepotyzm, dyskryminacja, brak poszanowania własności intelektualnej (Reszka 2011, s. 5).

Wydaje się, że dzięki takim artykułom prasowym MNiSW ma szansę na kreowanie reputacji urzędu publicznego, rozumianej jako suma działań wizerunkowych i tożsamościowych instytucji (Knecht 2006, s. 11). Efekty tej pracy komunikacyjnej są również widoczne w wypowiedziach wyrażających na łamach prasy poparcie dla działalności związanej z planem reformy przygotowanym przez MNiSW, która określana jest jako „przemysłana” (Osiatyński 2011, s. 28)

i „zawierająca potrzebne rozwiązania prorynkowe” (Gabryel 2011, s. A2).

Samopoczucie urzędników ministerstwa może jednak popsuć felieton Sławomira Zagórskiego (2011, s. 18), w którym autor kpi z „niekonwencjonalnego” pomysłu na promocję naukowców pracujących w ramach unijnego programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka”, polegającego na przygotowaniu przez MNiSW cyklu tekstów pt. „Naj... Polskiej Nauki”. „Pomysł polega na prezentacji sylwetek osób pracujących na rzecz projektu poprzez ukazanie ich cech psychofizycznych”. Wśród zaproponowanych konkursowych kategorii znajdują się m.in.: „najpiękniejszy/najprzystojniejszy (osoba, zespół)”, „najseksowniejszy/najseksowniejsza (osoba, zespół)” (...) „najbogatszy (osoba zespół, ale również najbogatszy duchowo)”. Autor felietonu proponuje uzupełnić rywalizację poprzez dodanie kategorii „najlepszy tancerz i śpiewak w polskiej nauce” i kwituje artykuł stwierdzeniem, „że promocja ma swoje prawa i że nie ma jak dystans do samego siebie. No cóż, nie ma jak być urzędnikiem” (ibidem).

2.2. Ministerstwo Finansów (MF)

Ministerstwo Finansów oraz sam minister Jacek Rostowski, jako naczelny organ administracji państwowej nim kierujący, musi zaliczyć pierwszy kwartał 2011 r. do wyjątkowo pracowitych. To właśnie wtedy swoje apogeum miała debata w sprawie zmian w systemie emerytalnym, która przetoczyła się także przez *Rzeczpospolitą* i *Gazetę Wyborczą*.

Oczywiście adresatem większości głosów w dyskusji był bezpośrednio sam minister, jednakże pośrednio spór „w kwestii OFE” miał swoje przełożenie na kształtowanie się medialnego wizerunku ministerstwa, które niejako rykoszetem ponosiło wizerunkową odpowiedzialność za w dużej mierze polityczną (a nie biurokratyczną) decyzję.

Taka sytuacja stanowi ciekawy przykład inwersji prawnego i administracyjnego podziału odpowiedzialności, zgodnie z którym za decyzje urzędników pracujących i wykonujących w danym ministerstwie określone czynności odpowiada minister. Sam więc ponosi odpowiedzial-

ność za np. ewentualny błąd urzędnika (zob. Wronkowska, Zmierczak 2000 s. 72). W kontekście medialnego wizerunku urzędu bywa odwrotnie – reputacja ministerstwa może być zdeterminowana poczynaniami reprezentującego je ministra.

Tę w pewnym sensie paradoksalną sytuację świetnie obrazuje historia krótkiego animowanego filmu zamieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, którego celem było wyjaśnienie obywatelom mechanizmu funkcjonowania polskiego systemu emerytalnego oraz motywacji uzasadniających dążenia do jego zmodyfikowania. Sam pomysł produkcji klipu edukacyjnego, którego treść potencjalnie dotyczyła i mogła zainteresować wielu Polaków, wydawał się znakomity. Pojawił się w szczycie niezwykle żywej medialnej debaty, a dodatkowo przez zamieszczenie filmu w Internecie – wydawałoby się – tak dobrym dla jego publikacji momencie, stanowił modelowy wręcz przykład realizacji idei *e-government*, definiowanej przez OECD jako wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, w szczególności Internetu, jako narzędzia służącego do ulepszenia administracji (Luterek 2010, s. 33).

Reakcja dziennikarza *Gazety Wyborczej* na opisany edukacyjny klip nie potwierdziła niestety tych nadziei. Marcin Samcik przyznaje, że na początku był zachwycony samym pomysłem urzędników ministerstwa, jednakże obejrzenie filmu do końca ostudziło jego entuzjazm. Dziennikarz uznał wideoklip za „propagandową opowieść, serwującą obywatelowi półprawdy” (Samcik 2011, s. 33). Zatem niezwykle atrakcyjny pomysł okazał się wizerunkowym niewypałem, ośmieszonym w artykule prasowym.

Konkluzja tej historii może być jednak ambiwalentna. Na odbiór analizowanego filmu mogły mieć wpływ osobiste poglądy dziennikarza na temat proponowanych zmian w systemie emerytalnym, z drugiej strony łatwo sobie przecieżyć wyobrazić, że z tego samego powodu klip mógłby zostać oceniony odwrotnie. Przykład ten ilustruje ponadto, jak trudno czasem przewidzieć, czy określona aktywność urzędu publicznego zostanie w mediach oceniona pozytywnie, czy negatywnie. Kryteria tej oceny bywają bowiem płynne i stanowią ostatecznie indywidual-

ną domenę dziennikarza przygotowującego materiał prasowy.

Z lepszym przyjęciem spotkał się kolejny filmowy projekt edukacyjny przygotowany przez Ministerstwo Finansów. Trzy krótkie spoty reklamowe, którego bohaterką była „urodziwa urzędniczka”, ochoczo udzielająca odwiedzającym urząd podatnikom wszelkich niezbędnych informacji, zachęcały Polaków do rozliczania się z podatków przez Internet i były pokazywane w telewizji oraz w serwisie YouTube. Tym razem komunikacyjna inicjatywa urzędników ministerialnych została doceniona i spotkała się z życzliwą aprobatą prasy (Skiwirowski 2011, s. 32).

Krytycznie o planach Ministerstwa Finansów zalecającego samorządom ograniczenie wydatków wypowiadają się natomiast dziennikarze *Rzeczpospolitej*. Elżbieta Glapiak zauważa na przykład: „zarzuty resortu finansów, że za wzrastający deficyt i dług odpowiedzialność ponosi sektor samorządowy, są nieuzasadnione, a nawet krzywdzące” (Glapiak 2011, s. D2), m.in. z tego względu, że to właśnie resort finansów nie przekazuje regionom wystarczających środków (Cieślak-Wróblewska 2011, s. D2). Z kolei w innej publikacji dziennika uwaga czytelników zostaje zwrócona na chaotyczny i niestaranny sposób komunikowania o wprowadzeniu nowego rozporządzenia ministerstwa. Autorka artykułu „Zamieszanie w gminach, będzie ciąć wydatków?” wylicza, że zaskoczyło ono lokalne władze, „nie przeprowadzono niezbędnych konsultacji społecznych, w wielu gminach wywołało spore zamieszanie”. W gminach z tego powodu „trwają gorączkowe analizy, wertowanie budżetów i dokumentów” (Cieślak-Wróblewska 2011, s. A1).

Zatem tym razem Ministerstwo Finansów poniosło wizerunkową porażkę na dwóch polach jednocześnie. Po pierwsze – na polu komunikacyjnym, gdyż stworzone zostało wrażenie, że urzędnicy nie zadbali o właściwą realizację funkcji informacyjnej oraz wyjaśniającej (odbiorcy nie zapewniono wystarczających informacji, nie nadano im zrozumiałej formy oraz nie uzasadniono w satysfakcjonujący sposób) (Giedrońc 2004, s. 41); po wtóre – na polu relacji z urzędnikami samorządowymi, co w wyniku zaniechań ministerstwa na pierwszym polu zostało przedstawione w formie otwartego konfliktu pomiędzy

administracją rządową i lokalną, w którym w rolę „złego szeryfa” wpisane zostało Ministerstwo Finansów, arbitralnie określające granice i zakres samodzielności samorządu za pomocą instrumentów oddziaływania o charakterze finansowym (zob. Dolnicki 2006, s. 30). Czytelnik zaś chętnie identyfikuje się z protagonistą, który został niesprawiedliwie potraktowany przez silniejszego (także finansowo) adwersarza.

2.3. Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE)

Zainteresowanie działalnością UKE (podobnie jak drugiego opisywanego przeze mnie w tym artykule urzędu pełniącego funkcję rynkowego regulatora – UOKiK), objawiające się liczbą publikacji w *Rzeczpospolitej* i *Gazecie Wyborczej*, jest spore. Powód znacznego zainteresowania mediów to zapewne bezpośredni lub pośredni wpływ decyzji podejmowanych przez wskazane urzędy na codzienne życie wielu obywateli (np. dotyczące wysokości opłat za połączenia telefoniczne i internetowe) (Malinowski 2011, s. E15). Uwaga mediów przekłada się w tym wypadku na – w przeważającej części pozytywny – *image* urzędu, wyłaniający się z lektury artykułów prasowych.

Wizerunkowe powodzenie UKE jest moim zdaniem związane z dużą medialną aktywnością prezes urzędu – Anny Streżyńskiej. Pani prezes chętnie osobiście interweniuje w mediach w sprawach, których rozwiązanie należy do obowiązków UKE, a jednocześnie jest potencjalnie przedmiotem zainteresowania wielu obywateli.

Tak było chociażby w przypadku kontrowersji związanych z SMS-owymi grami i loteriami organizowanymi przez operatorów sieci komórkowych. Streżyńska w odpowiedzi na wiele skarg adresowanych do dziennikarzy odpowiada o wszczęciu postępowania przeciw jednej z telefonii, ale równocześnie wyraża własną jednoznaczną opinię w tej sprawie – mówi, że takie loterie „są *nie fair*” i deklaruje wprowadzenie zakazu organizowania tego typu konkursów. Dodatkowo przytacza historię znajomego, który również został oszukany w jednej z loterii. Dzieli się także z czytelnikami informacją o „z trudem odnalezionym” w Internecie regu-

laminie jednego z konkursów oraz tym, że zasady wyjścia z gry poznała dzięki radzie uzyskanej na jednym z internetowych forów (Grynkiewicz, Poznański 2011a, s.1).

W podobnie wyrazisty sposób zabiera głos w sprawie pojawiających się na rynku telekomunikacyjnym fałszywych listów rzekomo podpisanych przez prezes UKE, których celem jest uwiarygodnienie oferty operatora. Streżyńska do prawnej oceny tego procederu dołącza własną opinię, w której określa przestępstwo opisane w artykule jako cechujące się „bezczelną formą” oraz apeluje o „ostrą reakcję wszystkich organów powołanych do ochrony interesu publicznego” (Poznański 2011a, s. 30).

Tak przedstawiona w mediach działalność urzędu wypełnia jedną z zasad fundamentalnych dla administracji publicznej *par excellence*, czyli akcentuje jej służebny charakter wobec obywatela (zob. Filek 2007, s. 20). Jednocześnie realizowana jest tutaj funkcja integrująca, stanowiąca jeden z wyznaczników dobrego *public relations* administracji publicznej, która odnosi się do wspólnoty doświadczeń, celów i problemów, z jakimi urząd zmagają się wspólnie z obywatelami lub w ich imieniu (Knecht 2006, s. 11).

Z kolei artykuł autorstwa Streżyńskiej w *Rzeczpospolitej*, w którym autorka opowiada się za potrzebą instytucjonalnego zintegrowania procesów regulacji rynków telekomunikacyjnego i medialnego, przyczynia się do kreowania wizerunku pani prezes jako wysokiej urzędniczki, zajmującej się nie tylko sferą związaną ściśle z zadaniami UKE, lecz również dzielącej się z mediami własnymi pomysłami na rozwój i lepsze zarządzanie większą niż kierowany przez nią urząd częścią publicznego sektora regulacyjnego (Streżyńska 2011, s. E14).

Jej aktywność owocuje postrzeganiem UKE jako jednostki administracyjnej kierującej się przejrzystymi i sprawiedliwymi zasadami nawet wśród uczestników rynku telekomunikacyjnego, co nie jest przecież rzeczą oczywistą. Prezes Polskiej Telefonii Cyfrowej Mirosław Rakowski w rozmowie z dziennikarzem *Gazety Wyborczej* twierdzi: „polski regulator zaskoczył mnie pozytywnie, bo działa ostro, ale *fair*. Jasno mówi, co robi, i to robi. Na tym da się budować biznes. Nie oznacza to, że decyzje UKE są w ocenie operatorów rewelacyjne, ale jeśli są podejmowa-

ne, to sprawiedliwie, dotyczą wszystkich graczy” (Poznański 2011b, s. 32).

W rezultacie nawet w tekstach krytycznych wobec obecnej polskiej administracji UKE występuje jako chlubny wyjątek w postaci instytucji publicznej odnoszącej sukcesy (Mazurek 2011, s. P8), co dodatkowo wzmacnia jego pozytywny medialny wizerunek.

Można wszakże trafić w wysokonakładowej prasie na artykuły psujące nieco tę atrakcyjną reputację. Tekst Andrzeja Malinowskiego w *Rzeczpospolitej* nosi znamienity tytuł „O potrzebie wyregulowania regulatorów”. Autor nie szczędzi w nim słów krytyki także wobec UKE, dowodząc, że model funkcjonowania urzędów regulacyjnych opiera się na arbitralnych decyzjach podejmowanych przez ich szefów. Zwraca uwagę, że w wyniku dwóch spraw przegranych przez urząd w sądzie „przyjdzie podatnikom wypłacić kilku firmom kilkaset milionów złotych” odszkodowań. Zdaniem Malinowskiego werdykt ten był do przewidzenia już kilka lat temu, jednakże urząd (oraz „popierające go media”) był głuchy na przedstawiane argumenty (Malinowski 2011, s. E15).

Niezbyt przychylnie UKE zostało zaprezentowane także w artykule relacjonującym dostarczenie darmowego Internetu do jednego z polskich miast, odbywające się zgodnie z zasadami nowej tzw. megaustawy internetowej. Pojawia się w nim zarzut cenzury oraz odgórnego decydowania o blokowaniu dostępu do niektórych stron WWW (m.in. zawierających nielegalne treści) (Grynkiewicz, Poznański 2011b, s. 24).

Krytycznym opisom działań podejmowanych przez UKE we wskazanych powyżej przypadkach, jak i w budzącym kontrowersje wśród operatorów planie urzędu dot. obniżenia hurtowych stawek międzyoperatorskich („Regulator zmniejszy przychody...” 2011, s. B8) towarzyszą jednak zwykle neutralne pod względem wartościującym tytuły artykułów („Regulator zmniejszy przychody operatorów”) lub też mające formę racjonalnego apelu („Uwaga na lewe podpisy”), odwołującego się do logicznego myślenia czytelników (Karwińska, Mikułowski-Pomorski, Pacholski 2002, s. 108). Tak sformułowany apel ma ograniczony wpływ na kreowanie wśród czytelników negatywnych skojarzeń związanych z pracą urzędu.

2.4. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)

UOKiK w publikacjach ogólnopolskich dzienników jest nader często obecny. Najczęściej praca tego urzędu antymonopolowego komentowana jest w kontekście decyzji podejmowanych przez UOKiK w sprawie fuzji dużych podmiotów działającym w ramach gospodarki rynkowej. Decyzje te utożsamiane są w prasie z prezesem urzędu – Małgorzatą Krasnodębską-Tomkiel i pozostają chyba najbardziej namacalnym przykładem postępującej interakcji administracji publicznej i gospodarki rynkowej, rozumianych jako interaktywne podsystemy współczesnego państwa i – szerzej – społeczeństwa obywatelskiego (zob. Izdebski 2007, s. 9). Lektura prasy udowadnia, że ta interakcja bywa nieraz trudna, zwłaszcza tam, gdzie waga się losy znaczących finansowych transakcji. O zasadności tego stwierdzenia świadczą dwa przypadki, w których UOKiK nie dopuścił do realizacji dużych rynkowych koncentracji.

Pierwszy przypadek to historia zablokowania przez urząd przejęcia Energi przez Polską Grupę Energetyczną. Decyzja spotkała się z oczywistym rozczarowaniem wskazanych rynkowych aktorów, którzy dawali temu wyraz w artykułach prasowych. PGE uznało uzasadnienie decyzji UOKiK za „niezgodne z rzeczywistością” (Zasuń 2011, s. 30), zarzucając mu manipulację wynikami ankiety, którą urząd przeprowadził wśród wytwórców energii („Regulator zmniejszy przychody...” 2011, s. A29).

Prezes konsekwentnie i merytorycznie odpiera jednak w mediach te zarzuty, twierdząc, że utworzenie tak potężnego podmiotu w sektorze energetycznym skutkowałoby ograniczeniem na nim konkurencji i pogorszeniem sytuacji konsumentów. Dziennikarze podkreślają zresztą „solidny wkład merytoryczny”, który prezes urzędu włożyła w uzasadnienie swojej opinii, i zaznaczają, że dokument przygotowany przez UOKiK liczył 400 stron (Mazurkiewicz, Piszczatowska 2011, s. B1). Sama Krasnodębska-Tomkiel relacjonuje, że przygotowując decyzję, brała pod uwagę tylko merytoryczne przesłanki, i że dokonano bardzo gruntownej analizy planowanej transakcji (Mazurkiewicz 2011a, s. B1).

Niektórzy publicyści chwalą prezes urzędu za „wykonanie dobrej roboty” i „stanowcze

‘nie’” wobec próby przejścia Energi przez PGE. Paweł Jabłoński w komentarzu pt. „Zdrowy rozsądek pani prezes” ocenia tę decyzję jako „jedyną słuszną”, a nawet podziwia... „męską odwagę pani prezes (...), która wbrew naciskom rządowym pozostała wierna misji, którą powierzono jej urzędowi” oraz – co ważne dla niniejszych rozważań – w puencie felietonu stwierdza, że ewentualne odwołanie szefowej UOKiK byłoby katastrofą wizerunkową rządu (Jabłoński 2011, s. B2).

Wśród publicystów znajdują się także krytycy działań Małgorzaty Krasnodębskiej-Tomkiel; do nich z pewnością zalicza się Andrzej Malinowski, ironizujący, że stała się po tej decyzji bohaterką mediów, które okrzyknęły ją „mianem żelaznej damy broniącej wszystkich Polaków przed niecnymi knowaniami złych ludzi”. Dodaje też, że prezes przy podejmowaniu decyzji posiłkowała się nieprawdziwymi danymi, publicznie wypowiadała się w sposób wskazujący na brak elementarnej wiedzy na temat rynku i przytacza słowa prezesa PGE o przykładach nierzetelności urzędu i jego urzędników w procesie podejmowania komentowanej decyzji (Malinowski 2011, s. E15).

Spore medialne emocje towarzyszyły również drugiej odmowie, którą UOKiK wydał w sprawie fuzji firm Empik i Merlin.pl, a ich medialna narracja była wręcz bliźniaczo podobna do sytuacji poprzednio przeze mnie opisywanej. Kontrahenci obwołali brak zgody na fuzję mianem kuriozalnej i zdumiewającej. Urząd z kolei informował, że wykonał największe w swojej historii badanie rynku, i argumentował, że przeciwdziała groźbie powstania podmiotu o takiej pozycji rynkowej, dzięki której nie musiałby się liczyć z konkurencją (Grynkiewicz, Makarenko 2011, s. 28). Sama prezes UOKiK dowodziła słuszności swojej interwencji i jej potencjalnej szkodliwości dla rynku i konsumentów w artykule zatytułowanym sugestywnie „Gdy panna młoda już czeka przed ołtarzem” (Krasnodębska-Tomkiel 2011, s. B14). Także w przypadku tej decyzji UOKiK nie obyło się bez prasowych pochwał dla urzędu i stojącej na jego czele prezes. Łukasz Dec chwali „zdecydowany ruch” UOKiK i pisze, że szefowa UOKiK, która „znów dała się poznać jako żelazna dama (...), twardo trzyma się swoich zasad”, za co „należy jej się duży szacunek” (Dec 2011, s. B2).

Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel dba także o to, aby kierowany przez nią urząd nie był kojarzony jedynie z zakazami transakcji i wysokimi karami. W kilku swoich prasowych wypowiedziach podkreśla, że są to jedynie pojedyncze przypadki, przy ok. 150 decyzjach pozytywnych wydawanych rocznie (Mazurkiewicz 2011b, s. B16). O pozytywne skojarzenia dotyczące UOKiK dba w mediach również jego rzeczniczka Małgorzata Cieloch, której obecność w prasie koncentruje się głównie na kwestiach związanych z prawami i ochroną konsumentów. Wyrazistym przykładem realizacji tej wizerunkowej strategii jest wywiad udzielony przez wiceprezes UOKiK *Gazecie Wyborczej*, w którym obszernie referuje katalog praw konsumenckich przysługujących obywatelom np. w trakcie robienia zakupów (Bednarek 2011a, s. 25), oraz artykuł informujący o utworzeniu specjalnej infolinii dla konsumentów (Bednarek 2011b, s. 30).

Reasumując, pomimo specyficznej i trudnej roli, jaką UOKiK odgrywa w systemie administracji rządowej na styku polityki i działalności biznesowej, należy przyznać, że potrafi zadbać o dobre *public relations* w opiniotwórczej prasie. Sprawnie definiuje swoją pozycję w procesie komunikowania na linii urząd–media–obywatele, potrafi skutecznie przekonać czytelnika o wiarygodności i rzetelności swoich działań, co stanowi rdzeń prawidłowej komunikacji pomiędzy władzą i obywatelem (Hausner 1999, s. 32) i sprzyja budowie atmosfery wzajemnego zaufania (ibidem, s. 30). Warto także odnotować, że istotnym elementem pozytywnego medialnego wizerunku zarówno UOKiK, jak i UKE jest wyrazista osobowość obydwu pań prezes, sprawiających wrażenie kompetentnych i zaangażowanych w swoją pracę technokratów.

3. Zakończenie

Z moich rozważań można wysnuć pewne ogólne wnioski dotyczące zauważalnych tendencji oraz interpretacyjnych splotów, znajdujących odzwierciedlenie w prasowych opisach i komentarzach, czynionych przez dziennikarzy pod adresem instytucji i pracowników rządowej części sektora publicznego.

Niewątpliwie obraz wylaniający się z mojej analizy ma charakter ambiwalentny i wskazuje na interesującą polaryzację opinii na temat działalności administracji rządowej. Praca urzędów ministerialnych oceniana jest przez dziennikarzy niezbyt wysoko, pomimo momentami sporej inicjatywy podejmowanej na polu promocyjnym i wizerunkowym przez ministerstwa oraz pomimo ewidentnych, lecz pojedynczych sukcesów w tym zakresie (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego).

Także wizerunek Ministerstwa Finansów, wylaniający się z lektury *Gazety Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* sprawia wrażenie dosyć chaotycznego. Dobrym komunikacyjnym pomysłem urzędników resortu finansów (np. edukacyjny film, którego celem było wyjaśnienie obywatelom motywacji rządu w sprawie decyzji o rekonstrukcji systemu emerytalnego) towarzyszyła czasem nieumiejętność przewidzenia odbioru przeciwnego do urzędniczych zamierzeń oraz brak dostatecznej dbałości o przejrzystość i zadowalające wyjaśnienie przekazu adresowanego za pośrednictwem mediów do obywateli.

Zdecydowanie lepiej prezentuje się prasowy wizerunek urzędów centralnych wybranych przeze mnie do badań. Wizerunkowe powodzenie Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest ściśle związane z dużą medialną aktywnością prezesek kierujących obiema instytucjami, które bezpośrednio angażują się w medialną debatę, są otwarte na prasową dyskusję zarówno z dziennikarzami, jak i oponentami działań realizowanych przez wymienione urzędy. Wyrazem tego jest chociażby opublikowanie przez obie panie prezes autorskich artykułów dotyczących działalności kierowanych przez nie urzędów, w których to tekstach rzetelnie i klarownie wyjaśniają motyw i cele podejmowanych przez siebie decyzji. Konsekwentnie realizowane są również promocyjne i informacyjne strategie UKE i UOKiK, które kreują w mediach obraz nowoczesnych urzędów, otwartych na interakcję z obywatelami i zarządzanych przez kompetentne technokratki. Budowany w mediach „portret komunikacyjny” (zob. Rusinek, Załazińska 2005, s. 23–34) analizowanych przeze mnie urzędów centralnych wywołuje w czytelniku jednoznacznie pozytywne wrażenie.

Powyższe podsumowanie wykonanych przeze mnie badań empirycznych dowodzi, w jak znaczącym stopniu medialny obraz administracji publicznej ma złożony i w niektórych aspektach ambiwalentny charakter. Ta konstatacja nie powinna budzić zdziwienia w korespondencji ze stwierdzeniem Josepha Stiglitz, który zauważył, że skutki działań podejmowanych przez państwo często są zbyt złożone, żeby móc je dokładnie przewidzieć (Stiglitz 2004, s. 20). Także wizerunek sektora publicznego jest dynamiczny, a rozwój działalności administracji publicznej permanentnie pozostaje *in statu nascendi*, niejako w trakcie ciągłego powstawania, w procesie nieustannej budowy. Moje badania dotyczyły pierwszego kwartału 2011 r., trudno przewidzieć, jakie rezultaty otrzymałbym kilka miesięcy lub kilka lat później. Być może wskazywałyby na tendencje i tropy przeciwne do zaprezentowanych w tej pracy.

Jednakże sądzę, że istnieją pewne „stałe”, które były i będą aktualne jeszcze co najmniej przez pewien czas. Zaliczyć do nich należy potrzebę generalnej zmiany wizerunku administracji publicznej i urzędników pracujących w jej rozmaitych jednostkach, który pomimo pewnych korzystnych przekształceń, o czym kilkakrotnie wzmiankowałem w tekście, nadal jest odległy od pozytywnego. Nie ulegnie on jednak zmianie bez wzrostu zaufania i poparcia ze strony społeczeństwa dla działań podejmowanych przez pracowników administracji (Knecht 2006, s. 215). Te elementy z kolei nie będą występować bez społecznego odczucia, że administracja publiczna skutecznie i w sposób transparentny dąży do polepszenia jakości życia obywateli (Izdebski 2003, s. 223). Na ich niektóre oczekiwania w tym zakresie, sformułowane przez opiniotwórczą prasę, wskazywałem w niniejszym artykule.

Ważne jest to, aby obie strony relacji urząd–obywatel potrafiły wspólnie zdefiniować sytuację, w której odbywa się publiczna komunikacja, co stanowi, jak słusznie dowodził Jürgen Habermas, warunek konieczny sukcesu działania komunikacyjnego (Seredyn 2001, s. 149–151). Tylko wtedy można liczyć na to, że plan i cel działania będzie tożsamy zarówno dla obywateli, jak i urzędników administracji publicznej.

„Nie zostawimy świata takim, jaki jest, jeśli nie pozostawimy siebie takimi, jacy jesteśmy.

A pozostawić siebie takimi jacy jesteśmy, nie powinniśmy, bo ucierpiałby na tym świat” – pisał Zygmunt Bauman w kontekście swoich rozważań o wolności człowieka i podkreślał, że zmiany w świecie są nierozzerwalnie związane ze zmianami w nas samych. Dlatego też należy jego zdaniem równocześnie rozliczać świat i siebie (Bauman 2007, s. 355).

Słowa Baumana w moim przekonaniu doskonale oddają esencję elementarnego filozoficznego wyzwania stojącego przed administracją publiczną, które pozostaje niezmiennie aktualne. Dobra administracja wymaga bowiem ciągłej budowy i weryfikacji dotychczasowych poczynań, których pozytywne efekty są uzależnione od nieustannego udoskonalania pracy ludzi ją tworzących, czyli urzędników. Warto pamiętać, że korzystna medialna reputacja urzędów administracji publicznej stanowi zawsze konsekwencję tych starań.

Bibliografia

- Bauman Z. (2007). *Szanse etyki w zglobalizowanym świecie*. Kraków: Znak.
- Bauman Z. (2011). „Niepewna przyszłość merytokracji”, *Gazeta Wyborcza*, 26–27 marca.
- Bednarek M. (2011a). „Masz problem? To dzwoń”, *Gazeta Wyborcza*, 25 lutego.
- Bednarek M. (2011b). „Polski konsument jak z Bari”, *Gazeta Wyborcza*, 15 marca.
- Cieślak-Wróblewska A. (2011). „Zamieszanie w gminach, będzie cięcie wydatków?”, *Rzeczpospolita*, 24 lutego.
- Dec Ł. (2011). „Decyzja UOKiK nie zniszczy e-rynku”, *Rzeczpospolita*, 5–6 lutego.
- Derdziuk Z. (2011). „To nie ZUS odpowiada za swój deficyt”, *Gazeta Wyborcza*, 19 stycznia.
- Dolnicki B. (2006). *Samorząd terytorialny*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Filek J. (red.) (2004). *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*. Kraków: MSAP.
- Filek J. (2007). „Co to jest dobra administracja”, w: D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*. Warszawa: WaiP.
- Gabryel P. (2011). „Polska nauka na (nie)wolnym rynku”, *Rzeczpospolita*, 10 stycznia.
- Giddens A. (2007). *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, przekł. A. Szulżycka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Giedroń K. (2004). *Public relations w administracji*. Ostrołęka: Alpha pro.
- Głapiak E. (2011). „Tylko reformy obniżą zadłużenie”, *Rzeczpospolita*, 19 stycznia.
- Grynkiewicz T., Makarenko V. (2011). „Empik bez Merlina”, *Gazeta Wyborcza*, 5–6 lutego.
- Grynkiewicz T., Poznański P. (2011a). „Darmowy internet, ale z cenzurą?”, *Gazeta Wyborcza*, 13 stycznia.
- Grynkiewicz T., Poznański P. (2011b). „SMS-owa pułapka”, *Gazeta Wyborcza*, 9 lutego.
- Hausner J. (red.) (1999). *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*. Kraków: MSAP.
- Izdebski H. (2003). „Administracja w systemie politycznym”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Jabłoński P. (2011). „Zdrowy rozsądek pani prezes”, *Rzeczpospolita*, 15–16 stycznia.
- Karwińska A., Mikułowski-Pomorski J., Pacholski M. (2002). *Typy działań socjotechnicznych a funkcjonowanie organizacji*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Knecht Z. (2006). *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*. Warszawa: C.H. Beck.
- Krasnodębska-Tomkiel M. (2011). „Gdy panna młoda już czeka przed ołtarzem”, *Rzeczpospolita*, 11 lutego.
- Kudrycka B. (2011). „Przeciw prowincjonalizmowi, za humanistyką”, *Gazeta Wyborcza*, 18 stycznia.
- Luterek M. (2010). *E-government. Systemy informacji publicznej*. Warszawa: WaiP.
- Malec E. (2011). „Prawo złej uczelni”, *Rzeczpospolita*, 17 marca.
- Malinowski A. (2011). „O potrzebie wyregulowania regulatorów”, *Rzeczpospolita*, 25 lutego.
- Mazurek R. (2011). „Reżim Platformy da się przeżyć”, *Rzeczpospolita*, 8–9 stycznia.
- Mazurkiewicz P. (2011a). „Kary dla nieuczciwych”, *Rzeczpospolita*, 23 marca.
- Mazurkiewicz P. (2011b). „Nie myślałam o dymisji”, *Rzeczpospolita*, 15–16 stycznia.
- Mazurkiewicz P., Piszczatowska J. (2011). „PGE nie może kupić Energii, rząd został bez miliardów”, *Rzeczpospolita*, 15–16 stycznia.
- Modzelewski K. (2011). „Nauka nie jest od zarabiania. A humanistyka – już na pewno”, *Gazeta Wyborcza*, 15–16 stycznia.
- Osiatyński W. (2011). „Profesor od 9 do 17”, *Gazeta Wyborcza*, 12–13 lutego.

- Peters B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przekł. K.W. Frieskie. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pezda A. (2011). „Uczelnie niepubliczne: Ta reforma to nasza plajta”, *Gazeta Wyborcza*, 19 stycznia.
- Poznański P. (2011a). „Szczęściarz wśród smutasów”, *Gazeta Wyborcza*, 19–20 lutego.
- Poznański P. (2011b). „Teleoszustwo 'na Strefyńskiej'”, *Gazeta Wyborcza*, 25 lutego.
- „Przeciw degradacji nauki i zagrożeniu wolności debaty” (2011). *Rzeczpospolita*, 24 lutego.
- „Regulator zmniejszy przychody operatorów” (2011). *Rzeczpospolita*, 4 marca.
- Reszka P.P. (2011). „Zespół od dobrych praktyk w szkołach wyższych”, *Gazeta Wyborcza*, 22 lutego.
- Rusinek M., Załazińska A. (2005). *Retoryka pod ręczna*. Kraków: Znak.
- Samcik M. (2011). „OFE! KLIP”, *Gazeta Wyborcza*, 25 marca.
- Seredyn S. (2001). „Druga generacja szkoły frankfurckiej – teoria działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa”, w: B. Dobek-Ostrowska (red.), *Nauka o komunikowaniu. Podstawowe orientacje teoretycz-*
- ne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Skwirowski P. (2011). „Śliczny fiskus z okienka”, *Gazeta Wyborcza*, 5–6 marca.
- Stiglitz J. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*, przekł. R. Rapacki et al. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Streżyńska A. (2011). „Jeden regulator dla mediów i telekomunikacji”, *Rzeczpospolita*, 18 marca.
- „Szef PGE ostro krytykuje prezesa UOKiK” (2011). *Rzeczpospolita*, 18 stycznia.
- Wagner I. (2011). „Szare komórki nie wystarczą”, *Rzeczpospolita*, 28 stycznia.
- Wronkowska S., Zmierczak M. (red.) (2000). *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*. Warszawa–Poznań: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zagórski S. (2011). „Naukowiec najbogatszy duchowo”, *Gazeta Wyborcza*, 28 stycznia.
- Zasuń R. (2011). „PGE bez Energii”, *Gazeta Wyborcza*, 15–16 stycznia.

Media image of the government administration. Analysis of the issue of published articles on the base chosen in „Gazeta Wyborcza” and „Rzeczpospolita” in the first quarter of 2011

The article is presenting findings, of which analysis of the media image of the Polish government administration was a purpose. Published articles constitute the research material found in „Gazeta Wyborcza” and „Rzeczpospolita” in the first quarter of 2011 which contents described and commented the current activity of the government's part of the public sector. The author's deliberations are concentrating on in what way and what circumstances the image of the civil service is confirmed, modified and shaped through the prism of the all-Polish press in processes of the media communication with readers/citizens. For that purpose the author checked the press enunciations concerning the activity and functioning of two chosen ministries and of two central offices, pointing at essential tendencies in forms of the media image of the public sector. The article is the edited excerpt of the post-graduation work of management in the civil service written for MSAP in 2011, in which the author also subjected the presence of the local self-government at the media map of the Polish public administration and also analysed meaning of the influence of historical, social and cultural contexts and conditioning on the current image of the Polish public sector.

Keywords: image of the civil service, government administration, media communication, information policy.

Grażyna Piechota

Zarządzanie procesem komunikowania w mediach społecznościowych przez miasta Metropolii Silesia i ich prezydentów

Rola mediów społecznościowych w komunikowaniu lokalnym rośnie. Zarówno lokalni liderzy, jak i administracje miast wykorzystują je do przekazywania miejscowej społeczności określonych informacji. Przedmiotem artykułu jest analiza, w jaki sposób wybrani prezydenci miast oraz ich administracje komunikują się z lokalnymi społecznościami, jakie cele chcą osiągnąć, wykorzystując wybrane kanały komunikowania, i jakie treści publikują w mediach społecznościowych. Analiza, przedstawiona w artykule bazuje na przeprowadzonych w 2012 r. badaniach – metodą ilościową i jakościową, w miastach Metropolii Silesia oraz wśród prezydentów tych miast.

Słowa kluczowe: media społecznościowe, Facebook, komunikacja polityczna, lokalni liderzy polityczni.

1. Wstęp

Media społecznościowe¹, w tym serwis społecznościowy² Facebook, stają się coraz popularniejsze jako kanały komunikowania masowego³.

Grażyna Piechota – dr, Katedra Systemów Medialnych i Komunikowania Politycznego, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego.

¹ Media społecznościowe (*social media*) – opierają się na rozwiązaniach technologicznych i mobilnych, które pozwalają przekształcać procesy komunikacji w dialog. Zgodnie z definicją Andreeasa Kaplana i Michaela Haenleina, media społecznościowe to grupa bazujących na internetowych rozwiązaniach aplikacji, które są oparte na ideologicznych i technologicznych podstawach Web 2.0, i które umożliwiają tworzenie i wymianę wygenerowanych przez użytkowników treści. Więcej: Kaplan, Haenlein 2010, s. 59–68.

² Media społecznościowe dzielą się na kilka grup. Najpopularniejsze to: blogi i mikroblogi – Twitter; serwisy kontentowe – YouTube, Vimeo; serwisy społecznościowe – Facebook, Nasza Klasa.pl. Do grupy *social mediów* zalicza się także wirtualne światy gier bądź społecznościowe.

³ Na koniec 2012 r. liczba użytkowników Facebooka w Polsce osiągnęła 10 mln, zob. <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/> oraz <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/poland>, natomiast w skali globalnej szacowano, że pod koniec 2012 r. liczba użytkowników *social media* przekroczy 1,4 mld, zob. <http://www.wirtualnemedia.pl/artykul/1-4-mld-uzytownikow-portali-spolesnosciowych-w-br> [dostęp: 13.01.2013].

Coraz częściej z mediów społecznościowych korzystają także politycy⁴, w tym lokalni, i administracje miast. To powoduje konieczność przeprowadzenia analizy nie tylko sposobu, w jaki nadawcy informacji wykorzystują dostęp do tych mediów, lecz także tego, jak są formułowane oficjalnie przekazy. Zwraca się uwagę na kilka aspektów dotyczących roli mediów społecznościowych w komunikacji podmiotów lokalnych: czy stają się płaszczyzną do debaty publicznej, czy pozwalają na bezpośrednie docieranie informacji do decydentów i wejście odbiorców informacji także w rolę nadawcy, wreszcie, czy za ich pośrednictwem poddawane są pod dyskusję te zagadnienia, które budzą wątpliwości, kontrowersje albo wymagają społecznych konsultacji. Lokalny poziom komunikowania w mediach społecznościowych odzwierciedla koncepcje wspólnoty, analizowane coraz częściej także poza aspektem wyłącznie terytorialnym. Może mieć ona wymiar wspólnoty interesu lokalnego albo wspólnoty grup interesu (drugi

www.wirtualnemedia.pl/artykul/1-4-mld-uzytownikow-portali-spolesnosciowych-w-br [dostęp: 13.01.2013].

⁴ Szacuje się, że już w 2013 r. niemal wszyscy światowi liderzy będą korzystać z komunikacji, wykorzystując do tego Twittera, zob. http://www.proto.pl/informacje/info?item-Id=119645&rob=Twitter_najwazniejszym_narzedziem_komunikacji_swiatowych_liderow [dostęp: 04.01.2013].

wymieniony typ nie jest przedmiotem tych rozważań). Jak wskazują Olga Guedes Bailey, Bart Cammaerts i Nico Carpenter „wspólnoty formułują się nie tylko w geograficznie wyodrębnionych przestrzeniach, lecz także w cyberprzestrzeni. Wspólnoty tego rodzaju określa się mianem społeczności wirtualnych bądź *online*” (Guedes Bailey, Cammaerts, Carpenter 2012, s. 10 i nast.). Także przywołany przez autorów Manuel Castells określa wspólnotę wirtualną jako „samodefiniującą się, elektroniczną sieć interaktywnej komunikacji, zorganizowaną wokół podzielanych zainteresowań lub celów” (ibidem).

Darin Barney podkreśla, że technologie pozwalają na kreację społeczeństwa sieci, umożliwiając m.in. dialog demokratyczny i debatę tworzącą sferę publiczną (Barney 2008, s. 128 i nast.). Ten argument podnosi także Castells, pisząc, że Internet to narzędzie służące do tworzenia i podtrzymywania więzi społecznych, w którym komunikacja sprzyja swobodnej dyskusji, informowaniu lokalnej opinii publicznej oraz demokratycznej kontroli (Castells 2010). Jego zdaniem komunikacja z wykorzystaniem nowych technologii na poziomie lokalnym pozwala na osiągnięcie co najmniej dwóch celów: rekonstruowanie demokracji oraz wzmacnianie partycypacji politycznej obywateli i rozwój komunikacji horyzontalnej. Analizując pierwszy z celów wskazanych przez Castellsa, należy zwrócić uwagę na udział mediów internetowych w kształtowaniu współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami występującymi lokalnie, rolę, jaką te media odgrywają w konsultacjach społecznych oraz w poszerzaniu partycypacji obywateli. Ten ostatni element wiąże pierwszy cel wymieniony przez Castellsa z drugim, który dotyczy wzmacniania partycypacji politycznej oraz rozwoju komunikacji horyzontalnej – zachodzącej pomiędzy samymi obywatelami. Komunikacja horyzontalna pozwala na wyszukiwanie różnych informacji, interakcję i dyskusję na autonomicznych forach, tworzenie własnych politycznych lub ideologicznych projektów. Castells wskazuje także na krytyczne podejście do tych rozwiązań, podobnie jak Mike Westling odwołując się do „demokracji ateńskiej”, gdzie z prawa do uczestniczenia w dyskusjach na agorze korzystali nieliczni, najlepiej do tego przygotowani. Reszta była z tej formy komunikacji wykluczona

(Westling 2007). Dzisiejsze badania (list mailin-gowych czy forów internetowych) również potwierdzają, że w sferze komunikowania publicznego, z wykorzystaniem nowych mediów, istnieje problem wykluczenia komunikacyjnego powodowany różnymi przyczynami: brakiem kompetencji w rozumieniu informacji, ich przetwarzaniu lub selekcji albo też brakiem dostępu do sieci. Nawet w sytuacji, kiedy pozornie istnieje dostęp do informacji i procesu decyzyjnego, niekoniecznie oznacza to ułatwienie pełnej partycypacji. I jak wskazują badania tzw. krótkotrwałego uczestnictwa w debacie publicznej, dzięki temu, że istnieje prawo do swobodnego wyrażania opinii i poglądów politycznych, a większość uczestników zamieszcza tylko jeden wpis, debata nie jest zdominowana przez kilku użytkowników, zaprezentowanych zostaje więcej opinii i punktów widzenia (Guedes Bailey, Cammaerts, Carpenter 2012, s. 121–123). Z drugiej strony, ta forma komunikacji prowadzić może także do wypaczania demokracji poprzez odchodzenie od debaty na rzecz spektakularnej tzw. polityki widowisk (Castells 2009).

Odnosząc się do powyższych rozważań Castellsa o tożsamości jednostki w układzie lokalnej demokracji, David Dobrowsky twierdzi z kolei, że tożsamość jednostek w zindywidualizowanym świecie, który wspierają media internetowe, w tym analizowane przez niego zjawiska interakcji na Facebooku, może być rozwijana wyłącznie poprzez interakcję w działaniach komunikacyjnych. To doprowadza do konfrontacji z innymi użytkownikami, mającymi odmienne zdania bądź oczekiwania. Tożsamość jednostek ustalana jest zatem w procesach interakcji realizowanych w działaniach komunikacyjnych (Dobrowsky 2012, s. 91–104). Działania zachodzące w sieci pomiędzy poszczególnymi uczestnikami mogą mieć charakter konfrontacyjny, lecz także prowadzić do mediacji, o której pisze Leah Lievrouw. Wskazuje ona na to, że mediację określa się jako: „pole artykulacji i współprodukcji, znajdujące się między tym, co publiczne, a tym, co prywatne, między światem i domem, strukturą i działaniem (...). Mediacja to bieżąca i wzajemnie się kształtująca relacja pomiędzy sposobami korzystania z technologii komunikacyjnej i związanymi z nimi działaniami komunikacyjnymi, która prowadzi do zmian społecznych i technologicz-

nych (...) mediacja w rzeczywistości jest relacją społeczną i doświadczeniem” (Lievrouw 2012, s. 285).

Analizując komunikację polityczną za pośrednictwem Facebooka i podkreślając jej wagę w skali lokalnej, Westling twierdzi, że to właśnie za pomocą tego medium politycy mają możliwość komunikowania się ze wszystkimi członkami lokalnej społeczności, którzy są zainteresowani tym, aby owych polityków wysłuchać. Ale jednocześnie ci sami członkowie lokalnej społeczności mają także prawo do wyrażenia opinii związanych z zarządzaniem lokalną społecznością. Westling, szukając uzasadnienia dla takiego wykorzystania Facebooka, znajduje je w definicji „sfery publicznej” Jürgena Habermasa, a więc traktuje jako miejsce, w którym odbywa się komunikacja polityczna pomiędzy obywatelami. Pojęcie „sfery publicznej” rozszerza Bernhard Peters, wskazując, iż jej istotą jest równość i wzajemność uczestnictwa, czyli tworzenie sytuacji, w których każdy zyskuje szansę wypowiedzenia się i bycia wysłuchanym, a komunikacja ma charakter dyskursywny i jest prowadzona z wykorzystaniem argumentów (Schulz 2006).

Jak jednak podkreśla Bogusława Dobek-Ostrowska, procesy komunikacji w Polsce, na poziomie samorządowym, są bardzo słabo rozwinięte. Wynika to zarówno z niedoceniań procesy komunikacji, z utożsamiania go z propagandą i manipulacją i z obawy przed odbiorom komunikatów przez obywateli, jak również z braku kompetencji komunikacyjnych u samych urzędników. Warunkami niezbędnymi dla rozwoju komunikowania w tym obszarze są, zdaniem tej autorki: demokracja, wysoka kultura polityczna oraz społeczeństwo obywatelskie (Dobek-Ostrowska 2012, s. 358). Badania dot. kampanii wyborczej w 2010 r., przeprowadzone w roku 2011, potwierdziły niedoskonałość procesu komunikowania się lokalnych liderów z wykorzystaniem mediów społecznościowych oraz brak wpływu tych procesów na uzyskiwane wyniki wyborcze (Piechota 2011, 2012).

Westling podkreśla możliwości Facebooka – wykorzystanie tablicy (miejsca publikowania informacji) jako lokalnego biuletynu, miejsca nieformalnych spotkań i wymiany myśli dotyczących spraw publicznych (*town hall meeting*), niezależnie od tego, gdzie użytkow-

nik Internetu przebywa. Coraz częściej dyskusje odbywające się za pośrednictwem mediów społecznościowych określa się mianem nowej agory. Traktowanie tablicy na Facebooku jako możliwej alternatywy dla lokalnego biuletynu czy gazety stanowi także wyzwanie dla komunikacji lokalnej w polskim samorządzie, który publikuje własne materiały drukowane – gazety, biuletyny, informatory. Media społecznościowe, zwłaszcza blogi i mikroblogi oraz serwisy społecznościowe, można potraktować jak potencjalną alternatywę dla mediów samorządowych – popularnych kanałów komunikowania się władz samorządu z lokalną społecznością. Media społecznościowe stają się w związku z tym coraz częściej elementem procesu komunikacji prowadzonej przez samorządy miast i ich liderów (prezydentów miast).

Poniższa analiza prezentuje, w jaki sposób miasta Metropolii Silesia⁵ komunikują się, wykorzystując media społecznościowe. Wybór takiego obszaru badań jest uzasadniony jego zwartą strukturą administracyjną, położeniem w jednym województwie, z ujednoliconym dostępem do Internetu, co z uwagi na zakres analizy ma zasadnicze znaczenie. Ujęto w niej także procesy komunikowania się prezydentów miast Metropolii Silesia pod kątem wykorzystywania mediów społecznościowych w oficjalnym zarządzaniu.

2. Metodologia badań

Badania były przeprowadzone w grudniu 2012 r., etapowo. Pierwsza część – metodą ilościową, z wykorzystaniem kwestionariusza ankiet. W badaniach brała udział śląska organizacja pozarządowa, działająca na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i podnoszenia jakości życia publicznego – Bona Fides, z siedzibą w Katowicach. Pracownicy organizacji rozesłali ankiety do miast Metropolii Silesia. Ten

⁵ Metropolia Silesia to nieformalna nazwa Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM). Związek międzygminny obejmuje 14 miast na prawach powiatu, leżących na obszarze konurbacji górnośląskiej. Jego celem jest koordynacja działań na terenie miast-uczestników związku. Siedzibą GZM są Katowice. Został zarejestrowany 8 czerwca 2007 r.

etap miał na celu uzyskaniu informacji o korzystaniu z mediów społecznościowych przez miasta, kosztach ponoszonych w związku z realizacją komunikowania, celach, jakie miasta chcą osiągać, praktykując komunikowanie w mediach społecznościowych, oraz o realizowanych strategiach, o ile takie istnieją. O te same zagadnienia w ankietach pytano także w odniesieniu do komunikowania się prezydentów miast Metropolii Silesia. W kwestionariuszu ankiet znalazły się głównie pytania zamknięte.

Druga część badań została zrealizowana metodą jakościową i ilościową – analizie poddano treści publikowane na oficjalnych *fanpage'ach* miast⁶, w najpopularniejszym z serwisów społecznościowych w Polsce – Facebooku. Wybór tego kanału komunikowania podyktowany był zarówno jego popularnością wśród miast, jak i tym, że jest to najpopularniejszy serwis społecznościowy w Polsce (pod koniec 2012 r. liczył ponad 10 mln użytkowników; dla porównania: Twitter miał ich ok. 300 tys.). Badania jakościowe przeprowadzono, analizując treść postów publikowanych w dwóch miesiącach – październiku 2011 r. i maju 2012 r. Na tym etapie chciano ustalić, jakie informacje miasta zamieszczają na swoich *fanpage'ach*, czy dochodzi tam do interakcji – odpowiedzi na publikowane posty, czy w dyskusji biorą udział osoby publikujące posty, wypowiadające się w imieniu miasta. Analiza treści postów dodawanych wyłącznie z oficjalnego konta (na *fanpage'u* miast stworzono możliwość zamieszczania postów także przez inne osoby lub podmioty) dokonywana była z uwzględnieniem ich tematyki; wprowadzono podział na kategorie: sport (wydarzenia i imprezy sportowe), kultura (wszystkie wydarzenia związane z kulturą, nowe miejsca i projektami kulturalnymi itp.), inwestycje (nowe obiekty infrastruktury, rozwiązania komunikacyjne), polityka (tematy związane bezpośrednio z polityką, wizyty polityków w mieście), sprawy społeczne (zagadnienia z zakresu zdrowia, edukacji, aktywności NGOs, seniorów), zdjęcia (posty,

⁶ Za oficjalny *fanpage* miasta uznano taki, do którego istnieje dostęp przez stronę internetową Urzędu Miasta. To bowiem oznacza, że działania na *fanpage'u* są prowadzone w sposób oficjalny, a miasto jest identyfikowane z formą komunikowania na Facebooku.

których jedyną i samodzielną treścią był przekaz wizualny – fotografia), konkursy (organizowane albo wspierane przez miasto poprzez ich udostępnianie na *fanpage'u*), inne (pozostałe treści, których nie można było zaliczyć do żadnej z wymienionych kategorii). Badanie polegało na analizie każdego z postów oraz jego zakwalifikowaniu do wyodrębnionych zakresów tematycznych. Dzięki klasyfikacji tematycznej możliwe stało się ustalenie kategorii postów, a tym samym tematyki dominującej w przekazie realizowanym z wykorzystaniem *fanpage'ów* konkretnego miasta (Babbie 2004).

Z kolei analizę zawartości oraz aktywności na *fanpage'ach* miast przeprowadzono poprzez zestawienie danych o liczbie fanów⁷, dodawanych postów⁸ i komentarzy⁹ oraz o liczbie osób „lubiących” posty.

Badania komunikowania się prezydentów miast zrealizowano metodą ilościową, z wykorzystaniem kwestionariusza ankiet (jednak podczas zestawiania wyników poddano analizie treści publikowane na wybranych *fanpage'ach* prezydentów – wynikało to z konieczności wyjaśnienia danych z ankiet np. w zakresie treści publikowanych na *fanpage'ach* podczas kampanii wyborczej). Te badania stanowiły kontynuację analiz zrealizowanych i opublikowanych wcześniej (Piechota 2012).

W badaniu postawiono tezy wynikające z przesłanek teoretycznych wyznaczających idee komunikowania się w mediach społecznościowych oraz z badań wcześniej zrealizowanych. Przyjęto następujące tezy:

1. Miasta Metropolii Silesia i ich prezydenci prowadzą działania w mediach społecznościowych bez strategii komunikowania, a działania te mają charakter doraźny.

⁷ Fan – osoba, która „lubi” dany *fanpage* – korzystając z własnego profilu po wejściu na konkretny *fan page* polubi go poprzez zaznaczenie „lubię to”.

⁸ Post na Facebooku – informacja udostępniana przez osobę administrującą *fanpage* albo przez użytkownika własnego profilu.

⁹ Komentarze można dodawać dowolnie do opublikowanych na *fanpage'u* postów. Komentarze są oznaczone, jako dodawane przez konkretne osoby. Nie można dodawać ich anonimowo, chyba że osoba korzysta z nieprawdziwego profilu.

2. Miasta Metropolii Silesia traktują komunikację w tych mediach jako jednostronny przekaz informacji, którego celem nie jest budowanie płaszczyzny do debaty publicznej o sprawach lokalnych.
3. *Fanpage* miast i oficjalne profile prezydentów nie są wykorzystywane do prowadzenia dialogu z lokalną społecznością ani do poruszania tematów kontrowersyjnych lub wymagających debaty i poznania opinii mieszkańców. Przekazywane są informacje o wydzwieku pozytywnym dla miasta albo prezydenta.
4. Tematyka prezentowana w publikowanych postach na *fanpage'ach* miast nie dotyczy zagadnień politycznych: aktywności politycznej prezydenta ani opozycji.

3. Wyniki badań – ankiety wypełnione przez Urzędy Miast

Kwestionariusze ankiet, rozesłane do czterestu miast Metropolii Silesia, odesłało łącznie jedenaście z nich. Ankiet nie wypełniły, tj. nie wzięły udziału w badaniu: Dąbrowa Górnicza, Siemianowice Śląskie oraz Zabrze. Miasta, które nie wypełniły ankiet, zostały pominięte w zestawieniach ujętych w tabelach.

Analiza wykorzystywanych mediów społecznościowych wskazuje, że najczęściej miasta korzystają z dwóch – serwisu społecznościowego Facebook i kanału contentowego YouTube, służącego publikowaniu materiałów filmowych. Pierwszym z miast, które uruchomiło kanał komunikowania w mediach społecznościowych, była Ruda Śląska (maj 2008 r.). Jak zaznaczono w kwestionariuszach ankiet wszystkich miast, media społecznościowych są obsługiwane przez urzędników – Wydziału Promocji, Informacji, Komunikacji Społecznej, Biura Prasowego. W jednym przypadku – Mysłowice, komunikowanie w serwisie Facebook jest realizowane przez Kancelarię Prezydenta. Obsługą mediów społecznościowych zajmuje się od jednego do pięciu pracowników (pięć osób w Gliwicach). Najczęściej jest to dwóch pracowników. We wszystkich miastach obsługa mediów społecznościowych stanowi tylko jeden z obowiązków urzędników. Informacje, które są tam publikowane, zawierają bardzo różną treść. Liczba postów waha się od 4 do nawet 40 tygodniowo.

Cele, dla których poszczególne Urzędy Miast komunikują się ze społecznością wirtualną, zacytowano z ankiet. Głównymi powodami porozumiewania się za pomocą mediów społecznościowych są: promocja miasta, aktualnych bądź

Tab. 1 Komunikowanie się miast Metropolii Silesia z wykorzystaniem mediów społecznościowych

Miasto	Liczba mieszkańców – dane na 31.12.2011 r.	Korzystanie z mediów społecznościowych – od kiedy	Wybór mediów społecznościowych
Bytom	163 985	Tak – 12.2011 r.	Facebook, YouTube
Chorzów	107 000	Tak – 01.2012 r.	Youtube, Vimeo
Gliwice	186 267	Tak – 01.2012 r.	Facebook, YouTube
Jaworzno	94 580	Tak – 04.2010 r.	Facebook, Twitter, YouTube, NK*, Blip
Katowice	303 206	Tak – 01.2010 r.	Facebook, YouTube
Mysłowice	74 283	Tak – 04.2011 r.	Facebook
Piekary Śląskie	56 360	Tak – 07.2011 r.	Facebook, YouTube
Ruda Śląska	139 582	Tak – 05.2008 r.	Facebook, YouTube
Sosnowiec	215 262	Tak – 06.2010 r.	Facebook, YouTube, NK
Świętochłowice	50 546	Tak – 08.2011 r.	Facebook
Tychy	129 378	Tak – 2009 r. (nie podano miesiąca)	Facebook, Twitter, YouTube, NK, Blip

* skrót nazwy serwisu społecznościowego Nasza Klasa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zestawionych z ankiet.

Tab. 2. Cel komunikowania w mediach społecznościowych

Miasto	Cel komunikowania w mediach społecznościowych (odpowiedzi przeniesione w brzmieniu dosłownym z kwestionariuszy ankiet wypełnionych przez Urzędy Miast Metropolii Silesia)
Bytom	Promocja miasta w Internecie.
Chorzów	Zapowiedzi wydarzeń dziejących się w mieście, relacje z wydarzeń.
Gliwice	Głównym celem jest informowanie społeczności lokalnej o aktualnych wydarzeniach w mieście oraz utrwalanie pozytywnego wizerunku Gliwic.
Jaworzno	Portale społecznościowe traktowane są przez nas głównie jako kolejny kanał umożliwiający kontakt z mieszkańcami. Za pośrednictwem poszczególnych profili staramy się przekazywać najważniejsze informacje, m.in. o bieżących wydarzeniach, prowadzonych inwestycjach i planowanych w mieście imprezach oraz promować realizowane projekty i kampanie.
Katowice	Wykorzystanie social mediów przez Urząd Miasta to przede wszystkim kontakt z mieszkańcami miasta i przekazywanie im za pomocą różnych kanałów wszelkich informacji związanych z funkcjonowaniem miasta, tj. wydarzeń (sportowych, kulturalnych, rozrywkowych itp.), spraw związanych z funkcjonowaniem urzędu, informacji związanych z polityką społeczną miasta itp.
Mysłowice	To jeszcze szersza grupa odbiorców, często zupełnie nowa (młodzi ludzie, którzy korzystają wyłącznie z tego narzędzia). Daje również możliwość publikacji w jednym miejscu wszystkich informacji dot. miasta. To wreszcie narzędzie, którego w dobie tak szybko postępującej informatyzacji wszelkich instytucji nie powinno zabraknąć.
Piekary Śląskie	Szybka komunikacja zwłaszcza z osobami młodymi.
Ruda Śląska	Jeden z kanałów komunikacji zewnętrznej, pozwalający na dotarcie do szerszego grona mieszkańców.
Sosnowiec	Język używany w social media nie musi być tak oficjalny, jak na oficjalnej stronie internetowej miasta. Dotarcie do młodszego mieszkańca.
Świętochłowice	Przekazywanie informacji o wydarzeniach w mieście, zapraszanie mieszkańców i innych użytkowników na imprezy kulturalne, budowanie pozytywnego wizerunku miasta.
Tychy	Informowanie użytkowników portali o wydarzeniach w mieście, promocja imprez.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zestawionych z ankiet.

zapowiadanych wydarzeń oraz szybki przekaz informacji i możliwość dotarcia do młodych ludzi. W żadnym z miast w ankiecie nie zaznaczono, że media są narzędziem dialogu z lokalną społecznością czy pomocą w budowaniu – wokół ważnych dla miasta spraw – społeczności wirtualnej, którą zarządzający komunikowaniem wykorzystywaliby do konsultacji i opiniowania projektów czy decyzji. Wydaje się, że wyeksponowanie w celach komunikowania grupy docelowej – młodych mieszkańców, uzasadnia zarazem publikowane treści, np. zapowiedzi imprez kulturalnych, sportowych czy umieszczanie zdjęć jako samoistnej treści postów.

Koszty prowadzenia działań komunikacyjnych w mediach społecznościowych, które ujawniła tylko część miast, wskazują na istotne dysproporcje w wydatkowanych środkach, od 1 320 do 57 000 zł; średnio 8 960 zł w 2011 r.

i 17 750 zł w 2012 r. (w okresie styczeń–październik). Obserwowalny jest wzrost kwot przeznaczanych na przygotowanie publikowanych materiałów, co potwierdza wykorzystanie mediów głównie w celach promocyjnych.

W żadnym z badanych miast nie została przygotowana i spisana strategia zarządzania procesem komunikowania się w mediach społecznościowych. Strategii nie opracowano także w przypadku komunikowania się prezydentów w tych miastach, w których media społecznościowe są obsługiwane przez pracowników Urzędu Miasta¹⁰. Należałoby zatem przyjąć, że

¹⁰ Badania zrealizowane w 2011 r., a dotyczące promocji polskich miast na prawach powiatu, wskazały, że część miast realizuje działania promocyjne bez opracowanych i przyjętych strategii (38% badanych miast); zob. Piechota, Kaczmarek-Śliwińska 2012, s. 26–27.

Tab. 3. Komunikowanie się prezydentów miast z wykorzystaniem mediów społecznościowych

Prezydent miasta	Czy prezydent korzysta z mediów społecznościowych i z jakich (w ankiecie zapytano o oficjalny kanał komunikowania prezydenta)	Czy media społecznościowe są obsługiwane przez UM albo przez kogo, jeśli nie przez UM
Bytom	Brak	
Chorzów	Tak – Facebook	Obsługiwany przez UM
Gliwice	Tak – Facebook	Obsługiwany przez UM
Jaworzno	Brak	
Katowice	Tak – Facebook	Obsługiwany osobiście przez Prezydenta Miasta
Mysłowice	Tak – Facebook	Obsługiwany przez osobę spoza UM
Piekary Śląskie	Brak	
Ruda Śląska	Tak – Facebook	Obsługiwany osobiście przez Prezydenta Miasta
Sosnowiec	Brak	
Świętochłowice	Tak – Facebook (prywatny profil prezydenta, wykorzystywany do celów publicznej komunikacji)	Obsługiwany osobiście przez Prezydenta Miasta
Tychy	Tak – Facebook, Twitter, YouTube, NK, Blip	Obsługiwane przez UM

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zestawionych z ankiet.

procesy komunikowania są doraźnie zarządzane i uwzględniają cele, które określiły poszczególne miasta (zob. tab. 2).

Treści publikowane w mediach społecznościowych, z których korzystają prezydenci, dotyczą: informacji o ich działaniach i podejmowanych decyzjach, inwestycji, wydarzeń, zapowiedzi imprez i zarazem zaproszeń do brania w nich udziału. Trzech prezydentów (Gliwic, Katowic i Mysłowic) nie uczestniczy w dyskusjach, które wywiązują się po publikacji postów na Facebooku (tylko prezydent Tychów wykorzystuje też inne media społecznościowe). W ankietach wskazano, że w przypadku prezydenta Gliwic „taką przyjęto zasadę”, w przypadku prezydenta Katowic wynika to z braku czasu, natomiast prezydenci Chorzowa, Rudy Śląskiej i Tychów, jak zadeklarowano, są aktywni w dyskusjach, z zastrzeżeniem jednak, że ani prezydent Chorzowa, ani Tychów nie obsługuje samodzielnie mediów społecznościowych, z których korzysta.

W grupie prezydentów dysponujących oficjalnymi kanałami komunikowania w mediach społecznościowych, obsługiwanych przez pracowników Urzędów Miasta, jest dwóch prezydentów

(Gliwic i Tychów), którzy mieli oficjalny *fanpage* na Facebooku w toku kampanii wyborczej w 2010 r. Na *fanpage*'u każdego z nich opublikowano materiały dotyczące kampanii. Weryfikacja godzin, w których publikowano posty zawierające treści z nią związane, zwłaszcza w przypadku prezydenta Tychów, wskazywała najczęściej godziny pracy, tj. pomiędzy 8.00 a 16.00. Jako przykłady postów można przytoczyć – w przypadku prezydenta Tychów: opublikowanie materiałów wyborczych (telewizyjne sondy uliczne) – 5, 9 i 11 listopada 2010 r., informacje i zdjęcia z konwencji wyborczej – 27 i 29 października 2010 r. Natomiast w przypadku prezydenta Gliwic: opinie o debatach wyborczych – 17 listopada 2010 r., oświadczenie wyborcze – 3 grudnia 2010 r. (prezydenta wybrano w II turze), publiczne zadawanie pytań kontrkandydatom – dwa posty z 17 października 2010 r., publikacja programu wyborczego – trzy posty z 9 i 10 października 2010 r. Dodatkowo prezydent Gliwic zamieścił na swoim *fanpage*'u materiały o charakterze prywatnym, w trakcie trwania kampanii wyborczej: post z 6 listopada 2010 r. Obaj prezydenci (Tychów i Gliwic) zwracają się do swoich fanów, w badanym okresie, w pierwszej osobie

liczby pojedynczej, co sugeruje, że samodzielnie obsługują *fanpage*. Tymczasem robią to za nich urzędnicy. Brak zatem tożsamości deklarowanego i faktycznego nadawcy informacji.

Prezydent Chorzowa, który wygrał wybory po raz pierwszy w 2010 r., ma oficjalny profil¹¹. Jest on obsługiwany przez pracowników Urzędu Miasta. To kolejna odbiegająca od obowiązujących standardów praktyka. Osoba publiczna, komunikująca się oficjalnie z wykorzystaniem Facebooka, powinna korzystać z *fanpage'a*, który ma charakter publiczny i do którego jest nieograniczony dostęp, i publikować tam informacje dotyczące wykonywania obowiązków związanych ze stanowiskiem prezydenta, zwłaszcza kiedy komunikacja realizowana jest przez pracowników Urzędu Miasta.

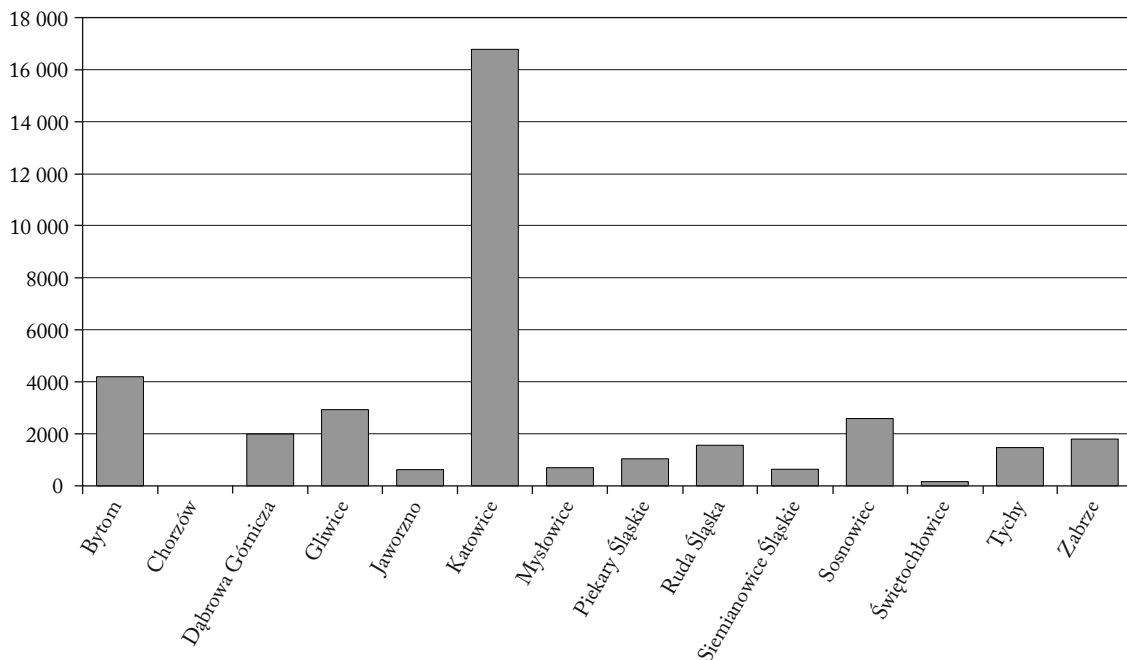
Także w ankiecie pochodzącej ze Świętochłowic wskazano, iż prezydent wykorzystuje do oficjalnej komunikacji z mieszkańcami swój prywatny profil. Co prawda obsługuje go samodzielnie, jak podano w ankiecie, jednak należy

zwrócić uwagę na fakt, że podobnie jak w przypadku prezydenta Chorzowa, komunikacja prezydenta z mieszkańcami ma charakter publiczny, tak więc powinna być realizowana z wykorzystaniem oficjalnego i powszechnie dostępnego *fanpage'a*.

Powyższe przykłady wskazują na brak przestrzegania przez prezydentów Tychów, Gliwic i Chorzowa standardów komunikowania się w mediach społecznościowych.

4. Wyniki badań – *fanpage* miast Metropolii Silesia na Facebooku

Spośród czternastu miast Metropolii, na dzień poboru danych, tj. 23 grudnia 2012 r., *fanpage* na Facebooku, do którego dostęp był możliwy bezpośrednio ze strony internetowej Urzędu Miasta, miało trzynaście ośrodków. Chorzów był jedynym miastem bez oficjalnego urzędowego *fanpage'a*¹².

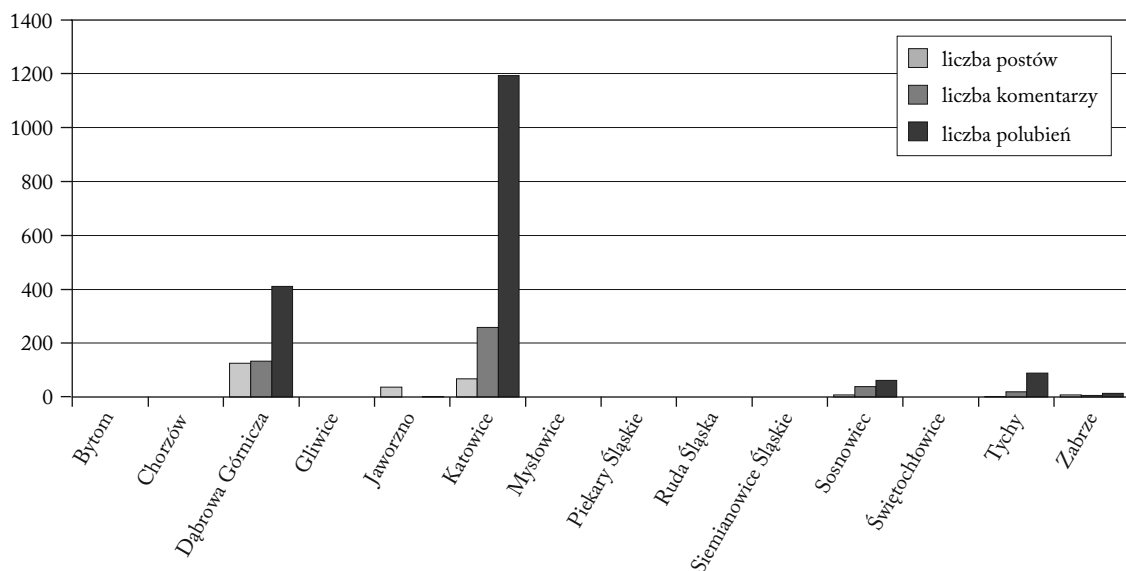


Ryc. 1. Liczba fanów na *fanpage'ach* miast

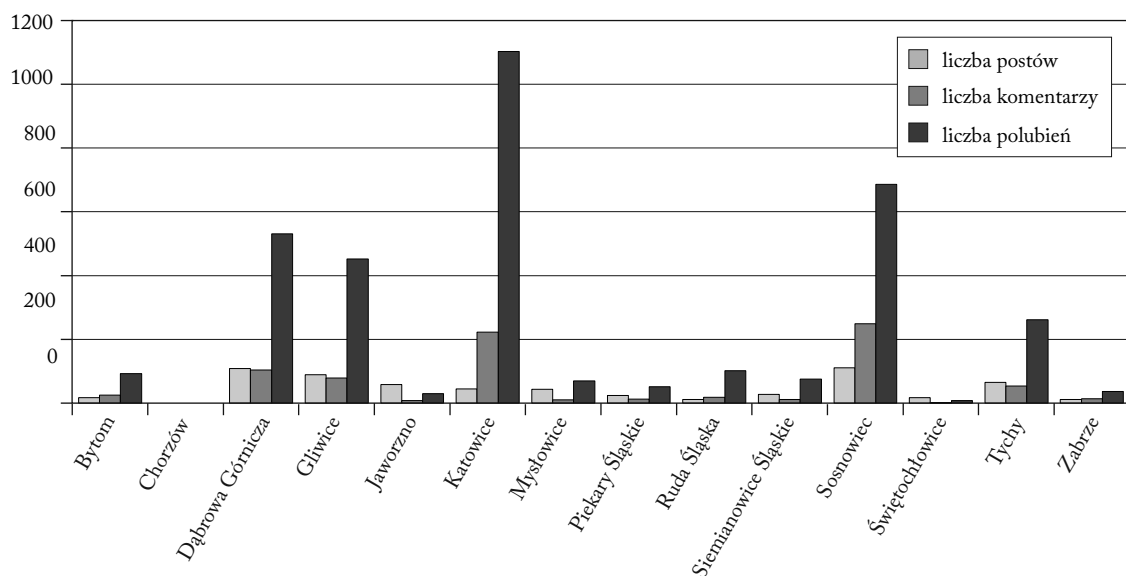
Źródło: badania własne.

¹¹ Profil można uznać za oficjalny, gdyż w zakładce „Informacje” zawarto odniesienie do strony internetowej Urzędu Miasta w Chorzowie.

¹² Chorzów uruchomił *fanpage* na początku 2013 r.

Ryc. 2. Aktywność na *fanpage'ach* miast – październik 2011 r.

Źródło: badania własne.

Ryc. 3. Aktywność na *fanpage'ach* miast – maj 2012 r.

Źródło: badania własne.

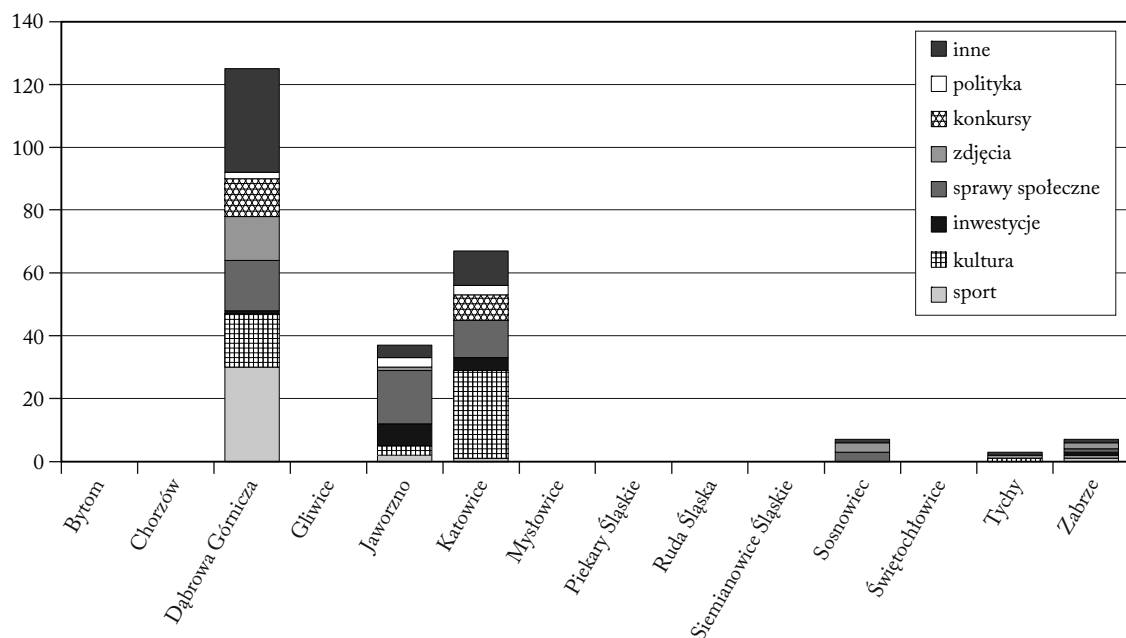
Aktywność na *fanpage'u* poszczególnych miast zaprezentowana została na rycinach 2 i 3, przedstawiających pomiary dokonane w analogicznych okresach, dla wszystkich miast: październik 2011 r. i maj 2012 r.

Analizując aktywność w obu badanych miesiącach, można zauważyć, że liczba publikowanych postów wzrosła w maju 2012 w stosunku do października 2011 r. Kilka miast uruchomiło *fanpage* w okresie pomiędzy październikiem

2011 a majem 2012 r. (dołączyły do Facebooka: Bytom – 22 maja 2012 r., Gliwice – 20 stycznia 2012 r., Mysłowice – 15 kwietnia 2012 r., Świętochłowice – 2 kwietnia 2012 r.). Z kolei kilka miast mając *fanpage* w październiku 2011 r., nie skorzystało w tym miesiącu z żadnej komunikacji za jego pośrednictwem (Piekary Śląskie – dołączenie do FB – 26 lipca 2011 r., pierwsze posty od stycznia 2012 r., Ruda Śląska – brak postów pomiędzy 2 maja a 29 grudnia 2011 r., Siemianowice Śląskie – brak postów pomiędzy 21 lipca a 29 grudnia 2011 r.). Od października 2011 r. można zaobserwować nie tylko rosnące zainteresowanie zamieszczaniem postów, lecz także zwiększenie się ich liczby we wszystkich miastach. Wyraźnie (poza Katowicami) wzrosła także liczba osób, które „polubiły” opublikowane posty, oraz tych, które je komentowały. Powyższe wykresy, prezentujące aktywność w obu miesiącach, ukazują także tendencję do częstszego „lubienia” postów niż ich komentowanie. Ujawniła się ona także w innych badaniach (zob. Piechota 2011, 2012).

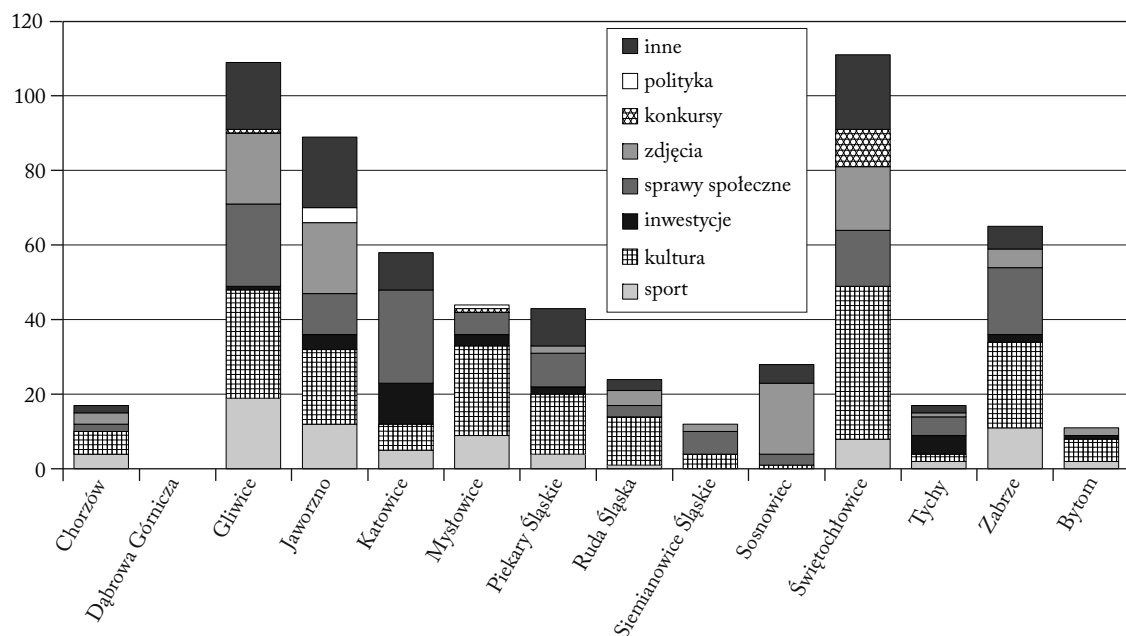
Można stwierdzić, że większa liczba postów generuje przyrost liczby „osób lubiących”, ale też wzrost liczby komentarzy.

W październiku 2011 r. na *fanpage'ach* dominowała następująca tematyka: w Dąbrowie Górniczej – sport i inne sprawy, w Jaworznie – sprawy społeczne, a w Katowicach – kultura. W pozostałych miastach komunikowanie albo nie było praktykowane, albo zamieszczono zaledwie kilka postów. Z kolei w maju 2012 r. zauważalna jest dominacja tematyki związanej z kulturą: (Bytom, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Sosnowiec, Tychy). Inne tematy publikowanych postów to: zdjęcia (stanowiące samodzielną treść postu), sprawy społeczne, sport. Miasta na swoich *fanpage'ach* nie organizują konkursów – ta tematyka jest zauważalna tylko w Dąbrowie Górniczej i Katowicach (październik 2011 r.) oraz w Sosnowcu (maj 2012 r.). Nie stanowi jednak istotnego elementu komunikacji, co oznacza, że miasta nie są zainteresowane angażowaniem swoich fanów w procesy komunikowania w taki sposób, stosunkowo popularny na *fanpage'ach* firm i korporacji. Obserwuje się znikomą liczbę postów na temat inwestycji czy polityki. Ta ostatnia właściwie nie pojawia się niemal w ogóle (na *fanpage'ach* miast opublikowano jednostkowe informacje związane z tą



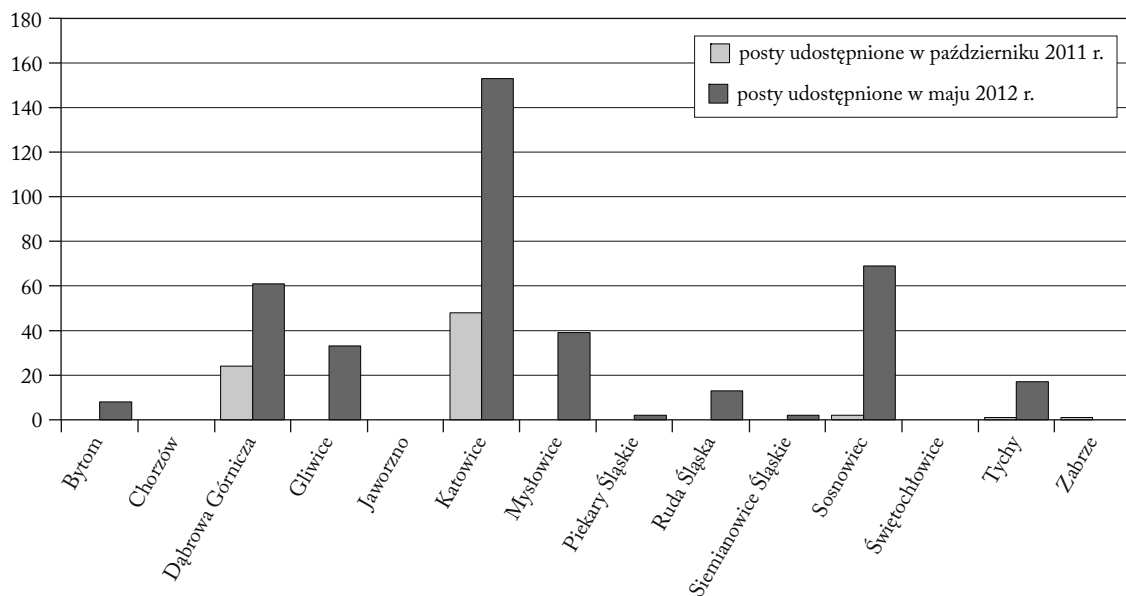
Ryc. 4. Tematyka postów publikowanych na *fanpage'ach* miast w październiku 2011 r.

Źródło: badania własne.



Ryc. 5. Tematyka postów publikowanych na fanpage'ach miast w maju 2012 r.

Źródło: badania własne.



Ryc. 6. Udostępnianie postów z fanpage'a miasta przez innych użytkowników

Źródło: badania własne.

sferą). Potwierdza to już wcześniejsze, przywołane w artykule badania, które dotyczyły wykorzystania fanpage'ów miast w samorządowej kampanii wyborczej w 2010 r. (w Metropolii Silesia)

– wówczas także nie stwierdzono na oficjalnych fanpage'ach miast obecności postów związanych z prowadzoną kampanią wyborczą. Okazuje się, że również później problematyka dotycząca po-

lityki lokalnej nie jest przedmiotem publikacji na miejskich *fanpage'ach*.

W badaniu stwierdzono ponadto różny poziom udziału miast w dialogu, który wywiązywał się po opublikowaniu postów: od udziału w dyskusji, np. w Dąbrowie Górniczej, Gliwicach czy Sosnowcu, poprzez sporadyczny udział, jak np. w Piekarach Śląskich, Zabrze i Rudzie Śląskiej, aż po zupełny brak zainteresowania – w Świętochłowicach i Jaworznie. Niektóre miasta udostępniają swój *fanpage* do publikowania informacji przez inne podmioty.

Kolejną interesującą obserwacją jest to, że *fanpage* dwóch miast jest *de facto* wykorzystywany jako tablica ogłoszeń, na której nie następuje żadna interakcja poza publikacją postów. Tak właśnie w badanych okresach funkcjonował np. *fanpage* Jaworzna, na którym zamieszczane posty w październiku 2011 r. były pozostawione bez odzewu przez użytkowników (jeden post został „polubiony” przez jednego użytkownika), natomiast w maju 2012 r. po publikacji postów następowała interakcja, ale wszystkie „polubienia” dodane były przez jedną i tę samą osobę, a kilka (osiem) komentarzy przez inne trzy osoby. Podobnie, raczej wyłącznie jako tablica ogłoszeń funkcjonował *fanpage* Świętochłowic, na którym publikowano posty sporadycznie „lubiane”, natomiast nie były one ani komentowane, ani udostępniane.

Facebook, jako serwis społecznościowy, nie tylko umożliwia komunikowanie się podmiotów, lecz także dzielenie się treściami, udział w dyskusjach na temat publikowanych treści, a wreszcie – kreację wirtualnych wspólnot. Przeanalizowano, jak użytkownicy *fanpage'a* na Facebooku dzielą się treściami publikowanymi przez miasta. Udostępnianie postów świadczy o ich interesującym, z punktu widzenia użytkowników, charakterze. Rycina 6 prezentuje, jak w obu miesiącach rozkładało się udostępnianie postów z *fanpage'a* miast Metropolii Silesia przez użytkowników. Najwięcej postów udostępnili użytkownicy *fanpage'a* Katowic, Sosnowca i Dąbrowy Górniczej, choć w dniu poboru danych do badania więcej fanów miały (oprócz Katowic) Bytom i Gliwice. Oznacza to, że liczba udostępnień jest zależna od zainteresowania tematyką postów, a nie od liczby fanów.

Tematyka najczęściej udostępnianych postów w badanych dwóch miesiącach to: organizacja „siłowni pod chmurką” w Dąbrowie Górniczej – maj 2012 r. (16 udostępnień spośród 61), wizyta Wojciecha Pszoniaka w Gliwicach – maj 2012 r. (7 spośród 33), zdjęcia remontu dworca PKP w Katowicach – maj 2012 r. (39 z 153), informacje o imprezach podczas Dnia Dziecka w Katowicach – maj 2012 r. (19 z 153), dni Mysłowic (w Mysłowicach) – maj 2012 r. (18 z 39), udział mieszkańców miasta w programie w TVN – maj 2012 r. (12 udostępnień spośród 13). Te informacje były także najczęściej „lubiane” przez użytkowników. W pozostałych miastach udostępnienia poszczególnych postów miały charakter jednostkowy.

Jak można zauważyć, udostępniane były informacje, które albo dotyczą faktów wyjątkowych – remont dworca PKP, będący dla mieszkańców Katowic ważnym zdarzeniem, wizyta sławnego aktora w mieście czy udział mieszkańców w programie telewizyjnym, albo dotyczą mieszkańców bezpośrednio – darmowe imprezy, w których można wziąć udział.

5. Wnioski

Badania przeprowadzone w obszarze komunikowania w mediach społecznościowych w Metropolii Silesia potwierdziły wszystkie tezy przyjęte w metodologii badań. Dokonana analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, zarówno tematyka, jak i treść postów nie jest formułowana w sposób zachęcający do dyskusji. Treść wskazuje raczej na wybór takiej tematyki, która z punktu widzenia miasta jest bezpieczna, nie dotyczy bowiem kwestii trudnych, wymagających konsultacji, nie inicjuje i nie skłania do dyskusji. Z drugiej strony to, co jest publikowane, wydaje się odpowiadać potrzebom osób, które w jakikolwiek sposób wypowiadają się na *fanpage'ach* miast – poprzez polubienie bądź skomentowanie postu¹³. Nie za-

¹³ Takie dane potwierdzają także badania korzystania z *social media* przez polskich użytkowników. Więcej informacji dostępnych tutaj: <http://www.wirtualnemedi.pl/artku/17-proc-internautow-nie-korzysta-z-portali-spolesznosciowych-nie-maja-takiej-potrzeby> [dostęp: 13.01.2013].

obserwowano w badanych miesiącach, aby treść postów dodawanych przez osoby, które z własnej inicjatywy czyniły to na tablicach należących do *fanpage'a* miasta (część miast na to pozwala), poruszały tematykę z jednej strony interesującą dla większej grupy mieszkańców, a z drugiej – angażującą do dyskusji o ważnych dla miasta sprawach. Może być i tak, że posty „niewygodne” z punktu widzenia władz są z tablicy usuwane, więc także nie zostały uwzględnione w przedmiotowej analizie. Znamienne jednak jest to, co „lubią”, co udostępniają i co komentują użytkownicy *fanpage'ów* – informacje użyteczne z punktu widzenia mieszkańców, jak np. o dostępie do darmowych imprez albo o wyjątkowych wydarzeniach związanych z miastem lub jego mieszkańcami.

Drugim nasuwającym się wnioskiem jest wspomniany już wcześniej dobór tematyki i świadome, jak należy sądzić, pomijanie zagadnień związanych z szeroko rozumianą polityką lokalną. To powoduje, że tablice na *fanpage'ach* stają się w istocie narzędziem propagandy i próbą promocji miasta, nie zaś narzędziem wykorzystywanym w procesie komunikowania, chociaż istota mediów społecznościowych na to wskazuje. Treść postów, która koncentruje się na kulturalnych walorach miast (imprezy, miejsca, gdzie można ciekawie spędzić czas itd.), sukcesach sportowych czy – sporadycznie – realizowanych lub zakończonych inwestycjach, wskazuje dość jednoznacznie na fakt, że miasta traktują *fanpage* na Facebooku jak tablicę ogłoszeń, nie zaś kanał komunikowania się z lokalną społecznością. Z drugiej strony, jeśli zestawimy publikowane treści z wiedzą, kto w miastach odpowiada za obsługę mediów społecznościowych (najczęściej są to Wydziały Promocji), łatwo zrozumieć taką zawartość.

Kolejny wniosek, który potwierdza wykorzystanie *fanpage'a* do działań promocyjnych oraz w charakterze wspomnianej tablicy ogłoszeń, dotyczy udziału w dyskusjach, które toczą się pod opublikowanymi postami – jest on sporadyczny albo w ogóle nie ma miejsca.

Następny wniosek to nacechowanie postów, które w badanych okresach zostały opublikowane. Są one dwojakiego rodzaju – mają zdecydowanie pozytywny charakter (promują miasto, osiągnięcia władz, czasami też mieszkańców) al-

bo zupełnie obojętny – informacyjny (tablica ogłoszeń). Analiza nie wskazała na publikowanie informacji dot. trudności czy nieudanych przedsięwzięć, których przyczyny chciano by wyjaśnić mieszkańcom. Politykę informacyjną, realizowaną w taki sposób, można określić mianem propagandy, która pomija zagadnienia niełatwe czy kontrowersyjne, ograniczając się wyłącznie do spontanicznego przekazywania treści pozytywnych. Nowe media i komunikowanie sieciowe, jak wskazuje Dobek-Ostrowska, stworzyły nowe możliwości propagandy zapośredniczonej – jako kanału przekazu treści propagandowych, ale także nowych możliwości formułowania przekazu: propaganda wizualna – informacje przekazywane na *fanpage'ach* miast w postaci zdjęć, stanowiących samodzielną treść postów, oraz propaganda audiowizualna – udostępnianie filmów, spotów, angażujących wzrok i słuch użytkowników (Dobek-Ostrowska 2012, s. 202 i nast.). Media społecznościowe nie są wykorzystywane do dialogu i konsultacji społecznych, choć ich immanentną cechą, co podkreślono we wstępie, jest interaktywność, która zmierza do zaangażowania użytkowników w proces komunikowania.

Kolejny z wniosków potwierdza, że komunikacja miast prowadzona na ich *fanpage'ach* nie ma dla mieszkańców istotnego znaczenia. Wynika to z niskiego udziału w komentowaniu i udostępnianiu informacji tam zamieszczanych przez zainteresowanych na swoich profilach. Nawet osoby, które „lubią” albo sporadycznie komentują posty opublikowane na *fanpage'u* miasta, nie uznają ich za wystarczająco ważne czy interesujące, aby udostępnić je na własnym profilu i poddać pod dyskusję własnym znajomym.

Komunikowanie w mediach społecznościowych, z których korzystają miasta, jest realizowane nieregularnie, co wykazały badania, porównując dwa wybrane miesiące w kolejnych latach.

Żadne z miast biorących udział w badaniu ankietowym nie wskazało, że realizuje działania komunikacyjne w sieci (podobnie prezydenci tychże miast, prowadzący oficjalną komunikację z wykorzystaniem mediów społecznościowych) na podstawie opracowanej strategii, która obejmowałaby cele komunikacji, zasady jej prowadzenia i udziału w dialogu oraz uzasadnienie doboru tematyki.

Badanie wykorzystania oficjalnych profili albo *fanpage'ów* prezydentów miast wskazało z kolei brak standardów w prowadzeniu procesów komunikowania się kilku z przedstawicieli władz z lokalną społecznością – wykorzystywanie oficjalnego konta prezydenta miasta na Facebooku w kampanii wyborczej, brak tożsamości pomiędzy nadawcą deklarowanym a nadawcą rzeczywistym oraz komunikowanie się z wykorzystaniem prywatnego konta.

Reasumując powyższą analizę i zestawiając dane pozyskane w tym badaniu z danymi pochodzącymi z wcześniej zrealizowanych i opublikowanych badań (Piechota 2012), można wykazać, że zarówno w przypadku *fanpage'ów* miast, jak i prezydentów nie stworzono płaszczyzny dialogu ze społecznością. Badane ośrodki traktują *fanpage* na Facebooku jako miejsce promocji i propagandy. Nie wykorzystują go natomiast jako „nowej agory” – miejsca spotkań, rozmów, wymiany opinii i konstruktywnej krytyki spraw dotyczących lokalnej społeczności. A jak twierdzi Kaja Tampere, komunikacja dzięki mediom społecznościowym, w tym także dzięki Facebookowi, może wpływać na wzrost poziomu zaufania społecznego wśród lokalnej społeczności, o ile są to działania komunikacyjne, a nie tylko informacyjne (Tampere 2011, s. 49–61). Budowanie sieci zaufania, jako jednego z warunków niezbędnych do rozwoju demokracji w przyszłości i zmian stosunków pomiędzy polityką publiczną a społeczeństwem, podkreśla także Charles Tilly (2008, s. 250). Można zaobserwować, że mieszkańcy bezpośrednio, poprzez swoich liderów, dzięki aktywności organizacji pozarządowych czy grup nieformalnych tworzą samodzielnie przestrzeń w sieci, w której prowadzą dyskusje, spierają się o wizje zmian i rozwoju miast. Dzieje się to jednak poza sferą publiczną, obok funkcjonowania komunikowania prowadzonego w sieci przez prezydentów czy administrację miasta. Istnienie takich wydzielonych płaszczyzn komunikacji wywołuje często skutki w postaci zamykania się poszczególnych grup na interakcje pomiędzy sobą, częstsze podkreślanie antagonizmów niż dążenie do porozumienia i uwzględniania odmiennych idei w procesie decyzyjnym.

Badania przeprowadzone w miastach Metropolii Silesia w powiązaniu z publikowanymi okresowo danymi odnośnie do wieku osób, któ-

re korzystają w Polsce z mediów społecznościowych, wykazały, że miasta te dostosowują treść komunikacji do wieku użytkowników (ujawniono to także w celach komunikowania – kontakt z młodymi ludźmi). Tymczasem analiza przeprowadzona w kilkunastu krajach¹⁴ ujawniła, że w Polsce tylko 8% społeczeństwa w wieku powyżej 50 lat korzysta z mediów społecznościowych (dla porównania, np. w Czechach – 25%, w Hiszpanii – 24%, w Wielkiej Brytanii – 22%, w Rosji – 20%, a w Egipcie – 18%). We wszystkich tych krajach wyższy jest także procentowy udział w zakresie korzystania z mediów społecznościowych osób w przedziale wieku 30–49 lat.

Cytowane badania prezentują też aktywność użytkowników w mediach społecznościowych w zakresie polityki. I tak, tylko 19% polskich respondentów deklaruje zainteresowanie tą tematyką podczas korzystania z mediów społecznościowych (mniej odnotowano tylko we Francji – 18%), podczas gdy aktywnych w tej sferze jest 34% Hiszpanów, 27% Czechów, 31% Rosjan, 64% Egipcjan oraz 30% Brytyjczyków. To oznacza, że media społecznościowe w Polsce są zdominowane przez inną tematykę, niezwiązaną z polityką, korzystają z nich głównie ludzie młodzi, i to zgodnie z ich potencjalnymi oczekiwaniami tworzony jest контент tychże mediów. Zastanawiać może jednak to, na ile zawartość mediów społecznościowych wpływa na zainteresowanie osób starszych. Inaczej mówiąc, na ile to, co jest tam publikowane, powoduje, że wraz z postępującym wiekiem obywatele nie znajdują w nich tematyki odpowiedniej czy interesującej dla siebie albo też skłaniającej do wejścia w interakcję i udziału w dyskusji. Annika Bergström zwraca uwagę na to, że w Szwecji także bardziej zaangażowane w komunikację polityczną z wykorzystaniem mediów społecznościowych są osoby młode. Aby pozyskać do procesów komunikacji osoby w średnim wieku, dobrze wykształcone, należałoby jej zdaniem zmienić zawartość przekazów, gdyż dla takich ludzi nadal bardziej przekonujące są komunikaty dostarczane za pomocą innych kanałów, kojarzonych z instytucjonalną polityką (Bergström 2011, s. 241–258).

¹⁴ Zob. <http://www.wirtualnemedi.pl/artukul/portale-spolesnosciove-popularne-na-calym-swiecie> [dostęp: 13.01.2013].

Reasumując powyższe wnioski i ich interpretację, należy powiedzieć, że *social media*, w tym serwisy społecznościowe takie jak Facebook, stanowią nowe wyzwanie w procesach komunikacji, również lokalnej, które z czasem zmieni paradygmat procesów komunikowania, przechodząc od propagandy do komunikowania symetrycznego. Media społecznościowe stają coraz istotniejszym narzędziem komunikowania, czego dowodzi fakt ich uruchamiania przez miasta (choć obecnie można to uznać bardziej za efekt naśladownictwa niż świadomego budowania procesów komunikacji na poziomie lokalnym). Do prawidłowego wykorzystania mediów społecznościowych wymagane są: znajomość specyfiki korzystania z nich – zrozumienie, po co i w jaki sposób funkcjonują; odmienne zorganizowanie pracy i zarządzania procesami komunikowania w strukturach miast – badania wskazały, że żadne z obserwowanych miast nie ma powołanych struktur, nawet w ramach reorganizacji, które odpowiadałyby za prowadzenie komunikowania w sieci; robią to pracownicy biur prasowych lub jednostek promocji w ramach dodatkowych obowiązków; otwarcie procesów komunikowania się na sprawy kontrowersyjne, podlegające konsultacjom społecznym, tak aby korzystając z mediów społecznościowych, wyjaśniać decyzje i prezentować argumenty.

Efektywne wykorzystanie mediów społecznościowych w procesie komunikowania się z mieszkańcami może być również efektem nacisków samych użytkowników na zmianę kontentu *fanpage'ów* miast i prezydentów. Zaangażowanie użytkowników w procesy komunikowania, a nie tylko konsumpcja treści promocyjnych i propagandowych publikowanych na *fanpage'ach* miast, może wywołać zmiany zarówno w zawartości zamieszczanych treści, jak i w samym podejściu do procesu komunikowania się – od publikacji do zaangażowania w dyskusję o mieście. Tym bardziej, że jak podkreśla Castells, w przypadku „masowej komunikacji zindywidualizowanej” nie można mówić już o publiczności w taki sam sposób, jak w przypadku mediów tradycyjnych. Publiczność w komunikacji sieciowej jest aktywna, obecna, zaangażowana, nie tylko nastawiona na oglądanie (Castells 2013, s. 74–75). Tym samym rosnący poziom kompetencji komunikacyjnych mieszkańców miast będzie wymusza-

zmianę podejścia do procesów komunikowania się w sieci przez lokalnych polityków i ich administracje.

Bibliografia

- Babbie E. (2004). *Badania społeczne w praktyce*, przekł. W. Betkiewicz. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bailey Guedes O., Cammaerts B., Carpenter N. (2012). *Media alternatywne*, przekł. A. Gąsior--Niemiec. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Barney D. (2008). *Spółeczeństwo sieci*, przekł. M. Fronia. Warszawa: Wydawnictwo Sic.
- Bergström A. (2011). „Social media in campaigning – citizens and politicians in the 2010 Swedish election”, *Central European Journal of Communication*, t. 4, nr 2(7).
- Castells M. (2009). *Siła tożsamości*, przekł. S. Szymański. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Castells M. (2010). *Spółeczeństwo sieci*, przekł. M. Marody. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Castells M. (2013). *Władza komunikacji*, przekł. J. Jedliński, P. Tomanek. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dobek-Ostrowska B. (2012). *Komunikowanie polityczne i publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dombrowsky D. (2012). „Constructing identity on social networks. An analysis of competences of communication constituted on Facebook.com”, *Central European Journal of Communication*, t. 1, nr 8.
- Kaplan A., Haenlein M. (2010). „Users of the world, unite! The challenges and opportunities of social media”, *Business Horizons*, t. 53, nr 1.
- Lievrouw L.A. (2012). *Media alternatywne i zaangażowanie społeczne*, przekł. M. Klimowicz. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piechota G. (2011). „Application of social media in political communication of local leaders in election processes (on the example of Facebook's use by mayors of voivodship cities in Poland in the 2010 election campaign)”, *Central European Political Studies*, nr 4.
- Piechota G. (2012). „Wykorzystanie serwisu społecznościowego Facebook w komunikacji politycznej miast Metropolii Silesia i ich prezydentów”, *Studia Medioznawcze*, t. 1, nr 48.

- Piechota G., Kaczmarek-Śliwińska M. (2012). „Priorytety promocji polskich miast na prawach powiatu w kontekście realizacji działań promocyjnych i wykorzystania governance w samorządzie”, *Marketing i Rynek*, nr 4.
- Schulz W. (2006). *Komunikacja polityczna*, przekł. A. Kozuch. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Tampere K. (2011). „A walk in the public relations field: Theoretical discussions from a social media and network society perspective”, *Central European Journal of Communication*, t. 1, nr 6.
- Tilly Ch. (2008). *Demokracja*, przekł. M. Szczubiałka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Westling M. (2007). *Expanding the Public Sphere: The Impact of Facebook on Political Communication*. Madison: University of Wisconsin, <http://www.mendeley.com/research/expanding-the-public-sphere-the-impact-of-facebook-on-political-communication> [dostęp: 12.01.2013].

Managing of communication processes in social media by the cities of Metropolitan Association of Upper Silesia and their majors

The importance of social media used for local communication is growing. Local leaders and municipal administrations use social media for passing certain information to the local community. The subject of the article is the analysis of how some mayors and their administrations communicate with local communities, what goals they want to achieve using selected communication channels and what information they publish in social media. The analysis presented in the article was based on quantitative and qualitative research carried out in 2012 in cities of the Silesian Metropolis and among their mayors.

Keywords: social media, Facebook, political communication, local political leaders.

Wybór tekstów klasycznych

Christopher Arup

Globalny kryzys finansowy: wnioski płynące z badań nad procesami tworzenia regulacji i rządzenia z wprowadzeniem Boba Jessopa

W bieżącym wydaniu kwartalnika prezentujemy artykuł autorstwa specjalisty w dziedzinie prawa prof. Christophera Arupa poświęcony problematyce (ponownej) regulacji sektora finansowego w następstwie kryzysu, który wybuchł w USA w latach 2007–2008, objął Wielką Brytanię, Islandię oraz niektóre państwa nadbałtyckie, a następnie głównie poprzez zakażenie rozszerzył się na inne kraje świata (Arup 2008b). Stanowi on wczesną reakcję na to, co autor nazywa globalnym kryzysem finansowym. Zawiera analizę różnych wyjaśnień jego przyczyn, w tym związanych z tzw. narracją głównego nurtu, a także bardziej radykalnych, koncentrując się na kwestiach regulacji oraz odpowiedzialności społecznej firm. Autor stara się znaleźć odpowiedź na kluczowe, jego zdaniem, pytanie: czy sedno problemu tkwi w logice systemów gospodarczych, finansowych i politycznych, czy też może w kulturach elit? Jak można oczekiwać, artykuł w znacznym stopniu odzwierciedla punkt widzenia analityka prawa, Arup przyznaje jednak, że ważną rolę w ujawnianiu źródeł „skandalicznych problemów” powstających podczas interakcji złożonych systemów z różnymi przestrzennymi i czasowymi horyzontami działania ma do odegrania podejście transdyscyplinarne.

Christopher Arup urodził się w Australii w 1949 r. W 1973 r. otrzymał dyplom licencjata prawa na Uniwersytecie w Melbourne, a pięć lat później na Uniwersytecie Monash ukończył studia magisterskie w tej samej dziedzinie. Od wielu lat prowadzi praktykę adwokacką. W Sądzie Najwyższego australijskiego stanu Wiktorii występował w charakterze adwokata i radcy prawnego. W 2006 r. uzyskał tytuł doktora praw na Uniwersytecie Griffith. Piastował kolejno stanowiska rektora wydziału prawa, najpierw na Uniwersytecie La Trobe, a następnie na Uniwersytecie Wiktorii. Obecnie jest profesorem zwyczajnym Uniwersytetu Monash. Pracował w charakterze konsultanta i dyrektora projektów dla takich organizacji, jak OECD, Commonwealth Attorney-General's Department, Victorian WorkCover Authority, New South Wales Professional Standards Council, Victorian Auditor-General oraz Brotherhood of St. Laurence. Obecnie piastuje stanowisko głównego badacza w realizowanym przez Australijską Radę Badań Naukowych projekcie mającym na celu ograniczenie emisji związków węgla (Carbon Offsets: Regulation for Success).

Christopher Arup zajmuje się przede wszystkim problematyką prawnych aspektów innowacji (szczególnie własności intelektualnej), handlu zagranicznego i inwestycji, regulacji usług finansowych, prawa pracy i rynków pracy, odškodowań za uszczerbek na zdrowiu, prawa cywilnego oraz kwestii związanych z rynkami. Opublikował dwie książki: *Innovation, Law and Policy* (2000) i *The World Trade Organization Knowledge Agreements* (2008c). Współredagował kilka prac zbiorowych, w tym *Intellectual Property Policy Reform: Fostering Innovation and Development* (wraz z Davidem Wishartem, 2007) i *Labour Law and Labour Market Regulation* (wraz z Williamem van Caenegemem, 2009). Krótki, lecz reprezentatywny wykaz publikacji Christophera Arupa zamieszczono w bibliografii na końcu niniejszego wprowadzenia.

Prezentowany artykuł odzwierciedla szeroki zakres zainteresowań autora (choć najczęściej analizowanych z punktu widzenia prawa) oraz złożoność zjawiska zwanego globalnym kryzysem finansowym. Warto przypomnieć, że gdy kryzys finansowy *made in USA* wybuchł w Azji Południowo-Wschodniej, nazwano go kryzysem azjatyckim (oprócz Azji, gdzie nosił nazwę kryzysu MFW), natomiast gdy kryzys *made in USA* wybuchł w USA, przyczepiono mu właśnie etykietę globalnego kryzysu finansowego. Oba określenia stanowią alibi dla neoliberalnych polityk o charakterze deregulacyjnym, propagowanych przez gospodarce i polityczne elity w USA. Dlatego osobiście wolę nazywać go północnoatlantyckim kryzysem finansowym, co eksponuje rolę neoliberalizmu w USA, Islandii (środkowy Atlantyk) i w Wielkiej Brytanii – gospodarkach, które jako pierwsze najsilniej odczuły ten kryzys. Należy także zaakcentować, o czym wspomina autor na końcu artykułu, że kryzys finansowy w mniejszym stopniu zagraża globalnemu porządkowi niż kryzys związany ze środowiskiem naturalnym. Dlatego niektórzy analitycy mówią raczej o potrójnym kryzysie: finansowym, żywnościowo-energetycznym oraz związanym ze środowiskiem naturalnym, zauważając, że wysiłki zmierzające do przywrócenia wzrostu gospodarczego po kryzysie finansowym w rzeczywistości zaostrzają przebieg

poważniejszych (choć na krótszą metę mniej dolegliwych) kryzysów w dziedzinie produkcji żywności, energii oraz ochrony środowiska naturalnego.

Kryzys to zjawisko obiektywnie określone, lecz subiektywnie niedookreślone. Ma liczne przyczyny (z których kilka poddano analizie w artykule), lecz odpowiedzi na niego nigdy nie da się określić z góry. Wiele zależy od tego, jakie siły definiują charakter kryzysu w oparciu o najbardziej bezpośrednie i najlepiej widoczne objawy (zjawiska) oraz dysponują siłą umożliwiającą wysunięcie propozycji jego rozwiązania. W tym względzie Arup zwraca uwagę na zaskakujące (dla niektórych) zjawisko – kryzys dostarczył neoliberalnym elitom gospodarczym i politycznym sposobność do wzmocnienia wcześniejszych tendencji neoliberalnych poprzez dofinansowanie banków zbyt dużych, by upaść, instytucji finansowych zbyt silnie powiązanych z innymi oraz wszystkich innych, których upadek nie leżał w interesie osób odpowiedzialnych za wdrażanie działań naprawczych. Stanowi to doskonałą ilustrację aforyzmu Karla Deutscha: „Władza to brak przymusu uczenia się na własnych błędach” (Deutsch 1973, s. 111). Krótko mówiąc, wydaje się, że – jak twierdzi Arup – kryzys przysporzył znacznych korzyści nielicznym, a poważne ryzyka systemowe, które przyczyniły się do jego powstania, pozostały. Spostrzeżenie to podaje w wątpliwość możliwości sterowania systemem finansowym.

Arup argumentuje, że perspektywy regulacji wiążą się nie tylko z wewnętrzną logiką coraz bardziej skomplikowanego, zde regulowanego lub niedoregulowanego systemu finansowego – w którym deregulacja lub brak dyktowanych rozważań regulacji stanowi tyleż wynik działania sił rynkowych, co (nabytych za pieniądze) rozwiązań ustawodawczych – lecz także z bliskimi, głęboko zakorzenionymi powiązaniem między elitami gospodarczymi i politycznymi oraz z kulturą chciwości i nieodpowiedzialności, pozwalającą osobom piastującym wysokie stanowiska w instytucjach finansowych na dokonywanie oszustw oraz unikanie konsekwencji własnych działań (analizę tego rodzaju oszustw proponuje Bill Black, były amerykański regulator, zob. np. Black 2005). Po przeanalizowaniu kilku przeszkód na drodze do zreformowania kultury elit, jak również ku wprowadzaniu skutecznych regulacji do coraz bardziej nieprzejrzystego, złożonego i ponadnarodowego systemu finansowego, Arup dochodzi do pesymistycznego wniosku: jeżeli elit nie da się zachęcić do reform, demokracje powinny ograniczyć swoją zależność od rynków finansowych w takich dziedzinach, jak gospodarka mieszkaniowa, podstawowe usługi, ubezpieczenia społeczne i odnawialność zasobów środowiska.

Ten wczesny głos Arupa w debacie na temat perspektyw uniknięcia powtórzenia północnoatlantyckiego kryzysu finansowego należy uznać za wartościowy, jednak uważnemu czytelnikowi mogą się nasunąć trzy zastrzeżenia. Po pierwsze, Arup nie odróżnia pozytywnej roli instytucji finansowych, jako pośredników między oszczędzającymi i pożyczającymi, w dziedzinie zarządzania ryzykiem od ich niedawnych działań jako spekulantów finansowych w zdominowanej przez finanse gospodarce światowej (częściowo za pośrednictwem nowych, wcześniej niewypróbowanych i nieuregulowanych innowacji finansowych) oraz angażowania się w ryzykowne przedsięwzięcia (polecam zwłaszcza prace Andrew Haldane’a, ekonomisty z Banku Anglii, zob. np. Haldane 2012). Po drugie, trudno poddawać rzetelnej analizie ryzyka systemowe związane z systemem finansowym, nie mając do dyspozycji bardziej złożonej teorii pieniądza (zwłaszcza kredytu, który stanowi najważniejszą postać pieniądza we współczesnej gospodarce kapitalistycznej), co dotyczy przede wszystkim fikcyjnego kredytu i fikcyjnego kapitału (np. w postaci zsekurytyzowanych instrumentów pochodnych). W tej dziedzinie trudno przepisom prawa nadać za innowacjami w dziedzinie finansów, chociaż pesymiści niezmiennie będą utrzymywać, że instytucje finansowe ze swej natury zawsze poszukują przestrzeni nieobjętych regulacjami oraz innowacji jeszcze im niepodlegających. I po trzecie, należałoby zapytać, czy tendencje krytykowane przez Arupa stanowią jedynie przygodne cechy zdominowanej przez finanse akumulacji kapitału propagowanej przez neoliberalne elity w krajach, w których zaszły neoliberalne zmiany polityki (pod tym kątem można by je porównywać z bardziej rozważnymi regulacjami makrofinansowymi wprowadzonymi np. w Kanadzie, Niemczech lub Polsce), czy też nieodłączne wyróżniki późnego kapitalizmu oporne na demokratyczną kontrolę ze względu na narastające wzajemne powiązania między elitami gospodarczymi i politycznymi mającymi wystarczające wpływy oraz środki, by finansować i wzmacniać swoją dominację. To ostatnie pytanie coraz częściej powraca w świetle pojawiających się skłonności do akceptacji autorytarnego etatyzmu w epoce „podemokratycznej” (zob. Poulantzas 1978; Crouch 2004). Moim zdaniem to bardzo istotna kwestia dla wszystkich czytelników *Zarządzania Publicznego*.

Bob Jessop (Lancaster University)

Tłumaczenie Rafał Śmietana

Lektura uzupełniająca

Arup C. (2000). *The New World Trade Organization Agreements: Globalizing Law Through Services and Intellectual Property*. Cambridge: Cambridge University Press.

Arup C. (2004). „TRIPS: Across the global field of intellectual property”, *European Intellectual Property Review*, t. 26, nr 1, s. 7–16.

Arup C. (2008a). „Employee inventions: Labour law meets intellectual property”, *Australian Journal of Labour Law*, t. 21, nr 2, s. 208–220.

Arup C. (2008b). „The Global Financial Crisis: learning from regulatory and governance studies”, *Law & Policy*, t. 32, nr 3, s. 363–381.

Arup C. (2008c). *The World Trade Organization Knowledge Agreements*. Cambridge: Cambridge University Press

Arup C. (2011). „Intellectual property and international trade: securing and sharing the benefits”, w: K. Bowrey, M. Handler, D. Nicol (red.), *Emerging Challenges in Intellectual Property*, Melbourne: Oxford University Press, s. 202–217.

Arup C. (2012). „What/whose knowledge? Restraints of trade and concepts of knowledge”, *Melbourne University Law Review*, t. 36, nr 2, s. 369–414.

Arup C., van Caenegem W. (red.) (2009). *Intellectual Property Policy Reform: Fostering Innovation and Development*, Cheltenham–Northampton: Edward Elgar.

Arup C., Wishart D. (red.) (2002). *Competition Policy with Legal Form: Reviewing Australian and Overseas Experience*, Annandale NSW: The Federation Press.

Black W.K. (2005). „When fragile becomes friable: endemic control fraud as a cause of economic stagnation and collapse”, IDEAS Workshop on Financial Crime and Fragility under Financial Globalization Delhi, India December 19–20.

Crouch C. (2004). *Post-Democracy*. Cambridge: Polity.

Deutsch K.W. (1973). *The Nerves of Government*. New York: Free Press.

Haldane A. (2012). „The Doom Loop”, *London Review of Books*, t. 34, nr 4, s. 21–22.

Poulantzas N. (1978). *L'État, le pouvoir, le socialisme*. Paris: Presses Universitaires de France.

Christopher Arup

Globalny kryzys finansowy: wnioski płynące z badań nad procesami tworzenia regulacji i rządzenia¹

W swoim artykule Christopher Arup analizuje wyniki badań nad procesami tworzenia regulacji, rządzenia oraz nad wpływami wielkich korporacji na światową gospodarkę przed globalnym kryzysem finansowym i podczas jego trwania. Autor podkreśla konieczność wypracowania szerszej demokratycznej kontroli nad zasobami finansowymi przy jednoczesnym ograniczeniu uzależnienia od kapitalizmu ściśle finansowego takich dziedzin, jak najważniejsze rodzaje usług, ubezpieczenia społeczne i ochrona środowiska naturalnego.

Słowa kluczowe: globalny kryzys finansowy, odpowiedzialność, kontrola, finanse.

Badania nad procesami tworzenia regulacji i rządzenia pomagają precyzyjnie określić ośrodki dysponujące wpływami oraz ponoszące odpowiedzialność za decyzje podejmowane przed globalnym kryzysem finansowym i podczas jego trwania. W niniejszym artykule przedstawiam argumenty przemawiające za tezą, że władze korporacyjne i państwowe w takich ośrodkach, jak Nowy Jork lub Londyn współpracowały ze sobą w celu kształtowania regulacji oraz że ich wpływy rozciągnęły się następnie na cały świat. Odpowiedzialność za regulacje w czasach kryzysu ma w znacznym stopniu charakter systemowy, a nie narzucony odgórnie. Jednak systemy powinny być zakorzenione w kulturze elit zamieszkujących konkretną przestrzeń oraz działających w określonych społecznościach przynajmniej w takim samym stopniu, jak w ekonomice rynków czy działaniach dla dobra firm. Tego rodzaju odpowiedzialność ma jednak swoje granice, dlatego powinna istnieć szersza demokratyczna kontrola nad finansami i mniejsza zależność od rynków finansowych w zakresie podstawowych

Christopher Arup – profesor na Wydziale Biznesu i Ekonomii Uniwersytetu Monash w Melbourne, Australia. Chris Arup, Department of Business Law, Faculty of Business and Economics, Monash University, PO Box 197, Caulfield East. Victoria. Australia 3145; tel. +61 3 9903 1026; e-mail: christopher.arup@buseco.monash.edu.au.

¹ Przełożył Rafał Śmietana.

usług, ubezpieczeń społecznych i ochrony środowiska naturalnego.

Globalny kryzys finansowy okazał się niszczącością siłą ujawniającą niestabilność gospodarki światowej. Kryzys ten nie tylko przyniósł znaczne korzyści pewnym grupom ludzi, lecz także wykazał, że poważne czynniki ryzyka pozostają na stałe wpisane w system (Międzynarodowy Fundusz Walutowy 2009). Jednak dzięki niemu zwróciliśmy uwagę na wiele istotnych problemów, z których zasadniczo najpoważniejszym wydaje się sterowalność systemem finansowym. W jaki sposób wyniki badań nad procesami powstawania regulacji i rządzenia mogą pomóc twórcom polityk oraz obywatelom w znajdowaniu rozwiązań dla tego rodzaju kwestii systemowych?² Niniejszy artykuł, którego zarys powstał na wczesnych etapach kryzysu, analizuje omawiany problem nieco głębiej i sugeruje przy-

² Niniejszy artykuł zainspirowała minidyskusja plenarna *Law and Society Association*, która odbyła się w 2009 r. Jej uczestników poproszono o zastanowienie się nad podziałem wpływów między korporacjami i państwem w następstwie globalnego kryzysu finansowego: „W wyniku skandali, takich jak bankructwo Enronu, i załamania się rynku drugich kredytów hipotecznych, w dyskusji padną pytania na temat powstawania autoregulacji i regulacji prywatnych, deficytu odpowiedzialności, przydatności ‘nowego rządu’ do rozwiązywania problemów kryzysu partycypacji obywatelskiej, demokracji i rosnących nierówności” (*Law and Society Association* 2009, s. 75).

datność tego rodzaju badań dla kształtowania odpowiedzi na sytuacje kryzysowe.

Wyjściowe założenie przyjęte w tym artykule nie jest niczym nowym: perspektywy i szanse reformowania regulacji można ocenić dopiero po zlokalizowaniu ośrodków wpływów i odpowiedzialności w granicach systemu finansowego. Władze państwowe często współpracują z władzami korporacji, dlatego musimy rozważyć kwestię, czy reakcje na kryzys odzwierciedlają ten układ sił na tyle precyzyjnie, by umożliwić faktyczne reformy regulacji w dziedzinie finansów. Uważam, że kultury elit są równie ważne dla takiego rodzaju reform, jak ekonomika rynków. Prezentowana praca ma raczej pesymistyczny wydźwięk – jeżeli nie uda się zreformować kultury rządzących elit, demokracje powinny ograniczyć swoją zależność od rynków finansowych w dziedzinie gospodarki mieszkaniowej, podstawowych usług, ubezpieczeń społecznych oraz zapewniania odnawialności zasobów środowiska.

1. Lokalizacja źródeł wpływów

W pierwszej części artykułu proponuję przełączyć sposobów myślenia o możliwościach regulowania systemów finansowych. Najnowsze teorie regulacji i rządzenia mogą nam pomóc zlokalizować źródła wpływów wśród korporacji oraz państw. Wykorzystując narzędzia proponowane przez te teorie, analizuję najpierw doświadczenia płynące z procesu wprowadzania regulacji w dużym centrum finansowym, jakim niewątpliwie jest Nowy Jork, a następnie omawiam sposoby, za których pośrednictwem jego wpływy objęły swoim zasięgiem cały świat.

1.1. Wyniki badań nad procesami tworzenia regulacji i rządzenia

Definiując regulacje jako zdolność do wpływania na działania innych (Baldwin, Cave 1999), możemy stwierdzić, że w regulowaniu systemu finansowego uczestniczy wielu aktorów. Dlatego za globalny kryzys finansowy odpowiada wielu różnych ludzi, w tym bankierzy, menedżerowie funduszy inwestycyjnych, inwestorzy,

sprzedawcy, doradcy, właściciele nieruchomości, konsumenci, ekonomiści, dziennikarze, politycy i urzędnicy państwowi. Badania nad regulacjami zwracają uwagę na współdziałanie aktorów indywidualnych i instytucji publicznych w procesie tworzenia regulacji, kreśląc mapy wszystkich kierunków ich oddziaływania oraz charakteryzując różnorodność form przez nie przyjmowanych (Picciotto 2008; Scott 2009).

Teorie obejmujące tak dużą różnorodność aktorów i wzajemnych relacji, mają znaczną wartość pogładową. Nie ma w tym niczego dziwnego, wszak pierwsze zadanie naukowców polega na tym, by próbować zrozumieć interesujące ich zjawiska. Jednak tego rodzaju pluralizm niekoniecznie wyjaśnia, jak rozkładają się te wpływy pomiędzy istotnych aktorów oraz łączące ich relacje. Mając do dyspozycji tak obszerne ramy analityczne, bardzo chcielibyśmy uznać wpływy za zdecentralizowane i przenoszalne. Promując odpowiedzialność, twórcy polityk muszą uchwycić złożoność i zmienność wpływów na rynkach finansowych, by zogniskować presję na tych elementach, w których będzie najskuteczniejsza – czyli tam, gdzie najbardziej się liczy (Braithwaite 2009). Powinniśmy unikać teorii spiskowych, jednocześnie zachowując gotowość do pociągania pewnych osób do odpowiedzialności za ich postępowanie, przynajmniej nominalnie.

Wypracowane przez nową teorię rządzenia (King 2008) pojęcie „węzła” (*node*) pomaga zrozumieć proces kształtowania się wpływów i ich wykorzystywanie w kluczowych elementach systemu. Struktura węzłów odgrywa przy tym ważną rolę, gdyż sposób ich ukształtowania najprawdopodobniej faworyzuje pewnych aktorów (Shaffer 2004). Mimo to omawiana teoria ma charakter dynamiczny. Zdolność wywierania wpływów przypisuje się podmiotom i podejmowanym przez nie działaniom – siłę idei i pertraktacji – więc wyniki działań mogą ulegać zmianom, co dotyczy także przekształceń struktur i kultur (Sell 2003). Właśnie dlatego kryzys może odgrywać rolę katalizatora zmian.

Uważam, że spostrzeżenie to odgrywa decydującą rolę w ocenie perspektyw reform systemów finansowych. Za szczególnie istotne w tym kontekście wypada uznać pojęcie metaregulacji – to znaczy, że aktorów pełniących najważniejsze funkcje w systemie można zachęcać do my-

ślenia o konsekwencjach ich własnych działań dla innych (zob. Parker 2002). Jeżeli więc celem regulacji jest zaszczerpienie odpowiedzialności społecznej, należy stosować inteligentne regulacje z wykorzystaniem tzw. technik miękkich, opartych na refleksji, w celu zyskania poparcia ze strony wpływowych aktorów. Powiązania wpływów korporacyjnych i władzy państwowej niekoniecznie muszą być czymś negatywnym.

Należy jednak zadać pytanie, czy rzeczywistość regulacje oparte na rządzeniu lub systemach dają nam tego rodzaju możliwości (Santos, Rodriguez-Garavito 2005). Tak się dziwnie składa, że niektórzy ludzie najczęściej bywają adresatami regulacji, podczas gdy inni korzystają ze swobód i prerogatyw gwarantowanych przez te same rozwiązania prawne. Nie można więc wykluczyć, że osoby mające wpływy nie zamierzają brać odpowiedzialności za regulacje ani przyczyniać się do ich koordynacji, chyba że w wyjątkowych sytuacjach lub na krótką metę, gdy przeliczą się z siłami i narażą na szwank własne interesy. Mimo iż kryzys destabilizuje, może także stanowić dla tych grup sposobność do odniesienia korzyści kosztem innych (Harvey 2006). Na pierwszy rzut oka globalny kryzys finansowy wydaje się właśnie takim wydarzeniem.

1.2. Wpływy korporacji i państwa w USA

Jak wyglądała struktura wpływów w okresie przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego, zwłaszcza w centrum finansowym, za jaki trzeba uznać Nowy Jork? W tym podrozdziale argumentuję, że korporacje i państwo działały ręką w rękę. W przeciwieństwie do tego, co sugeruje wielu komentatorów, polityki neoliberalne wcale nie prowadziły do deregulacji, ograniczania władzy państwa ani zmniejszania zasięgu wpływów korporacji. Wręcz przeciwnie, wpływy korporacji i władz państwowych splotły się w jedno w centrach finansowych, takich jak Nowy Jork, a następnie zostały narzucone innym częściom świata. Znaczną rolę odegrały nie tylko dominujące wtedy poglądy, np. hipoteza efektywności rynków, lecz także interesy potężnych graczy rynkowych odnoszących znaczne korzyści ze zmian konfiguracji wpływów w skali globalnej.

Dominująca narracja na temat globalnego kryzysu finansowego przedstawia go jako skutek deregulacji, jako zjawisko w dużej mierze spowodowane wyborami dokonywanymi przez rządzących z krajów angloamerykańskiego obszaru kulturowego, w którym państwo ogranicza nadzór nad działalnością rynków finansowych i uczestniczących w nich graczy. Obecnie kryzys kreuje perspektywy dla ponownego wprowadzenia regulacji. Nieco prowokująco Leo Panitch i Martijn Konings (2009) opisują to jako mit – część zjawiska, które Slavoj Žižek (2009) nazywa walką o interpretację wydarzeń. Komentatorzy neoliberalni utrzymują, że deregulacja po prostu poszła trochę za daleko, więc teraz dzięki lepszemu zrozumieniu pewnych mechanizmów będziemy mogli je precyzyjnie dostroić, co z kolei powściągnie wybryki i zaradzi niepowodzeniom finansistów.

Jak to zwykle bywa, sytuacja jest trochę bardziej skomplikowana, niż utrzymują zwolennicy dominującej narracji (zob. Pistor, Milhaupt 2008). Mimo niewątpliwych zalet, badania nad regulacjami i nowym rządzeniem bagatelizują rozgraniczenie między tym, co społeczne, a tym, co prywatne (Scott 2009). Teoria ta uznaje, że prawo odgrywa rolę w budowie i legitymizowaniu rynków (Bordieu 2006), a nie tylko w ograniczaniu ich działania. Rynki nie pochodzą z ery „przedspołecznej”. Nie są zjawiskiem przyrody, w którego działanie ingeruje prawo i inne rodzaje regulacji. Stwierdzenie to jest szczególnie prawdziwe w odniesieniu do rynków finansowych i tzw. papierów wartościowych (Huault, Rainelli-Le Montagner 2009).

Trzeba przyznać, że między państwem i korporacjami zaistniał pewien impas ze względu na stosowane przez banki strategie mające na celu uniknięcie przestrzegania przepisów dotyczących ogólnie rzecz biorąc minimalnych rezerw kapitałowych. W USA korporacje z powodzeniem naciskały na Kongres i na administrację prezydenta Busha, starając się o uchylenie ustawy Glassa-Steagalla (m.in. przewidującej zakaz łączenia przez banki działalności komercyjnej z bankowością inwestycyjną) oraz o zniesienie ograniczeń dotyczących upadłości. Banki oraz inne instytucje finansowe zyskały większą swobodę działania, wykorzystując fakt, że pewne rodzaje ich działalności nie musiały spełniać

wymagań wypłacalności. Instytucje te mogły błyskawicznie przesuwac środki między rynkami, znacznie zwiększając ich nieprzewidywalność i przyczyniając się do wzrostu ryzyka. Doprowadziło to do sytuacji, w której produkty objęte regulacjami przepakowywano na nowo i usuwano z zapisów transakcji.

Finansiści wprowadzali także „innowacje” – nowe instrumenty, których celem było przeniesienie ryzyka na inne podmioty. Dzięki temu zyskali nadmierną pewność siebie, która doprowadziła do znaczącego uaktywnienia działalności kredytowej. Sekurytyzacja i zabezpieczone obligacje dłużne (*collateralized debt obligations* – CDO) umożliwiły przenoszenie ryzyka niedotrzymania zobowiązań kredytowych z tytułu np. kredytów hipotecznych podwyższonego ryzyka (*subprime mortgages*) na inne podmioty (zależnie od warunków wykupu). Tego rodzaju instrumenty pochodne stworzyły podstawy rynków wtórnych i dalszych (np. rynki pochodne instrumentów CDO, zob. Tett 2009). Zakres stosowania instrumentów pochodnych, używanych początkowo do zabezpieczania się (*hedging*) przed wahaniami cen towarów, znacznie wzrósł, umożliwiając grę na wzrost lub spadek cen dowolnego, dającego się wycenić, dobra. W ten sposób powstały rynki wtórne papierów, takich jak instrumenty pochodne służące do przenoszenia ryzyka kredytowego (*credit default swaps* – CDS). Za pośrednictwem tych narzędzi banki nie tylko przyciągały nowych inwestorów, lecz także stworzyły system banków-cieni i spółek zależnych do zadań specjalnych (*special purpose entities*), jak np. strukturyzowane fundusze inwestycyjne, w celu pozbycia się i przeniesienia ryzykownych „aktywów” do innych jednostek. Liczba funduszy hedgingowych gwałtownie rosła, przy czym większość zarządzanych przez nie środków wędrowała do rajów podatkowych. Bardzo szeroko interpretowano przepisy dotyczące różnych form prawnych działania firm, zwłaszcza korporacji i trustu. Przykładowo, bank Lehman Brothers posługiwał się 2985 organizacjami zależnymi.

Tego rodzaju ryzykowne praktyki nie umknęły uwadze regulatorów. Obrót pewnymi produktami znajdował się pod nadzorem instytucji publicznych. Dysponowały one także uprawnieniami do badania nowszych instrumentów, lecz podjęto brzemiennie w skutki decyzje ze-

zwalające bankom na nadzorowanie własnej działalności. Niektórym z tych decyzji nadano kształt ustawowy. Ustawę o modernizacji rynku instrumentów pochodnych (*Commodity Futures Modernization Act*) z 2000 r. pilotowały w Kongresie Republican Bank oraz przewodniczący Komisji Finansów Phil Gramm. Ustawa została przyjęta przez administrację Billa Clintona pod koniec jego drugiej kadencji (Stiglitz 2009). Jedną z przyczyn jej przyjęcia była wiara w wolny rynek, lecz nie można nie wspomnieć o uzależnieniu amerykańskich polityków od środków otrzymywanych od korporacji (Talbot 2009).

Przekonawszy urzędników agencji nadzorujących, że potrafią samodzielnie zarządzać ryzykiem, finansiści uzyskali ponadto zezwolenia administracyjne na podejmowanie tego rodzaju działalności. Niektóre decyzje, zwłaszcza te ujawnione już po wybuchu kryzysu, podjęto podczas rozmów o charakterze nieformalnym. Urzędnicy federalni spotykali się w weekendy z dyrektorami banków w Nowym Jorku w celu wypracowywania rozwiązań dotyczących rynków finansowych (Tett 2009; Cohan 2009). Jeżeli tego rodzaju kontakty wydają się czymś nadzwyczajnym, co można powiedzieć o przypadkach współpracy w okresie wykluwania się kryzysu? Za przykład współpracy obu stron niech posłuży decyzja podjęta przez Federalną Komisję Papierów Wartościowych i Giełdy (*Federal Securities and Exchange Commission* – SEC) z 2004 r. zezwalająca bankom na znaczne zwiększanie dźwigni finansowej (tzw. lewarowania), co obniżało tym samym poziom obowiązkowych rezerw kapitałowych na pokrycie ewentualnych strat na rynku obligacji dłużnych CDO (Tett 2009; Taibbi 2009a). Wydaje się, że regulatorów bardzo niewiele nauczył wstrząs finansowy spowodowany bankructwem funduszu *Long-Term Capital Management* w 1999 roku (Lewis 2006), w którego zarządzie zasiadali Myron Scholes i Robert C. Merton, laureaci Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 1997 r.

Czy te wydarzenia należy określić mianem deregulacji, czy jeszcze inaczej? Moim zdaniem, globalny kryzys finansowy to przypowieść o ludziach mających decydujący głos w elitarnych instytucjach finansowych (Tett 2009) oraz o dominacji konkretnych instytucji wła-

dzy publicznej sprzyjających interesom tych elit. Niektóre agencje powołano do innych zadań (np. Urząd Nadzoru Oszczędności [*Office of Thrift Supervision*, rozwiązany w 2011 r.] i Urząd Kontroli Waluty [*Comptroller of the Currency*]). Administracja nie zadbała o racjonalizację i koordynację ich działań, jednocześnie utrudniając sprawowanie nadzoru przez władze na poziomie stanowym. Inne agencje, o większych wpływach na rynki finansowe, zwłaszcza SEC i Rada Rezerwy Federalnej (*Federal Reserve Board*), utrzymywały ściśle związki z finansistami. W wygłaszanych publicznie opiniach i komentarzach udzielali swojego błogosławieństwa wyżej wspomnianym innowacjom (zob. Stiglitz 2009).

Dlaczego tak postępowali? W USA praktyka obsadzania najważniejszych stanowisk z nominacji politycznych dała administracji prezydenta Busha sposobność do wymiany regulatorów. Zapewne jedną z przyczyn było przekonanie, że nie są już potrzebni, a efektywne rynki same podejmą właściwe decyzje. Nie można jednak wykluczyć, że w grę wchodziły nie tylko przekonania, lecz także względy materialne. Gdy administracja prezydenta Busha rozpoczęła urzędowanie, osoby o krytycznym nastawieniu do nowych rozwiązań zwalniano z pracy. Właśnie wtedy ze stanowiska zrezygnowała Brooksley Born z Komisji Nadzoru nad Rynkiem Instrumentów Pochodnych (*Commodity Futures Trading Commission*) (ibidem). Na najważniejsze stanowiska mianowano przedstawicieli regulowanej branży. Praktyka ta co prawda nie była niczym nowym, lecz w omawianym okresie nominacji dokonywano w oparciu o zupełnie inne przesłanki.

1.3. Rządzenie w skali międzynarodowej

Gdy handel instrumentami finansowymi wykracza poza granice krajów, regulatorzy napotykają na problem koordynacji działań pomiędzy różnymi jurysdykcjami. Ze względu na złożoność i zmienność przepływów kapitałowych, tego rodzaju koordynacja przysparza znacznych trudności technicznych (Picciotto, Haines 1999; Davies, Green 2008). Prace ekspertów w dziedzinie regulacji w ciągu ostatnich dwóch dekad – np. w zakresie rachunków skonsolidowanych

– okazały się niewystarczające. Ekonomia polityczna to przyczyna, dla której jurysdykcje kluczowych krajów nie chciały ze sobą współpracować. Decyzje podejmowano w oparciu o interesy finansowe, gdyż państwa starały się przyciągnąć do siebie inwestorów, w tym finansowych. Wiele krajów podejmowało wysiłki otwarcie zmierzające do ściągnięcia do siebie środków finansowych, podczas gdy kraje – dostarczyciele kapitału zaprzestały kontroli przepływów kapitałowych i uwolniły kursy wymiany walut. Obecnie napływ środków o charakterze spekulacyjnym znacznie przekracza poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych w firmy i zakłady produkcyjne. Dżin został wypuszczony z butelki.

Współdział władz państwowych w tym procederze obejmuje nie tylko tworzenie możliwości prania brudnych pieniędzy oraz uchylania się od płacenia podatków (np. niektóre państwa określane mianem bankrutów na wyspach Pacyfiku), chociaż z tych samych powodów do tych krajów przenoszono strukturyzowane fundusze inwestycyjne i fundusze hedgingowe. Niewielkie państwa starały się budować własny dobrobyt dzięki napływowi środków spekulacyjnych, oferując wysokie oprocentowanie lokat, niskie podatki, stabilność dochodów przy zachowaniu poufności inwestorów. Można do nich zaliczyć niektóre księstwa europejskie, Szwajcarię, państwa nadbałtyckie, Islandię i Republikę Irlandii.

Rządy Wielkiej Brytanii (zarówno Partii Konserwatywnej, jak i Nowej Partii Pracy) odegrały szczególnie ważną rolę we wspieraniu działalności londyńskiego City. Inwestorów kuszone niewielkimi obowiązkami regulacyjnymi, specjalnymi wizami i usługami dostępnymi tylko dla bogatych (Augar 2009). Zdaniem niektórych komentatorów, brytyjskie elity zrezygnowały z przemysłu wytwórczego i skoncentrowały się na dostarczaniu usług klasie wyższej, zmieniając Londyn w globalne centrum usług (finansowych, prawnych i medycznych) oraz handlu towarami luksusowymi. Ponadto Wielka Brytania utrzymała dość ambiwalentne kontakty z jurysdykcjami uznawanymi za raje podatkowe (Kochan 2006). Nic dziwnego, że do najpopularniejszych rajów podatkowych zaliczają się brytyjskie terytoria zależne, Wyspy Normandzkie, Małe Antyle – wyspy takie jak Antigua, Barbados, Bermudy i Kajmany (Brittain-Catlin 2005). Stały się one

oazami dla instytucji obchodzących przepisy podatkowe. Mniej więcej 80% środków, którymi zarządzają fundusze hedgingowe, zdeponowano na Kajmanach (Picciotto 2009).

Kraje, których rządy usiłowały zachować kontrolę nad przepływami kapitałowymi – zarówno wpływami, jak i wypływami – znajdowały się pod zwiększonym naciskiem zwolenników liberalizacji. USA i rządy krajów Europy Zachodniej wywierały największy wpływ na kształt polityk Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) i Banku Światowego. Organizacje te uczyniły z liberalizacji warunek udzielenia pomocy krajom azjatyckim znajdującym się w kryzysie finansowym, gdy spekulanci na skalę globalną (zwłaszcza fundusze hedgingowe) bardzo szybko wycofywali z nich zainwestowane środki. Reformy te, jak utrzymywano, były skierowane przeciwko kapitalizmowi kolesiów i skostniałej administracji (Krugman 2009). Lecz ich wpływy były znacznie szersze. Krajom tym nie pozwalamo ratować lokalnych przedsiębiorstw, co miało wiele bardzo niekorzystnych następstw społecznych (Buckley 2009). Opór (np. stanowisko przyjęte przez rząd Malezji) piętnowano jako przejaw wsteczności.

Państwa wykorzystywały swoje wpływy także poprzez zawieranie dwustronnych umów inwestycyjnych oraz zamieszczanie klauzul o ochronie inwestycji w nowych porozumieniach na temat wolnego handlu, które USA i Unia Europejska starały się zawierać z mniejszymi rozwijającymi się krajami. Umowy o wolnym handlu nieco różnią się treścią, lecz model amerykański opiera się na bardzo szerokim rozumieniu inwestycji. Wykracza on poza bezpośrednie zaangażowanie środków i obejmuje również spekulacje na rynkach finansowych (Schneiderman 2008). Podobnie jak dwustronne umowy inwestycyjne, umowy o wolnym handlu zapewniają ochronę po dokonaniu inwestycji – gwarancje uczciwego i sprawiedliwego traktowania oraz ochrony przed wywłaszczeniem. Niektóre idą dalej i przyznają także tzw. prawo *preestablishment* – wejścia lub dostępu na rynki kapitałów inwestycyjnych kraju gospodarza.

Tego rodzaju traktaty obejmują postanowienia dotyczące arbitrażu międzynarodowego, czyli prawo inwestorów do występowania bezpośrednio przeciwko państwom do międzyar-

owych trybunałów. Przed jednym z nich broni się Argentyna w pewnej liczbie spraw wynikających z reakcji tego państwa na wcześniejszy kryzys związany z zadłużeniem. Sądy polubowne debatują nad zasadami postępowania regulującymi zakres, w którym prawa inwestora, w tym prawa do ochrony, można pogodzić z prawami państw do podejmowania działań nadzwyczajnych lub wprowadzania regulacji prospołecznych. Należy jednak zaznaczyć, że umowy wielostronne między członkami Światowej Organizacji Handlu (WTO) w dużej mierze nie uwzględniają liberalizacji inwestycji, a globalna historia regulacji inwestycji obejmuje także niepowodzenie pilotowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) umów wielostronnych w dziedzinie inwestycji (MAI) (Arup 2008).

Moje badania koncentrują się na liberalizacji „handlu” za pomocą takich specjalistycznych usług, jak usługi prawne, księgowo i finansowe (ibidem). Państwa je eksportujące wybrały różne drogi prawne, w tym negocjacje w ramach Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami (GATS), WTO oraz umowy o wolnym handlu, by zachęcić kraje docelowe do liberalizacji w kwestii dostępu do swoich rynków. Rozwój globalnego kryzysu finansowego pokazał, że dostawcy usług finansowych nie tylko odpowiadają na zapotrzebowanie klientów i konsumentów, lecz także sami tworzą aktywa finansowe i obracają nimi – pełnią więc jednocześnie funkcję pośredników i głównych aktorów na rynkach.

Ekspozycja na międzynarodowe rynki finansowe wywarła także innego rodzaju presję na rządy. Zmuszano je, na przykład, do ograniczania świadczeń społecznych i prywatyzacji służb świadczących usługi publiczne w celu obniżenia deficytów budżetowych i długu publicznego. Jednocześnie liczba kredytów w krajach zachodnich, szczególnie w gospodarkach państwa strefy angloamerykańskiej, uległa znacznemu wzrostowi. Prywatne agencje ratingowe oceniające zdolność kredytową groziły obniżką notowań tym rządów, które nie wprowadzały programów oszczędnościowych. Jednocześnie te same firmy nadawały najwyższe oceny (AAA) nowym produktom finansowym, a następnie polecały je własnym klientom, co stanowiło konflikt interesów na niespotykaną dotąd skalę.

W Australii rządy stanowe faworyzowały partnerstwa publiczno-prywatne w dziedzinie transportu, produkcji i przesyłania energii oraz obiektów inżynierii wodnej nawet wtedy, gdy zaciąganie kredytów przez państwo i ogłaszanie przetargów na budowę byłoby tańsze. Finansiści zyskiwali prowizje z tytułu obsługi tego rodzaju przedsięwzięć. Jednak ryzyko najczęściej nie ulegało prywatyzacji, gdyż to właśnie rządy zapewniały gwarancje finansowe oraz ponosiły polityczną odpowiedzialność za dostarczanie usług. Za kolejny przykład niech posłużą australijskie narodowe linie lotnicze Qantas. Zostały one wcześniej sprywatyzowane, a ofertę ich wykupu złożył amerykański fundusz typu *private equity*. Transakcja w ostatniej chwili nie doszła do skutku, a fundusz, o którym mowa, zbankrutował podczas globalnego kryzysu.

Postanowiłem dość szczegółowo przedstawić proces liberalizacji, gdyż ilustruje on pewne charakterystyczne zjawisko. Przepisy prawa podważyły niezależność rządów państw narodowych w dziedzinie regulacji, tworząc rynki o zasięgu ogólnosiwiatowym. Liberalizacja doprowadziła do powstania dodatkowej warstwy regulacji o charakterze międzynarodowym. Część tego rodzaju regulacji zachęca do ostrożności na rynkach finansowych (Picciotto, Haines 1999). Umowa Kapitałowa dotycząca oceny adekwatności kapitałowej instytucji finansowych (tzw. Bazylea I) była normą stworzoną przez sieć regulatorów bankowych – Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego – a nie obowiązującą umową międzynarodową, jednak do jej postanowień stosują się rządy państw narodowych. Później i ta warstwa regulacji uległa zmianie. Nowa Umowa Kapitałowa (Bazylea II) co prawda objęła więcej rodzajów instrumentów finansowych, lecz Komitet przyjął podejście systemowe pozwalające bankom stosować własne, wewnętrzne procedury oceny ryzyka podczas określania poziomów rezerw kapitałowych koniecznych na wypadek niewypłacalności kredytobiorców lub kryzysu płynności – czyli jednoczesnego żądania spłaty wszystkich obligacji (Davies, Green 2008). Rząd USA nie spieszył się z przyjęciem zaleceń Bazylei II, częściowo dlatego, że uważał, iż wymogi te doprowadzą do dalszego rozluźnienia dyscypliny (Picciotto 2009).

2. Zarządzanie procesem kształtowania regulacji

W tej części przedstawiam analizę działań podejmowanych w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy, a następnie proponuję modyfikację procesu kształtowania regulacji. Wydaje się, że głównym celem działania muszą pozostać regulacje systemowe, dlatego należy najpierw przeanalizować charakter tego rodzaju systemów. Uważam, że działania regulatorów powinny wyjść poza poznanie faktów i obliczenia na rzecz zainteresowania kwestiami kultury oraz wartości. Jednak w jaki sposób można skutecznie odwołać się do systemów wartości? Czy tego rodzaju reorientacja stanowi jedynie przepis na kolejne niepowodzenia?

2.1. Powrót pod skrzydła państwa?

Gdy wybuchł kryzys, niektórzy komentatorzy uznali go za koronny argument przemawiający za koniecznością zreformowania regulacji oraz za podstawę do zakwestionowania legitymacji neoliberalizmu. Propozycje reform obejmowały narzucanie wymogów wypłacalności na coraz więcej nowych instrumentów finansowych, usztywnienie przepisów dotyczących płynności i wprowadzenie procedur chroniących interesy konsumentów. Jednak tego rodzaju regulacje mogą działać efektywnie tylko wtedy, gdy będą funkcjonowały w różnych jurysdykcjach. Międzynarodowe reakcje na kryzys finansowy budzą wątpliwości, czy rzeczywiście można oczekiwać tego rodzaju zmian. Dotychczasowe reakcje rządów ujawniają niechęć do koordynowania regulacji, fragmentaryczność, tymczasowość i nieprzychylność dla rozwiązań systemowych. Po dwóch latach nie widać końca dyskusji dyrektorów korporacji z ustawodawcami.

Nadrzędnym celem działania administracji prezydenta Busha było ratowanie dużych banków. Należy przypomnieć, że chodziło wtedy o setki miliardów dolarów. Urzędnicy negocjowali bezpośrednio z dyrektorami silniejszych instytucji proces przejmowania innych, zagrożonych upadkiem (z wyjątkiem banku Lehman Brothers). Tego rodzaju działania państwa, obejmujące gigantyczne zastrzyki środków pu-

blicznych, doprowadziły do powstania jeszcze większych instytucji mających znacznie większe udziały w rynku, zwłaszcza banków handlowych – wszystko to kosztem mniejszych instytucji o lokalnym zasięgu. Bardziej scentralizowane i mniej liczne, stanowią wyraźniejsze punkty kontaktowe dla regulacji rządowych, lecz dysponują większą siłą rynkową. W ten sposób jeszcze wyraźniej spełniają kryterium wielkości, będąc „zbyt duże, by upaść”.

Zmiana administracji USA zapowiadała skłonność do reform. W zamian za podjęcie działań ratunkowych rząd przejmował udziały w instytucjach, również finansowych. Niemniej jednak urzędnicy uspokajali rynki, że zostaną one zreprivatyzowane, gdy tylko odzyskają rentowność. W ten sposób powstała pokusa dalszych nadużyć (*moral hazard*), gdyż środki finansowe powędrowały zasadniczo do tych, którzy spowodowali kryzys. Przykładowo, większość funduszy przeznaczonych na ratowanie amerykańskiej grupy ubezpieczeniowej AIG przejął bank Goldman Sachs (Taibbi 2009b). Choć on również poniósł straty, komentatorzy twierdzą, że sporo zarobił na krótkiej sprzedaży akcji AIG³. Część instytucji finansowych nie skorzystała z oferty pomocy, a ostatnio kilka banków zwróciło pożyczone środki, by uniknąć konieczności spełniania zaostrzonych kryteriów. Joseph Stiglitz (2009) sugeruje, że instytucje te stały się już zbyt duże i dlatego nie da się ich zrestrukturizować.

Administracja prezydenta Obamy usiłowała zreformować przepisy dotyczące funkcjonowania rynków finansowych, lecz już pierwsze propozycje napotkały opór, co ilustrują próby regulacji rynku instrumentów pochodnych. Przedstawiciele tego sektora natychmiast ostrzegali, że reformy nie powinny dusić innowacji ani szkodzić ważnemu sektorowi gospodarki narodowej. Kluczowe grupy sektora finansowego, takie jak Międzynarodowe Stowarzyszenie Dealerów

Swapowych i Pochodnych (*International Swaps and Derivatives Association*) i Forum Dilerów CDS zdecydowanie lobbowało za ograniczeniami wymagań (Morgenson, Van Natta 2009). Reforma regulacji obejmujących handel instrumentami pochodnymi wprowadzała rozróżnienie na standardowe instrumenty pochodne oraz na negocjowane prywatnie. Obrót tymi pierwszymi miał się odbywać na przejrzystych giełdach publicznych, instrumenty te miały także spełniać wymogi finansowe służące zarządzaniu ich wpływem na rynki. Te drugie natomiast musiały spełniać tylko pewne ograniczone wymogi dotyczące rejestracji i informacji. Frank Partnoy (2009) argumentował, że tego rodzaju rozróżnienie stworzyłoby ogromną lukę w przepisach prawa – błąd popełniony zaledwie dziesięć lat wcześniej podczas uchwalania Ustawy o modernizacji rynku instrumentów pochodnych.

Przedstawiciele świata finansów wykorzystali rozdrobnienie wpływów regulacyjnych do uniknięcia regulacji. Nawet jeżeli administracji prezydenta Obamy uda się przeprowadzić jakąś wersję proponowanej ustawy przez Kongres, zapewne nie powiedzie się próba zintegrowania odpowiedzialności regulacyjnej w kraju. Na arenie międzynarodowej prawdziwym papierkiem lakmusowym będzie stanowczość rządów krajów grupy G20 co do koordynowania regulacji na szczeblu międzynarodowym. W komunikacie z lipca 2009 r. kraje te (G20 2009) zgodziły się rozpocząć reformy. Od tego czasu Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (2009) pracuje nad zbiorem zaleceń znanym jako Bazylea III. Mają one objąć większą liczbę instrumentów finansowych wymogami dotyczącymi bezpiecznych poziomów wskaźników kapitałowych. Definicja kapitału miałaby dotyczyć wyłącznie zwyczajnych akcji, natomiast ocena ryzykowności aktywów w znacznie mniejszym stopniu ma polegać na opinii instytucji finansowych.

Nie ustalono jednak wysokości wskaźników zapewniającej odpowiedni poziom bezpieczeństwa (Briefing 2010). Podobne kontrowersje dotyczą relacji aktywów płynnych do wpływów netto. Komitet prawdopodobnie sformułuje zalecenia ogólne, natomiast szczegółowe rozwiązania pozostawi po raz kolejny w gestii regulatorów krajowych. W tym samym czasie administracja prezydenta Obamy podjęła kolejne kroki, kon-

³ W kwietniu 2010 r. Federalna Komisja Papierów Wartościowych i Giełdy wniosła pozew cywilny o oszustwo przeciwko bankowi Goldman Sachs. Bank ten rekomendował pewnym grupom swoich klientów produkty finansowe, podczas gdy sam wyprzedawał je w systemie krótkiej sprzedaży (świadomie działając na niekorzyść tych klientów).

centrując się na ograniczaniu działalności banków komercyjnych przyjmujących depozyty gwarantowane przez rząd (Chan, Dash 2010; zob. niżej). Na tym tle zarysowała się rozbieżność między podejściami europejskim i amerykańskim. W styczniu br. w Davos szef Banku Rozrachunków Międzynarodowych (*Bank for International Settlements* – BIS), Jaime Caruana, skrytykował propozycje prezydenta USA⁴.

Kolejnym testem będzie koordynacja regulacji przeciwko obchodzeniu przepisów podatkowych, czyli przyczyny przenoszenia przez fundusze inwestycyjne swoich siedzib do rajów podatkowych. Administracja prezydenta Busha przerwała współpracę USA z inicjatywą OECD mającą na celu przeciwdziałanie szkodliwym praktykom podatkowym. Forum Stabilności Finansowej wycofało się z działań przeciwko rajom podatkowym (Davies, Green 2008). Chociaż rajy podatkowe stanowią element reformy krajów G20, prawdopodobnie cała strategia obejmie tylko „wytykanie palcem i stawianie pod pręgierzem” państw stosujących najbardziej kontrowersyjne praktyki.

Jeśli kryzys finansowy nie doprowadzi do zakrojonej na szerszą skalę koordynacji działań, mimo wszystko może wzmocnić pozycję regulatorów próbującym egzekwować istniejące przepisy. Można więc oczekiwać stanowczych reakcji przeciwko najbardziej zuchwałym oszustwom, w rodzaju piramidy finansowej Berniego Madoffa (Seal 2009). Zakrojone na szerszą skalę inicjatywy stanowiące wyzwanie dla systemu jako takiego mają mniejsze szanse powodzenia. Papierkiem lakmusowym będą losy pozwu amerykańskiego Ministerstwa Sprawiedliwości przeciwko bankowi UBS, w którym wnosi on o złagodzenie zasad tajemnicy bankowej zapisanej w szwajcarskim prawie. Szwajcarski rząd stanął w obronie UBS, stwierdzając, iż współpraca w ramach ostatnio zawartego traktatu podatkowego zupełnie wystarcza. Jako część ugody zaoferowano ujawnienie nazwisk niektórych inwestorów amerykańskich. W żadnym przypadku zwycięstwo nie przyjdzie łatwo.

⁴ Oczywiście plany te nie wyczerpują dostępnych propozycji, które napływały ze wszystkich stron, chodzi tylko o zwrócenie uwagi na fakt, że niektóre spośród instytucji o zasięgu światowym (np. ONZ) pozostały na marginesie.

2.2. Regulacje systemowe

Nie wszystkie wieści są złe. Nowe badania nad procesem powstawania regulacji i rządzeniem wskazują na zalety płynące z połączenia wpływów państwa z wpływami korporacji. Jak łatwo zauważyć, systemy finansowe są zbyt złożone i płynne, by polegać na odgórnych dyrektywach wydawanych oraz egzekwowanych przez instytucje państwowe. Nawet zwolennicy reform podejrzewają, że rozbudowane, skomplikowane regulacje doprowadzą do powstawania kolejnych innowacji w dziedzinie instrumentów finansowych i rynków. Część z nich z pewnością będzie miała na celu obejście ustanawianych zasad. Irytować może świadomość, że zabezpieczenia będą omijane, lecz tymczasowym rozwiązaniem o charakterze ściśle technicznym brak wiarygodności. Skuteczne regulacje muszą opierać się na współpracy aktorów mających wpływy. Pomoc doświadczonych przedstawicieli sektora finansowego jest niezbędna do projektowania regulacji oraz do przekonania pozostałych, by opowiedzieli się po ich stronie.

Obserwując dotychczasowy rozwój sytuacji, można uznać za dość mało prawdopodobne, by globalny kryzys finansowy przyczynił się do powstania rozwiązań o charakterze centralistyczno-nakazowym. Jednak równie mało prawdopodobne wydaje się ustanowienie odpowiedzialności w oparciu o precedensy prawa cywilnego, chociaż stanowi ono najbardziej prywatną, rynkową formę regulacji prawnych. Mimo napomnień zawartych w podręcznikach ekonomii, zagrożenia dla „systemu” uznano za ważniejsze od zapobiegania skłonności do nadużyć. Pozostawieni samym sobie drobni lokalni inwestorzy będą musieli dochodzić swoich racji w przewlekłych procesach sądowych, których wyniki wcale nie są z góry przesądzone.

Dlatego można domniemywać, że głównym celem działania pozostanie regulacja systemów. Lecz jak obecnie je zdefiniować, jeżeli regulacje mają wpływać na sposób myślenia i wybory dokonywane przez działających w nich aktorów? Rachunek ekonomiczny stanowi najbardziej oczywiste wyjaśnienie przyczyn podejmowania coraz większego ryzyka, co przyczyniło się do wybuchu kryzysu. Konwergencja doprowadziła do nasilenia konkurencji, a dyrektorzy i bro-

kerzy znaleźli się pod presją właścicieli i inwestorów. Powstało wiele bodźców ekonomicznych zachęcających do coraz bardziej ryzykownych zachowań, by wymienić tylko premie za wyniki lub opcje na zakup akcji, motywujące do maksymalizacji zysków na krótką metę.

Mimo to, gdy wybuchł kryzys, społeczeństwo ostrzegano przed głośnym wyrażaniem dezaprobaty dla tego rodzaju praktyk. Na przykład jeden z przedstawicieli sektora finansowego twierdził, że kryzys nie powinien stać się kolejną prymitywną przypowieścią o moralności (*Guardian Weekly*, 3 kwietnia 2009). W logice neoliberalizmu postępowanie mające na celu maksymalizację zysku stanowi wszak przykład naturalnego i rozsądnego zachowania. Analitycy polityki zwracają się do ekonomii behawioralnej, socjologii organizacyjnej oraz psychologii tłumu, próbując zrozumieć, dlaczego tak wielu uczestników gry rynkowej nieprawidłowo określało własne interesy. George Soros (2008) sugeruje, że odpowiedź leży we wzajemnie wzmacniających się zachowaniach stadnych, natomiast Robert Schiller (2008) dopatruje się jej w nieracjonalnej żywiołowości i dojściu do głosu instynktów zwierzęcych.

Mimo że stanowią one pewien krok naprzód w porównaniu z teorią racjonalnego wyboru, opisy te zdejmują z ludzi odpowiedzialność wobec innych za konsekwencje własnych działań. Niekiedy bywają dość wyrozumiałe, wręcz fatalistyczne, ponieważ wypuklają problemy poznawcze. Kolejna, równie życzliwa dla sektora finansowego interpretacja wydarzeń głosi, że powodowani idealizmem finansisci nie ustają w poszukiwaniu rozwiązań mających na celu całkowitą eliminację ryzyka, a budują je dla nich analitycy ilościowi (*quants*) na podstawie abstrakcyjnych wzorów matematycznych z wykorzystaniem zaawansowanych algorytmów komputerowych. W świecie wirtualnym brak osobistego kontaktu z innymi ludźmi, gwałtowne przyspieszenie procesu decyzyjnego, zanik empatii i dekontekstualizacja powodują, że finansisci z reguły przeoczą zmienną ludzką w modelowaniu zachowań rynków. W teorii poznania zaszły zmiany, które zastosowano także do wyjaśniania prawidłowości rządzących ruchem drogowym (Ballard 1973). W tej konkurencji na najbardziej przekonującą interpretację

wydarzeń coraz szersze wpływy zdobywa neurobiologia. Susan Greenfield (2003), profesor farmakologii synaptycznej w Oksfordzie, poddaje analizie procesy myślowe młodych maklerów płci męskiej, wychowanych na grach komputerowych, w powiązaniu z poziomami dopaminy, przekaźnika chemicznego w mózgu człowieka.

2.3. Ale jakie systemy?

Uważam, że w tak postawionym pytaniu kryje się klucz do pojmowania reformy regulacji. Kultury elit są równie ważne jak ekonomia rynków dla zmiany naszego myślenia. Ponieważ trudno zidentyfikować kształt systemów opartych na kulturze, a jeszcze trudniej znaleźć punkty styczne i punkty oddziaływania, argumenty te wydają się opierać na dość niepewnych przesłankach w porównaniu z domniemaniem pewności metodologii badań ekonomicznych. Podejścia bazujące na poznaniu i obliczeniach charakteryzują się cnotą skromności. Co my, komentatorzy, zrobilibyśmy w takich okolicznościach? Niemniej jednak globalny kryzys finansowy sugeruje, że pragnąc uzyskać wgląd w działanie tych systemów, powinniśmy uzupełnić nasze badania o dorobek innych dyscyplin, takich jak antropologia, kryminologia czy badania nad kulturowymi uwarunkowaniami płci. Analiza prawa i polityk koncentruje się na innych dziedzinach. Porównałbym ją z badaniami etnograficznymi skłonności do niebezpiecznej jazdy, a także młodzieżowych gangów, przemocy w rodzinie, kradzieży i wandalizmu. Właśnie tak postępuje Jean-Pierre Hassoun (2005), starając się zrozumieć postępowanie maklerów. Próby wyjaśnienia nierozważnych, niekiedy wręcz destrukcyjnych zachowań leżących u podstaw globalnego kryzysu finansowego przez osoby dobrze poinformowane i dziennikarzy, składają się ku tym interpretacjom. Jedną z najlepszych, autorstwa dziennikarki *Financial Timesa* Gillian Tett (2009), odwołuje się do jej własnych studiów w dziedzinie antropologii społecznej na Uniwersytecie Cambridge. Z pewnością jedną z interpretacji obecnych w literaturze uznaje (szalonych?) *macho* za winnych ryzykanciego postępowania, które doprowadziło do kryzysu. Opisy zachowań pracowników banków

Bear Stearns i Barclays (Burrough 2008; Cohan 2009), a nawet instytucji finansowych w Islandii (Lewis 2009) wydają się przemawiać za tą tezą.

Uważam za celowe prowadzenie dalszych badań norm i wartości wyznawanych przez elity sektora finansowego. Analizy socjologiczne (Bell 1976; Lasch 1995; Sennett 2006) wytyczają pewien kierunek, wskazując, że w określonych warunkach elity kapitalistyczne mają skłonność do wykorzystywania własnych wpływów, nie biorąc na siebie odpowiedzialności za społeczności, na które oddziałują⁵. Prezydent Obama, mówiąc o globalnym kryzysie finansowym, przywołuje negatywny przykład tego rodzaju „kultury nieodpowiedzialności”. Jeżeli systemy finansowe mają być przedmiotem regulacji, należy przekroczyć granicę oddzielającą ekonomię od kultury, by ponownie przyjrzeć się warunkom, w których elity uczą się i żyją. W kulturze moglibyśmy znaleźć wyjaśnienie źródeł tej nieodpowiedzialności, a być może także punkt zaczepienia dla regulacji. Z tego punktu widzenia zachowanie nie stanowi wytworu bezosobowej maszyny ekonomicznej, lecz wynika z wyborów etycznych i stylu życia dokonywanych przez wpływowe osoby (Jennings 2002).

Wybory te można powiązać zarówno ze społecznością, jak i z przestrzenią. Niewątpliwie także w mniejszych miastach udzielano kredytów na zakup domów osobom, które nie były w stanie ich spłacać, zdarzały się nietrafione inwestycje dokonywane przez gminy. Lecz popyt na tego rodzaju transakcje pojawił się i ryzyko przeniknęło cały system finansowy dopiero wtedy, gdy bankierzy wynaleźli rynki wtórne, pragnąc uniknąć odpowiedzialności. Podobnie, główną winę za kryzys ponoszą nie maklerzy premiovani za wyniki, lecz właściciele i dyrektorzy banków, którzy opracowali tego rodzaju systemy motywacyjne. Nie chodzi także o sam fakt wyprowadzania funduszy inwestycyjnych do rajów podatkowych, lecz o podejmowane w centralach, w jurysdykcjach metropolitalnych

⁵ Tworzenie rynków wtórnych umożliwia finansistom zrzucenie z siebie odpowiedzialności za losy instrumentów hipotecznych, które sami stworzyli, w przeciwieństwie do dyrektora banku o zasięgu lokalnym, pana Kowalskiego. Jego decyzje mają realny wpływ na społeczność, w której działa.

decyzje o wykonaniu takiego, a nie innego kroku (Cameron, Palan 2004).

Z punktu widzenia przestrzennego opisywane zdarzenia uświadamiają nam centralizację procesu decyzyjnego. Z wielu relacji na temat kryzysu widać, jak szybko organizowano spotkania między dyrektorami banków i urzędnikami państwowymi, jak aktywnie działały sieci społeczne. Mimo iż globalizacja pozwala na rozpraszanie działalności w przestrzeni fizycznej, kluczowe decyzje nadal koncentrują się w największych miastach (Sassen 2002, 2005; Parr, Budd 2000). Większość dyrektorów funduszy hedgingowych mieszka w zurbanizowanych regionach Londynu i Nowego Jorku⁶. Nowy Jork i Londyn są sobie bliskie ze względu na obecność atrakcyjnych miejsc, w których można mieszkać i się spotykać, a więc czynić ustalenia podczas bezpośrednich spotkań. Nie bez znaczenia są także pewne korzyści związane z technologią. Uważa się, że w dobie komputeryzacji transakcji na rynkach finansowych banki zyskują ułamki sekund dzięki temu, że olbrzymie serwery zlokalizowane są tuż obok siedziby Nowojorskiej Giełdy Papierów Wartościowych.

3. Perspektywy reform

3.1. Reformowanie instytucji finansowych

Jak można wpływać na wyżej wspomniane sieci powiązań? Punkty zaczepienia dla wszelkich regulacji powinny mieć charakter tyleż kulturowy, co gospodarczy. Podejmując próby promowania odpowiedzialności, musimy w jakiś sposób przedostać się do wewnętrznych sieci elit (Riles 2000; Appelbaum, Gessner, Felstiner 2001; Dezalay, Garth 2002). Uważam, że właśnie to ma na myśli John Braithwaite (2009), gdy zaleca stosowanie swoich technik sprawiedliwości reparatornej do firm zaliczanych do elity. Akcentowanie roli odpowiedzialności osobistej mogłoby zachęcić osoby piastujące wysokie stanowiska do większej odpowiedzialności za podejmowane przez siebie decyzje (Picciotto 2009). Należy także spojrzeć

⁶ Większość dyrektorów funduszy hedgingowych mieszka w zurbanizowanych regionach Londynu i Nowego Jorku – w tym Greenwich, stan Connecticut.

na środowisko poza firmami – gdyż często bywa na to za późno – na kulturowe wyznaczniki przynależności do elity finansowej, takie jak prywatne szkoły, programy uniwersyteckie, stowarzyszenia zawodowe, ośrodki badawcze, fundacje wspierające sztukę i filantropijne, opinie liderów i prekursorów w dziedzinie mody, mediów zajmujących się finansami, być może nawet na kluby dla mężczyzn, w których prowadzą oni życie towarzyskie i które często traktują jako punkt odniesienia dla swojego postępowania. Jeżeli uznajemy, że propozycje te trącą myszką, zwróćmy uwagę na sektor nowojorskiej gospodarki zwany „gospodarką Warhola”. By uzmysłowić zasady działania tego systemu, Elizabeth Currid (2007) zwraca uwagę na ośrodki twórczej wymiany, rolę nocnego życia, oficjalnych instytucji oraz społecznego systemu produkcji.

Być może na początek należałoby rozpropagować kształcenie ustawiczne, prace społeczne i promowanie etyki zawodowej. John Braithwaite (2009) opowiada się także za strategią cofania licencji, czyli odbierania finansistom prawa do pracy w zawodzie. Trudno jednak znaleźć punkt zaczepienia dla tego rodzaju regulacji, ponieważ w sektorze finansów nie obowiązują takie same zasady jak choćby w zawodach prawniczych, a prace nad licencjonowaniem zawodu doradcy finansowego dopiero się rozpoczynają. Uchylenie Ustawy Glassa-Steagalla utrudniło znalezienie tego rodzaju punktu zaczepienia, którym mogłoby być np. prawo do prowadzenia banku komercyjnego. Administracja prezydenta Obamy wprowadziła wymóg, by instytucje ubiegające się o pomoc państwa przekształciły się w tego rodzaju banki, a następnie ograniczyła ich działalność „do wąsko pojętej bankowości” (Chan, Dash 2010). Inne propozycje zmierzające do zwiększenia nadzoru nad systemem polegają na strukturalnym rozdzieleniu lub wprowadzaniu „testamentów życia”, na mocy których od banków będzie się wymagać ściślejszego rozdzielenia aktywów od pasywów, co umożliwi upadek słabiej działających części bez zagrożenia całości, co dotyczy szczególnie fundamentalnej działalności depozytowej. Zapewne należałoby także ograniczyć wielkość banków. Kolejne nawiązanie do regulacji z przeszłości mogłoby obejmować ich podział na filie działające w poszczególnych krajach, zamiast po prostu na oddziały.

Istnieją pewne wątpliwości natury technicznej wobec tych propozycji. Przykładowo, jak odróżnić podstawowy rodzaj działalności banku komercyjnego od bardziej ryzykownych przedsięwzięć, jak np. prowadzenie operacji finansowych na własny rachunek, zarządzanie funduszem hedgingowym czy inwestowanie w prywatne fundusze akcji? Czy źródło problemów nie tkwiło przypadkiem w zbyt luźnej polityce kredytowej i depozytowej? Czy działalność banków inwestycyjnych nie stanowiła równie poważnego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego? Ponadto, jeżeli wpływy korporacji i państwa zostaną połączone, kto będzie dysponował kijem do dyscyplinowania bankierów i odbierał im uprawnienia (King 2008)? Kto będzie dzielił lub zamykał banki? Kara powinna polegać raczej na utracie przywilejów, pewnych atrybutów życia społecznego – nie tylko na możliwości prowadzenia działalności finansowej, lecz także na stracie prestiżu związanego z podejmowaniem tego rodzaju działań. Najlepiej byłoby wypromować etos piętnujący wszelkie przejawy nieodpowiedzialności, wzmacniany sankcjami społecznymi, takimi jak wstyd i ostracyzm. Na początek należałoby wprowadzić większą przejrzystość na rynkach, gdyż wiele transakcji dokonuje się na odległość lub za pośrednictwem osób trzecich.

Uważam ten wniosek za logiczny, lecz wielu komentatorów z pewnością uzna oczekiwaną zmianę kulturową za przejaw zbyt dużego optymizmu, może wręcz naiwności. Skoro mając nawet najlepsze intencje, bardzo trudno doprowadzić do zmian kulturowych, niektórzy podają w wątpliwość możliwość wprowadzenia jakichkolwiek reform. David Harvey (2006), geograf terenów zurbanizowanych, zalicza się do pesymistów. Twierdzi, że okresowe prowokowanie kryzysów leży w naturze globalnego kapitalizmu (zob. też Klein 2007). Korporacje wielokrotnie demonstrują swoją siłę. Wystarczy przypomnieć destabilizującą rolę odegraną przez fundusze hedgingowe w azjatyckim kryzysie finansowym. Władze państwowe nie pozostaje tu bez winy. Na przykład amerykańska Rezerwa Federalna odegrała rolę katalizatora kryzysu, nagle podnosząc stopy procentowe i zwiększając atrakcyjność inwestycji w USA, a następnie zmieniając kurs o 180 stopni. Harvey (2006) uważa tego rodzaju wstrząsy za okazje wykorzystywane przez eli-

ty w celu umacniania własnych wpływów. Mogą wykorzystać nadarzącą się sposobność do usunięcia z zawodu najbardziej nieuczciwych jego przedstawicieli i opornych urzędników, wykupić osłabionych konkurentów oraz pozbawić społeczności ich aktywów. Jeśli ta interpretacja jest właściwa, nie można oczekiwać, by nowe regulacje zapobiegły kolejnym kryzysom. Jeśli nie sposób przypisać aktorom dobrych intencji, co zyskamy, próbując zachęcać sieci elit do zastanawiania się nad konsekwencjami ich działań?

Cechą charakterystyczną globalnego kryzysu finansowego jest jednak to, że uderzył on bardzo silnie w kraje będące źródłem kapitału. Wcześniej, gdy powstawały inne banki spekulacyjne, podejmowano działania w celu ich likwidacji. Przypuszczalnie jednak Alan Greenspan uznał, iż banką spekulacyjną na rynku nieruchomości można zarządzać tak samo jak nagłym wzrostem popytu na akcje przedsiębiorstw internetowych, tzw. dotcomów, dziesięć lat wcześniej. Zapewne źle ocenił sytuację i cały system wymknął się spod kontroli. Niekiedy teorię systemów porównuje się do funkcjonalizmu – dawnej orientacji badawczej w socjologii. Lecz teoria systemów dopuszcza okoliczności, w których nie znajdują się one w stanie równowagi, a nawet mogą się rozpaść. Harvey (ibidem) twierdzi, że dotyczy to gospodarek regionalnych – a kapitalizm idzie naprzód. Geopolityczne przymierzają państw i korporacji upadają, mimo że przez dłuższy czas okazywały swoją siłę, a na ich miejsce pojawiają się inne. Jeżeli angloamerykańskie elity nie zmienią swojego postępowania, zapewne zastąpią je inne rodzaje i ośrodki kapitalizmu (Ferguson 2008). Przesunięcie głównego forum dyskusji na temat międzynarodowych regulacji z grupy G8 do G20 stanowi pewne odzwierciedlenie tej tendencji.

3.2. Demokratyczna kontrola sektora finansów

Na koniec proponuję wyjść poza analizę wpływów kluczowych aktorów kapitalizmu finansowego. Nie wszystkie rozwiązania istniejących problemów można znaleźć w bardziej wyrafinowanych relacjach między korporacjami i państwem, a z pewnością nie dotyczy to regulacji mających na celu korygowanie zawodności

rynku. Przede wszystkim należy konsekwentnie ograniczać zależność od rynków finansowych. Jeśli społeczności będą całkowicie polegać na rynkach finansowych w dziedzinie świadczenia podstawowych usług, takich jak mieszkalnictwo, aprowizacja, ochrona zdrowia, transport i energia, zawodność kapitalizmu finansowego ulegnie jedynie spotęgowaniu.

W tego rodzaju krytyce nie ma nic rewolucyjnego. Nie odrzuca ona kapitalizmu, gdyż rynki finansowe i jego instytucje zdecydowanie mają ważną rolę do odegrania w obecnym świecie. Kapitał wysokiego ryzyka pomaga uruchamiać innowacyjne przedsięwzięcia, *hedging* może stanowić zabezpieczenie dla producentów żywności, bankructwa umożliwiają chylącym się ku upadkowi firmom rozpoczęcie działalności na nowo. Nie należy jednak zapominać o upominaniu się o ważne kwestie społeczne w kontekście „budowy” nowych rynków (Bordieu 2006). Na przykład moglibyśmy zapytać, jak dalece pożądane ze społecznego punktu widzenia jest tworzenie rynków wtórnych? Jeśli prawa do eksploatacji zasobów wody mają być zbywalne, czy nie powinni ich kupować tylko ci, którzy faktycznie korzystają z wody na danym terenie? Nie należy zapominać, że jedną z ważniejszych przyczyn błyskawicznego wzrostu cen żywności i energii w 2008 r. były działania spekulantów (UNCTAD 2009; Cable 2009).

Przesadą byłoby stwierdzenie, że wszyscy odnoszą korzyści z ufinansowania. Twórcy nowych mechanizmów finansowych utrzymywali, że dzięki zastosowaniu nowych rozwiązań i technologii można wyeliminować ryzyko z rynków finansowych, jednak zgodnie z bardziej konwencjonalną interpretacją ryzyko to po prostu zostało przeniesione na innych. Ogólnie rzecz biorąc, tego rodzaju przenoszenie ryzyka wydaje się cechą charakterystyczną kapitalizmu postfordowskiego. Na przykład, zatrudnienie znów zaczyna mieć charakter incydentalny lub konkretnych zadań zleczanych do wykonania firmom zewnętrznym. Co ważniejsze, członkowie funduszy rentowych i emerytalnych przechodzą z systemu świadczeń gwarantowanych do takiego, w którym ich wysokość zmienia się wraz z cyklem koniunktury rynkowej. Inni pracownicy muszą sami odkładać środki na sfinansowanie własnych emerytur. O ile nadmiernie rozbudzo-

ne aspiracje lub zachłanność zachęciła pewne gospodarstwa domowe do nabywania nowych produktów finansowych, a przez to do zostania minikapitalistami (Marazzi 2008), inni podejmowali podobne decyzje motywowani spadkiem wynagrodzeń, nie dostrzegali także żadnych alternatyw w sektorach publicznym ani cywilnym, które zapewniłyby im mieszkanie i godziwą emeryturę (Panitch, Konings 2009). Ponadto, gdy kryzys zaatakował cały system, straty poniosło wielu ludzi, którzy w ogóle nie uczestniczyli w transakcjach finansowych wysokiego ryzyka – w pracowników i przedsiębiorców tzw. realnej gospodarki – ponieważ sektor finansowy odmawiał kredytowania ich działalności lub proponował kredyt, lecz na zabójczych warunkach.

Rozwiązaniem na dłuższą metę byłoby wypracowanie lepszej równowagi między sektorem finansowym i przemysłem, między publicznym i prywatnym świadczeniem pewnych usług w oparciu o umowę polityczną, a nie tylko prawa ekonomii. Demokratyczny kapitalizm polega na pewnej empatii i współpracy między partnerami społecznymi. W równaniu korporacja–państwo nie są reprezentowani drobni przedsiębiorcy, pracownicy, związki zawodowe, społeczności lokalne, grupy konsumentów, organizacje pozarządowe i charytatywne. Są one jednak obecne w badaniach nad prawem i społeczeństwem (Morgan 2005; Kelsey 2008) oraz w inspirujących przykładach (Santos, Rodriguez-Garavito 2005) globalizacji oddolnej.

Ponowne zakorzenienie rynków (Polanyi 1957) oraz zmiana sposobów świadczenia podstawowych usług, np. publicznych, wymaga działań skoncentrowanych na poziomie lokalnym, lecz koordynowanych globalnie. Częściowo oznacza to zwrot ku sektorowi publicznemu, np. bankowości publicznej. Odwołuje się do partnerstw publiczno-prywatnych tworzonych w celu radzenia sobie z takimi wyzwaniami, jak aprowizacja, ochrona zdrowia i kwestie środowiskowe. Partnerstwa te korzystają ze sprzyjających ram prawnych. W ten sposób powstają umowy cywilizujące handel i proces inwestowania. Podnoszą one status dóbr publicznych takich jak ubezpieczenia społeczne oraz odnawialność zasobów środowiska względem wolności i praw uzyskanych przez maklerów oraz inwestorów giełdowych (Drahoš 2005). Zawierają

wymogi, by maklerzy i inwestorzy szanowali bardziej konwencjonalne formy regulacji powstałe na gruncie rozsądnego finansowania oraz odpowiedzialności społecznej firm (Picciotto 2009).

Być może ostatnia uwaga lepiej zobrazuje to, co mam na myśli. Świat odpowiada na znacznie poważniejsze wyzwania niż globalny kryzys finansowy, mianowicie na rosnące zagrożenie dla środowiska naturalnego, tworząc kolejny rynek finansowy – rynek praw do emisji dwutlenku węgla (Taibbi 2009b). Po raz kolejny nasz los zostaje powiązany z aktywami finansowymi, z handlem nastawionym wyłącznie na zysk i na przenoszenie ryzyka. Wszyscy zostaliśmy wplątani w to przedsięwzięcie, gdyż w ostatecznym rozrachunku nikt nie może uniknąć konsekwencji globalnego ocieplenia. Jeśli rzeczywiście mają tu odgrywać rolę mechanizmy rynkowe, należy także myśleć o regulacjach promujących wykorzystanie czystych technologii, by wspomnieć tylko o rozwiązaniach podatkowych. Zamiast polegać na efektywności bodźców finansowych, musimy próbować modyfikować proces produkcji i konsumpcji w taki sposób, by zupełnie zlikwidować emisję szkodliwych związków. Slavoj Žižek (2009) przywołuje umiarkowanie, charakterystyczną cechą buddyzmu – i znów mamy do czynienia z czynnikiem kulturowym. Przestrzeganie norm moralnych buddyzmu mogłoby przy okazji zmniejszyć popyt na kredyt finansowy.

Bibliografia

- Appelbaum R., Gessner V., Felstiner W. (red.) (2001). *Rules and Networks: The Legal Culture of Global Business*. Oxford: Hart Publishing.
- Arup C. (2008). *The New World Trade Organization Knowledge Agreements* (wyd. 2). Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Augar P. (2009). *Chasing Alpha: How Reckless Growth and Unchecked Ambition Ruined the City's Golden Decade*. London: Bodley Head.
- Baldwin R., Cave M. (1999). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Ballard J.G. (1973). *Crash*. London: Cape.
- Bazyłejski Komitet Nadzoru Bankowego (2009). *Consultative Document, Strengthening the Resilience of the Banking Sector, Bank for International Settlements*.

<http://www.bis.org/publ/bcbs.164.pdf> [dostęp: 01.03.2010].

Bell D. (1976). *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic Books.

Bourdieu P. (2006). *The Social Structures of the Economy*. Cambridge: Polity Press.

Braithwaite J. (2009). „Restorative justice for banks through negative licensing”, *British Journal of Criminology*, t. 49, nr 4, s. 439–450.

Briefing (2010). „Base camp Basel”, *The Economist*, nr 394, s. 64–66.

Brittain-Catlin W. (2005). *Offshore: The Dark Side of the Global Economy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Buckley R. (2009). *International Financial System: Policy and Regulation*. The Hague: Kluwer Law International.

Burrough B. (2008). „Bringing down bear stearns”, *Vanity Fair*, t. 50, s. 8

Cameron A., Palan R. (2004). *The Imagined Economies of Globalization*. London: Sage.

Cable V. (2009). *The Storm: The World Economic Crisis and What It Means*. London: Atlantic.

Chan S., Dash E. (2010). „Obama’s move to limit ‘reckless risks’ has skeptics”, *New York Times*, January 21.

Cohan W. (2009). *House of Cards: How Wall Street’s Gamblers Broke Capitalism*. London: Allen Lane.

Currid E. (2007). *The Warhol Economy: How Fashion, Art, and Music Drive New York*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Davies H., Green D. (2008). *Global Financial Regulation: The Essential Guide*. Cambridge: Polity Press.

Dezalay Y., Garth B. (2002). *The Internationalization of the Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Drahos P. (2005). „Access to knowledge: Time for a treaty?”, *Bridges Monthly Trade Review*, t. 9, nr 4, s. 15–17.

Ferguson N. (2008). *The Ascent of Money*. New York: Penguin Press.

G20. (2009). *Declaration on Strengthening the Financial System*. London (April 2). http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf [dostęp: 01.03.2010].

Greenfield S. (2003). *Tomorrow’s People: How 21st Century Technology Is Changing the Way We Think and Feel*. London: Penguin.

Harvey D. (2006). *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. London: Verso.

Hassoun J.P. (2005). „Emotions on the trading floor: Social and symbolic expressions”, w: K. Knorr Cetina, A. Preda (red.), *The Sociology of Financial Markets*. Oxford: Oxford University Press.

Huault I., Rainelli-Le Montagner H. (2009). „Market shaping as an answer to ambiguity: The case of credit derivatives”, *Organization Studies*, nr 30, s. 549–575.

Jennings K. (2002). *Moral Hazard: A Novel*. Sydney: Picador.

Kelsey J. (2008). *Serving Whose Interests? The Political Economy of Trade in Services Agreements*. Abingdon: Routledge/Cavendish.

King R. (2008). *The Regulatory State in an Age of Governance: Soft Words and Big Sticks*. London: Palgrave Macmillan.

Klein N. (2007). *Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books/Henry Holt.

Kochan N. (2006). *The Washing Machine: Money, Crime & Terror in the Offshore System*. London: Duckworth.

Krugman P. (2009). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: W.W. Norton & Co.

Lasch C. (1995). *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*. New York: W.W. Norton & Co.

Law and Society Association. (2009). Annual Meeting, Denver, Colorado, May 28–31, Final Program.

Lewis M. (2006). *Liar’s Poker: The Book That Revealed the Truth about Wall Street and London*. London: Hodder.

Lewis M. (2009). „Wall Street on the Tundra”, *Vanity Fair*, t. 51, nr 4, s. 140.

Marazzi C. (2008). *Capital and Language: From the New Economy to the War Economy*. Los Angeles, CA: Semiotext(e).

Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2009). *Global Financial Stability Report: Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk*. Washington, DC: IMF, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfstr/2009/01/pdf/text.pdf> [dostęp: 01.03.2010].

Morgan B. (2005). „Social protest against privatisation of water: Forging cosmopolitan citizenship”, w: M.C. Seggier, Ch. Weeramantry (red.), *Sustainable Justice: Reconciling International Economic, Environmental and Social Law*. The Hague: Martinus Nijhoff.

- Morgenson G., Van Natta D. Jr. (2009). „Even in crisis, banks dig in for battle against regulation”, *New York Times*, June 1.
- Panitch L., Konings M. (2009). „Myths of neo-liberal deregulation”, *New Left Review*, nr 57, s. 67–84.
- Parker C. (2002). *The Open Corporation: Effective Self-regulation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parr J., Budd L. (2000). „Financial services and the urban system: An exploration”, *Urban Studies*, t. 37, nr 3, s. 593–610.
- Partnoy F. (2009). „Danger in Wall Street’s shadows”, *New York Times*, May 14.
- Picciotto S. (2008). „Regulatory networks and multi-level global governance”, w: O. Dilling, M. Herberg, G. Winter (red.), *Responsible Business: Self-governance and Law in Transnational Economic Transactions*. Oxford: Hart Publishing.
- Picciotto S. (2009). *Disembedding and Regulation: The Paradox of International Finance*. Paper given at the Conference on The Social Embeddedness of Transnational Markets, February 5–7, Bremen, Germany, <http://eprints.lancs.ac.uk/23551/> [dostęp: 01.03.2010].
- Picciotto S., Haines J. (1999). „Regulating global financial markets”, *Journal of Law and Society*, t. 26, nr 3, s. 351–368.
- Pistor K., Milhaupt C. (2008). *Law and Capitalism: What Corporate Crises Reveal about Legal Systems and Economic Development around the World*. Chicago: University of Chicago Press.
- Polanyi K. (1957). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Riles A. (2000). *The Network Inside Out*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Santos B., Rodriguez-Garavito C. (2005). „Law, politics and the subaltern in counter-hegemonic globalization”, w: B. Santos, C. Rodriguez-Garavito (red.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sassen S. (2002). *The Global City: New York, London, Tokyo* (wyd. 2). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sassen S. (2005). „The embeddedness of electronic markets: The case of global capital markets”, w: K. Knorr Cetina, A. Preda (red.), *The Sociology of Financial Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Schneiderman D. (2008). *Constitutionalizing Economic Globalization: Investment Rules and Democracy’s Promise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott C. (2009). „Governing without law or governing without government? New-ish governance and the legitimacy of the EU”, *European Law Journal*, t. 15, nr 2, s. 160–173.
- Seal M. (2009). „Madoff’s world”, *Vanity Fair*, t. 51, nr 4.
- Sell S. (2003). *Private Power, Public Law: The Globalisation of Intellectual Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sennett R. (2006). *The Culture of the New Capitalism*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Schiller R. (2008). *The Subprime Solution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Shaffer G. (2004). „Recognizing public goods in WTO dispute settlement: Who participates? Who decides? The case of TRIPs and pharmaceutical patent protection”, *Journal of International Economic Law*, t. 7, nr 2, s. 459–482.
- Soros G. (2008). *The New Paradigm for Financial Markets*. New York: Public Affairs Press.
- Stiglitz J. (2009). „Capitalist fools”, *Vanity Fair*, t. 51, nr 1.
- Taibbi M. (2009a). „The big takeover”, *Rolling Stone*, nr 1075, s. 66–73.
- Taibbi M. (2009b). „The great American bubble machine”, *Rolling Stone*, nr 1082/1083, s. 52–63.
- Talbott J. (2009). *The 86 Biggest Lies on Wall Street*. Melbourne: Scribe.
- Tett G. (2009). *Fool’s Gold: How Unrestrained Greed Corrupted a Dream, Shattered Global Markets and Unleashed a Catastrophe*. London: Little, Brown.
- UNCTAD (2009) *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*, Geneva: UNCTAD Secretariat, <http://www.unctad.org> [dostęp: 01.03.2010].
- Žižek S. (2009). *First as Tragedy, Then as Farce*. London: Verso.

The global financial crisis: Learning from regulatory and governance studies

In his article, Christopher Arup analyses the impacts of different studies on the processes of shaping regulations, governance and responsibilities of corporations and their influence on the world's economy prior to and during the recent global financial crisis. The author emphasizes the need for a greater democratic control of financial resources and, at the same time, calls for less dependence on finance capitalism in the fields of essential services, social security and environment protection.

Keywords: global financial crisis, responsibility, control, finance.

Informacje dla Autorów

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* przyjmuje do druku następujące teksty w języku polskim i angielskim:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty, które nie były przedstawione do publikacji w innym czasopiśmie lub książce. Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji.

Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, Autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

Redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu.

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez Redakcję.

Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość.

Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów.

Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły.

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

- 1) Przyjmowane są teksty w języku polskim i angielskim.
- 2) Zgłaszane teksty należy dostarczyć w formie pliku (w formacie PC MS WinWord) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisanymi w edytorze wykresów MS WinWord). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.
- 3) Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego Autora, nazwy zakładu pracy, zainteresowań badawczych, ważniejszych publikacji (maksymalnie pięć) oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).
- 4) Należy również dołączyć podpisane oświadczenie, iż tekst nie był wcześniej publikowany.

Artykuły:

- 1) Do artykułu należy dołączyć słowa kluczowe oraz streszczenie (nie dłuższe niż 100 słów) w języku polskim i angielskim.
- 2) Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku, streszczeniami i słowami kluczowymi) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie).

Recenzje:

- 1) Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych.
- 2) W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.).
- 3) Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji uzyskać zapewnienie, że zostanie ona przyjęta przez redakcję czasopisma.
- 4) Objętość recenzji powinna mieścić się w przedziale od 3 do 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Teksty prosimy nadsyłać na adres redakcji kwartalnika (e-mail: msap@uek.krakow.pl).

W związku z wdrożeniem procedury zapobiegającej *ghostwriting* i *guest-authorship* redakcja wymaga ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi Autor zgłaszający manuskrypt. Zważywszy na fakt, że *ghostwriting* i *guest-authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Adres Wydawcy:

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków

www.msap.uek.krakow.pl

Information for the authors

The Editorial Board of the *Public Governance* quarterly approves for publication the following types of papers in Polish and in English:

- academic articles and research reports
- book reviews.

The board only accepts original papers that have not been published in any other periodicals or books. The author of a paper is responsible for copyright violation and other issues related to the article. If a paper is approved for publication, its author consents to transfer the copyright to the editor. The author is authorized to use the content of his or her article published in the quarterly in further scientific research provided he or she cites the source of the publication.

The author of an article should obtain relevant consent from other authors/editors/publishers to use excerpts from other publications, charts, graphics and similar sources in his or her paper. If a paper has several co-authors, the author submitting it for publication is responsible for obtaining consent from the other co-authors to meet the editorial requirements listed above.

The Editorial Board reserves the right to reject submitted papers.

Each paper is anonymously submitted to two reviewers. The author receives their reviews irrespective of the decision whether the article is approved for publication. If the paper is approved to be published, the author should comment on suggested modifications by the deadline set by the editorial team.

The editorial team reserves the right to introduce – with the author's approval – editorial modifications and appropriate cuts if the paper exceeds the approved length.

The editorial team does not return received papers.

The authors are not paid for their published articles.

The papers should meet the following formal requirements:

- 1) Only papers in Polish and in English are accepted.
- 2) The papers should be e-mailed in an electronic version (MS Word), including tables and charts (MS Excel or MS Word Chart Editor). If there are tables, charts and graphics made in other programmes (e.g. Corel Draw, Statistica, SPSS), the author is expected to save them in .wmf or .eps format with enclosed fonts and 300 dpi resolution. The printed copy must include every national character and all the mathematical symbols.
- 3) The Editorial Board kindly requests the author to submit, in a separate document, information about his or her academic title (position), academic unit, research interests, major publications (max. 5) and correspondence address (including e-mail and telephone numbers).
- 4) A signed statement that the paper has not been published before should be attached.

Articles:

- 1) Every article should be supplemented with a list of keywords and an abstract (max. 100 words) both in Polish and in English.
- 2) The paper (including bibliography presented in accordance with the requirements of the quarterly, abstract and keywords) should not exceed 22 standard pages (1800 characters per page).

Reviews:

- 1) Only reviews of academic papers (single-authored or collective, collections of documents, editions of source documents, etc.) can be approved for publication. The reviewed books should not be older than one year in the case of Polish publications and two years in the case of foreign-language ones.
- 2) A review should include the complete bibliographical data of the book (name and surname of the author, title, publisher, place and year of publication, number of pages, attachments, etc.). It may refer to several papers by the same author or covering a similar research question. The reviewer should express his or her personal attitude towards the reviewed paper (approval or criticism) and formulate conclusions (i.e. the book's contribution to a given scientific area, evaluation of its scientific methodology, bibliography, presence or absence of an index list, graphics, tables, etc.). The reviewer may also evaluate the quality of publishing work (spell checking, editing, graphics, etc.).
- 3) Authors of reviews are expected to contact the Editorial Board in order to agree on the subject of the review and to obtain its approval for publication.
- 4) A review should be from 3 to 11 standard pages long (1800 characters per page).

Proposals of submissions should be sent to the following address: msap@uek.krakow.pl

In order to prevent ghost-writing and guest-authorship, the Editorial Board requires the authors to disclose the contributions of individual authors to paper development (listing their affiliations and inputs, i.e. the information about the author of the concept, hypotheses, methods, protocols, etc. used in the writing of the paper), while the overall responsibility for the manuscript rests with the main author. Since ghost-writing and guest-authorship are instances of scientific dishonesty, the editorial team shall report any such case to relevant bodies (academic units employing the authors, academic associations, academic editors' associations, etc.).

Public Governance Quarterly Editorial Board
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
(Małopolska School of Public Administration at Kraków University of Economics)
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
www.msap.uek.krakow.pl

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena pojedynczego numeru rocznika 2012 wynosi 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku to 12 zł plus 23% VAT). Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91
dział handlowy: 22 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl

Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.

Prenumeratę kwartalnika prowadzą również RUCH SA, Kolporter i Garmond Press.

Prenumerata realizowana przez RUCH SA

Zamówienia na prenumeratę w wersji papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio na stronie www.prenumerata.ruch.com.pl.

Ewentualne pytania prosimy kierować na adres e-mail: prenumerata@ruch.com.pl lub kontaktując się z Telefonicznym Biurem Obsługi Klienta pod numerem: 801 800 803 lub 22 717 59 59 – czynne w godzinach 7.00–18.00. Koszt połączenia wg taryfy operatora.