



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE PUBLIC GOVERNANCE

4 (26) / 2013



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Redaktor naczelny
dr hab. prof. UEK *Stanisław Mazur*

Redaktor numeru
prof. *Bob Jessop*

Redaktor tematyczny
dr hab. *Marek Cwiklicki*

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); Bob 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 Wroclawska); 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 Frysztacki, 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, Bob 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, Phapruek 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: Mazowieckie Centrum Poligrafii

Nakład: 300 egz.

Spis treści

Ewelina Zarzycka, Marcin Michalak

Zakres i kierunki wykorzystania narzędzi rachunkowości zarządczej w pomiarze dokonań w kontekście *New Public Management* – ujęcie instytucjonalne 5

Wojciech Szymła

Efekty restrukturyzacji przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego a bezpieczeństwo energetyczne Polski po 1989 r. 20

Andrzej Zybala

Polityki publiczne wobec wzorców zarządzania publicznego 34

Agnieszka Pach-Gurgul, Marta Ulbrych

Znaczenie Turcji dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej 49

Paweł Smaga

Lekcje z kryzysu finansowego. 67

Wybór tekstów klasycznych

Bob Jessop

The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development 84

Wywiady

Marek Benio

O konkurencyjności Europy różnych prędkości i Europejskiej Inicjatywie Obywatelskiej
Rozmowa z Małgorzatą Handzlik, posłanką do Parlamentu Europejskiego 100

Recenzje

Maria Wiśniewska

Andrzej K. Koźmiński, *Ograniczone przywództwo. Studium empiryczne* 103

Contents

Ewelina Zarzycka, Marcin Michalak

Implementation of management accounting tools for performance measurement
in the context of New Public Management – an institutional approach. 5

Wojciech Szymba

The effects of the restructuring of power sector companies in terms
of maintaining the energy security in Poland after 1989 20

Andrzej Zybala

Public policy and patterns of public governance. 34

Agnieszka Pach-Gurgul, Marta Ulbrych

The importance of Turkey for the energy security in the European Union. 49

Paweł Smaga

Lessons from the financial crisis. 67

Selection of classic texts

Bob Jessop

The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development 84

Interviews

Marek Benio

On the multi-speed Europe's competitiveness and the European Citizens' Initiative.
An interview with Małgorzata Handzlik, Member of the European Parliament. 100

Reviews

Maria Wiśniewska

Andrzej K. Koźmiński, *Ograniczone przywództwo. Studium empiryczne*. 103

Ewelina Zarzycka, Marcin Michalak

Zakres i kierunki wykorzystania narzędzi rachunkowości zarządczej w pomiarze dokonań w kontekście *New Public Management* – ujęcie instytucjonalne

Wdrożenie i skuteczne wykorzystanie koncepcji zarządzania jednostkami sektora publicznego, bazującej na dobrych praktykach zarządzania organizacjami biznesowymi, wymaga implementacji odpowiednich narzędzi rachunkowości zarządczej wspierających procesy zarządcze. Główne cele badawcze przyjęte przez autorów tego artykułu obejmują m.in.:

- identyfikację metod i narzędzi rachunkowości zarządczej stosowanych aktualnie przez kierowników badanych jednostek samorządu terytorialnego;
- ocenę przydatności, adekwatności i skuteczności systemu pomiaru dokonań stosowanego przez badane jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

Badanie zostało przeprowadzone w formie wywiadu – ankiety audytoryjnej, skierowanej do respondentów reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: instytucjonalizm, kontrola zarządcza, nowe zarządzanie publiczne.

1. Wprowadzenie

Od ponad 30 lat toczy się wśród praktyków i naukowców na świecie dyskusja dotycząca sposobów poprawy efektywności i skuteczności funkcjonowania sektora publicznego. Jego wzrost i postępujący w nim kryzys wartości przyczyniły się do podjęcia głębokich reform owego sektora w takich krajach, jak: Wielka Brytania (lata siedemdziesiąte), Stany Zjednoczone (lata osiemdziesiąte), Nowa Zelandia czy Australia. Benchmarkiem dla podejmowanych reform stały się zasady funkcjonowania i zarządzania stosowane w podmiotach sektora prywatnego. Ogół reform bazujących na paradygmacie menedżerskiego i rynkowego stylu zarządzania w jednostkach sektora publicznego zyskał miano *New Public Management* (NPM) (Pollitt 1990; Hoggett 1991; Hood 1991; Osborne, Gaebler 1992). Aktualnie na kontynencie europejskim ważną rolę w dyspersji idei NPM odgrywa Unia Europejska, która przez swoje regulacje prawne, zalecenia bądź inne formy instytucjonalnego od-

działywania na państwa członkowskie dąży do zwiększenia efektywności i skuteczności działalności sektora publicznego.

Wdrożenie i skuteczne wykorzystanie koncepcji zarządzania jednostkami sektora publicznego (JSP), bazującej na dobrych praktykach zarządzania organizacjami biznesowymi, wymaga implementacji odpowiednich narzędzi wspierających procesy zarządcze. Dotyczy to głównie konieczności rozszerzenia stosowanego w sektorze publicznym systemu rachunkowości, zorientowanego na sprawozdawczość zewnętrzną, o podsystem rachunkowości zarządczej obejmujący takie narzędzia, jak np.: rachunek kosztów, budżetowanie z rachunkiem odpowiedzialności oraz podsystem pomiaru, oceny oraz komunikowania dokonań. Zwłaszcza ten ostatni element jest kluczowy dla zapewnienia właściwego poziomu efektywności i skuteczności realizacji zadań stawianych JSP jako całości oraz poszczególnym ich komórkom organizacyjnym. W niniejszym artykule autorzy koncentrują uwagę na pomiarze dokonań i analizie potrzeb informacyjnych menedżerów i pracowników jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Główne cele badawcze przyjęte przez autorów obejmują:

- identyfikację metod i narzędzi rachunkowości zarządczej stosowanych w badanych JST i wykorzystywanych aktualnie przez ich kierowników lub pracowników;
- analizę potrzeb informacyjnych kierowników i pracowników badanych JST w obliczu wdrażania i stosowania systemu kontroli zarządczej, poprzez analizę metod i narzędzi rachunkowości, jakie chcieliby oni wdrożyć w celu usprawnienia zarządzania organizacją;
- ocenę przydatności, adekwatności i skuteczności systemu pomiaru dokonań stosowanego przez badane JST, a także stopnia spełnienia przez niego wymogów prawnych, w kontekście założeń systemu kontroli zarządczej.

Artykuł ten jest jednym z pierwszych w Polsce w zakresie omawianej problematyki i wpisuje się w nurt badań światowych dotyczących implementacji koncepcji NPM. Jak wskazuje Tiina Randma-Liiv (2008), w krajach Europy Zachodniej transformacja systemu zarządzania od tradycyjnego weberowskiego modelu biurokratycznego w kierunku NPM stanowiła proces usprawniania zasad i sposobu funkcjonowania tego sektora, w oparciu o wzorce zarządzania funkcjonujące w sektorze prywatnym. W tym samym czasie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej następowała transformacja ustrojowa systemów gospodarczych – z modelu centralnego planowania do modelu rynkowego. Obejmowała ona nie tylko całkowitą przebudowę zasad funkcjonowania sektora publicznego, lecz także tworzenie fundamentów dla sektora prywatnego, który w systemie reform krajów Zachodu pełnił funkcję benchmarku. Istniejące różnice w otoczeniu instytucjonalnym funkcjonowania i reformowania sektora publicznego Europy Zachodniej i Środkowo-Wschodniej przekładają się na niepełną porównywalność procesów transformacji sektora publicznego w kierunku NPM w tych obszarach do późnych lat dziewięćdziesiątych XX w. (ibidem). Tworzone wówczas zasady jego działania miały do pewnego stopnia charakter doświadczalny i spontaniczny (Agh 2003; Verheijen 2003). Dlatego późniejsze reformy, w pierwszej kolejności, miały na celu usuwanie oczywistych dysfunkcyjności, a dopiero w dalszej – poprawę

skuteczności jego działania. Dodatkowo, tworzący się właśnie sektor prywatny w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nie mógł w naturalny sposób stanowić benchmarku dla reformowania sektora publicznego, tym bardziej, że sami obywatele dopiero rozpoznawali zakres przysługujących im praw wynikających z demokracji dotyczących własności i zasad konkurencji. Z tego względu autorzy w badaniu wykorzystali NPM, a nie nowszą koncepcję *public governance* (Kernaghan, Marson, Borins 2000; Rudolf 2010).

2. Cechy nowego zarządzania publicznego

Idea NPM zakłada zastąpienie tradycyjnego biurokratycznego modelu zarządzania administracją i szeroko rozumianym sektorem publicznym przez model menedżerski. Zgodnie z nurtem NPM jednostki tego sektora kreują wartość dla obywateli, jeżeli są skuteczne, czyli w wyniku swoich działań realizują cele ustawowe (statutowe), spełniają oczekiwania swoich interesariuszy, a ponadto są efektywne, to znaczy osiągają założone rezultaty przy jak najmniejszym zużyciu zasobów albo przy danym poziomie zasobów generują możliwe najwyższą wartość dla odbiorców.

Studia nad nowym zarządzaniem publicznym są natury interdyscyplinarnej i obejmują takie obszary badawcze, jak: administracja publiczna, rachunkowość, ekonomia i zarządzanie. Badania i działania praktyczne w zakresie NPM mają na celu implementację do sektora publicznego koncepcji, rozwiązań i narzędzi wykorzystywanych w sektorze prywatnym. Autorzy artykułu dokonali podziału najczęściej wymienianych w literaturze cech NPM (Hood 1991, s. 4–5; Polidano, Hulme 1999; OECD 1995; Zawicki 2011, s. 34) na:

- a) cechy opisujące kulturę nowego zarządzania publicznego – orientację na cele i misję w miejsce prostego przestrzegania regulacji; przedkładanie mechanizmów rynkowych nad biurokratyczne; promowanie konkurencji pomiędzy jednostkami sektora publicznego; orientację na klienta i dostarczanie dla niego wartości dodanej;

b) cechy opisujące system zarządzania w nurcie NPM – decentralizację uprawnień poszczególnych JSP; menedżerski sposób kierowania; większy nacisk na kontrolę efektów; pomiar dokonań oraz orientację na rezultaty zamiast na nakłady; przejrzyste standardy i miary dokonań; większą dyscyplinę i oszczędność w wykorzystaniu zasobów.

Podstawą NPM jest menedżerski styl zarządzania oraz przedsiębiorczość zamiast biurokracji, co ma prowadzić do zwiększenia skuteczności i wydajności. Według Owena E. Hughesa (1994) różnica między administrowaniem a podejściem menedżerskim (zarządzaniem) polega na tym, że „administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiągnięcie rezultatów”. Transformacja od administrowania do zarządzania wymaga istotnych zmian w systemach pomiaru i komunikowania dokonań JSP, a ponadto przestawienia mechanizmów kontroli z „biernego przestrzegania procedur” na „aktywne sterowanie”. Ważnym aspektem decentralizacji uprawnień oraz zwiększenia elastyczności działania kierownictwa sektora publicznego jest kwestia odpowiedzialności i rozliczenia się (*accountability*) z efektywności podejmowanych działań.

Reformy sektora publicznego dokonywane w nurcie NPM zostały opisane przez Ewana Ferlie’ego, Lynn Ashburnen, Louis Fitzgerald i Andrew Pettigrewa (1996) w ramach czterech modeli: orientacja na wartość, ograniczanie rozmiarów organizacji i decentralizacja zarządzania, dążenie do doskonałości oraz orientacja na usługi publiczne. Jak wskazują wyniki badań przeprowadzonych przez autorów niniejszego artykułu, polskie reformy obejmują charakterystyki pierwszego z modeli, który jest typowy dla reform krajów zachodnich lat osiemdziesiątych, oraz część osiągnięć drugiego modelu.

3. Podstawy teoretyczne badań nad NPM: nowa ekonomia instytucjonalna (NIE)

Ważnym źródłem teoretycznym NPM jest nowa ekonomia instytucjonalna (NIE), do której należą: teoria wyboru publicznego; austriacka szkoła ekonomii, teoria agencji, teoria praw włas-

ności, teoria kosztów transakcyjnych (Gruening 1998). NIE stanowiła reakcję na „deficyt instytucjonalny” ekonomii neoklasycznej, a zwłaszcza traktowanie przez nią instytucji formalnych i nieformalnych jako swoistej „czarnej skrzynki”. Przedstawiciele NIE twierdzą, że to właśnie instytucje są istotnym czynnikiem wpływającym na możliwości gospodarki, a od ich jakości i charakteru zależy tempo jej rozwoju (Landreth, Colander 1998).

Dla potrzeb niniejszego artykułu szczególnie znaczenie ma teoria agencji skupiająca się na badaniu relacji między mocodawcą (pryncypałem) i pełnomocnikiem (agentem) będącymi uczestnikami procesów gospodarczych. Aktualnie teoria agencji ma niezwykle szerokie zastosowanie, gdyż przedmiotem jej zainteresowania są nie tylko relacje między właścicielem i menedżerem, lecz także między menedżerami i pracownikami niższych szczebli, między państwem a rządami firm państwowych i kierownikami JSP, jak również dostawcami i odbiorcami, często bez rozstrzygnięcia, kto jest agentem, a kto pryncypałem. Teoria agencji stanowi istotny element wspierający badania w zakresie pomiaru dokonań w JST oraz jakości wykorzystywanych w nich systemów informacyjnych i jest rozpatrywana w dwóch płaszczyznach:

- pierwsza, związana bezpośrednio z teorią instytucjonalną, odnosząca się do relacji **pryncypał** (państwo, jednostki centralne finansów publicznych) – **agent** (jednostki bezpośrednio realizujące powierzone zadania z zakresu sektora publicznego);
- druga, odnosząca się do relacji **pryncypał** (kierownictwo danej JSP) – **agent** (pracownicy wykonawczy tej jednostki).

Instytucjonaliści twierdzą, że wzajemne oddziaływanie na siebie czynników ekonomicznych, kulturowych i socjologicznych jest tak wielkie, że w badaniach nad działalnością organizacji gospodarczych nie należy koncentrować się wyłącznie na czynnikach ekonomicznych (ibidem, s. 563). Przejawem interdyscyplinarnego charakteru instytucjonalizmu jest powstanie na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych instytucjonalizmu socjologicznego (*new institutional sociology*).

Podejściem ukazującym wewnętrzną dynamikę procesów instytucjonalizacji i deinstytucjona-

lizacji jest rozwijająca się w ramach instytucjonalizmu socjologicznego koncepcja izomorfizmu instytucjonalnego zaprezentowana przez Paula DiMaggio i Waltera Powella (1983). Zdaniem tych autorów to właśnie izomorfizm jest najbardziej powszechnym źródłem zmiany instytucjonalnej. Stwierdzają oni, że proces powstawania i struktura pola organizacyjnego, czyli instytucjonalnie wyodrębnionego układu powiązań pomiędzy określonego typu organizacjami, związany jest z działaniem trzech mechanizmów izomorficznych: koercyjnego, mimetycznego oraz normatywnego. Pierwszy ma źródło w zjawisku wpływu politycznego i dotyczy problemu legitymizacji, drugi bierze się z typowych reakcji na niepewność, trzeci natomiast związany jest z procesami profesjonalizacji.

Presje izomorfizmu koercyjnego mają charakter formalny lub nieformalny, a więc wywierać je mogą np. bezpośredni kooperanci i konsumenci, jak i kontekst prawny, w którym funkcjonuje dana organizacja, czy nawet opinia publiczna, zainteresowana uprawnionymi sposobami organizacyjnego działania. Według DiMaggio i Powella (ibidem) organizacje podporządkowują swoje procedury i regulaminy wewnętrznym regułom i procedurom tych instytucji i kontekstów, z których płyną zasoby materialne i niematerialne gwarantujące ich funkcjonowanie.

Drugi z mechanizmów instytucjonalizacji, izomorfizm mimetyczny, ma swoje źródło w niepewności, która zachęca do naśladownictwa. Naśladownictwo jest rozpowszechnionym wzorem rozwoju instytucjonalnego, zarówno w skali mikro, jak i makro, szczególnie chętnie stosowanym w złożonych i niepewnych sytuacjach, gdyż pozwala zminimalizować koszty opracowywania właściwych rozwiązań. Izomorfizm normatywny związany jest z procesami profesjonalizacji akademickiej oraz zawodowej. Profesjonalizacja według DiMaggio i Powella (ibidem) to dążenie do zawodowej autonomii i uzyskania wpływu danych środowisk zawodowych na określanie warunków i metod pracy poprzez ustanawianie standardów wiedzy i kwalifikacji oraz sposobów legitymizacji profesjonalnej autonomii danej grupy. Wymiana informacji wśród profesjonalistów jest silnie powiązana z procesami instytucjonalizacji.

Przyjęte w Polsce standardy kontroli zarządczej wymagają, aby jej system podlegał bieżącemu monitorowaniu i ocenie. Przepisy ustawy i standardy zamieszczone w Komunikacie nr 23 (2009) stają się więc instytucjami (formalnymi) skłaniającymi kierowników JSP do wdrożenia systemu kontroli zarządczej. Co więcej, posiadanie odpowiedniej informacji o dokonaniach jednostki jest niezbędne dla kierownika do zarządzania daną organizacją oraz osiągania przez nią założonych celów (instytucje nieformalne).

Krótki okres funkcjonowania kontroli zarządczej w Polsce oraz niewielkie jeszcze doświadczenia i wiedza praktyczna w tym zakresie pracowników JSP mogą stanowić zagrożenie dla jakości i adekwatności całego systemu pomiaru dokonań. Bowiem z punktu widzenia teorii agencji, słabość i rozproszenie pryncypała (pierwsza płaszczyzna) lub jego „niewiedza” (pierwsza i druga płaszczyzna) mogą być jedną z barier wdrożenia skutecznego systemu pomiaru dokonań.

4. Przegląd badań empirycznych dotyczących zastosowania rachunkowości zarządczej w sektorze publicznym

Problematyka stosowania narzędzi i metod rachunkowości zarządczej w sektorze publicznym jest przedmiotem licznych badań na całym świecie. Rachunkowość zarządcza powinna stanowić narzędzie zapewniające efektywne i gospodarne wydatkowanie finansów publicznych.

Najczęściej podejmowanym tematem z zakresu stosowania narzędzi i metod rachunkowości zarządczej w sektorze publicznym jest pomiar i zarządzanie dokonaniem podmiotów tego sektora oraz wykorzystanie informacji z owej rachunkowości do zarządzania nimi. Wśród problemów poruszanych przez autorów i badaczy na całym świecie na pierwszym miejscu plasuje się kwestia doboru odpowiednich finansowych i niefinansowych mierników dokonań, w tym także stosowanie *Balanced Scorecard* (BSC) w sektorze publicznym (m.in. Lee 2008; Guthrie 1994; Spiegelman 2001) oraz problematyka przydatności i jakości systemu raportowania dokonań JSP (m.in. Carlin, Guthrie 2001;

Walker 1995; Pettersen 2001). Stosunkowo dużo miejsca poświęcono także kwestiom dotyczącym zmian zachodzących w koncepcji pomiaru dokonań w związku z wdrażaniem NPM (Jansen 2008; Hyndman, McGeough 2006) oraz stosowaniu relatywnych metod pomiaru dokonań, takich jak rankingi czy benchmarking w sektorze publicznym (Ball 2001; Johansson, Siverbo 2009).

W badaniach nad zastosowaniem metod i narzędzi rachunkowości zarządczej w sektorze publicznym szczególne miejsce ma teoria instytucjonalna, która doskonale tłumaczy wpływ aspektów instytucjonalnych, społecznych i politycznych na omawiane zagadnienie (Modell 2009, s. 267). Szczególnie interesujące badania dotyczą: zmian w systemie rachunkowości zarządczej (m.in. Ter Bogt 2008); pomiaru dokonań organizacji w związku z wdrożeniem koncepcji NPM; innych inicjatyw reformatorskich w sektorze publicznym, dokonywanych zwłaszcza pod wpływem zmian przepisów (Sharifi, Bovaird 1995; Cavalluzzo, Ittner 2004). Stan Brignall i Sven Modell (2000) poszukują za pomocą teorii instytucjonalnej czynników, które mają zapewnić sukces wdrożenia wielowymiarowego systemu pomiaru dokonań i zarządzania nimi w sektorze publicznym w warunkach NPM.

5. Kontrola zarządcza i rachunkowość zarządcza w sektorze publicznym w Polsce

Podstawowym źródłem regulacji systemu kontroli zarządczej w sektorze publicznym w Polsce jest Ustawa o finansach publicznych (2009) – u.o.f.p. W wyniku zmian dokonanych na przestrzeni lat 2003–2009 wprowadziła ona instrumenty wspierające zarządzanie JSP, zorientowane na wzrost skuteczności i efektywności ich funkcjonowania, orientację na cele (w tym długoterminowe), wzrost odpowiedzialności osób nimi zarządzających. Do instrumentów tych należą w szczególności: kontrola zarządcza, budżet zadaniowy i audyt wewnętrzny. Prawidłowe, spójne i zintegrowane ich funkcjonowanie wymaga rozpoznania potrzeb informacyjnych kierowników i pracowników podmiotów tego sektora oraz wdrożenia odpowiednich

systemów pomiaru i komunikowania dokonań, będących domeną nowoczesnych systemów informacyjnych rachunkowości zarządczej.

Wprowadzony w 2009 r. system kontroli zarządczej w sektorze publicznym zastąpił stosowany od 1998 r. system kontroli finansowej (węższy zakres odpowiedzialności). Kontrola zarządcza została zdefiniowana jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68 u.o.f.p.). Jej głównym celem jest: prowadzenie działalności zgodnie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, zwiększenie skuteczności i efektywności działania podmiotów sektora publicznego, ochrona zasobów, zapewnienie efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz wiarygodności sprawozdań, a także zarządzanie ryzykiem.

W 2009 r. minister finansów wydał wytyczne dotyczące zasad wdrażania i stosowania standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym (Komunikat nr 23 2009). Celem standardów jest promowanie wprowadzania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, który będzie zgodny z międzynarodowymi standardami i zostanie wykorzystany do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej w tymże sektorze.

Standardy zostały przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej, a są to: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena. Standardy te bazują na koncepcji COSO¹.

Informacja i komunikacja pełnią w systemie kontroli zarządczej niezwykle istotną funkcję. Standard zakłada, że osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania obowiązków, a system komunikacji ma zapewnić nie tylko przepływ informacji, lecz także ich właściwe zrozumienie przez odbiorców. Standardy wymieniają trzy obszary związane z informacją: bieżącą informację, komunikację wewnętrzną i komunikację zewnętrzną.

¹ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

System kontroli zarządczej winien podlegać bieżącemu monitorowaniu i ocenie. Skuteczny monitoring ma zapewnić przepływ informacji o działaniu mechanizmów kontrolnych oraz umożliwiać bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów i podejmowanie działań zaradczych.

Koncepcja systemu kontroli zarządczej w Polsce opiera się na dwóch poziomach:

- I poziom: jednostki sektora finansów publicznych;
- II poziom: działy administracji rządowej, a także JST, jako całości.

Obowiązek ustanowienia kontroli zarządczej wiąże się z tym, że kierujący daną jednostką jest odpowiedzialny za wdrożenie skutecznych rozwiązań organizacyjnych i procedur kontrolnych oraz ich przestrzeganie. Ma on swobodę w zakresie doboru konkretnych rozwiązań, w tym m.in. wskaźników mierzących efektywność i skuteczność realizacji postawionych zadań.

Sukces wdrożenia i skutecznego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w organizacji będzie wymagał rozszerzenia zakresu rachunkowości budżetowej o elementy rachunkowości zarządczej, zwłaszcza w zakresie budżetowania, rachunku kosztów, pomiaru i oceny dokonań. Co więcej, podejmowanie decyzji przez kierowników JSP i sprawne zarządzanie tego typu instytucjami nie będzie możliwe bez wykorzystania informacji, które w sektorze prywatnym generowane są przez system rachunkowości zarządczej.

6. Badanie empiryczne dotyczące przydatności i adekwatności systemu pomiaru dokonań w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

6.1. Metodyka badania

Badanie zostało przeprowadzone w formie wywiadu – ankiety audytoryjnej. Objęło 45 respondentów. Dzięki zastosowanej metodzie badawczej zwrotność odpowiedzi wyniosła 99%, przy czym w niektórych przypadkach respondenci nie odpowiedzieli na wszystkie pytania. Treść ankiety została odzwierciedlona w wynikach badań przedstawionych w tabelach 1–10.

Struktura tabel odpowiada strukturze pytań zawartych w ankietach audytoryjnych.

6.2. Opis próby badawczej

W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez autorów niniejszego artykułu wzięło udział 45 respondentów reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego (gminy i powiaty) jednego z województw Polski.

Spośród badanych 36% zajmowało stanowiska kierownicze, a 64% niekierownicze. Ponadto 70% respondentów od początku kariery zawodowej było związanych z sektorem publicznym. Pozostałe 30% ankietowanych pracowało wcześniej w sektorze prywatnym, co oznacza, że osoby te nie miały szansy poznać w praktyce funkcjonowanie kultury i metod zarządzania jednostek biznesowych oraz wspierających je narzędzi.

Dobór próby był przypadkowy, przez co uzyskane wyniki mają ograniczoną wartość uogólniającą i stanowią podstawę do dalszych, pogłębianych badań.

6.3. Cele badania

Przeprowadzone badanie miało na celu:

1. Odpowiedź na pytanie: jakie narzędzia i metody rachunkowości są wykorzystywane w badanych JST w procesie zarządzania jednostką lub realizacji jej zadań operacyjnych.
2. Identyfikację potrzeb informacyjnych kierowników i pracowników badanych JST, które służą do zapewnienia efektywnej i skutecznej realizacji stojących przed nimi zadań zarządczych i operacyjnych.
3. Identyfikację narzędzi i metod rachunkowości, jakich oczekiwaliby menedżerowie i pracownicy badanych JST dla zaspokojenia potrzeb informacyjnych wynikających z systemu kontroli zarządczej.
4. Określenie charakterystyki i skuteczności wykorzystania systemów pomiaru dokonań i mierników stosowanych w badanych JST w kontekście wymogów prawnych w tym zakresie.

6.4. Analiza uzyskanych wyników

Odnosnie do pierwszego z wymienionych pytań badawczych uzyskane wyniki wskazują, że w analizowanych JST główną rolę odgrywa tradycyjne budżetowanie (50% wskazań) oraz pomiar stopnia realizacji budżetu poprzez pomiar i analizę rzeczywiście poniesionych kosztów i osiągniętych przychodów (31,8%).

Jak wynika z tabeli 1, do najczęściej stosowanych w badanych JST narzędzi rachunkowości zarządczej należy budżetowanie operacyjne i związana z nim analiza odchyłeń wielkości planowanych i rzeczywiście zrealizowanych. Na podstawie danych szczegółowych uzyskanych w badaniu dało się zauważyć, że w grupie pracowników na stanowiskach wykonawczych drugi z wymienionych czynników nie miał już tak istotnego znaczenia, jak w grupie osób pełniących funkcje kierownicze. W opinii autorów wskazuje to wyraźnie na instytucjonalne oddziaływanie przepisów prawnych na zakres i rodzaj informacji stanowiących podstawę zarządzania i realizacji zadań JST, jak również na sposób rozliczenia się z efektywności gospodarowania za-

sobami publicznymi. Mniejsze zainteresowanie pracowników wykonawczych rzeczywistym poziomem kosztów lub przychodów, wynikających z realizowanych zadań, może świadczyć o: mało efektywnym systemie komunikowania wewnętrznego w ramach badanych JST, braku powiązania systemu budżetowania z systemem motywacyjnym albo o niskim poziomie świadomości lub zaangażowania w efektywne i skuteczne realizowanie działań.

Przedstawione wnioski wyznaczają obszar istotnych zmian, jakie powinny zostać przeprowadzone w systemie informacyjnym rachunkowości tych jednostek, tak by zapewnić realizację celów kontroli zarządczej. Należy podkreślić, że w tym zakresie wyniki i wnioski są zgodne z przytaczanymi już wcześniej badaniami Inger Johanne Pettersen (2001), która pokazuje, jak istotny jest proces definiowania i interpretowania informacji pochodzącej z systemu rachunkowości dla procesu wdrażania zmian w zarządzaniu JSP.

Dane przedstawione w tabeli 1 wskazują ponadto na relatywnie niski stopień wykorzystania miar niefinansowych w pomiarze dokonań

Tab. 1. Podejścia, metody i narzędzia rachunkowości zarządczej wykorzystywane w badanych JST w procesie zarządzania jednostką lub w procesie realizacji ich zadań operacyjnych*

Podejścia, metody i narzędzia	%
Budżetowanie kosztów i przychodów	50,00
Regularna analiza poniesionych kosztów i osiągniętych przychodów	31,82
Rachunek kosztów zmiennych	18,18
Pomiar dokonań za pomocą wskaźników o charakterze niefinansowym	18,18
Analiza opłacalności projektów inwestycyjnych	15,91
Pomiar dokonań za pomocą wskaźników o charakterze finansowym	15,91
Kalkulacja i analiza kosztu jednostkowego świadczonych usług	13,64
Analiza odchyłeń wielkości rzeczywistych od budżetowanych	11,36
Analiza kosztów i korzyści dla podejmowania decyzji krótkookresowych	11,36
Rachunek kosztów pełnych	9,09
<i>Benchmarking</i>	6,82
<i>Balanced Scorecard</i>	2,27

* Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: badania własne.

badanych JST. Niespełna co piąty ankietowany wskazał na wykorzystanie tego typu mierników w swojej jednostce. Dane szczegółowe z badania pozwalają dodatkowo na stwierdzenie, że stopień wykorzystania miar niefinansowych w pomiarze dokonań jest znacznie wyższy wśród kadry kierowniczej niż pracowników wykonawczych. To z jednej strony uzasadnione jest potrzebami wynikającymi z realizacji funkcji sterowania organizacją, z drugiej zaś może stanowić kolejny argument na rzecz tezy o niskim poziomie efektywności systemów informacyjnych i komunikacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami badanych JST. Wnioski te stanowią kolejne potwierdzenie niskiego stopnia realizacji standardów kontroli zarządczej w obszarze: celów i zarządzania ryzykiem, informacji i komunikacji oraz monitorowania i oceny. Jak wskazywano we wcześniejszej części artykułu, zapewnienie właściwego systemu informacji i komunikacji jest niezbędne do zarządzania procesami zachodzącymi w JST.

Kolejnym etapem badania była próba zidentyfikowania potrzeb informacyjnych kierowników i pracowników JST, które służą do zapewnienia

efektywnej i skutecznej realizacji stojących przed nimi zadań zarządczych i operacyjnych (pytania nr 2 i 3). Potrzeby informacyjne respondentów były badane metodą pośrednią, poprzez wskazanie metod i narzędzi rachunkowości zarządczej, które ułatwiłyby zarządzanie jednostką lub realizację codziennych jej zadań. Wyniki analizy zostały przedstawione w tabeli 2.

Uzyskane wyniki wskazują na wzrost zapotrzebowania wśród respondentów na informacje o rzeczywistych kosztach i przychodach realizowanych zadań. Respondenci ujawniają ponadto duże zapotrzebowanie na wiedzę dotyczącą opłacalności i racjonalności przyjmowanych planów inwestycyjnych w kontekście ich długofalowych skutków finansowych (w perspektywie całego cyklu życia projektu), łącznie z uwzględnieniem efektów zewnętrznych. Kolejną istotną potrzebą informacyjną, zidentyfikowaną w wyniku badania, okazała się dostępność danych dot. kosztu realizacji usług lub produktów. Potrzeba ta może być skutkiem instytucjonalnego oddziaływania wymagań stawianych przez programy pomocowe Unii Europejskiej w zakresie rozliczania kosztów projektów, jak również być uwa-

Tab. 2. Metody i narzędzia rachunkowości zarządczej, których wdrożenia oczekiwaliby respondenci, jako wsparcie procesu zarządzania JST lub w procesie realizacji własnych zadań*

Metody i narzędzia służące wsparciu procesu zarządzania JST lub w procesie realizacji własnych zadań	%
Regularna analiza poniesionych kosztów i osiągniętych przychodów	36,36
Analiza opłacalności projektów inwestycyjnych	27,27
Kalkulacja i analiza kosztu jednostkowego świadczonych usług	20,45
Budżetowanie kosztów i przychodów	18,18
Analiza odchyień wielkości rzeczywistych od budżetowanych	18,18
Pomiar dokonań za pomocą wskaźników o charakterze finansowym	18,18
Analiza kosztów i korzyści dla podejmowania decyzji krótkookresowych	15,91
Pomiar dokonań za pomocą wskaźników o charakterze niefinansowym	15,91
Rachunek kosztów zmiennych	11,36
<i>Benchmarking</i>	11,36
Rachunek kosztów pełnych	9,09
<i>Balanced Scorecard</i>	6,82

* Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: badania własne.

runkowana poziomem kosztów i odpłatności za usługi i produkty współfinansowane ze środków unijnych. Ponadto stanowi ona potwierdzenie presji ze strony izomorfizmu koercyjnego na systemy informacyjne badanych jednostek (dostosowanie systemów i ich struktur do wymogów dostawców zasileń).

Podobnie jak w przypadku badania *status quo* w zakresie stosowanych metod i narzędzi rachunkowości zarządczej, również w przypadku oczekiwań odnośnie do wdrażanych w przyszłości metod i narzędzi stosunkowo niewielki udział mają niefinansowe miary dokonań. Wyniki te są spójne z przytaczanymi badaniami Janet Lee (2008), w których menedżerowie wskazywali miary finansowe, takie jak informacje o kosztach lub wyniku finansowym, jako najbardziej istotne dla zarządzania JSP.

Niskie zainteresowanie miarami niefinansowymi może po części wynikać z niewłaściwego ich doboru w JST lub z nieefektywnego sposobu posługiwania się nimi. Wskazują na to wyniki przedstawione w tabeli 8.

Istotną z punktu widzenia celu, jaki postawili sobie autorzy tego artykułu, była część badania poświęcona systemom pomiaru dokonań i miernikom stosowanym w badanych JST. W pierwszej kolejności analizie poddano stopień i zakres wykorzystania systemu pomiaru dokonań. Uzyskane wyniki wskazują, że w 29,54% badanych jednostek wykorzystuje się finansowe lub niefinansowe mierniki dokonań (zob. tab. 3).

Niemniej w 18,18% jednostek mierniki te stosuje się tylko na poziomie całej JST i nie są kaskadowane w dół organizacji. Taki zakres stoso-

wania systemu pomiaru dokonań, w połączeniu z wykazaną powyżej dominacją systemu budżetowania (pozbawionego informacyjnego sprzężenia zwrotnego) jako podstawowego narzędzia rachunkowości JSP, może być dowodem silnego oddziaływania izomorfizmu koercyjnego (przepisów prawnych) na system kierowania jednostkami tego sektora, w tym na zakres i rodzaj informacji stanowiących podstawę zarządzania i realizacji zadań tych jednostek, jak również na sposób skutecznego rozliczenia się z efektywności gospodarowania zasobami publicznymi. Jest to także wyrazem próby ograniczania negatywnych skutków teorii agencji rozpatrywanej w pierwszej płaszczyźnie, wyróżnionej przez autorów. Jedynie w przypadku 11,36% badanych jednostek system pomiaru dokonań obejmuje całą organizację, co umożliwił większą decentralizację uprawnień w ramach jednostki, szersze zastosowanie menedżerskiego systemu zarządzania, motywowanie w zakresie wzrostu skuteczności i efektywności działania, a zatem charakterystyk właściwych nowemu zarządzaniu publicznemu i modelowi kontroli zarządczej, zgodnej z Ustawą o finansach publicznych.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że ponad 34% respondentów wskazało na brak wykorzystania mierników dokonań w ich jednostkach, a dodatkowe 36% nie było w stanie zdecydować, czy w ich jednostkach stosowany jest jakikolwiek system mierników dokonań. Wśród drugiej grupy respondentów mogą się znajdować osoby reprezentujące placówki, w których albo nie wykorzystuje się mierników dokonań, albo są one wykorzystywane na poziomie całej jednost-

Tab. 3. Stopień i zakres wykorzystania mierników dokonań w JST

Czy w Państwa jednostce stosowane są finansowe lub niefinansowe mierniki dokonań?	%
Tak, są stosowane mierniki pomiaru dokonań, ale tylko na poziomie całej jednostki i nie są przenoszone na niższe szczeble organizacyjne.	18,18
Tak, są stosowane mierniki pomiaru dokonań, które odnoszą się do całej jednostki oraz do jej wewnętrznych komórek organizacyjnych.	11,36
Nie wykorzystuje się mierników pomiaru dokonań.	34,09
Nie wiem, czy stosowane są jakiegokolwiek mierniki dokonań.	36,36
Razem	100,00

Źródło: badania własne.

ki, bez ich kaskadowania w dół i bez zapewnienia przepływu informacji do pracowników wykonawczych. Zaprezentowane w tabeli 4 wyniki pokazują, że ok. 80% respondentów wskazywało na brak wykorzystania systemu mierników dokonań w ich jednostkach albo na bardzo ograniczony sposób ich wykorzystania, poza systemem motywacyjnym jednostki. W opinii autorów jest to kolejny dowód silnego oddziaływania instytucjonalnego na system zarządzania JSP. Pozwala zatem postawić wniosek, że jednostki te nadal podlegają kulturze administrowania, a nie zarządzania menedżerskiego, które jest cechą immanentną koncepcji NPM. Powyższe spostrzeżenia są spójne z wnioskami Noela Hyndmana i Francisca McGeougha (2006), że taki stan rzeczy uniemożliwia prawidłowe rozliczanie odpowiedzialności, utrudnia zarządzanie podmiotem z powodu braku odpowiedniej informacji oraz rzetelną ocenę jego dokonań.

Niewielki stopień wykorzystania mierników dokonań w procesie zarządzania JST ujawniają badania powiązań systemu pomiaru doko-

nań z systemem motywacyjnym, przeprowadzone wśród respondentów wskazujących, że w ich jednostkach stosowany jest taki pomiar (tab. 4).

Jedynie 10,53% respondentów wskazało, że w ich jednostkach system pomiaru dokonań powiązany jest bezpośrednio z systemem motywacyjnym i ma wpływ na poziom wynagrodzeń lub ścieżkę awansu. Można zatem przyjąć, że tylko w tych przypadkach funkcjonuje realny system kontroli menedżerskiej mający na celu wsparcie procesów skutecznego i efektywnego zarządzania JST. Stanowią one ok. 4% całej próby badawczej.

W przypadku kolejnych 10,53% respondentów, których jednostki stosują system pomiaru dokonań, jest on jedynie formalnie powiązany z systemem motywacyjnym, niemniej jednak w praktyce nie znajduje wymiernego przełożenia na ocenę skuteczności i efektywności działań pracowników. Prawie 79% respondentów wywodzących się z jednostek stosujących mierniki dokonań stwierdziło, że mają one czysto formalny charakter i nie są w żaden sposób po-

Tab. 4. Mierniki dokonań a system motywacyjny

Stosowane w Państwa jednostce (komórce organizacyjnej) mierniki dokonań	%
Są włączone w system motywacyjny i od ich poziomu zależy awans lub poziom wynagrodzenia.	10,53
Są formalnie włączone w system motywacyjny, ale ich poziom nie ma przełożenia na poziom wynagrodzenia (np. premii) lub awans.	10,53
Mają jedynie formalny charakter i nie są uwzględniane w systemie motywacyjnym jednostki.	78,95
Razem	100,00

Źródło: badania własne.

Tab. 5. Sposób opracowania mierników dokonań

Sposób opracowywania mierników dokonań	%
Zostały narzucone z góry przez przepisy prawne lub instytucje nadrzędne względem jednostki, a pracownicy/kierownicy nie mieli na nie wpływu.	50,00
Zostały opracowane przez kierownictwo naczelne jednostki bez udziału pracowników.	44,44
Zostały opracowane przez kierownictwo naczelne jednostki przy współudziale pracowników.	5,56
Zostały opracowane przez firmę zewnętrzną.	0,00
Razem	100,00

Źródło: badania własne.

wiązane z systemem motywacyjnym. Oznacza to, że w ok. 90% przypadków system mierników dokonań ma tylko pozorny charakter i jest tworzony w celu wypełnienia obowiązków instytucjonalnych. Jest on także odzwierciedleniem próby ograniczenia negatywnego oddziaływania pierwszej płaszczyzny teorii agencji. Z punktu widzenia celów NPM należy uznać, że system taki nie spełnia pokładanych w nim nadziei co do oddziaływania na poprawę efektywności i skuteczności realizacji działań sektora publicznego oraz zwiększenie gospodarności wykorzystania zasobów. Potwierdzają się zatem wnioski uzyskane w badaniach Tyrone'a Carlina i Jamesa Guthrie (2001) o występowaniu rozbieżności między aktualnie stosowanymi praktykami w zakresie pomiaru dokonań a oczekiwaniami władz nadzorujących dany podmiot i wymaganiami (celami) regulacji prawnych.

Poziom akceptacji systemu pomiaru dokonań i jego potencjał motywacyjny w dużej mierze zależą od sposobu ustalania mierników (np. odgórne/partycypacyjne; SMART: adekwatność, zrozumiałość, istotność).

Jak pokazują wyniki zawarte w tabeli 5, 50% respondentów wywodzących się z jednostek, w których stosowane są mierniki dokonań, wskazało, że zostały one narzucone przez przepisy prawne lub podmioty/instytucje nadrzędne względem jednostki, bez udziału osób podlegających ocenie za pomocą tychże mierników. Kolejne 44,4% odpowiedziało, że były one opracowane odgórnie przez kierownictwo jednostek. Jedynie 5,6% respondentów uznało, że mierniki opracowywano w sposób partycypacyjny przy współudziale bezpośrednio zaintereso-

owanych pracowników. Natomiast w żadnym z badanych podmiotów do stworzenia systemu mierników dokonań nie zaangażowano instytucji zewnętrznej. Brak partycypacji pracowniczej w opisanym procesie (94%), w połączeniu z ujawnionym w tabeli 2 brakiem przełożenia tego systemu na system motywacyjny JST, stwarza przesłanki uzasadniające wniosek o braku realnych systemów pomiaru dokonań w badanych JST, w szczególności na II płaszczyźnie teorii agencji – wymienionej w punkcie 2. artykułu, tj. w relacji kierownictwo JST a jej pracownicy.

Dopełnieniem powyższych danych są wyniki badań dotyczących sposobu ustalania poziomu (wartości) przyjętych mierników (tab. 6). Niemalże 46% respondentów wywodzących się z jednostek, w których stosowany jest pomiar dokonań, przyznało, że poziom wskaźników wynikał z przepisów prawnych lub był narzucony przez organy nadrzędne względem badanej jednostki. W 33,3% przypadków został on wyznaczony odgórnie przez kierownictwo jednostki. Jedynie w nieco ponad 4% przypadków poziom wskaźnika ustalano w sposób partycypacyjny przy współudziale osób, które następnie były rozliczane ze skuteczności i efektywności realizacji celów opisanych owymi miernikami.

Na ocenę jakości stosowanego systemu pomiaru dokonań w JST wpływa również poziom stosowanych mierników.

Przeprowadzone w tym zakresie badania ujawniły, że ponad 47% respondentów uznało stosowane w ich jednostkach mierniki jako realistyczne, tj. możliwe do osiągnięcia. Jedynie 5,2% uznało, że stosowane w ich jednostkach wskaźniki są ustalane na poziomie, który jest niemoż-

Tab. 6. Sposób ustalania poziomu mierników

Jak ustalany jest poziom mierników w Pani/Pana jednostce	%
Wynika z przepisów prawa lub jest narzucony przez organy zewnętrzne.	45,83
Jest narzucony przez naczelnictwo jednostki.	33,33
Jest wynikiem negocjacji pomiędzy naczelnym kierownictwem a ocenianymi komórkami organizacyjnymi (lub osobami).	4,17
Nie wiem, kto ustala poziom tych mierników.	16,67
Razem	100,00

Źródło: badania własne.

Tab. 7. Ocena poziomu stosowanych mierników

Ocena poziomu stosowanych mierników	%
Są bardzo wymagające i niemożliwe do osiągnięcia.	5,26
Są bardzo wymagające, ale możliwe do osiągnięcia.	10,53
Są średnio wymagające.	26,32
Są relatywnie łatwe do osiągnięcia i w niewielkim stopniu motywują do wzrostu wydajności.	10,53
Nie mam zdania.	47,37
Razem	100,00

Źródło: badania własne.

Tab. 8. Ocena mierników dokonań stosowanych w JST

Jak oceniasz stosowane w Twojej jednostce mierniki dokonań	%
Mierniki są dobrane bardzo dobrze, gdyż ich poziom rzeczywiście pokazuje zmiany efektywności działania w mojej jednostce.	0,00
Mierniki są dobrane dość dobrze, gdyż ich poziom w przybliżeniu pokazuje zmiany efektywności działania w mojej jednostce.	20,00
Mierniki nie są dobrze dobrane, gdyż ich poziom bardzo często nie zależy od działań mojej jednostki, lecz jest uzależniony od wyników innych komórek organizacyjnych.	13,33
Mierniki są dobrane źle, gdyż w żaden sposób nie odzwierciedlają wyników działalności mojej jednostki.	66,67
Razem	100,00

Źródło: badania własne.

liwy do osiągnięcia. W przypadku 27% respondentów poziom mierników został określony jako mało- lub średniowymagający. Mierniki te mają zatem niewielki wpływ na poprawę efektywności i skuteczności systemu zarządzania w JST. Ponadto należy zauważyć, że aż 47% respondentów nie było w stanie ocenić poziomu stosowanych w ich jednostkach mierników. Taki stan rzeczy wskazuje, że nie są one powiązane z systemem motywacyjnym JST, a przez to nie można uznać, iż spełnia on wymogi systemu kontroli zarządczej w myśl Ustawy o finansach publicznych.

Ujawniony powyżej odgórny sposób ustalania zbioru mierników, jak również sposób określania ich wysokości znajdują odzwierciedlenie w ocenie jakościowej systemu pomiaru dokonań (tab. 8).

Prawie 67% respondentów uznało, że stosowane w ich jednostkach mierniki dokonań są

dobre niewłaściwie, gdyż w żaden sposób nie odzwierciedlają wyników działalności danej jednostki. Kolejne 13% dostrzega dysfunkcje w systemie mierników dokonań polegające na tym, że poziom miernika jest kształtowany przez czynni-

Tab. 9. Analiza oczekiwanych korzyści z wdrożenia metod i narzędzi rachunkowości zarządczej*

Korzyści z wdrożenia metod i narzędzi rachunkowości zarządczej	%
Lepsza kontrola i redukcja kosztów	50,00
Lepsza jakość świadczonych usług	40,91
Zwiększenie motywacji pracowników	25,00
Zwiększenie efektywności pracowników	20,45
Zwiększenie wiarygodności instytucji	20,45

* Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: badania własne.

ki niezależne od osób ocenianych za jego pomocą. Jest to sprzeczne z podstawowymi zasadami tworzenia mierników wynikającymi z koncepcji SMART. Powinny one odzwierciedlać tylko to, na co wykonawca zadania ma wpływ. Żaden z respondentów nie uznał stosowanego systemu jako odzwierciedlającego rzeczywiste zmiany efektywności działania w swojej JST. Wskazuje to na niską przydatność i jakość systemu raportowania dokonań badanych JST (m.in. Carlin, Guthrie 2001; Walker 1995).

Wyznacznikiem jakości zmian dokonywanych w systemie rachunkowości zarządczej i pomiaru dokonań są korzyści jakich upatrują respondenci z wdrożenia nowych rozwiązań (tab. 9).

Do najczęściej wskazywanych korzyści należą: lepsza kontrola i redukcja kosztów (50%) i lepsza jakość świadczonych usług (41%). Pierwsza prowadzi do utrwalenia orientacji finansowej w pomiarze dokonań JSP. Relatywnie wysoki udział respondentów wskazujących na korzyści w postaci poprawy jakości świadczonych usług z jednej strony potwierdza przywoływane już wyniki badań Lee (2008), z drugiej zaś nie jest spójny z niskim zainteresowaniem miernikami niefinansowymi. Z punktu widze-

nia systemu pomiaru dokonań istotne są korzyści w postaci zwiększenia motywacji (25%) oraz efektywności (20,45%) pracowników. Jak wynika z uzyskanych danych, zarówno stan obecny, jak i oczekiwane rezultaty wdrożenia nowych rozwiązań z zakresu rachunkowości zarządczej i pomiaru dokonań są w niewielkim stopniu zorientowane na wzrost efektywności i skuteczności realizacji zadań JST.

Tempo osiągania zamierzonych skutków kontroli zarządczej zależy w dużej mierze od istniejących barier wdrożenia. Jako główne w badanych jednostkach wymieniane są przede wszystkim: brak czasu (54,5%), brak wiedzy (29,5%), brak środków finansowych (22,7%) oraz brak przekonania co do skuteczności tych narzędzi (11,3%).

7. Podsumowanie

Na podstawie uzyskanych i opisanych wyżej wyników badań nad systemem pomiaru dokonań w analizowanych JST autorzy przeprowadzili wstępną ocenę stopnia wypełnienia przez nie standardów kontroli zarządczej (tab. 10).

Uzyskane rezultaty potwierdzają, że system pomiaru dokonań stosowany przez badane JST

Tab. 10. Standardy kontroli zarządczej, ich cele oraz stopień realizacji celu w badanych JST

Standard	Cele standardu	Stopień realizacji celu w badanych JST
Środowisko wewnętrzne	Dotyczy systemu zarządzania jednostką i sposobu jej organizacji. Obejmuje takie elementy, jak: uczciwość i normy etyczne, kompetencje zawodowe kierownictwa i pracowników (poziom wiedzy, umiejętności i doświadczenie), zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych.	Niski. Sposób tworzenia systemu pomiaru dokonań, jak również stopień jego powiązania z systemem motywacyjnym oraz dostęp do informacji zwrotnej o rzeczywistych wynikach działań w badanych JST wskazują na niski stopień rozwoju systemów pomiaru dokonań w tych jednostkach.
Cele i zarządzanie ryzykiem	Służą zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki poprzez m.in.: określanie celów i monitorowanie realizacji zadań, identyfikację ryzyka, analizę ryzyka, reakcję na ryzyko i działania zaradcze.	Niski. Badanie wykazało bardzo niski związek celów badanych JST z systemem pomiaru dokonań, co w dużym stopniu ogranicza możliwość zarządzania wynikami i ryzykiem oraz monitorowanie realizacji zadań jednostki.
Mechanizmy kontroli	Stanowią odpowiedź na konkretne ryzyko, które jednostka zamierza ograniczyć poprzez: dokumentowanie systemu kontroli, nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji, utrzymanie ciągłości działalności, ochronę zasobów, a także poprzez mechanizmy dotyczące operacji finansowych i gospodarczych oraz kontroli systemów informatycznych.	Niski. Występują istotne rozbieżności między aktualnie stosowanymi praktykami w zakresie pomiaru dokonań a oczekiwaniami interesariuszy, w szczególności władz nadzorujących badane podmioty, oraz wymaganiami regulacji wprowadzonymi kilka lat wcześniej.

Tab. 10 – cd.

Standard	Cele standardu	Stopień realizacji celu w badanych JST
Informacja i komunikacja	Dotyczą zapewnienia pracownikom jednostki dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania ich obowiązków, a także wdrożenia systemu komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, który będzie efektywny i pozwoli na sprawną przepływ informacji i właściwe ich zrozumienie przez odbiorców.	Niski. Słabo rozwinięty system informacji i komunikacji wewnętrznej. Brak informacji zwrotnej o rzeczywistych wynikach działań w badanych JST. Niska ocena stosowanych mierników dokonań (tab. 6).
Monitorowanie i ocena	Odnoszą się do skuteczności systemu kontroli i jego poszczególnych elementów w celu rozwiązywania pojawiających się problemów	Niski. Wadliwość mechanizmu odpowiedzialności i rozliczania się, trudności w rzetelnej ocenie dokonań danego podmiotu, a także problemy w efektywnym zarządzaniu badanymi JST związane z brakiem odpowiedniej informacji.

Źródło: opracowanie własne na podst. Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.

jest wynikiem silnego oddziaływania instytucjonalnego na system zarządzania tymi jednostkami i nie okazuje się przydatny dla ich kierowników i pracowników, a także nie spełnia wymagań stawianych przez założenia koncepcji NPM. W badanych JST nadal nie doszło do przestawienia mechanizmów kontroli z „biernego przestrzegania procedur” na „aktywne sterowanie”.

Literatura

Agh A. (2003). „Public administration in Central Eastern Europe”, w: B.G. Peters, J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Ball A. (2001). „Discovering its own relevance? Reflections on the ‘new’ management accounting in the public sector”, *Accounting Forum*, t. 24, nr 3, s. 283–299.

Brignall S., Modell S. (2000). „An institutional perspective on the performance measurement and management in the ‘new public sector’”, *Management Accounting Research*, t. 11, s. 281–306.

Carlin T., Guthrie J. (2001). „The new business of government budgeting: Reporting non-financial performance information in Victoria”, *Australian Accounting Review*, t. 11, nr 3, s. 17–26.

Cavalluzzo K.S., Ittner C.G. (2004). „Implementing performance measurement innovations: Evidence from government” *Accounting, Organizations and Society*, t. 29, nr 3, s. 243–67.

DiMaggio P.J., Powell W.W. (1983). „The iron cage revisited: Institutional isomorphism and col-

lective rationality in organisational fields”, *American Sociological Review*, t. 48, s. 147–160.

Ferlie E., Ashburnen L., Fitzgerald L., Pettigrew A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Gruening G. (1998). *Origin and Theoretical Basis of the New Public Management*. IPMN Conference, <http://www.inpuma.net/research/papers/salem/ger-nod.doc> [dostęp: 21.06.2012].

Guthrie J. (1994). „Performance indicators in the Australian public sector”, w: E. Buschor, K. Schedler (red.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*. Bern–Stuttgart–Vienna: Paul Haupt Berne.

Hoggett P. (1991). „A New Management in the public sector?”, *Policy and Politics*, t. 19, nr 4, s. 243–256.

Hood C. (1991). „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, t. 69, nr 1, s. 3–19.

Hughes O.E. (1994). *Public Management and Administration. An Introduction*. London: The Macmillan Press Ltd.

Hyndman N., McGeough F. (2006). „NPM and performance measurement: A comparative study of the public sectors in Ireland and the UK”, *Irish Accounting Review*, t. 15, nr 2, s. 28–56.

Jansen E.P. (2008). „New Public Management: Perspective on performance and the use of performance information”, *Financial Accountability & Management*, t. 22, nr 4, s. 169–191.

Johansson T., Siverbo S. (2009). „Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: A multi-theoretical study using data from Sweden”, *Financial Accountability & Management*, t. 25, nr 2, s. 197–224.

Kernaghan K., Marson B., Borins S. (2000). *The New Public Organisation*. Toronto Institute of Public Organisation of Canada.

Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. „Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”, Dz. Urz. MF 2009 r. nr 15, poz. 84.

Landreth H., Colander D.C. (1998). *Historia myśli ekonomicznej* (przeł. A. Szeworski). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Lee J. (2008). „Preparing performance information in the public sector: An Australian perspective”, *Financial Accountability and Management*, t. 24, nr 2, s. 117–149.

Modell S. (2009). „Institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: A review and assessment”, *Financial Accountability & Management*, t. 25, nr 3, s. 267–303.

OECD (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.

Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Co.

Pettersen I.J. (2001). „Implementing management accounting reforms in the public sector: The difficult journey from intentions to effects”, *The European Accounting Review*, t. 10, nr 3, s. 561–581.

Polidano C., Hulme D. (1999). „Public management reform in developing countries”, *Public Management Review*, t. 1, nr 1, s. 121–132.

Pollitt C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Cambridge: Basil Blackwell.

Randma-Liiv T. (2008), *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*, Conference materials: „Trans-European Dialogue 1, Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond”, 31 Jan–1 Feb 2008, Tallinn.

Rudolf W. (2010). „Koncepcja *governance* i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy”, *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica*, t. 245, s. 73–82.

Sharifi S., Bovaird T. (1995). „The financial management initiative in the UK public sector: The symbolic role of performance reporting”, *International Journal of Public Administration*, t. 18, nr 2–3, s. 267–290.

Spiegelman J. (2001). „A performance that doesn't measure up, the public sector informer”, *The Australian Financial Review*, t. 69, nr 125, s. 10–20.

Ter Bogt H.J. (2008). „Management accounting change and New Public Management in local government: A reassessment of ambitions and results – an institutionalist approach to accounting change in the Dutch public sector”, *Financial Accountability & Management*, t. 24, nr 3, s. 209–241.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

Verheijen A.J.G. (2003). „Public administration in post-communist states”, w: G.B. Peters, J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Walker R. (1995). *Who Reads Annual Reports, Proceedings of the Seminar on Annual Reporting in the NWS Public Sector: The Best Is Yet to Come*. Report of the Public Accounts Committee, September, s. 9–28.

Zawicki M. (2011). *Nowe zarządzanie publiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Implementation of management accounting tools for performance measurement in the context of New Public Management – an institutional approach

If private sector's good management practices are to be used effectively to manage public sector entities, some management-aiding tools have to be introduced, particularly in the public sector's accounting system oriented to external reporting, which needs to be supplemented with a management accounting subsystem.

The main research objectives of this paper are:

- to identify management accounting methods and tools currently used by the managers of the sampled local government entities – LGEs;
- to evaluate the usefulness, adequacy, and effectiveness of performance measurement systems used in LGEs.

Keywords: institutionalism, management control, new public management.

Wojciech Szymba

Efekty restrukturyzacji przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego a bezpieczeństwo energetyczne Polski po 1989 r.

Artykuł w sposób syntetyczny prezentuje przebieg i efekty przekształceń strukturalno-własnościowych, jakie dokonały się w minionym dwudziestolecu w sektorze elektroenergetycznym w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na bezpieczeństwo energetyczne. Pierwsza część pracy, dla lepszego zrozumienia celów reformy energetyki, przybliża pojęcie bezpieczeństwa energetycznego i prezentuje kilka jego ujęć definicyjnych. W kolejnych częściach autor charakteryzuje sytuację sektora elektroenergetycznego na początku przemian systemowych oraz cele polityki państwa związane z jego reformą. Charakterystyka ta jest następnie podstawą do prezentacji wniosków z własnych badań nad przebiegiem i efektami reformy energetyki w odniesieniu do stanu bezpieczeństwa energetycznego Polski głównie z punktu widzenia odbiorcy energii. Tekst kończy analiza głównych uwarunkowań procesów przekształceń strukturalno-własnościowych w badanym sektorze wraz z syntetycznym podsumowaniem.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, restrukturyzacja, przekształcenia strukturalno-własnościowe, sektor elektroenergetyczny, energetyka, konsolidacja.

1. Bezpieczeństwo energetyczne – istota i problemy interpretacyjne

Aby w pełni zrozumieć efekty przekształceń sektora elektroenergetycznego w Polsce w ostatnich dwóch dekadach, należałoby najpierw przyjrzeć się pojęciu bezpieczeństwa energetycznego (BE), którego utrzymanie – lub wzrost – miało leż u podstaw polityki energetycznej państwa oraz zoperacjonalizowanych polityk i strategii dotyczących przekształceń poszczególnych sektorów, w tym badanej elektroenergetyki.

W najbardziej wąskim znaczeniu bezpieczeństwo energetyczne (kraju) kojarzone jest z niezależnością energetyczną – a więc samowystarczalnością energetyczną. Takie ujęcie bierze więc pod uwagę jedynie stronę podażową, a miarą tegoż bezpieczeństwa jest stopień samowystarczalności energetycznej, czyli udział krajowych źródeł energii w bilansie energetycznym państwa. Przy takim podejściu można by uznać, że wiele państw UE stoi na skraju przepaści i BE nigdy nie osiągnie.

Nieco szersze ujęcie zrównuje niejako bezpieczeństwo energetyczne z bezpieczeństwem dostaw energii. To ostatnie rozumiane jest w dużym skrócie jako zapewnienie warunków umożliwiających pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania gospodarki i społeczeństwa na energię.

Pojęcie BE pojawia się wreszcie w unijnym prawodawstwie, gdzie opisywane jest jako zapewnienie niezakłóconych dostaw surowców energetycznych po przystępnej cenie i z ograniczonym wpływem na środowisko naturalne wraz ze zmniejszeniem uzależnienia importowego (zob. *Zielona Księga...* 2000). Natomiast w polskim prawodawstwie termin „bezpieczeństwo energetyczne” jest definiowany jako „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”¹. Tak ogólne określenie BE w Ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne jest często krytykowane, dlatego też wymaga pewnego uściślenia.

Wojciech Szymba – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw.

¹ Art. 3, pkt.16 Ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz.625 z późn. zm.).

Uszczegółowienie ogólnej definicji BE można odnaleźć w kolejnych dokumentach rządowych poświęconych polityce energetycznej. Już w komunikacie z 1995 r. pojawia się stwierdzenie, że bezpieczeństwo energetyczne to jednoczesne spełnienie trzech warunków²:

- 1) bezpieczeństwa dostaw energii;
- 2) uzasadnionych społecznie cen energii;
- 3) minimalizacji szkód dla środowiska.

Utrzymanie uzasadnionych społecznie cen energii oznaczać miało takie kształtowanie polityki, w której ceny te wynikałyby z konkurencyjnych mechanizmów rynkowych lub z regulacji przez niezależny organ rynkowy w celu zapewnienia równowagi interesów odbiorców i dostawców energii (szerzej: Szablewski 1995, s. 75, 76).

W tym miejscu można zadać pytanie: kogo tak naprawdę dotyczy to bezpieczeństwo energetyczne – kto ma się czuć bezpieczny? Jak słusznie zauważa Włodzimierz Bojarski w jednym ze swoich artykułów (2004, s. 48–52), pierwotnym, podstawowym podmiotem, którego dotyczy pojęcie BE, jest odbiorca, a wtórnym podmiotem – dostawca (określony system zaopatrzenia). Bezpieczeństwo energetyczne odbiorcy (użytkownika energii) to określony stopień gwarancji dostępu do potrzebnych mu form energii, w potrzebnym czasie i w potrzebnej ilości, przy dostępnej dla niego cenie. Zapewnienie BE odbiorcom nakłada określone wymagania bezpieczeństwa na systemy dostawy (zaopatrzenia energetycznego). Służebnym elementem wobec bezpieczeństwa odbiorcy będzie zatem bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego rozumiane jako gotowość danego systemu energetycznego do pokrycia – po akceptowalnych społecznie cenach – pełnego, przewidywanego zapotrzebowania energetycznego (w normalnych warunkach eksploatacji) przy zachowaniu ciągłości dostawy i wymaganych parametrów jakościowych oraz warunków ochrony środowiska. W takim rozumieniu BE państwa obejmuje zarówno odbiorców, jak też zagadnienia bezpieczeństwa ich zaopatrzenia w energię na danym terenie.

Niestety, w dokumentach rządowych – politykach i strategiach – dominuje zainteresowanie bezpieczeństwem zaopatrzenia energetyczne-

go podstawowych systemów, a nie odbiorcy (ibidem, s. 48, 49). Taka sytuacja prowadzi niejako do służebnej roli odbiorcy wobec potrzeb systemu energetycznego i stanowi wypaczenie właściwego sensu pojęcia BE.

Bardzo szeroko we wszelkich aspektach zostało ono zaprezentowane przez Gerharda Bartodzieja i Michała Tomaszewskiego. Autorzy ci umiejscawiają BE jako jeden z elementów i jednocześnie celów polityki energetycznej, która jest – lub powinna być w teorii – spójną częścią polityki gospodarczej. Samo BE jest według wspomnianych autorów sumą wielu składników, spośród których wymieniają i charakteryzują osiem. Są to: bezpieczeństwo polityczne, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo techniczne (niezawodność urządzeń), bezpieczeństwo techniczne (zabezpieczenie urządzeń), bezpieczeństwo technologiczne, bezpieczeństwo przy zagrożeniu militarnym i terrorystycznym i bezpieczeństwo informacji (szerzej: Bartodziej, Tomaszewski 2009, s. 74).

Wielu z nich nie sposób oczywiście rozdzielić, pozostają one bowiem bezpośrednio lub pośrednio powiązane, jednak często są realizowane przez inne podmioty i różne szczeble administracji państwowej i samorządowej bądź szczeble zarządzania w przedsiębiorstwach. Taka dywersyfikacja odpowiedzialności niewątpliwie utrudnia prowadzenie spójnej polityki energetycznej oraz godzenie różnych aspektów bezpieczeństwa energetycznego. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, że w modelowym ujęciu punktem wyjścia dla budowania bezpieczeństwa energetycznego powinna być długookresowa polityka gospodarcza kraju realizowana w tym zakresie za pomocą polityki energetycznej i spójnych z nią strategii sektorowych. Następnie, w oparciu o zasadę, że cele niższego rzędu powinny być narzędziami w realizacji celów wyższego rzędu³, strategie te należałoby wdrażać poprzez średnio- i krótkookresowe programy sektorowe realizowane zarówno na szczeblu administracyjnym, jak i poprzez działania restrukturyzacyjne przedsiębiorstw paliwowo-energetycznych będących ostatnim, przed odbiorcą

² Komunikat po Posiedzeniu Rady Ministrów z 17 października 1995 r.. Centrum Informacyjne Rządu.

³ Szerzej o hierarchii celów w polskiej energetyce piszą Agnieszka Dobroczyńska i Leszek Juchniewicz (2003, s. 365).

energii, ogniwem wpływającym na stan bezpieczeństwa energetycznego⁴.

Z uwagi na duże różnicowanie pojęcia BE w niniejszym artykule posłużono się jego szerokim ujęciem stawiającym jednak na pierwszym miejscu bezpieczeństwo odbiorcy (indywidualnego oraz gospodarki jako ogółu przedsiębiorstw), a bezpieczeństwo dostaw traktując tylko jako, choć bardzo istotne, to jednak narzędzie do osiągnięcia tego celu.

2. Trudna sytuacja sektora elektroenergetycznego na początku przemian ustrojowych jako punkt odniesienia dla zmian strukturalno-własnościowych

Mianem sektora elektroenergetycznego określa się część sektora energetycznego związanego z produkcją, przesyłem i dystrybucją oraz obrotem energią elektryczną⁵. Elektroenergetyka jest tzw. sektorem bazowym, a więc ma istotny wpływ na rozwój i konkurencyjność innych dziedzin gospodarki, a w szczególności przemysłu (Daniluk 1999, s. 53). Od początku procesu przemian istniała świadomość strategicznego znaczenia tego sektora i jego przekształceń dla gospodarki oraz wagi powodzenia jego reformy. Intensyfikacja wzrostu gospodarczego musiała znaleźć wyraz w odpowiedniej strategii zmian w sektorze, która zapewniałaby dostawy energii elektrycznej w odpowiednich ilościach. Istniało silne przekonanie, że rozwój gospodarczy i wzrost dobrobytu społeczeństwa możliwe są tylko w warunkach dobrze funkcjonującego sektora elektroenergetycznego.

Problem złej sytuacji polskiej elektroenergetyki został niejako odziedziczony – jak wiele innych – przez pierwsze ekipy rządzące po upadku poprzedniego systemu. Do podstawowych pro-

blemów elektroenergetyki tego okresu należały m.in.:

- duży udział starych, wyeksploatowanych jednostek wytwórczych o niskiej sprawności wytwarzania, stanowiących obciążenie dla środowiska naturalnego;
- niska średnia sprawność wytwarzania energii elektrycznej;
- duża koncentracja wytwarzania energii;
- ogromne potrzeby inwestycyjne, związane z koniecznością odtwarzania wycofywanych i budowy nowych, nowoczesnych mocy wytwórczych;
- duże obciążenie istniejących mocy wytwórczych;
- monokultura węglowa, a przez to:
 - silne uzależnienie elektroenergetyki od sektora węglowego i jego kondycji oraz cen węgla jako podstawowego paliwa (ceny, dostawy itd.),
 - duże obciążenie dla środowiska,
- niewielka liczba transgranicznych linii przesyłowych;
- niski udział wymiany międzynarodowej w handlu energią elektryczną;
- scentralizowana organizacja i zarządzanie sektorem;
- brak konkurencyjnego rynku energii i urzędowe ceny energii;

Na problemy sektora nakładały się jeszcze specyficzne cechy przedsiębiorstw energetycznych, do których należały m.in.:

- ogromne przerosty zatrudnienia;
- nadmiernie rozbudowana sfera administracyjna, socjalna oraz usługowa;
- wysokie koszty działalności zakładów energetycznych i brak presji na ich obniżkę;
- niska efektywność działalności zakładów energetycznych;
- odziedziczona po poprzednim systemie specyficzna mentalność pracowników⁶;
- skomplikowane, „głębokie” struktury organizacyjne przedsiębiorstw.

⁴ Miejsce restrukturyzacji w ramach polityki gospodarczej państwa szczegółowo prezentuje Bogusław Pełka (1998, s. 8).

⁵ Zgodnie z opisem w Polskiej Klasyfikacji Działalności obecnie elektroenergetykę zalicza się do grupy: 35.1 sekcji D działu 35 tj.: „Wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucja i handel energią elektryczną”.

⁶ Ciekawą analizę tzw. *homo sovieticus* przedstawiono w książce Marka Kosewskiego, Krystyny Ryczaj-Marchewczyk, Ludmiły Zach i Ryszarda Zacha (2006).

3. Cele polityki państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego

Trudna sytuacja sektora elektroenergetycznego wymagała szybkich i zdecydowanych działań. Konieczność jego restrukturyzacji nałożyła się na szeroko pojęte zmiany ustrojowe oraz gruntowne przekształcenia w innych sektorach gospodarki i gałęziach przemysłu. Ze względu na strategiczny charakter energetyki jej restrukturyzacja stanowiła istotny element przemian ustrojowych i musiała być wkomponowana w pakiet działań stabilizujących gospodarkę. Szczególną rolę odgrywała w tych przemianach cena energii elektrycznej oraz gwarancja zaspokojenia popytu na nią. Jej cena wpływa bowiem w dużym stopniu m.in. na ceny dóbr przemysłowych i konsumpcyjnych, rentowność przedsiębiorstw pozostałych dziedzin gospodarki, poziom życia gospodarstw domowych czy wreszcie ogólnie na konkurencyjność gospodarki.

Rosnące koszty energii potęgują społeczne niezadowolenie, są dla gospodarki istotnym czynnikiem inflacyjnym, a deficyt energii stanowi duże zagrożenie dla kondycji finansowej przedsiębiorstw, których produkcja jest uzależniona od jej dostarczenia. Z tych i innych przyczyn cena energii jest tak istotnym elementem bezpieczeństwa energetycznego kraju. Szczęśliwym trafem, zmniejszenie zużycia energii elektrycznej na początku lat dziewięćdziesiątych, spowodowane ograniczeniem produkcji w wielu energochłonnych gałęziach przemysłu, pozytywnie wpłynęło na kondycję – często eksploatowanych ponad miarę⁷ – polskich elektrowni i odsunęło w czasie groźbę deficytu energii oraz dało rządzącym czas na rozpoczęcie reformy sektora elektroenergetycznego.

W złożonych warunkach transformacji należało jednak dostosować koncepcję i cele reformy sektora elektroenergetycznego do priorytetów polityki transformacyjnej oraz tworzonej właśnie ogólnej strategii społeczno-gospodarczej kraju. Priorytetowe z punktu widzenia trans-

formacji ustrojowej były prywatyzacja przedsiębiorstw i osiągnięcie związanych z nią celów oraz doprowadzenie do urynkwienia cen i konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami. Z kolei do głównych celów strategii społeczno-gospodarczej kraju należały (Brzóska 1997, s. 143, 144):

- zapewnienie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w sposób trwały;
- obniżenie kosztów społecznych reformy i poprawa warunków życia społeczeństwa;
- podniesienie konkurencyjności Polski na rynku międzynarodowym;
- integracja ze strukturami Unii Europejskiej;
- stabilizacja makroekonomiczna i systemowa.

Powyższym celom musiała zostać podporządkowana nowa polityka energetyczna, której założenia opublikowano już w 1990 r. w dokumencie *Założenia polityki energetycznej Polski na lata 1990–2010*, a następnie powtórzone w zaktualizowanej wersji z 1995 r. (*Założenia polityki...* 1995). Celem strategicznym polityki energetycznej państwa sformułowanym w *Założeniach...* było zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Pojęcie to definiowano jako jednoczesne spełnienie trzech wspomnianych już w niniejszym artykule warunków⁸.

Bezpieczeństwo dostaw energii było szczególnie ważne z punktu widzenia pogarszającego się stanu urządzeń energetycznych. W takiej sytuacji dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju konieczne stało się (Skoczylas, Nowysz 1999, s. 207):

- odtworzenie majątku produkcyjnego poprzez modernizację istniejących źródeł mocy i zastąpienie starych bloków wytwórczych nowymi;
- budowa nowych mocy produkcyjnych z uwzględnieniem dywersyfikacji źródeł energii i ostrzejszych przepisów dotyczących ochrony środowiska naturalnego;
- modernizacja i rozbudowa sieci elektroenergetycznych.

Konieczność dużych inwestycji wydawała się szczególnie istotna w związku z prognozami zapotrzebowania na energię elektryczną, które po jego spadku wynikającym głównie ze zmniejszenia produkcji przemysłowej i kryzysie najbardziej energochłonnych gałęzi przemysłu, wiesz-

⁷ W 1985 r. wskaźnik natężenia eksploatacji elektrowni wynosił 4,75 mld kWh/1000 MW mocy zainstalowanej, a według ekspertów wartość wskaźnika produkcji powyżej 5 mld jest granicą katastrofy; zob. Olszewski 1990, s. 110.

⁸ Zob. s. 21 i przypis 2.

czyły jego duży wzrost towarzyszący rosnącemu PKB.

Warunek, jakim było utrzymanie uzasadnionych społecznie cen energii, oznaczał w praktyce takie kształtowanie polityki, w której ceny energii wynikałyby z konkurencyjnych mechanizmów rynkowych lub z regulacji przez niezależny organ rynkowy w celu zapewnienia równowagi interesów odbiorców i dostawców energii. Spełnienie tego warunku wymagało głębokich zmian prawnych i instytucjonalnych z jednej strony oraz zwiększenia efektywności przedsiębiorstw energetycznych – z drugiej. Zmiany te miały brać pod uwagę specyfikę sektora elektroenergetycznego jako sieciowego, w którym część podsektorów ma charakter monopolu naturalnego. Chodziło zatem o wprowadzenie zasad rynkowych i konkurencji tam, gdzie jest to możliwe, a więc przede wszystkim w podsektorze wytwarzania, oraz o wyodrębnienie podsektorów o charakterze monopolu naturalnego, tj. przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej i skuteczną ich regulację (szerzej: Szablewski 1995, s. 75, 76).

Ostatnim warunkiem szeroko rozumianego bezpieczeństwa energetycznego była minimalizacja szkodliwego oddziaływania energetyki na środowisko. Miało to szczególne znaczenie w sytuacji specyfiki elektroenergetyki w Polsce, z dużym, ponad dziewięćdziesięcioprocentowym, udziałem paliwa węglowego, przestarzałym instalacjami wychwytującymi zanieczyszczenia lub ich brakiem oraz znacznej koncentracji produkcji energii z węgla wynikającej z lokalizacji elektrowni w pobliżu zagłębi węglowych⁹. Było to – podobnie jak w przypadku budowy nowych mocy – ogromnym wyzwaniem inwestycyjnym związanym z koniecznością zakupu odpowiednich instalacji „ekologicznych” czy też zwiększeniem sprawności spalania paliwa węglowego.

Jednoczesna realizacja powyższych trzech warunków miała, jak już powiedziano, doprowadzić do spełnienia celu głównego, a więc bezpieczeństwa energetycznego kraju. Cel ten oraz poszczególne warunki jego osiągnięcia zamierzano

realizować m.in. poprzez następujące cele cząstkowe¹⁰:

- komercjalizację i prywatyzację elektroenergetyki;
- promowanie struktur organizacyjnych w poszczególnych branżach zapewniających rozwój gospodarki rynkowej, w szczególności konkurencji;
- restrukturyzację operacyjną (wyłączenie działalności pozaenergetycznej, rozwój służb obsługi klienta i marketingu) zmierzającą do wzrostu efektywności przedsiębiorstw;
- restrukturyzację techniczną (poprawę stanu technicznego, zwłaszcza w zakresie średnich i wysokich napięć, kontrolę i obniżkę kosztów, poprawę stanu ekologicznego i bezpieczeństwa);
- restrukturyzację rynku energii elektrycznej;
- kontrolę cen energii przez organy regulacji na zasadzie zrównoważenia interesów właścicieli przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców;
- poddanie przedsiębiorstw energetycznych działających na rynku konkurencyjnym kontroli antymonopolowej;
- osiągnięcie standardów ekologicznych na poziomie UE.

Szczególnego omówienia wymaga cel – prywatyzacja elektroenergetyki. Od początku reform przypisywano jej bardzo duże znaczenie wynikające zarówno z ogólnej polityki transformacyjnej, jak i z szerokiego spektrum efektów, jakie miała przynieść w sektorze elektroenergetycznym. Przede wszystkim uważano, że prywatyzacja przedsiębiorstw w istotny sposób wpływa na sprawność działania i efektywność mechanizmów rynkowych oraz jest niezbędnym warunkiem przeprowadzenia dogłębnej, skutecznej restrukturyzacji. Proces ten miał bowiem umożliwić ukształtowanie właściwego podejścia do restrukturyzacji, opartego na kryteriach efektywnościowych i uwzględniającego twarde ograniczenia finansowe. To szczególnie istotne ze względu na fakt, że przemysł ten działał do

⁹ Do tych wyzwań w ciągu kilkunastu lat dołączyła potrzeba drastycznego ograniczenia emisji CO₂ w myśl uzgodnień kolejnych szczytów klimatycznych (Poznań, Kopenhaga).

¹⁰ Zob. *Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacji majątku państwowego. Raport uzupełniający*, Zespół ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa, czerwiec 1997, s. 55; Komunikat po Posiedzeniu Rady Ministrów z 17 października 1995 r., Centrum Informacyjne Rządu, www.premier.gov.pl

tychczas w otoczeniu nierynkowym, a zatem nie istniały przesłanki umożliwiające wykształcenie się postaw komercyjnych (Szablewski 1995, s. 72). Dodatkowo proces ten miał zabezpieczyć (zwłaszcza poprzez sprzedaż strategicznym inwestorom zagranicznym i krajowym) środki finansowe na restrukturyzację, na którą – jak uważano – przy utrzymaniu państwowej formy własności pozyskanie kapitału jest praktycznie niemożliwe¹¹.

Jak można zauważyć nawet po wstępnej analizie dokumentów z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych, realizacja celu głównego – bezpieczeństwa energetycznego – oraz związanych z nim warunków wymagała osiągnięcia wielu celów szczegółowych dotyczących zarówno kształtowania polityki, jak i realizacji działań na poziomach makro-, mezo-, a także mikroekonomicznym. Reforma elektroenergetyki musiała bowiem, jak już powiedziano, wynikać z przyjętej polityki gospodarczej i przemysłowej i być w nią wkomponowana, a także podporządkowana głównym zamierzeniom polityki energetycznej, a w jej ramach – programom restrukturyzacji sektorowej dotyczącej zarówno rynku i jego regulacji, jak i struktury organizacyjnej sektora. Ponadto zmianom tym miały towarzyszyć specyficzne dla „sektora o szczególnym znaczeniu dla państwa” zmiany strukturalno-własnościowe dotyczące traktowanych odmiennie podsektorów oraz poszczególnych przedsiębiorstw i ich zgrupowań. Wreszcie zmiany musiały dotknąć najniższego szczebla kształtowania polityki gospodarczej (zob. Pełka 1998, s. 8), a więc samych przedsiębiorstw, które powinny zainicjować gruntowne procesy restrukturyzacji wewnętrznej lub im się poddać.

4. Realizacja zmian strukturalno-własnościowych w sektorze elektroenergetycznym i ich efekty dla bezpieczeństwa energetycznego Polski

4.1. Zmiany struktury sektora elektroenergetycznego

Pod koniec lat osiemdziesiątych sektor elektroenergetyczny był bardzo silnie zmonopolizowany. Wszystkie zakłady energetyczne, elektrownie i elektrociepłownie, kopalnie węgla brunatnego oraz ponad 50 przedsiębiorstw usługowych (w tym zakłady remontowe, wykonawstwa sieci, projektowe, pomiarowo-badawcze, budowlane, naukowe, informatyczne itd.) zrzeszała Wspólnota Energetyki i Węgla Brunatnego. W jej ramach do końca 1989 r. działało pięć Okręgów Energetycznych – o statusie państwowych przedsiębiorstw wielozakładowych. W skład tych pionowo zintegrowanych okręgów wchodziło od kilku do kilkunastu zakładów wytwórczych, dystrybucyjnych oraz o charakterze pomocniczym działających na określonym obszarze (szerzej: Kłysz 1999, s. 24). Wynik ekonomiczny przedsiębiorstwa obliczany był na szczeblu okręgu, co w zasadzie wykluczało możliwość ekonomicznej oceny funkcjonowania poszczególnych zakładów.

Główny cel reformy energetyki stanowiła dekoncentracja sektora, demonopolizacja i stworzenie konkurencyjnego rynku energii. Usamodzielnienie i uniezależnienie przedsiębiorstw miało je zmusić do poddania się rygorom gospodarki rynkowej i funkcjonowania na konkurencyjnym rynku. Do pierwszych odgórnych działań podjętych w związku z reformą sektora należała likwidacja Okręgów Energetycznych i przekształcenie działających w ich ramach zakładów w samodzielne przedsiębiorstwa państwowe, a następnie likwidacja w 1990 r. Wspólnoty Węgla Brunatnego i Energetyki¹². Działania te umożliwiły demonopolizację oraz formalną dekoncentrację elek-

¹¹ Szerzej: *Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacji majątku państwowego. Raport...*, op. cit, s. 7.

¹² Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 14, poz. 89).

troenergetyki. Likwidacja szczebli pośrednich oraz organizacyjne rozdzielanie trzech faz: wytwarzania, przesyłu i dystrybucji (33 zakłady energetyczne) umożliwiło (formalnie) pojawienie się konkurencji między producentami paliw i energii¹³.

Jednocześnie z likwidacją Wspólnoty Węgla Brunatnego i Energetyki minister przemysłu utworzył Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA – pierwszą polską spółkę Skarbu Państwa – która miała przejąć rolę ośrodka polityki sektorowej. W praktyce spółka ta oprócz monopolu w zakresie organizacji i zarządzania przesyłem energii dyktowała warunki jej hurtowego zakupu i sprzedaży. Powyższe decyzje ukształtowały na kolejne siedem lat strukturę organizacyjną sektora.

Działania podejmowane w kolejnych latach, wynikające ze zmieniających się często i w znaczącym stopniu – co do kierunków przekształceń – programów rządowych, można podzielić na kilka etapów:

I etap – komercjalizacja i początki prywatyzacji samodzielnych przedsiębiorstw.

II etap – prywatyzacja wytwarzania w oparciu o inwestora branżowego¹⁴ i konsolidacja poziomu spółek dystrybucyjnych.

III etap – *unbundling* – prawne rozdzielanie rodzajów działalności energetycznej.

IV etap – konsolidacja pionowa – utworzenie czterech pionowo zintegrowanych koncernów (Enea, Tauron, Energa, PGE) – rekoncepcja¹⁵.

V etap – konsolidacja wewnętrzna w ramach linii biznesowych (szerzej: Kłysz, Szymba 2009, s. 459–470), prywatyzacja w oparciu o rynek kapitałowy skonsolidowanych grup.

Nie omawiając szczegółowo każdego z tych etapów – jego celów, podstaw prawnych i założeń realizacji, należy podkreślić, że założenia reformy w ciągu 20 lat zostały odwrócone niemal

o 180 stopni¹⁶. Od początku większość raportów podkreślała ogromną wagę zapewnienia konkurencji na rynku energii jako warunku koniecznego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze ekonomicznym. Dla osiągnięcia tego celu niezbędne było, oprócz powołania instytucji rynku energii wraz z jego regulacją, stworzenie odpowiednio zróżnicowanej struktury podmiotowej tego rynku dającej szansę zaistnienia wolnego handlu. W obecnym kształcie sektor elektroenergetyczny jest znów wysoce skoncentrowany, zarówno pod względem mocy, jak i produkcji i sprzedaży energii elektrycznej (wskaźnik HHI¹⁷ dla energii wprowadzonej do sieci wyniósł w 2011 r. 2098 (szerzej: *Sprawozdanie z działalności... 2012*, s. 24) – co oznacza wysoki stopień koncentracji. Wiele niekorzystnych zjawisk sprawiło, że z monopolu struktura sektora wróciła do oligopolu z dominacją jednego podmiotu (PGE – 37% udziału w produkcji energii elektrycznej). Szczęściem, w początkowej fazie prywatyzacji udało się sprzedać kilka przedsiębiorstw energetycznych z podsektora wytwarzania i dystrybucji, przez co nie zostały one objęte programami konsolidacji. Istnienie tych przedsiębiorstw z jednej strony łagodzi stopień koncentracji i wprowadza choć częściowo mechanizmy konkurencyjne na rynku energii, a z drugiej – pozwala zweryfikować efektywność funkcjonowania czterech skonsolidowanych grup poprzez proste porównania ich podstawowych wskaźników ekonomicznych. Niestety, porównanie to nie wypada dla „wielkiej czwórki” korzystnie.

Reasumując, dokonane w wyniku reformy zmiany w strukturze podmiotowej sektora elektroenergetycznego okazały się niekorzystne dla rozwoju konkurencyjnego rynku energii będące-

¹³ Przeciwnicy dekoncentracji twierdzą, że scentralizowany system był wydajniejszy, gdyż m.in. wprowadzał do sieci elektrownie i bloki w sekwencji od najtańszych do najdroższych (szerzej: Szpilewicz 1995, s. 31–33).

¹⁴ Opisy kulisów prywatyzacji przedsiębiorstw wytwórczych: Kosewski et al. 2006; Ruszkowski, Wójtowicz 2009.

¹⁵ Takie działanie miało niejako odwzorowywać tendencje światowe. Szerzej: Kolegowiec, Szymba 2012, s. 37–50.

¹⁶ Wiele krytycznych uwag dotyczących kierunków zmian w sektorze energetycznym wyrażanych przez uznanych ekspertów zgromadził i zaprezentował Piotr Markurk (2008, s. 90–92).

¹⁷ Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) liczony jest jako suma kwadratów indywidualnych udziałów w rynku wszystkich przedsiębiorstw tworzących daną gałąź: HHI > 5000 – koncentracja bardzo wysoka; HHI od 1800 do 5000 – koncentracja wysoka; HHI od 750 do 1800 – średnia; < 750 – niska. Zob.: *Metody szacowania...* 2009.

go jednym z elementów kształtowania bezpieczeństwa energetycznego.

4.2. Wpływ zmian struktury sektora na stan konkurencji na rynku energii oraz pozycję odbiorcy energii elektrycznej

Zmiany struktury sektora, a w szczególności konsolidacja – najpierw pozioma, a następnie pionowa – niesprywatyzowanych przedsiębiorstw energetycznych uderzyła znacząco w, i tak raczkujący, rynek energii elektrycznej. Pomimo likwidacji kontraktów długoterminowych (KDT)¹⁸, które na dekadę zamroziły rynek energii, od momentu konsolidacji większość transakcji wynikało z umów dwustronnych z dominującą rolą tych zawieranych w ramach grupy kapitałowej. W 2010 r. prawie $\frac{3}{4}$ energii elektrycznej wytworzonej przez producentów zostało sprzedane do spółek obrotu (SO) w ramach własnych grup kapitałowych. Na giełdzie energii – a więc w wolnym obrocie – sprzedano jej tylko 4%. Pozytywnym „regulatorem” rynku była Grupa PGE, która produkuje znacznie więcej, niż jest w stanie sprzedać odbiorcom finalnym w ramach własnych SO. Zagrożeniem dla tej sytuacji były zapowiedzi kolejnej konsolidacji – przejścia Energii przez PGE, które na szczęście zostało zablokowane przez zdecydowany sprzeciw UOKiK. Sytuacja zablokowania rynku przez dwustronne kontrakty w ramach grupy pozwalające na większe lub mniejsze manipulacje cenowe znów, podobnie jak wcześniej KDT-y, zahamowałyby rozwój konkurencji, gdyby nie zapisy nowelizacji Prawa energetycznego¹⁹ z 2010 r., które nałożyły na producentów energii obowiązek sprzedaży jej części poprzez

¹⁸ Kontrakty długoterminowe na zakup mocy i energii elektrycznej zawierane w latach 1994–1998 pomiędzy wytwórcami a Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi SA, będące zabezpieczeniem zaciąganych przez wytwórców kredytów inwestycyjnych. Gwarantowały one wytwórcom możliwość sprzedaży wyprodukowanej energii po stałych, wynegocjowanych w oparciu o często zawyżone koszty produkcji, cenach. W szczytowym punkcie ich obowiązywania wiązały 75% wolumenu energii elektrycznej.

¹⁹ Art. 49a Ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. 1997 r. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.).

giełdę. Realizacja tego wymogu sprawiła, że w 2011 r. prawie 60% energii oferowanej przez wytwórców było sprzedawane w ten właśnie sposób. Spółki obrotu, które jeszcze w 2010 r. 60% sprzedawanej przez siebie energii kupowały w ramach grupy, w 2011 r. pozyskiwały z tego źródła już tylko 37%.

Reasumując, choć struktura podmiotowa rynku po konsolidacji jest niekorzystna dla rozwoju konkurencji, to odpowiednia regulacja okazała się skutecznym rozwiązaniem dla pobudzenia mechanizmów rynkowych.

Jeśli chodzi o pozycję odbiorcy na rynku energii, to można uznać, że obecnie jest ona znacznie lepsza niż jeszcze na początku reformy sektora. Większość z korzystnych uregulowań prawnych było wynikiem dostosowywania polskiego ustawodawstwa do norm unijnych. Stąd choćby wprowadzenie i stopniowe upowszechnianie zasady TPA (dostępu stron trzecich do sieci), która w obecnym kształcie – od lipca 2007 r. – pozwala każdemu odbiorcy na wybór sprzedawcy energii i zobowiązuje lokalnego dystrybutora – operatora systemu dystrybucyjnego – do jej dostarczenia. W praktyce, choć z prawa do zmiany sprzedawcy korzysta z roku na rok coraz więcej odbiorców (w 2011 r. ich liczba wzrosła z 8 do 37 tys., a ilość sprzedanej energii – z 25 do 34 TWh), to dostępność do konkurencyjnych ofert – dla odbiorców indywidualnych (a więc wciąż na rynku regulowanym) jest dość ograniczona. Szansą na niższe rachunki są zakupy grupowe, z których korzystają zwykle firmy sieciowe czy samorządy (np. Krakowska Grupa Zakupowa).

4.3. Restrukturyzacja operacyjna przedsiębiorstw jako droga do zwiększenia efektywności ich funkcjonowania

Podstawowym zadaniem operacyjnym zmierzającym do zwiększenia efektywności całego sektora było poddanie przedsiębiorstw energetycznych rygorom gospodarki rynkowej, a co za tym idzie – do postawienia na maksymalizację zysku. Maksymalizacja ta w sytuacji tymczasowo regulowanych cen miała się odbywać na drodze drastycznej redukcji kosztów działalności. Na jej wysokie koszty wpływały m.in., omówione już wyżej, przerosty zatrudnienia czy nadmier-

nie rozbudowana sfera administracyjna, socjalna oraz usługowa, ale większym problemem był brak motywacji bądź też presji, by je ograniczyć.

Pierwsze lata po komercjalizacji to dla przedsiębiorstw okres tzw. płytkiej restrukturyzacji, w wyniku której usunięto rażące i oczywiste bariery osiągania opłacalności działalności statutowej, m.in. poprzez:

- wyłączenia działalności niezwiązanej – poza energetycznej;
- likwidację i sprzedaż bądź przekazanie zbędnego majątku;
- tworzenie służb obsługi klientów i marketingu;
- poprawę stanu technicznego urządzeń elektroenergetycznych;
- wprowadzenie mechanizmów kontroli kosztów.

Początkowy entuzjazm związany z traktowaniem okresu po komercjalizacji jako przygotowania do prywatyzacji szybko jednak ustał. Coraz silniej zaczęły natomiast narastać postawy roszczeniowe pracowników. Brak konkurencji na rynku energii utrwał także marazm w zakresie dalszej redukcji kosztów. Kolejną dekadę można w tym zakresie uznać za straconą. Przedsiębiorstwa – szczególnie dystrybucyjne – zaczęły dążyć bardziej do zachowania *status quo* niż do rzeczywistej restrukturyzacji. Wyjątkiem były tu podmioty sprywatyzowane, które w porównaniu ze swoimi państwowymi odpowiednikami zrobiły ogromne postępy. Przykładem może być choćby Elektrownia Połaniec, która w ciągu kilku lat zredukowała zatrudnienie z niespełna 2500 do około 500 pracowników przy zachowaniu pełnej operacyjności. W tym samym czasie wskaźnik rentowności brutto wzrósł z ponad 2,5 do 29% (w 2011 r. – 19%). Podobne wyniki osiągnęła, sprzedana na początku 2000 r. szwedzkiemu koncernowi Vattenfall, Spółka Elektrociepłowni Warszawskie, w której zatrudnienie zredukowana z prawie 4500 do ponad 1100 pracowników, osiągając w 2005 r. po kilku trudnych latach restrukturyzacji rentowność na poziomie 20%²⁰. Podobne sukcesy odnotował Vattenfall przy restrukturyzacji jednej z dwóch sprywatyzowanych spółek dystrybucyjnych GZE.

²⁰ Obliczenia własne na podstawie raportów finansowych spółek.

Niestety, żadna ze spółek niesprywatyzowanych nie może się pochwalić takimi efektami. Przerosty zatrudnienia w wielu podmiotach działających w strukturach polskich koncernów energetycznych szacowane są nawet na 50%. Nagminnym działaniem jest ukrywanie nadmiernego zatrudnienia poprzez tworzenie kolejnych szczebli spółek zależnych. W sytuacji dotychczasowego braku restrukturyzacji lub jej pozorowania głównym pytaniem na następne lata jest to, w jakim stopniu częściowa prywatyzacja koncernów przez GPW może wpłynąć na zwiększenie ich efektywności – osiągnięte poprzez obniżkę kosztów, a nie wzrost cen energii.

Podsumowując, restrukturyzacja operacyjna w przedsiębiorstwach energetycznych była podejmowana, ale miała bardzo powierzchowny charakter. W zakresie redukcji kosztów w przedsiębiorstwach niesprywatyzowanych wciąż tkwią ogromne rezerwy efektywności. Tymczasem w ostatnich latach można odnotować wzrost rentowności wszystkich przedsiębiorstw energetycznych. Niestety, jest on związany w zasadzie jedynie ze stroną przychodową – a więc wzrostem przychodów ze sprzedaży energii, a nie redukcją kosztów. Wynika on zresztą, w dużej części, z podnoszenia cen energii, a to z kolei stoi w sprzeczności z pojmowanym przez pryzmat odbiorcy bezpieczeństwem energetycznym. Można stwierdzić, że związane z zapewnieniem BE cele, jakimi miały być wsparte gruntowną restrukturyzacją redukcja kosztów i wzrost efektywności przedsiębiorstw energetycznych, nie zostały osiągnięte (dotyczy spółek Skarbu Państwa).

4.4. Ceny jako pochodna konkurencji i efektywności przedsiębiorstw

Gruntowna restrukturyzacja przedsiębiorstw energetycznych i utrzymywanie dyscypliny kosztowej miało pozwolić im nie tylko na przetrwanie, lecz i na rozwój. Dla bezpieczeństwa energetycznego wysoka efektywność uczestników rynku miała w połączeniu z konkurencją zapewnić kształtowanie się cen na odpowiednim poziomie będącym efektem gry rynkowej wytwórców i sprzedawców energii oraz odbiorców. Niestety, brak rzeczywistej konkurencji oraz zaniechanie restrukturyzacji u większości uczest-

ników rynku powodują, że ceny energii wciąż rosną i to w sytuacji, gdy koszty jej wytwarzania ze źródeł konwencjonalnych w najbliższych latach także będą wzrastać w związku z koniecznością zakupu pozwoleń na emisję CO₂ oraz ponoszenia kosztów inwestycyjnych. Tymczasem Polska była w 2011 r. na piątym miejscu w Unii Europejskiej jeśli chodzi o wysokość cen energii elektrycznej²¹.

Do spowolnienia wzrostu ceny, a w niektórych przypadkach do jej spadków, doprowadziło na szczęście wprowadzenie obowiązku sprzedaży części energii poprzez giełdę. Można zatem stwierdzić, że w sytuacji ulomności rynku tylko skuteczna regulacja może pomóc w ograniczeniu wykorzystywania dominującej pozycji przez wytwórców energii. Podobnie wygląda sytuacja w sektorze dystrybucji – konieczność zatwierdzenia taryf przez prezesa URE była, jak do tej pory, skutecznym sposobem na hamowanie podwyżek cen przez naturalnych monopolistów. Niestety, mechanizm zatwierdzenia taryf polegający na przedstawianiu przez przedsiębiorstwa tzw. kosztów uzasadnionych nie jest doskonały. Te, zamiast redukcją kosztów, są zajęte ich uzasadnianiem. Przykład takich nieuzasadnionych cen podaje w wywiadzie prof. Krzysztof Żmijewski – jeden z koncernów obciążył swoją spółkę córkę, działającego „poza rynkiem” operatora systemu dystrybucyjnego, opłatą za usługi PR w kwocie ponad 3,5 mln zł miesięcznie, a ten przyjął ów wydatek w poczet kosztów uzasadnionych, co zostało przez prezesa URE uznane, gdyż nie ma on faktycznie możliwości tak głębokiej analizy struktury kosztów OSD. Taka sytuacja pozwala na ogromne marnotrawstwo, które w firmie naprawdę zainteresowanej oszczędnościami byłoby niedopuszczalne.

Ułomność nadzoru właścicielskiego i brak rzeczywistej walki konkurencyjnej pozwala na bezkarne utrzymywanie niegospodarności, w wyniku czego ceny energii mogą utrzymywać się na wysokim poziomie, co stoi w sprzeczności ze zdefiniowanymi wcześniej podstawowymi warunkami zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności gospodarki.

²¹ Według danych Eurostatu, bez podatków w przeliczeniu na paritet siły nabywczej.

4.5. Inwestycje gwarantujące bezpieczeństwo dostaw energii jako efekt zwiększonego potencjału inwestycyjnego

Opracowywane jeszcze na początku pierwszej dekady XXI w. niezależne ekspertyzy dotyczące pożądanej struktury podmiotowej sektora energetycznego zawierały jasny przekaz – dla zapewnienia konkurencji na rynku energii konieczny jest podział sektora na kilka grup wytwórców, z zastrzeżeniem, że nie będą się łączyć największe elektrownie, co doprowadziłoby do dominacji takich podmiotów. Zmiany w sektorze poszły jednak w przeciwnym kierunku – połączyły się właśnie te elektrownie, które miały tworzyć mniejsze grupy.

Ten kierunek zmian nie został wybrany przypadkiem – wynikające z różnych przyczyn fiasco prywatyzacji i zastój w zakresie inwestycji w nowe moce, a także zmiany w układzie władzy państwowej, spowodowały wysunięcie się na pierwsze miejsce postulatu dotyczącego konieczności stworzenia podmiotów „zdolnych do konkurencji na rynku europejskim” oraz „posiadających potencjał do odbudowy mocy wytwórczych”. Konieczność nowych inwestycji legła więc u podstaw rekoncentracji sektora. Należy przyznać, że w wyniku koncentracji potencjał ten rzeczywiście został wzmocniony, a to głównie za sprawą: kumulacji nadwyżki finansowej, zwiększonych możliwości zadłużenia i kredytowania inwestycji, możliwości zastosowania narzędzi, takich jak choćby *cashpooling* itp. W wyniku konsolidacji nowo powstałe grupy kapitałowe rozpoczęły zakrojone na szeroką skalę planowanie nowych inwestycji. Dziś już wiemy, że wiele z tych elektrowni nie powstanie; przedsiębiorstwa z własnej woli bądź inspirowane decyzją państwowego właściciela (Ostrołęka) zaczęły się wycofywać z wcześniej uznawanych za strategiczne decyzji. Proces inwestycyjny pozostałych mocy wytwórczych jest w większości na etapie przetargu i wylaniania wykonawców.

Prawdopodobnie powstaną cztery elektrownie węglowe oraz cztery mniejsze, gazowe. Należałoby się zastanowić, czy dla osiągnięcia tego celu konieczna była tak silna ponowna koncentracja. Czy na ołtarzu dynamizowania procesu inwestycyjnego nie złożono prawdziwej konkurencji na rynku energii. W tym samym

czasie decyzję o budowie podjęła choćby firma Jana Kulczyka, która wzniesie na Pomorzu Elektrownię Północ. Skoro do nowych inwestycji okazały się zdolne także mniejsze grupy kapitałowe, takie jak Energa czy Enea, to dla czego stworzono na rynku taką nierównowagę w postaci dominacji PGE. Dodatkowo, jak pokazują przykłady z Polski i ze świata, przy planowaniu dużych inwestycji coraz częściej tworzone są konsorcja paru dużych firm z jednej lub kilku branż (polski program atomowy – PGE, Tauron, KGHM; Elektrownia Stalowa Wola Tauron, PGNiG, amerykański Duke Energy wraz z francuską Arewą utworzyły spółkę *joint-venture* do budowy w Stanach Zjednoczonych 13 elektrowni na biomasę itp.). Nie jest więc konieczne, aby za dużą inwestycją stał jeden wielki koncern.

Konkludując, wysoka koncentracja może być istotnym czynnikiem, ale nie jest warunkiem koniecznym intensyfikacji inwestycji w infrastrukturę energetyczną. Nowe – potencjalne – inwestycje zostały okupione wstrzymaniem trudnych procesów restrukturyzacji i ograniczeniem konkurencji na rynku energii.

5. Efekty i uwarunkowania realizacji procesów przekształceń strukturalno-własnościowych sektora elektroenergetycznego – podsumowanie

Omawiając efekty i ewolucję kierunków przekształceń strukturalno-własnościowych sektora elektroenergetycznego, nie można zapominać o szczególnych uwarunkowaniach tego procesu. Wiele z nich miało charakter obiektywny, jednak na kierunki, tempo i skuteczność przekształceń wpływało także sporo innych, nieformalnych czynników. Do ważnych uwarunkowań kształtowania i realizacji polityki energetycznej oraz reformy elektroenergetyki należały m.in.:

- „brak silnego lobby konsumenckiego energii, w obliczu potężnego lobby producenckiego”²²;

- brak silnego i skutecznego nadzoru właścicielskiego, a z drugiej strony – szczegółowych zapisów dotyczących planowanych działań w ramach restrukturyzacji wewnętrznej w programach rządowych²³;
- spory kompetencyjne ministra gospodarki i ministra Skarbu Państwa²⁴;
- ignorowanie silnych sygnałów o nieprawidłowościach przy realizacji reformy, formułowanych przez NIK, URE i inne instytucje;
- uleganie naciskom branżowym oraz wzmocnienie ich siły poprzez stworzenie im platformy integracji;
- brak spójnej polityki energetycznej, którego głównym celem byłaby efektywność ekonomiczna całej gospodarki²⁵;
- brak jasnego doprecyzowania wagi poszczególnych celów realizacji PE i ich hierarchii²⁶ (np.: cena energii i konkurencyjność rynku miały być jednymi z priorytetów, tymczasem „zwyciężyły” inne cele związane z zachowaniem bezpieczeństwa dostaw energii);
- realizowanie celów sprzecznych z przyjętymi w strategiach i programach²⁷;

²³ Zob.:Opinia SEP do opracowania „Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego” 01.2003 r., Stowarzyszenie Elektryków Polskich, http://www.sep.com.pl/opracowania/opinie_opr_prog_elektroenerg.htm [dostęp: 1.10.2012].

²⁴ Faktem było, że np. „Minister właściwy ds. gospodarki nie miał wpływu na działania prywatyzacyjne i restrukturyzacyjne, stanowiące istotną część polityki energetycznej państwa [za którą odpowiadał], pozostające we właściwości Ministra Skarbu Państwa”; szerzej: NIK 2004.

²⁵ Szerzej wraz z analizą przyczyn zjawisko to przedstawiono w: Bartodziej, Tomaszewski 2009, s. 37–39; Dobroczyńska, Juchniewicz 2009, s. 12, 13.

²⁶ Przypadek KDT-ów stanowi jeden z przykładów niespójności form, ścieżek i narzędzi realizacji omówionych wcześniej celów reformy elektroenergetyki. Ulegając wytwórcom i osiągając cel związany z ochroną środowiska, narażono na szwank osiągnięcie celu, jakim miało być wprowadzenie konkurencyjnego rynku energii, oraz zaburzone mechanizm kształtowania się cen. Dysponując dzisiejszą wiedzą, można by także wytknąć realizatorom KDT-ów, że zamiast na ekologię nie postawili na zwiększenie efektywności wytwarzania, o ile bowiem przedsięwzięcia ekologiczne były i są współfinansowane przez Unię Europejską, o tyle te proefektywnościowe już nie.

²⁷ Bulwersującym przykładem tej hipokryzji była choćby sprawa nabrzmiewającego problemu przerostów za-

²² Wypowiedź prof. Żmijewskiego w: Lewandowska 2004; za: Makaruk 2008, s. 90.

- sprzeczności pomiędzy – rzekomo wynikającymi z siebie – dokumentami rządowymi (szerzej: NIK 2006, s. 18–24; zob. też: Dobroczyńska, Juchniewicz 2009 s. 12);
- bardzo długi proces legislacyjny, a co za tym idzie wyznaczanie nierealnych terminów realizacji programów rządowych (NIK 2006);
- częste zmiany personalne na stanowiskach ministrów w MSP i MG, brak ciągłości reform i konsekwencji w realizacji programów rządowych;
- upolitycznienie zarządzania spółkami energetycznymi;
- brak mechanizmu rozliczania odpowiedzialnych organów i urzędników za realizację programów rządowych oraz za nadzór właścicielski.

Te i inne uwarunkowania miały niewątpliwie istotny wpływ na kierunki, ale przede wszystkim jakość reformy elektroenergetyki. Można dzisiaj mówić, że w ciągu 20 lat założenia reformy zostały odwrócone niemal o 180 stopni, a to głównie na skutek:

- ewolucji założeń dot. struktury podsektora wytwarzania – od rozdrobnienia do silnej koncentracji;
- ewolucji założeń dotyczących dystrybucji i obrotu – od rozdrobnienia do konsolidacji poziomej, rezygnacji z komunalizacji;
- ewolucji założeń dotyczących prywatyzacji – od szybkiej prywatyzacji źródeł systemowych przez inwestora branżowego do szybkiej prywatyzacji głównie elektrociepłowni, aż po administracyjną konsolidację pionową pozostałych podsektorów łącznie i częściową prywatyzację poprzez rynek kapitałowy.

trudnienia. „[...] Minister Skarbu Państwa nie wykonał, nałożonego przez Radę Ministrów w 'Ocenie realizacji i korekcie Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.' zadania i nie zobowiązał przedsiębiorstw energetycznych Skarbu Państwa do opracowania i wdrożenia trzyletnich programów redukcji nadmiernego zatrudnienia, ponadto wbrew zapisom ww. dokumentu, Minister Skarbu Państwa zobowiązał się w Porozumieniu z 29 maja 2003 r., podpisanym z przedstawicielami związków zawodowych, do zaniechania jego realizacji. W Porozumieniu, wbrew dokumentom rządowym, przyjęto, że 'nadrzędnym' celem restrukturyzacji elektroenergetyki będzie 'utrzymanie ilości miejsc pracy' [...]”. Szerzej: NIK 2006, s. 7, 20–24.

Jak przekonują niektórzy ekonomiści, wybór modelu konsolidacji jest wyborem między orientacją rynkowo-konkurencyjną a etatystyczno-protekcijną. Konsolidacja pionowa, według przyjętego modelu, prowadzi w tym drugim kierunku, a więc do dominacji na rynku kilku przedsiębiorstw zdolnych do wywierania nacisku także na politykę rządu, a w efekcie wcale nie przynosi zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, lecz raczej bezpieczeństwo korporacyjne (szerzej: Hausner 2008, s. 327). Wydaje się, że mimo utrzymania w okresie 20 lat przekształceń podobnych celów związanych z bezpieczeństwem energetycznym, ich znaczenie dla rządzących bardzo się zmieniło. Jeszcze na początku i w połowie lat dziewięćdziesiątych podkreślano ogromną wagę „społecznie akceptowalnych cen energii”, które miały wpływać na konkurencyjność gospodarki oraz dobrobyt obywateli. Podkreślano również, że w celu osiągnięcia tego zamierzenia konieczna jest, z jednej strony, wewnętrzna restrukturyzacja przedsiębiorstw energetycznych skierowana na zmniejszenie kosztów działalności oraz zwiększenie efektywności, a z drugiej – wprowadzenie konkurencyjnego rynku energii poprzez stworzenie sprzyjającej temu struktury sektora oraz odpowiednie zapisy prawa i bieżącą regulację. Wydaje się jednak, że w trakcie trwania reformy cel ten uległ znacznej dewaluacji. Na pierwsze miejsce wysunęło się formowanie i umacnianie podmiotów gospodarczych „zdolnych do konkurencji na rynku europejskim”. Takie podejście miało ogromny wpływ na kształtowanie struktury sektora oraz możliwość urzeczywistnienia konkurencji na rynku energii elektrycznej.

Podsumowując, do niewątpliwych sukcesów reformy energetyki, której szczegółów nie sposób było streścić w krótkim artykule, można zaliczyć m.in.:

- w zakresie przekształceń podmiotowych: demonopolizację, komercjalizację i częściową prywatyzację przedsiębiorstw oraz towarzyszące im procesy restrukturyzacji o różnej intensywności;
- w zakresie instytucjonalnym i prawnym: prawne rozdzielenie działalności energetycznej, stworzenie rynku energii elektrycznej i usług systemowych, pełne wprowadzenie zasady dostępu stron trzecich do sieci (TPA), skuteczną regulację rynku energii poprzez za-

pisy Prawa energetycznego oraz powołanie i działalność URE.

Niestety, część z tych pozytywnych działań i ich efektów jest i będzie w kolejnych latach w znacznym stopniu ograniczona przez duży stopień koncentracji w sektorze oraz upolitycznienie działalności największych przedsiębiorstw energetycznych w Polsce. Wysoka koncentracja ogranicza rozwój rynku energii, a upolitycznienie zarządzania koncernami energetycznymi, przy braku wystarczającej konkurencji, oddala te firmy od celu, jakim jest wzrost efektywności poprzez obniżkę kosztów.

W takiej sytuacji, dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego odbiorców energii wciąż konieczna jest znacząca regulacja rynku, gdyż na w pełni konkurencyjny rynek, na którym działać będą podmioty poszukujące wzrostu dochodów w ograniczeniu kosztów działalności, zamiast w podwyżkach cen energii, poprzez wykorzystywanie pozycji dominującej, przyjdzie jeszcze długo czekać.

Literatura

- Bartodziej G., Tomaszewski M. (2009). *Polityka energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne*. Racibórz: Wydawnictwo „Nowa Energia”.
- Błaszczyc B., Cylwik A. (red.) (1999). *Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji*. Seria: Raporty CASE. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
- Bochniarz H., Krajewski S. (red.) (1997). *Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacji majątku państwowego. Wybór ekspertyz*. Warszawa: Przedświt.
- Bojarski W. (2004). „Bezpieczeństwo energetyczne”, *Wokół Energetyki*, czerwiec.
- Borowiecki R. (red.) (1999). *Wyzwania rozwojowe a restrukturyzacja przedsiębiorstw*. Warszawa–Kraków: AE w Krakowie, CECIOS, TNOiK.
- Brzóska J. (1997). „Ocena programu restrukturyzacji elektroenergetyki”, w: H. Bochniarz, S. Krajewski (red.), *Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacji majątku państwowego. Wybór ekspertyz*. Warszawa: Przedświt.
- Chochowski A., Krawiec F. (red.) (2008). *Zarządzanie w energetyce*. Warszawa: Difin.
- Daniluk A. (1999). „Demonopolizacja, restrukturyzacja i prywatyzacja sektora elektroenergetycznego w Polsce”, w: B. Błaszczyc, A. Cylwik (red.), *Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji*. Seria: Raporty CASE. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L. (2003). „Polityka regulacyjna wobec energetyki”, w: J. Tomidajewicz (red.), *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo AE.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L. (2009). Bezpieczeństwo energetyczne Polski – kategoria autonomiczna czy komplementarna? *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Gilejko L. (red.) (2001). *Społeczne uwarunkowania i skutki restrukturyzacji sektorów strategicznych*. Warszawa: SGH.
- Gilejko L. (red.) (2006). *Aktorzy restrukturyzacji – trudne role i wybory*. Warszawa: SGH.
- Gospodarka i monopole energetyczne. Droga wyjścia z obecnej nieefektywności* (1995). Raport nr 4. Warszawa: Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kamiński J. (2009). „Metody szacowania siły rynkowej w sektorze energetycznym”, *Polityka Energetyczna*, t. 12, nr 2/2.
- Kłysz M. (2009). „Rynek energii elektrycznej w Polsce”, *Przegląd Organizacji*, nr 6.
- Kłysz M., Szymła W. (2009). „Strategie polskich grup energetycznych w budowaniu nowych struktur korporacyjnych”, w: R. Borowiecki, A. Jaki (red.), *Wyzwania dla zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*. Kraków: Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Kolegowicz K., Szymła W. (2012). „Intensywność i charakter procesów internacjonalizacji przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego w latach 2002–2011”, *Organizacja i Zarządzanie*, t. 4, nr 20.
- Kosewski M., Ryczaj-Marchewczyk K., Zach L., Zach R. (2006). *Od socjalizmu do normalności. Prywatyzacja Elektrociepłowni Warszawskich*. Warszawa: Vizja Press, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.
- Lewandowska M. (2004). „Administracyjna konsolidacja pionowa w elektroenergetyce. Nie po drodze do rynku energii”, *Nafta & Gaz Biznes*, grudzień.
- Luchter L., Adamus J. (1990). *Geografia Elektroenergetyki Polski*. Warszawa: PWE.
- Makaruk P. (2008). „Stan i kierunki postępującej transformacji polskiego sektora elektroenergetyczne-

go”, w: A. Chochowski, F. Krawiec (red.), *Zarządzanie w energetyce*. Warszawa: Difin.

NIK (2004). *Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji STOEN*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

NIK (2006). *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

Olszewski Z. (1982). „Społeczny projekt reformy krajowego systemu elektroenergetycznego”, *Energetyka*, nr 2.

Pelka B. (1998). *Przemysł polski w perspektywie strategicznej: polityka przemysłowa, strategia rozwoju i restrukturyzacja*. Warszawa: Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ.

Pyka J. (red.) (2004). *Koncepcje i modele konsolidacji przedsiębiorstw w sektorze paliwowo-energetycznym*. Katowice: Wydawnictwo AE.

Ruszkowski A., Wójtowicz A. (red.) (2009). *Grupy interesów a prywatyzacja elektroenergetyki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacji majątku państwowego. Raport uzupełniający. Zespół ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa, czerwiec.

Skoczylas W., Nowysz J. (1999). „Kierunki, metody i bariery restrukturyzacji przedsiębiorstw wytwórczych elektroenergetyki polskiej”, w: R. Borowiecki (red.), *Wyzwania rozwojowe a restrukturyzacja przedsiębiorstw*. Warszawa–Kraków: AE w Krakowie, CECIOS, TNOiK.

Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2011 r. (2012). Warszawa: URE.

Szablewski A. (1995). „Przesłanki, kierunki i przebieg reform w energetyce polskiej”, w: *Gospodarka i monopole energetyczne. Droga wyjścia z obecnej nieefektywności*. Raport nr 4. Warszawa: Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów.

Szpiliewicz A. (1995). „Strategia energetyczna”, w: *Gospodarka i monopole energetyczne. Droga wyjścia z obecnej nieefektywności*. Raport nr 4. Warszawa: Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów.

Tomidajewicz J. (red.) (2003). *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo AE.

Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r. (1995). Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 1995.

Zielona Księga: Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego (2000). COM(200)769 z 29.11.2000 r.

The effects of the restructuring of power sector companies in terms of maintaining the energy security in Poland after 1989

The article describes the progress, directions, and effects of structural and ownership transformations in the power sector in Poland in the past two decades, with a particular emphasis on their impact on energy security. In order to explain the objectives of the energy market reform, the paper introduces the concept and definition of energy security. The author characterizes the situation of the power sector at the beginning of the Polish political transformation, and the objectives of the government policy related to the reform. He uses the characteristics to present his own conclusions of the study on the effects of the reform in the power sector with regard to the condition of the Polish energy security, mainly from the point of view of energy consumers. The text closes with an analytical presentation of the main determinants of the structural transformation processes in the power sector in Poland, completing it with a short summary.

Keywords: energy security, restructuring, structural transformation, ownership transformation, electric power industry, consolidation.

Andrzej Zybała

Polityki publiczne wobec wzorców zarządzania publicznego

Formułowanie i implementowanie programów oraz polityk publicznych jest niezwykle złożonym procesem, uwarunkowanym bardzo wieloma czynnikami. Kluczowe z nich związane są z dominującymi wzorcami zarządzania publicznego. W Polsce głównym wzorcem wydaje się model zarządzania poprzez legislację i kontrolę. W znacznym stopniu określa on wiele cech procesu, w wyniku którego polityki powstają i są wdrażane. Przesądza on także o tym, jaki typ relacji kształtuje się w gronie interesariuszy polityk, jaki jest styl ich realizacji (bardziej hierarchiczny czy bardziej partnerski), a także jakim respektem otacza się wiedzę analityczną (ekspercką), w jakim stopniu wykorzystuje się ją w praktyce działania publicznego, jak dalece polityki oparte są na dowodach i na woluntaryzmie decydentów. Zbiór i charakter istniejących w Polsce wzorców zarządzania nie przyczynia się do wzmocnienia potencjału efektywnego projektowania i wykonywania polityk publicznych (*policy capacity*).

Słowa kluczowe: polityka publiczna, zarządzanie publiczne, polityka, modele zarządzania publicznego, problemy publiczne, wiedza analityczna.

W 2008 r. Jerzy Hausner stwierdził, że dorobek polskiej nauki w zakresie zarządzania publicznego jest nieznaczny (Hausner 2008, s. 10). Wydaje się, że po pięciu latach sytuacja zasadniczo nie zmieniła się, jakkolwiek na pewno nauki społeczne w Polsce bardziej oswoiły się z tym pojęciem czy nawet doceniły jego walory eksplanacyjne (Kulesza, Sześciło 2013). Ale wiele problemów pozostaje. Wciąż widoczne jest to, że w opracowaniach naukowych częściej spotykamy analizy sektorowe (administracja publiczna, organizacje pozarządowe, organizacje związków zawodowych, pracodawców, grupy interesów) niż dotyczące relacji między podmiotami sektorowymi. Tymczasem to te relacje tworzą podstawę do analizy tego, czym jest zarządzanie publiczne.

Problemem pozostaje także rozstrzygnięcie, czy to pojęcie jest w ogóle użyteczne w analizie polskich realiów sprawowania władzy (w sensie rozwiązywania problemów publicznych). Wątpliwości na tym tle formułowane są nawet w niektórych krajach wysoko rozwiniętych. Wynika to z faktu, że samo stosowanie pojęcia **zarządzanie publiczne** (ang. *governance*,

w jęz. franc. istnieje odpowiednik – *gouvernance*) pociąga za sobą poważne implikacje w zakresie sieciowości wykonywania działań publicznych. We Francji trwają dyskusje na ten temat. Niektórzy argumentują, że do opisu rzeczywistego obrazu procesów rządzenia użyteczniejsze są jednak bardziej tradycyjne pojęcia, takie jak po prostu władza – centralna bądź lokalna (*gouvernement*). Robert Pyka, analizując francuskie dylematy w nauce, wskazuje, że „rzeczywistość społeczna na razie nie odpowiada założeniom teoretycznym”, które towarzyszą stosowaniu pojęcia zarządzania. Ale mimo wszystko pełni ono ważną funkcję swoistego drogowskazu dla decydentów (Pyka 2011, s. 72). Francja wciąż pozostaje krajem silnie zetatywowanym. Władza przedstawicielska jest aktorem, który w mniejszym stopniu działa w sieciach składających się z różnorodnych podmiotów społecznych i prywatnych (co nie znaczy, że takich sieci nie ma i nie odgrywają pewnej roli). Z kolei uczeni anglosascy znacznie chętniej analizują realia swoich krajów, stosując pojęcie zarządzania publicznego. Władza publiczna, czy to szczebla centralnego, czy lokalnego, w większej mierze wykonywana jest w sieciach współpracy różnych aktorów społecznych. Tym samym w ich realiach poję-

Andrzej Zybała – Instytutu Polityk Publicznych, Collegium Civitas.

cie zarządzania publicznego w większym stopniu wydaje się adekwatne do opisu obrazu rzeczywistości. Przekonywał o tym R.A.W. Rhodes już w 1996 r. (Rhodes 1996).

Kształt systemu zarządzania publicznego jest silnie warunkowany tradycjami społecznymi specyficznymi dla poszczególnych krajów. Powyższe pytanie czy zagadnienie należałoby odnieść także do polskich realiów. Czy pojęcie zarządzania publicznego jest użyteczne, gdy chcemy opisać i zrozumieć fenomen władzy rozumianej jako proces decydowania w sprawach zbiorowych (rozwiązywania realnych problemów zbiorowości) i wpływu na podejmowane decyzje? Czy warto analizować relacje instytucji władzy z innymi podmiotami życia publicznego, czy może jest to jednak niewłaściwy trop? Czy punkt wyjścia w analizie nadal powinien być bardziej tradycyjny, oparty na założeniu, że struktura władzy pozostaje monistyczna, a więc to instytucje władzy przedstawicielskiej są jedynym kręgiem decydowania. Pozostałe podmioty społeczne to tylko jej przedłużenie, np. z uwagi na niski poziom ich autonomii (bądź niewielką predyspozycję do niezależnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych).

Nauki społeczne w Polsce rzadko udzielają jednoznacznej odpowiedzi na tak sformułowane pytanie. Michał Kulesza i Dawid Sześciło piszą, że w Polsce można mówić o przykładach istnienia fragmentów struktury wykonywania władzy charakterystycznych dla zarządzania publicznego. Jako ilustrację podają takie zjawiska, jak konsultacje społeczne, udział instytucji pozarządowych w procesach decyzyjnych, budżety partycypacyjne (Kulesza, Sześciło 2013, s. 120). Autorzy celowo jednak nie próbują odtwarzać cech „polskiego modelu zarządzania publicznego”. Wskazują tylko, że ma on już fundamenty i rusztowania (decentralizacja władzy publicznej, zdecentralizowana administracja), ale wciąż wymaga kształtowania.

W dalszej części tekstu zakładam, że w odniesieniu do analizy działań publicznych w Polsce warto posługiwać się terminem **zarządzanie publiczne** (w miejsce tradycyjnie rozumianej władzy uosabianej przez rząd). Można bowiem założyć, że jego struktury są dostrzegalne nawet w sytuacji, gdy proces decydowania publicznego wykonywany jest głównie na bazie instytucji wła-

dzy przedstawicielskiej. Natomiast w takiej sytuacji należałoby mówić po prostu o niskim poziomie stosowania mechanizmów zarządzania publicznego czy, innymi słowy, nasycenia sieciovymi mechanizmami wykonywania władzy przez praktyki partycypacji, partnerstwa, współpracy, łączenia zasobów, deliberacji. Występuje wówczas ograniczona podmiotowość aktorów pozarządowych, słaby poziom ich uczestnictwa lub niski poziom zwrotności wzajemnych relacji między różnymi podmiotami.

Moim głównym celem nie jest pełna charakterystyka „polskiego modelu zarządzania publicznego”, ale przedstawienie pewnych jego cech, które są kluczowe dla opisu zależności, jakie zachodzą między jego właściwościami a formułowaniem i implementowaniem polityk publicznych. Hipoteza zawarta w niniejszym tekście głosi, że funkcjonujące wzorce zarządzania publicznego silnie przesadzają o wielu cechach widocznych w procesie tworzenia polityk publicznych. Mówiąc bardziej wprost, uznaję, że owe wzorce warunkują sposób, w jaki następuje formułowanie i wykonywanie polityk rozumianych tu jako zracjonalizowany proces działań publicznych, które oparte są na względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań (Zybała 2012, s. 24).

Hipoteza głosi też, że w Polsce dominującym wzorcem zarządzania jest zarządzanie przez legislację i kontrolę. Wiele argumentów za nią przemawia. Poniżej przedstawiam te, które dotyczą struktury narzędzi stosowanych w procesie tworzenia i implementacji polityk publicznych. Natomiast za wzorce zarządzania publicznego uznaję typ relacji, jaki kształtuje się między aktorami działań publicznych (np. czy są one oparte na partnerstwie, czy na hierarchii, czy bazują na uznaniu zobiektywizowanej wiedzy, czy wiedza jest traktowana instrumentalnie itp.). W tekście posługuję się także terminem „model zarządzania”. Uważam go za koncept teoretyczny przedstawiający wykoncypowaną strukturę zjawisk związanych z zarządzaniem publicznym i działaniem publicznym.

Z uwagi na cel, jaki sobie stawiam, ważne wydaje się pytanie o powiązanie zarządzania publicznego i polityk publicznych. Jest ich wiele. Łączy je m.in. proces, w którym ma miejsce

implementacja projektów działań publicznych. Zbliży nas ona do kwestii organizacji działań publicznych i środowiska, w których one zachodzą. Hausner twierdzi, że sednem zarządzania publicznego jest właśnie realizacja polityk publicznych (Hausner 2008, s. 47). Wskazuje, że analiza polityki publicznej wymaga uwzględnienia zagadnień, które są silnie związane z bezpośrednim polem zarządzania publicznego. Chodzi tu o analizę:

- układu instytucjonalnego w danej polityce;
- rozwiązań i narzędzi;
- szczegółowych planów wykonawczych;
- zasobów organizacyjnych i finansowych;
- kadr;
- mechanizmów komunikacji społecznej;
- monitorowania i oceniania.

1. Władza w sieci

Nim przejdę do opisu bezpośrednich relacji polityk publicznych i zarządzania publicznego, chciałbym scharakteryzować to drugie pojęcie. Zarządzenie publiczne jest różnorodnie definiowane, ale można mówić o wielu wspólnych cechach szeregu definicji. Kees Van Kersbergen i Frans Van Waarden w wyniku analizy dziewięciu różnych wersji i zastosowań *governance* twierdzą, że łączy je podejście policentryczne, wskazywanie na istnienie sieciowych relacji między podmiotami działań (są względnie autonomiczne, ale współzależne; rząd uznawany jest za jednego z aktorów), nacisk na procesy lub funkcje niż struktury rządu, charakteryzowanie specyficznych ryzyk i niepewności związanych z funkcjonowaniem sieciowych powiązań (np. legitymizacja, transparentność itp.). Ponadto niektóre z podejść mają charakter normatywny, a więc wskazują na określone reguły, zgodnie z którymi działania publiczne powinny być formułowane (np. teoria *good governance*), a inne są opisowe, a więc próbują charakteryzować realny stan rzeczy, np. w danym kraju (Van Kersbergen, Van Waarden 2004, s. 151–152). Osobiście w pojęciu zarządzania publicznego podkreśliłbym dwa wymiary: sieciowy sposób działania aktorów publicznych oraz ich dążenia do uzgadniania reguł, które umożliwiają prowadzenie wspólnych działań. Sieciowość ma miejsce zwłaszcza wte-

dy, kiedy aktorzy publiczni muszą rozwiązywać szczególnie złożone problemy publiczne, a powodzenie w ich rozwiązywaniu uwarunkowane jest zdolnością do łączenia zasobów materialnych, wiedzy i umiejętności. Specyfiką ostatnich dekad jest wyłanianie się właśnie nowych typów problemów, które uznawane są za złożone (*complex*). Pojawiło się też pojęcie kategorii problemów złośliwych (*wicked problems*), dotyczących kwestii klimatycznych, ochrony środowiska, wielu rodzajów kwestii społecznych (zdrowie publiczne, nierówności społeczne, rewitalizacja, niedorozwój lokalny itp.). Przyczynowość jest w ich przypadku wyraźnie nieliniowa – występuje dużo powodów, między którymi istnieje nieprzewidywalna interakcja i dynamika. Wobec wymienionych wyżej problemów spodziewany rezultat działań nigdy nie jest pewny.

Podkreśliłbym również, że nie jest też tak, iż zarządzanie publiczne to jedyny schemat działania publicznego. Wobec mniej złożonych problemów skuteczne mogą okazać się tradycyjniejsze metody działania publicznego (a więc bardziej jednostronne, korzystające z publicznych zasobów wiedzy i aktywności).

Pojęcie zarządzania publicznego niewątpliwie przeformułowuje istotne punkty odniesienia w dyskusjach o systemach sprawowania władzy publicznej (wobec problemów zbiorowych). Wniosło ono ze sobą do debat nowe terminy (Hajer, Wagenaar 2003). Częściej spotykane są teraz takie pojęcia, jak: potencjał instytucjonalny, sieci, złożoność, zaufanie, deliberacja, współzależność, proces decydowania, synergia. Natomiast maleje rola takich pojęć, jak: państwo, rząd, władza, siła, lojalność, suwerenność, interesy grupowe. W miejsce hierarchicznych relacji władza–społeczeństwo pojawia się wielość typów relacji między aktorami działań publicznych, od takich, które są silnie ustrukturyzowane, kontrolowane, po luźne, niezobowiązujące, nieformalne.

Zmiana punktów odniesienia to konsekwencja wielu nowych zjawisk, które osłabiły status tradycyjnych podmiotów władzy (np. spadek zaufania, rosnąca złożoność problemów wymagających łączenia potencjałów). Dlatego uczeni zaczęli mówić o formowaniu się procesu przechodzenia od tradycyjnego rządzenia/rządu do zarządzania publicznego (przejście od rządu

do zarządzania nie oznacza odejścia od pojęcia państwa, które jest szersze niż rząd (Levi-Faur 2012a). Ryszard Herbut wskazuje na zmieniające się okoliczności rządzenia, które sprawią, że dotychczasowa kategoria „rząd” okaże się niewystarczająca. Potrzebne jest szersze pojęcie uwzględniające konieczność włączenia innych aktorów działania publicznego (Herbut 2013).

Dla jasności przekazu warto wskazać, że termin „zarządzanie publiczne” dotyczy bardzo wielu dziedzin. Anne Mette Kjaer w książce *Governance* (2004) wymienia te, w których znajduje ono zastosowanie: od administracji publicznej, stosunków międzynarodowych, sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej (jako zespołu instytucji), po problematykę pomocy rozwojowej i przekształcenia systemowe określonych typów państw. Wskazuje się także dalsze sfery zarządzania: ryzykiem, rynkami, potencjałem, kryzysem, innowacjami, regulacjami, sieciami, zasobami, globalnym porządkiem, gospodarką itp. (Levi-Faur 2012a). W tych wymiarach mówi się o zarządzaniu publicznym, a więc ma tu miejsce podejmowanie decyzji w warunkach różnorodności oddziaływania wielu aktorów.

Współczesne rozumienie pojęcie *governance* wydaje się bliskie łacińskiemu i greckiemu źródłu tego słowa, które nawiązuje do pilotowania spraw publicznych, tworzenia reguł, kierowania. Platon posługiwał się tym terminem, który odnosił do sposobu projektowania systemu rządzenia. Ale jednocześnie w anglosaskich słownikach pojęcie to długo funkcjonowało jako określenie rządu (*government*). Dopiero w latach osiemdziesiątych naukowcy wskazali na odrębność rządu i zarządzania. I tu zaczęła się kariera tego terminu. Kjaer twierdzi, że nawiązuje on silnie do tworzenia reguł, w tym reguł gry między podmiotami zaangażowanymi w działania publiczne, a także do ich stosowania oraz egzekwowania. Hubert Izdebski również proponuje definicję harmonizującą z powyższymi ujęciami. Uznaje zarządzanie publiczne za „system koordynowania działań podmiotów należących do różnych sektorów” (Izdebski 2007). Podobnie postępuje Michael Howlett, który pisze o nim jako o metodzie koordynacji, ale przez aktorów państwowych w ich interakcjach z aktorami społecznymi i organizacjami. „Zarządzanie dotyczy zatem ustanawiania, promowania i wspie-

rania specyficznego typu relacji między rządowymi i pozarządowymi aktorami w procesie rządzenia (*governing process*)” (Howlett 2011, s. 8). Natomiast Jan Kooiman kładzie silny nacisk na zarządzanie (mając na myśli jego proces, czyli *governing*) jako na całość interakcji, w których uczestniczą aktorzy zarówno prywatni, jak i publiczni, mający na celu rozwiązywanie problemów społecznych czy tworzenie szans rozwojowych. Aktorzy współtworzą instytucje rozumiane jako kontekst dla interakcji oraz normatywne fundamenty dla wspólnych działań (Kooiman 2009). Ciekawie sformułował definicję Bob Jessop, który twierdził, że zarządzanie publiczne jest refleksyjną samoorganizacją niezależnych aktorów zaangażowanych w złożone relacje występujące w warunkach wzajemnej współzależności (Jessop 2003). Z kolei Barbara Koźuch charakteryzuje je bardziej w kategoriach organizacji działań publicznych, których celem jest interes publiczny (Koźuch 2010, s. 84–85).

Rhodes, wielki teoretyk zarządzania publicznego, tradycyjnie dla siebie argumentował, że odnosi się ono do samoorganizujących się sieci różnego typu organizacji. Uznaje on, że odgrywają one kluczową rolę w strukturze działań zbiorowych, które dotyczą alokacji zasobów, sprawowania kontroli nad nimi i koordynacji. Ich zadanie polega na tym, że pełnią funkcje uzupełniające w stosunku do rynków i struktur hierarchicznych istniejących w społeczeństwie. Rhodes formułuje listę kluczowych atrybutów, które określają warunki, w jakich może uformować się system zarządzania publicznego:

- występowanie relacji współzależności między organizacjami publicznymi, prywatnymi i wolontariackimi; granice między nimi stały się zmienne i nieprzejrzyste;
- organizacje współzależne w stosunku do siebie tworzą sieć;
- członkowie sieci stałe oddziałują na siebie – powodowane jest to potrzebą wymiany zasobów i negocjowania wspólnych celów do realizacji;
- członkowie sieci oddziałują na siebie według pewnych reguł odzwierciedlających reguły gry; interakcje są zakorzenione w zaufaniu, a reguły – negocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci;

– aktorzy pozarządowi mają znaczący poziom autonomii wobec państwa. Sieci są samoorganizujące się i wolne od bezpośredniej ingerencji państwa, mimo to może ono niebezpieczniej i w sposób niedoskonały nimi kierować (Rhodes 1996, s. 660).

Autor ten podkreśla, że zarządzanie publiczne jest zjawiskiem powiązaniem z wyłonieniem się ery społeczeństwa pozbawionego centrum (*centerless society*), czyli – innymi słowy – żyjemy w stanie wielocentryczności. Rząd staje się jednym z aktorów. „Zadaniem rządu jest uaktywnianie interakcji społeczno-politycznych, aby zachęcać wiele zróżnicowanych porozumień/układów do radzenia sobie z problemami, aby upowszechnić usługi między wieloma aktorami. Powstało mnóstwo takich nowych modeli interakcji: na przykład samoregulacje, współregulacje, partnerstwo publiczno-prywatne, kooperatywne zarządzanie i wspólne przedsięwzięcia” (Rhodes 1996).

Wskazuje on na fakt, że rząd traci kontrolę nad aktorami, ale to nie oznacza, iż traci kontrolę nad zasobami publicznymi. Nie znaczy to także, że nie może realizować celów publicznych. Musi sięgać po nowe bądź dodatkowe narzędzia, aby zapewnić sobie skuteczność. Może zatem wypracowywać adekwatne zestawy wskaźników, które pozwolą na zaprezentowanie rezultatów działań publicznych wykonywanych z udziałem aktorów pozarządowych. Niewątpliwie jest to, że w krajach Zachodu położono nacisk na tworzenie różnych kompozycji wskaźników i miar, które obrazowały korzyści z wykorzystania środków publicznych.

Natomiast Gerry Stoker, kolejne wielkie nazwisko w tej dziedzinie, nazywa zarządzanie publiczne systemem, w którym ma miejsce zacieranie się granic między podmiotami publicznymi i prywatnymi: „[...] dotyczy tworzenia warunków do uporządkowanego rządzenia i wspólnego działania. Produkt zarządzania nie ma być zatem inny niż produkt rządzenia/rządu. Jest tu tylko kwestia różnicy w procesie” (Stoker 1998).

Zaproponował on pięć czynników, które jego zdaniem charakteryzują zarządzanie:

1. Aktorzy działań publicznych pochodzą zarówno ze struktur rządu, jak i spoza nich.
2. Zacieranie się granic odpowiedzialności między sektorami (prywatnym i publicznym, spo-

łecznym) za rezultaty podejmowanych działań służących rozwiązywaniu problemów społecznych i ekonomicznych.

3. Zależność władzy. Władza tkwi w relacjach między instytucjami zaangażowanymi w działania zbiorowe (żaden podmiot nie ma już pełni władzy).
4. Aktorzy/podmioty działań publicznych tworzą autonomiczne samoorganizujące się sieci.
5. Zdolność władzy do realizacji działań publicznych nie opiera się na jej umiejętności nakazywania czy wykorzystania swojej przewagi nad innymi interesariuszami działań. Władza wykorzystuje nowe narzędzia i techniki, aby kierować i przewodzić/naprowadzać. Z powyższych ustępów można – mam nadzieję – wywnioskować, że znaczenie zarządzania publicznego wynika ze złożoności współczesnych problemów, a także rosnącej fragmentaryzacji struktur i podmiotów działania. Ukształtowana w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych struktura organizacyjna państw rozwiniętych różniła się znaczenie od tej z pierwszych powojennych dekad. Był to skutek dwóch głównych kierunków działań: dekoncentracji scentralizowanych struktur państwa i decentralizacji wykonywania zadań publicznych.

Państwa zyskiwały bardziej elastyczne struktury. Dekoncentracja zakładała rozbicie webrowskiej administracji na liczne mniejsze podmioty (agencje regulacyjne, wykonawcze). Na przykład na początku lat dziewięćdziesiątych w Wielkiej Brytanii niemal połowa urzędników przeszła z administracji rządowej do różnego typu agencji wykonawczych. Z drugiej strony miał miejsce proces decentralizacji, a więc delegacji wielu działań na poziom samorządów terytorialnych. Organizacje pozarządowe i prywatne zostały zaangażowane w produkcję szeregu usług publicznych. Struktura rządu stała się zatem bardzo złożona. Wykonywanie działań publicznych wymagało współpracy wielu podmiotów.

Istotny jest także wymiar struktury zasobów działania. Rząd przestał tu być dominującym podmiotem. Powstają prywatne organizmy, które wnoszą olbrzymie zasoby, często bardzo istotne dla planowanych wyników. To samo dotyczy wymiaru poznawczego. Poza rządem powstają zasoby wiedzy, które są decydujące dla zrozumienia współczesnych problemów i możliwości

ich rozwiązywania. Dlatego rządy muszą zabiegać o współpracę, aby pozyskiwać wiedzę z uniwersytetów, instytucji eksperckich i innych podmiotów.

Nie jest tak, że pojęcie zarządzania publicznego rozumiane jako dynamiczna sieć oddziaływania nie wywołuje polemik. Nawet powszechnie uznani autorzy mają skłonność do postrzegania współczesnego rządu jako procesu państwocentrycznego. Francis Fukuyama w prestiżowym piśmie *Governance* w tekście pt. „Czym jest zarządzanie” („What is governance”) przedstawił zarządzanie publiczne jako proces państwocentryczny, a więc zjawisko uformowane głównie wokół wykonawczego ramienia państwa i jego biurokracji. Definiuje *governance* jako zdolność rządu do ustanawiania reguł (*rules*) i ich egzekwowania, dostarczania usług (Fukuyama 2013, s. 350). Swoim podejściem wywołał ostre polemiki. David Levi-Faur nie omieszkiał podkreślić, że nikt z 50 autorów prestiżowej publikacji napisanej pod jego redakcją (*Oxford Handbook of Governance*) nie zdefiniował tego pojęcia w ten sposób (Levi-Faur 2012a). Fukuyama ma jednak inny punkt odniesienia w swoich analizach. Nie jest nim interaktywna sieć podmiotów rządu (współrządzenia), ale bardziej rządność (*governability*), która wydaje mu się ważniejsza.

W tej perspektywie za istotniejszy uważa potencjał instytucji państwa, który nadal ma decydujące znaczenie dla tworzenia warunków do rozwoju. Levi-Faur odpowiada, że nawet z perspektywy nadrzędności znaczenia kwestii rządności i szans rozwoju nie można oddzielać potencjału państwa od reszty potencjałów, jakie mają podmioty sieci organizmów pozarządowych. Osłabia to bowiem zdolność do efektywnego regulowania tych wymiarów życia gospodarczego i społecznego, które tego wymagają.

Ponadto znaczenie pojęcia *governance* bywa podważane przez uczonych, którzy odwołują się do dziedzictwa myśli Michela Foucaulta, Jürgena Habermasa czy Antonia Gramsciego. Ich zdaniem nie zmienia ono zasadniczo rezultatów rządu (struktury korzyści). Bob Jessop z kolei wskazuje na to, że zarządzanie publiczne ma również swoje pole porażek (*governance failure*), podobnie jak poprzedzające je modele działań publicznych (model oparty na rynku i model oparty na państwie). Wynika to z wie-

lu czynników, w tym ze złożoności kontekstu działania i relacji między jego podmiotami. Podsumowuje jednak, że pomimo wyłaniania się nowych form koordynacji w ramach zjawiska zarządzania publicznego, zachodzi ono w ramach prymatu czynnika politycznego (Jessop, Sum s. 266).

2. Modele zarządzania publicznego i relacje z polityką publiczną

Powyżej wskazywałem, że wzorce zarządzania publicznego wpływają na cechy procesu formułowania i wykonywania polityk publicznych. Można wyrazić to mocniej, wskazując, że oddziałują one na to, co określane jest mianem architektury/struktury polityki publicznej (*policy design*) (Howlett 2011). Zdaniem Helen M. Ingram i Anne L. Schneider architektura polityki jest wyrazem celowego i normatywnego działania, które wyraża się w przyjęciu określonych wzorów, logiki oraz idei. Zdaniem tych autorek, wyrazem architektury polityki są instrumenty ich realizacji, ale także wiele innych wymiarów: jej treść, istota – plan/strategia, dyskurs, estetyka i formy symboliczne. Architektura polityk przesądza o tym, w jakim zakresie ma miejsce partycypacja społeczna w procesie tworzenia polityk czy określonych w nich rozwiązań. Decyduje, czy możemy mówić o procesie społecznego uczenia się służącego tworzeniu polityk (Ingram, Schneider 1997).

Jon Pierre i B. Guy Peters również podkreślają, że zarządzanie jest silnie powiązane z zagadnieniem instrumentów implementacji polityk publicznych (Pierre, Peters 2000, s. 12). Ich zdaniem, w strukturach *governance* zakłada się wykorzystywanie raczej instrumentów „miękkich” niż „twardych” albo przymusu (*less coercive policy instruments*). Schneider i Ingram wśród „miękkich” wyróżniają instrumenty katalizujące (wykorzystujące zewnętrzne katalizatory do wywołania pożądanych postaw wśród aktorów polityki) oraz narzędzia perswazji i napominania (*hortatory tools*) (przypochlebianie się aktorom polityki, aby działali zgodnie z celami polityk publicznych) (Schneider, Ingram 1990, s. 513). Innymi słowy – pozostając nadal w kategoriach pojęciowych tych dwóch autorek – zdolność do

skutecznego działania publicznego w strukturach zarządzania publicznego wymaga umiarkowania w stosowaniu instrumentów twardej władzy i przymusu według starej zasady „rozkazuj i kontroluj” (*command and control*). Oznacza to więc ograniczanie takich instrumentów, jak zakazy, obowiązki płacenia, podporządkowania się, polecenia itp. Natomiast do kategorii rekomendowanych „miękkich” instrumentów autorki zaliczają:

- instrumenty bodźców (tworzenie struktury zachęt do podejmowania działań zgodnych z celami danych polityk, np. bodźce materialne pozytywne [zwolnienia podatkowe, subsydia] i negatywne [sankcje, kary]);
- instrumenty potencjału (*capacity tools*) – dostarczanie wiedzy (edukacja), informacji, zasobów, aby aktorzy mogli racjonalnie i skutecznie działać we własnych zakresach zgodnych z celami polityk;
- instrumenty symboliczno-perswazyjne (odwoływanie się do wartości, jakie preferują ak-

torzy polityk, które wzmacniają szanse na realizację celów w politykach);

- instrumenty uczenia się (dostarczanie narzędzi, które wzmacniają procesy uczenia się wśród aktorów działania).

Powracam teraz do swojej hipotezy głoszącej, że w Polsce wiodące wzorce zarządzania publicznego opierają się na modelu zarządzania przez legislację i kontrolę. Oznacza to zatem, że rządzący – programując i wdrażając polityki – mają tendencję do stosowania głównie instrumentów twardej władzy i przymusu według logiki przywołanej powyżej zasady „rozkazuj i kontroluj”. Jednocześnie proces tworzenia polityk sprowadzany jest *de facto* do procesu tworzenia prawa.

Warto podjąć teraz próbę pokazania powyższych wzorców widocznych w Polsce w ramach typologii różnych modeli/stylów/sposobów zarządzania publicznego (*mode of governance*), którą zaproponował Howlett (tab. 1). Każdy z czterech wymienionych stylów zarządzania zakłada

Tab. 1. Modele/style/sposoby zarządzania publicznego

Sposób zarządzania publicznego (<i>mode of governance</i>)	Nacisk w obrębie zarządzania	Formy państwowej kontroli relacji	Zasadniczy cel zarządzania	Główny mechanizm dostarczania usług publicznych	Kluczowe narzędzia proceduralne we wdrażaniu polityk
Zarządzenie poprzez legislację	Legalność – promocja prawa i porządku w relacjach społecznych	Legislacja, prawo i administracja	Legitymizacja – dobrowolne podporządkowanie/ uległość	Tworzenie praw (uprawnień) – własności, cywilne, ludzkie	Sądy i spory sądowe
Zarządzenie poprzez korporacje	Zarządzanie (<i>management</i>) – główne organizacje aktorów społecznych	Plany	Kontrolowane i zbalansowane wskaźniki rozwoju społeczno-ekonomicznego	Cele – cele operacyjne, subsydia i granty	Wyspecjalizowane i uprzywilejowane komitety doradcze
Zarządzenie poprzez rynek	Konkurencja – promowanie małych i średnich przedsiębiorstw	Kontrakty i regulacje	Efektywność zasoby/koszty i kontrola	Rady regulacyjne, ceny – kontrolujące koszty uboczne, popyt i podaż	Trybunały odwoławcze i komisje
Zarządzenie poprzez sieci	Relacje – promocja współpracy między organizacjami	Współpraca	Kooptacja grup rozłamowych i samoorganizujących się	Sieci rządowych i pozarządowych aktorów społecznych	Działania – pośrednictwo między sieciami

Źródło: Howlett 2011, s. 9.

stosowanie odmiennych narzędzi działania w politykach publicznych. Przyjmuje także stosowanie innych form kontroli działań zbiorowych, w inny sposób następuje w nich wyznaczanie celów, inne są mechanizmy ich realizacji, odmienne pozostają także relacje władzy z interesariuszami polityk publicznych.

Przyjrzyjmy się najpierw modelowi zarządzania przez legislację, który w najwyższym stopniu odzwierciedla realia i struktury projektowania i wykonywania działań publicznych w Polsce. W jego ramach głównym narzędziem działania w politykach są regulacje prawne (zwłaszcza mające sankcję parlamentarną). A więc formułowanie polityk czy nawet całej ich architektury sprowadzone jest tu w znacznej mierze do projektowania przepisów prawnych, w których zapisywane są treści działań, jakie mają zostać przeprowadzone. Prawo jest tu uznawane za wszechstronne narzędzie. Dostarcza legitymizacji dla działań publicznych, a także narzędzi kontroli społecznej, w tym uzyskania określonego poziomu podporządkowania różnych podmiotów społecznych uczestniczących w działaniu publicznym. Jest środkiem tworzenia struktury porządku w relacjach społecznych. A także instrumentem dystrybucji praw do korzystania z określonych usług publicznych czy przywilejów (np. prawa grupowe, zawodowe, regionalne).

W tym modelu zakłada się potrzebę podtrzymywania silnych hierarchicznych relacji między aktorami działań publicznych. Władza publiczna (przedstawicielska) znajduje się na szczycie piramidy hierarchii i w związku z tym może „dyktować prawa”. W konsekwencji aktorzy zazwyczaj nie negocjują ze sobą projektów rozwiązań (*policy options*). To centralne organy państwa dokonują rozstrzygnięć, a aktywność pozostałych aktorów ogranicza się w dużej mierze do szukania wpływu na decydentów. Ów model zarządzania publicznego można łatwo odnaleźć w takich krajach, jak Francja czy państwach Europy Południowej.

Drugi model to zarządzanie poprzez korporacje (w domyśle zawodowe, regionalne itp.). Zakłada się tu, że działania publiczne formowane są głównie w relacjach między głównymi korporacjami. Łatwo dostrzec ten model w krajach niemieckojęzycznych. Główne korporacje

wyrażają kluczowe interesy społeczne i potrafią uzyskać konsensus w strategicznych politykach państwa. Partnerzy korporacyjni wraz z władzą tworzą wspólne mechanizmy kontroli zjawisk zachodzących w społecznym i ekonomicznym spektrum. Zasadniczą jej formą są zawierane różnego typu pakty i porozumienia społeczne (od układów zbiorowych pracy po neokorporatystyczne pakty rozwojowe). Ustanawiają one wspólne cele, wyrażone też w różnych weryfikowanych wskaźnikach, i podejmują wspólną odpowiedzialność za zaplanowane działania. Ich celem jest wspólne uzyskanie zbalansowanych wskaźników rozwoju społeczno-ekonomicznego. W trakcie ich realizacji ma miejsce współudział partnerów w działaniach, a także w różnorodnych formach konsultacji i doradztwa.

Z kolei w modelu zarządzania przez mechanizmy rynkowe (rywalizacji) aktorzy działań publicznych uznają, że reguły konkurencji i rywalizacji między różnorodnymi podmiotami (komercyjnymi i społecznymi) są najbardziej optymalnym narzędziem realizacji celów w politykach. Nie chodzi tu wyłącznie o działania w obrębie gospodarki, lecz w przekroju większości usług publicznych. Władza, formułując politykę publiczną, tworzy jakby platformę umożliwiającą przetarg interesów istniejących w jej obrębie. Zabiega o to, aby każda grupa miała możliwość wyrażenia swoich interesów i mogła uczestniczyć w rywalizacji o korzyści. Uzgodnia warunki brzegowe tej rywalizacji (wejścia i uzyskiwania maksymalnych i minimalnych korzyści). Instrumentem działania jest tu często tworzenie nisz rynkowych w sektorach tradycyjnie uznawanych za domenę państwa (system zdrowia czy edukacji, a nawet bezpieczeństwa publicznego). Polityki publiczne krajów anglosaskich bazują często na regułach tego modelu zarządzania.

Ostatnim modelem zarządzania przedstawionym w tabeli jest zarządzanie poprzez sieci. Zakłada on, że aktorzy działań publicznych pozostają ze sobą w dynamicznych relacjach, które wyróżnia zarówno autonomia, jak i współzależność. Współpraca między nimi jest kluczowym narzędziem tworzenia polityk. Stanowi ona jednocześnie formę wzajemnej kontroli w działaniach publicznych, ponieważ ich podmioty są tak blisko siebie. Następuje stały proces koop-

Tab. 2. Typy i reguły zarządzania

Natura reguł zarządzania		Jednoznaczne/jawne	Ukryte
Natura relacji państwo – społeczeństwo	Hierarchiczna	Typ I – zarządzanie poprzez legislację	Typ II – zarządzanie poprzez korporacje
	Niehierarchiczna	Typ III – zarządzanie poprzez mechanizmy rynkowe	Typ IV – zarządzanie poprzez sieci

Źródło: Howlett 2011, s. 10.

tacji, aby minimalizować rozmiar grup rozmawnych. Mechanizmem formułowania polityki i wytwarzania usług publicznych jest współpraca między sektorami, do których należą interesariusze polityk. To model niehierarchiczny. Władza traktowana jest bowiem jako jeden z interesariuszy. Pełni ona bardziej funkcję integratora działań publicznych niż podmiotu tradycyjnie dominującego w procesach decyzyjnych i wykonawczych w państwie (jak w modelu zarządzania opartym na odgórnej legislacji).

3. Wzorce zarządzania publicznego w Polsce

Jak już wyżej stwierdziłem, model zarządzania poprzez legislację można uznać za dobry instrument do analizy polskich realiów zarządzania (jakkolwiek sytuacja w kraju wydaje się dynamiczna). Trafnie odzwierciedla istniejące wzorce w zakresie stosowania określonych zbiorów instrumentów w procesie implementacji polityk. Jego formułę wzbogaciłbym ewentualnie o wymiar kontroli. Uważam, że model można nazywać zarządzaniem przez legislację i kontrolę.

Władza, formułując polityki, wytwarza przede wszystkim prawo, które jest instrumentem mającym zapewnić jej wdrożenie i osiągnięcie celów. Legislacja to środek uzyskania pożądanego stopnia podporządkowania/uległości ze strony interesariuszy polityk. W pewnym sensie nie jest ona wyłącznie „twardym” narzędziem czy środkiem przymusu. Widoczne są próby zapisywania w niej jak największej liczby elementów z systemu „kar i nagród”, a więc przywilejów. Są to „przywileje”, ponieważ wprowadzenie za-

pisów o korzyściach dla danej grupy społecznej nie jest uwarunkowane koniecznością osiągnięcia pożądanego rezultatu działania zgodnych z celami polityk. Przykładem może być oświata. Uzyskanie dość niskiego pensum nauczycielskiego można uznać za przywilej, gdyż nie ma związku z koniecznością osiągnięcia określonych rezultatów kształcenia. Wynika ono raczej z siły korporacji nauczycielskiej. Jednocześnie nacisk na instrumenty legislacyjne odbywa się kosztem niedoceniaenia znaczenia instrumentów „miękkich”, wskazanych powyżej.

W tym miejscu można byłoby podjąć próbę umieszczenia Polski w jeszcze innej typologii modeli zarządzania publicznego. Zaproponowali ją dwaj znakomici uczeni, Peters i Pierre, na bazie kryterium poziomu „nasylenia” mechanizmów zarządzania aktywnością aktorów pozarządowych (Peters, Pierre 2005). W tym wypadku Polska również lokowałaby się zapewne w tych modelach, które zakładają dominującą rolę państwa w działaniach publicznych.

W rezultacie uzasadnione wydaje się twierdzenie, że w Polsce mamy etatystyczną architekturę zarządzania publicznego i polityk publicznych. Te ostatnie rozumiane są zatem zawężająco poprzez utożsamienie ich z procesem stanowienia prawa (ryc. 1). W tabeli 3 przedstawiłem konsekwencje tej sytuacji. Przekładają się one na charakterystykę niemal całego procesu tworzenia i funkcjonowania polityk, od sposobu definiowania problemów publicznych po ewaluację rezultatów działań.

Warto także podkreślić, że działania publiczne osadzone w powyższej architekturze polityk i zarządzania narażone są na wiele ryzyk nieskuteczności. Ich formuła bądź też struktura wydaje

się niedopasowana do konfrontacji z naturą wielu dzisiejszych typów problemów, które stają się coraz bardziej złożone i wymagają tym samym coraz bardziej złożonych konstrukcji reagowania na nie (Geyer, Rihani 2010). Struktura stosowanego działania może zostać uznana za jedno ze źródeł przynajmniej części porażek w przeprowadzaniu istotnych reform programowych, choćby tych, które nastąpiły w Polsce od końca lat dziewięćdziesiątych. Projektowane działania publiczne w tak trudnych politykach, jak zdrowie czy edukacja bazowały głównie na narzędziach legislacyjnych (Włodarczyk 2005, 1998). Oznaczało to, że polityki publiczne postrzegano jako proces odgórnie projektowany i wykonywany, ponadto mechaniczny, a ich reformy jako operację wymiany wybranych części na nowe albo ich ulepszone wersje. Tymczasem możliwość osiągania sukcesów w reformach powyższych polityk wymaga działań katalizujących. Na Zachodzie ich adaptowanie rozpoczęto dobre kilka dziesięcioleci temu. Dostrzeżono tam bowiem, że stosowanie zbyt inwazyjnych narzędzi działania stoi w sprzeczności z organicznym charakterem polityk. Aktorzy polityk są silnie współzależni, co oznacza, że powinno się dążyć do łagodzenia struktur hierarchicznych i tworzenia struktur sieciowych, działających w oparciu o relacje partnerskie (wspólne budowanie wiedzy i mechanizmów adaptacji do zmiany).

Legislacyjne instrumenty w politykach są nieskuteczne, zwłaszcza w takich, jak zdrowie, edukacja i polityka społeczna. Tutaj kluczowe znaczenie mają postawy głównych interesariuszy, ich standardy profesjonalne, normy moralne, skala skłonności do uczenia się, zawierania kompromisów itp. Nie da się ich wymusić legislacją (nawet karami). Ich poszanowanie może być wynikiem skomplikowanych procesów na wielu poziomach, poczynając od indywidualnej świadomości po procesy normotwórcze w skali państwa, regionu czy korporacji zawodowych. Aktorzy polityk, a zwłaszcza decydenci, mogą takie procesy pobudzać, wykorzystując adekwatne narzędzia (np. informacji, edukacji, doradztwa, inspiracji, etyki).

Warto podkreślić, że zagadnienie prawa ma w Polsce specyficzne historyczne tło. Adam Podgórecki pisze, że historycznie władze publiczne wykazywały uznanie dla prawa jako for-

my działania publicznego, ale przy założeniu, iż jest ono jednak fasadowe (Podgórecki 1995). Ponadto długa tradycja zaborów i zależności wykształciła przekonanie, że prawo jest narzędziem obcej władzy. „Brak szacunku dla prawa uchodził za akt patriotyzmu. Powstania narodowo-wyzwoleńcze (zwłaszcza powstania w 1830 i 1861 r.) wyrastały ze zbrojnej, podziemnej walki, której towarzyszyło poczucie rezerwy wobec organicznej pracy, systematycznych, legalnych osiągnięć” (ibidem, s. 83).

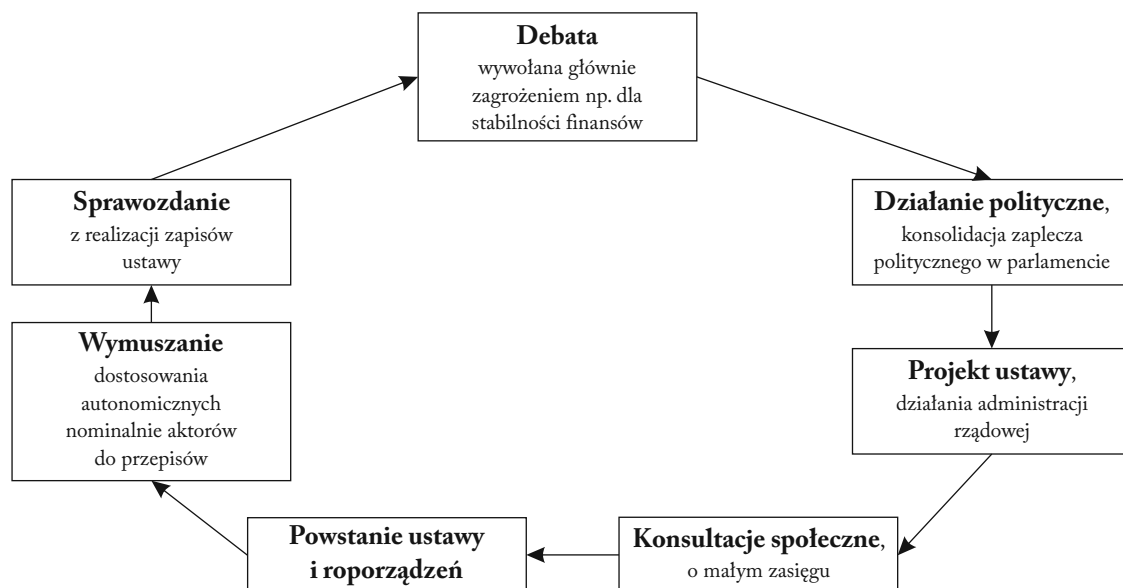
Zagadnieniem do rozważań jest to, na ile historyczne doświadczenia zostały zakorzenione w sferze pewnego odruchu, którym w sposób naturalny kierujemy się jako obywatele w życiu codziennym i zinstytucjonalizowanym. Problem z pewnością komplikują doświadczenia z okresu PRL. Wówczas prawo zyskało kolejny komponent: poczucie bezsilności społecznej wobec praktyki tworzenia detalicznych zapisów normujących bardzo przyziemne aktywności. Prawo odbierano także jako represyjne, choć i umożliwiający uzyskiwanie przywilejów (w sensie odstępstwa od norm uniwersalnych). Po 1990 r. pozostały znaczne zastrzeżenia wobec sposobu tworzenia prawa i jego jakości. Podgórecki pisze: „Społeczeństwo polskie respektuje prawo żywe – intuicyjne, oparte na wzajemnych porozumieniach między stronami, a nie prawo typu oficjalnego, za którym stoi aparat państwowy. Doświadczenie historyczne nauczyło Polaków nie polegać zbytnio na prawie oficjalnym” (ibidem, s. 282).

Powyższe uwagi uwidaczniają skalę wyzwania, jaka jest związana z umiejętnością tworzenia i posługiwania się instrumentami prawa w działaniach publicznych. Konieczna jest szeroka wiedza o społecznym działaniu prawa. Kazimierz Frieske zauważa: „Uogólniając, powiemy, że w nowoczesnych społeczeństwach przepisy prawne są ważnym – może najważniejszym – narzędziem zmiany społecznej, że służą one realizacji określonych celów społecznych. Czy zawsze? To zależy od tego, czy istotnie wprowadzenie określonych przepisów prowadzi do realizacji celów, które ustawodawca chce osiągnąć” (Frieske 2001, s. 13). Prawo może odgrywać pozytywną rolę, utrwalając dobre postawy obywateli, ale może także ich „dezorientować, skłaniać do kierowania się doraźnymi korzyściami czy do lekceważenia interesu publicznego” (ibidem, s. 30).

Tab. 3. Wpływ wzorców zarządzania publicznego na charakterystykę poszczególnych faz w cyklu tworzenia i funkcjonowania polityk publicznych

Fazy w cyklu tworzenia i funkcjonowania polityki publicznej (według tradycyjnego modelu fazowego [<i>stagist model</i>])	Konsekwencje
Faza definiowania wyłaniającego się problemu publicznego	Identyfikowane są głównie te problemy, które stanowią bezpośrednie i doraźne zagrożenie, zwłaszcza dla stabilności finansów państwa i innych twardych ram jego funkcjonowania (np. bezpieczeństwo energetyczne). Nie są zwykle identyfikowane zagrożenia, których skutki mogą być widoczne w dłuższej perspektywie, i skutki wynikające ze słabości polityk społecznych (edukacja, zdrowie, administracja).
Faza budowania alternatywnych koncepcji rozwiązań	Ograniczona skala badań i analiz eksperckich. Przyjęcie danego rozwiązania wynika bardziej z kalkulacji kosztów dla bieżących finansów publicznych niż z wytworzonych dowodów oraz z kalkulacji politycznych.
Faza konsultacji społecznych	Ograniczona skala wymiany opinii, wiedzy, koncepcji (krótkie terminy, słaba informacja o konsultacjach, rutynowe metody komunikacji, niski poziom inkluzyjności, dominacja najsilniejszych grup interesów).
Faza ewaluacji <i>ex ante</i>	Ocena w gronie głównie udziałowców politycznych (komisje sejmowe, ewentualnie podgrupy partyjne). Brak mechanizmów uczenia w oparciu o wiedzę ewaluacyjną.
Faza wdrażania przyjętego rozwiązania i realizacji	Administracyjny styl wdrażania nowych koncepcji. Dominacja przepisów prawa jako instrument działania (ustawy, rozporządzenia). Mała skala wykorzystania instrumentów „miękkich” (katalizujących postawy), jak bodźce pozytywne, przywództwo, <i>nudging</i> .
Faza ewaluacji <i>ex post</i>	Oceny poziomu realizacji rezultatów działań sprowadzają się głównie do publikowania sprawozdań z realizacji nominalnych działań wykonywanych przez urzędy odpowiadające za dane działania. Brak niezależnych ewaluacji (poza działaniami finansowanymi ze środków UE).

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 1. Cykl programowania polityk i programów w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się, że w najbliższych latach powodzenie w formułowaniu i implementowaniu polityk publicznych będzie uwarunkowane zdolnością do posługiwania się całą gamą narzędzi dostępnych w politykach, z naciskiem na te, które bazują na współpracy interesariuszy działań publicznych oraz na pobudzaniu do doskonalenia standardów i postaw grupowych. Ponadto kluczowe będzie wzmocnienie zdolności aktorów polityk do adaptacyjności oraz umiejętności budowania zdolnych do niej instytucji. Wybór akurat tych czynników wynika z dostrzegania rosnącej złożoności problemów, które dotyczą zbiorowości i ich wpływu na okoliczności życia społeczeństw. Adaptacyjność wydaje się kluczową odpowiedzią na zmianę. Zakłada ona zdolność do innowacyjnego reagowania, do wytwarzania adekwatnej nowej wiedzy, która stworzy elastyczne i inkluzywne ramy działań zbiorowych. Wyłaniająca się potrzeba coraz większej adaptacyjności powinna być oparta na szukaniu efektu synergii między działaniami aktorów polityk, począwszy od tych wiodących do tych najmniej znaczących. Powinna także bazować na imperatywie wspólnego uczenia się przez aktorów nowych zjawisk i wspólnego dostosowywania się do dynamicznej rzeczywistości.

4. Zakończenie

Na koniec jeszcze pewna metarefleksja. Nie tyle o normach i zasadach etycznych, które leżą u podstaw zjawisk zarządzania, ile raczej o strukturalnych przyczynach kształtowania się w Polsce wyżej omówionych wzorców zarządzania publicznego. Moim zdaniem, należałoby wymienić pewien zbiór czynników wpływających na istniejący stan rzeczy, w tym czynniki historyczne (długiego trwania), strukturalne (profile stworzonych w kraju instytucji), wytworzonej mentalności i postaw aktorów działań publicznych, ale również bieżące, związane z ukształtowanymi strukturami interesów i dynamiki interakcji między nimi. Wymieńmy zatem kilka kluczowych, szczegółowych przyczyn, wśród których są zarówno historyczne, jak i mentalne oraz strukturalne:

1. Obawy o niekorzystne skutki rozproszenia władzy współdecydowania w sieciach podmiotów. Wzmaga je pamięć o okresach chaosu w Polsce (zwłaszcza XVI–XVIII w.), gdy rzeczywiście na rezultaty rządzenia oddziaływało wiele podmiotów. Jest to zatem obawa o wywołanie jeszcze większego chaosu i niezdolności do wytworzenia minimum spójności oraz synergii w działaniach publicznych.
2. Brak synergii między grupami społeczno-ekonomicznymi (skutek głównie braku zaufania). Usztywnia to ich zachowania. Mają tendencję do kurczowego trzymania się uzyskanych już zasobów czy przywilejów. Próby przekształceń strukturalnych bądź zmian we wzorcach zarządzania postrzegane są jako zagrożenie dla ich statusu, w tym materialnego, ale i symbolicznego. W tym wypadku chodzi szczególnie o rządzących, korporacje urzędnicze lub wpływowe grupy interesów.
3. Uzyskiwanie nieproporcjonalnej przewagi przez silne grupy interesów. Widoczne jest to w wielu sektorach, m.in. tych o silnych podmiotach mających pozycję zbliżoną do monopolistycznej. Potrafią realizować swoje interesy kosztem słabszych grup, np. konsumentów (m.in. energetyka). Mogą to być także sektory, w których funkcjonują zwarte korporacje zawodowe (np. nauczyciele, lekarze).
4. Niskie poczucie podmiotowości słabszych grup społecznych. Tym samym nie wykazują silnej chęci uczestnictwa w zarządzaniu, w tym wytwarzania wiedzy przydatnej w politykach. Nie wierzą w pomysły dla siebie rezultaty.
5. Nadmierna akumulacja władzy wpływu w klasie politycznej. Dzieje się to kosztem wpływu środowisk eksperckich, naukowych, gospodarczych, pozarządowych itp. Klasa polityczna ma tendencję do tworzenia relacji klientystycznych, a nie partnerskich z autonomicznymi podmiotami.
6. Przeszarżała konstrukcja instytucji państwa. Są sprofilowane na podporządkowanie, kontrolę, a nie odgrywanie roli integratora działań ogólnospołecznych wokół kluczowych problemów (perturbacje klimatyczne, ochrona środowiska, załamanie systemu zdrowia, nierówności społeczne i wykluczenie, innowacyjność).
7. Niski potencjał analityczny instytucji państwa. Kwalifikacje w korporacji urzędniczej

- są niedopasowane do działań kluczowych dla społeczeństwa (brak reguł merytokratycznych w dostępie do urzędów).
8. Brak odpowiednio silnych tradycji kartezjańskich, czyli skłonności do analizy wyłaniających się problemów i wyzwania. Niewielkie dążenie zwłaszcza wśród polityków do tego, aby opierać decyzje publiczne na zobiektywizowanej wiedzy.
 9. Zorientowanie instytucji państwa niemal wyłącznie na działania ramowe, których celem jest stabilność jego funkcjonowania (stabilność finansową państwa, bezpieczeństwo granic, energetyczne itp.). Natomiast państwo nie jest w stanie w odpowiednim zakresie generować zdolności do reform, integrować rozproszonych potencjałów tkwiących w społeczeństwie, wytwarzać poczucia spójności w działaniach, spójności zbiorowej.

W powyższych uwarunkowaniach szczególnie trudne jest ukształtowanie takich interakcji między aktorami w procesie zarządzania, które byłyby produktywne wobec tego, co jest treścią zarządzania, a więc rozwiązywanie złożonych problemów zbiorowych i tworzenie szans rozwojowych. Wydaje się, że Polska nie przeszła odpowiednio głębokiej modernizacji w procesach zarządzania, aby mogła być już przygotowana na stosowanie bardziej sieciowych metod zarządzania i wykorzystywania katalizujących instrumentów w politykach. Odczuwalny jest brak dobrych wzorców w zakresie sposobów programowania złożonych działań publicznych, co wynika z nikłej tradycji w tym zakresie (*polity tradition*) (Pal 2013, s. 25).

Wzorce zarządzania w Polsce nie ułatwiają zatem osiągnięcia optymalnych rezultatów w działaniach publicznych, w inwestowaniu zasobów w sferze publicznej, a przez to również na prywatnych rynkach. Dotyczy to znacznej części krajów, które znajdują się w podobnej sytuacji rozwojowej (Wnuk-Lipiński 2004). Reorientowanie wzorców wymaga wyraźnego dostrzeżenia i wyciągnięcia konsekwencji z procesu transformacji, jaki ma miejsce w sferze struktury władzy (rozumianej jako władza nad problemami). Levi-Faur dobrze wyraził ten proces w tytule jednej ze swoich publikacji: „Od wielkiego rządu do wielkiego zarządzania?” („From big government to big governan-

ce?”) (2012a). Władza przechodzi z różnych poziomów na inne w trzech kierunkach: do góry (w kierunku regionalnym, transnarodowym, międzyrządowym i globalnym), do dołu (w kierunku lokalnym, regionalnym i metropolitalnym) i horyzontalnym (w kierunku prywatnym i sfery obywatelskiej władzy).

Władza przechodzi także z jednej domeny do innej: „od polityki (*politics*) do rynków, ze społeczności lokalnej do rynków, od polityków do ekspertów, od hierarchii politycznych, ekonomicznych i społecznych do zdecentralizowanych rynków, partnerstw i sieci. Władza przemierza drogę z poziomu biurokracji do regulokracji; z dostarczania usług do regulowania; z pozytywnego państwa (*positive state*) do państwa regulacyjnego; z wielkiego rządu do małego rządu; z poziomu narodowego do poziomu regionalnego, z poziomu narodowego do poziomu globalnego; od ‘twardej’ władzy do ‘miękkiej’ władzy i od władzy publicznej do władzy prywatnej” (Levi-Faur 2012a, s. 7–8).

Na powyższe procesy w miarę dobrze umiały zareagować jednak głównie kraje najwyżej rozwinięte (plus nieliczne z tych, które dynamicznie skracają dystans rozwojowy). Potrafiły one dostosować struktury zarządzania do zmieniającej się sytuacji w swoim otoczeniu (np. globalizacja, gospodarka oparta na wiedzy, indywidualizacja, specjalizacja). Stąd ich sukcesy rozwojowe, a przynajmniej zachowanie dobrej pozycji rozwojowej. W przypadku Polski widocznych jest wiele niezmiernie trudnych barier do pokonania. Wielkie szanse stwarza jej obecność w UE. Daje to możliwości absorbowania kapitału, wzorców, wiedzy, doświadczeń. Ale jednocześnie widać, że niezbędna jest silna reorientacja w regułach wewnętrznych, które decydują o racjonalności lokowania dostępnych zasobów. Potrzebne jest swoiste przełamanie czy przededefiniowanie wielu czynników kulturowych i strukturalnych jako podstawy dla możliwości przeprowadzenia reorientacji w zakresie wielu wymiarów tworzenia reguł zarządzania.

Literatura

Frieske K. (2001). *Socjologia prawa*. Warszawa–Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze.

- Fukuyama F. (2013). „What is governance”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, t. 26, nr 3.
- Geyer R., Rihani S. (2010). *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*. Abingdon–New York: Routledge.
- Hajer M., Wagenaar H. (2003). „Introduction”, w: M. Hajer, H. Wagenaar (red.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in Network Society*. Combridge–New York: Combridge University Press.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Herbut R. (2013). *Polityka regulacyjna jako wymiar governance – nowy kontekst tworzenia polityki publicznej*. Referat udostępniony podczas konferencji Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 15.06.
- Howlett M. (2011). *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Abingdon–New York: Routledge.
- Ingram H.M., Schneider A.L. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do *public governance*”, *Zarządzenie publiczne*, t. 1.
- Jessop B. (2003). „Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony”, w: *Governance, as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Jessop B., Sum N.L. (2006). *Beyond the Regulation. Approach. Putting Capitalist Economies in their Place*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar.
- Kjaer A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.
- Kooiman J. (2009) *Governing as Governance*. Thousand Oaks: Sage.
- Kożuch B. (2010). „Wdrażanie innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej”, w: *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*. Warszawa: KSAP, ENA.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Levi-Faur D. (2012a). „From big government to big governance?”, w: D. Levi-Faur (red.), *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Levi-Faur D. (2012b) „On ‘What is governance?’”. The GOVERNANCE blog, <http://governancejournal.net/2013/03/10/levi-faur-on-what-is-governance> [dostęp 27.12.2013].
- Levi-Faur D. (red.) (2012c). *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pal L. (2013). *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*. Scarborough: Nelson Education.
- Pierre J., Peters B.G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pierre J., Peters B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Podgórecki A. (1995). *Spółczesność polskie* (przeł. z ang. Z. Pucek). Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Pyka R. (2011). „Lokalne *governance* jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2 (44).
- Rhodes R.A.W. (1996). „The new governance: Governing without government”, *Political Studies*, t. XLIV, nr 4.
- Schneider A., Ingram H. (1990). „Behavioral assumptions of policy tools”, *The Journal of Politics*, t. 52, nr 2.
- Stoker G. (1998) „Governance as theory: Five propositions”, *Social Science Journal*, t. 50, nr 155.
- Świaniewicz P. (2008). „Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym”, *Dialog. Pismo Dialogu Społecznego*, nr 4.
- Van Kersbergen K., Van Waarden F. (2004). „Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy”, *European Journal of Political Research*, t. 43, nr 2.
- Włodarczyk C. (1998). *Reforma opieki zdrowotnej w Polsce. Studium polityki zdrowotnej*. Kraków: Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”.
- Włodarczyk C. (2005). „Międzynarodowe standardy a polska reforma zdrowotna”, *Polityka Społeczna*, nr 10.
- Wnuk-Lipiński E. (2004). *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Zybała A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Public policy and patterns of public governance

Formulating and implementing programmes and public policies is a very complex process, determined by many factors. The key factors are associated with the leading patterns of public governance. In Poland, they reflect a model that consists in governing by legislation and top-down control. They define to a great extent many key features of policy formulation and policy implementation, including the different types of relations between policy stakeholders (policy actors), and styles of policy execution (more hierarchical or partnership based). They also determine the extent to which policy knowledge is valued among policymakers and used in policymaking; and whether policies are formulated based on evidence or on the decision makers' authoritarian approach. In reality, existing patterns and characteristics of public governance in Poland do not contribute to a more effective process for formulating and executing policies.

Keywords: public policy, public governance, politics, models of public governance, policy problems, policy knowledge.

Agnieszka Pach-Gurgul, Marta Ulbrych

Znaczenie Turcji dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej

Artykuł dotyczy bezpieczeństwa energetycznego krajów Unii Europejskiej oraz czynników je determinujących w dobie rosnącego popytu na surowce energetyczne i silnego uzależnienia UE od importu gazu i ropy naftowej z Rosji. Wskazuje na konieczność dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw surowców energetycznych z wykorzystaniem zasobów z rejonów Morza Kaspijskiego, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej przesyłanych przez terytorium Turcji do krajów Unii z pominięciem Rosji. Mimo że sama Turcja nie jest bogata w surowce energetyczne, to dzięki infrastrukturze przesyłowej znajdującej się na jej terytorium może być łącznikiem pomiędzy rejonami, gdzie koncentruje się ponad 70% światowych zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego, a UE. To spowoduje zmianę pozycji Turcji w Unii jako kraju kandydującego i wpłynie na rozwój współpracy na innych płaszczyznach. Warunkiem uczynienia z Turcji tzw. korytarza energetycznego jest odpowiednia infrastruktura przesyłowa zapewniająca bezpieczeństwo dostaw surowców do krajów Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, polityka energetyczna UE, kryzysy gazowe, bezpieczeństwo dostaw surowców energetycznych, Turcja, gazociąg Nabucco, strategia energetyczna, węzeł tranzytowy.

1. Wstęp

Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z trzech filarów polityki energetycznej Unii Europejskiej obok konkurencyjności gospodarki i ochrony środowiska naturalnego przed szkodliwymi skutkami wytwarzania i dostarczania energii. Najogólniej rzecz biorąc, oznacza ono nieprzerwaną fizyczną dostępność produktów energetycznych na rynku, po przystępnej dla konsumentów cenie, w poszanowaniu środowiska naturalnego i z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju.

Współcześnie Unia Europejska jest jednym z największych światowych konsumentów energii, a Rosja ze swoim ogromnym potencjałem surowcowym stanowi najbliższe geograficznie źródło surowców energetycznych. Występujący w krajach unijnych wzrost popytu na importowane surowce wpływa na rozwój powiązań handlowych z Rosją, co powoduje poważne im-

plikacje dla bezpieczeństwa energetycznego. Zależność importowa UE od Rosji sprawia, że staje się ona coraz bardziej wrażliwa na różnego rodzaju zawirowania na międzynarodowych rynkach surowcowych i pojawiające się konflikty gazowe Rosji z Ukrainą i Białorusią.

Dlatego dla UE niezwykle ważna stała się dywersyfikacja źródeł oraz kanałów dostaw surowców energetycznych. Poważną alternatywą w tym względzie wydaje się rejon Morza Kaspijskiego, Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej, a współpraca z Turcją może stanowić istotne rozwiązanie w tym zakresie, kraj ten bowiem jest postrzegany jako potencjalny korytarz dla transportu surowców energetycznych z wymienionych rejonów do krajów Unii. Prawdopodobnie rozwiązanie to zmniejszy uzależnienie importowe krajów UE od Rosji i korzystnie wpłynie na bezpieczeństwo energetyczne zarówno Unii, jak również Turcji.

2. Bezpieczeństwo energetyczne – pojęcie i jego istota

Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego ulegało ewolucji na skutek wielu wydarzeń, takich

Agnieszka Pach-Gurgul – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Zakład Gospodarki Światowej.

Marta Ulbrych – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Zakład Studiów Regionalnych.

jak szoki naftowe z lat siedemdziesiątych XX w., awaria w Czarnobylu, rosnące ceny surowców energetycznych itp. Autorzy zajmujący się tematyką bezpieczeństwa energetycznego podkreślają różne jego aspekty, dlatego brak jednej uniwersalnej definicji. W literaturze przedmiotu można spotkać te najprostsze, które mówią, że bezpieczeństwo energetyczne to „dostępność wystarczających zasobów za przystępną cenę” (Yergin 2006) czy też „dostępność energii w każdym czasie, w różnych formach, w wystarczającej ilości i po rozsądnej cenie i/lub cenie możliwej do zapłacenia” (Cziomer 2008). Szczegółowsze ujęcia tego zjawiska, w tym zaproponowane przez Komisję Europejską, poruszają jego inne aspekty: „bezpieczeństwo energetyczne to nieprzerwana fizyczna dostępność produktów energetycznych na rynku, po przystępnej dla wszystkich konsumentów cenie, w poszanowaniu środowiska naturalnego i z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju” (EC 2000). Takie ujęcie jest coraz popularniejsze wśród naukowców, gdyż na przestrzeni ostatnich lat wyraźnie rysuje się powiązanie bezpieczeństwa energetycznego z polityką gospodarczą, w tym ochrony środowiska naturalnego i klimatyczną, a także z polityką zrównoważonego rozwoju. Pomimo pewnych różnic, przytoczone definicje zawierają wspólny trzon – pewność dostaw i przystępność cen energii.

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego nieodłącznie związane jest z posiadaniem własnych zasobów energetycznych bądź z ich importem oraz stopniem dywersyfikacji. Wydaje się zatem błędem percepcyjnym pojmowanie bezpieczeństwa energetycznego jedynie przez pryzmat importu surowców energetycznych, zależności importowej i bezpieczeństwa dostaw ze źródeł zewnętrznych. Jest to duże uproszczenie tak wieloaspektowego i złożonego problemu, wynikające z faktu, że dostawy nośników energetycznych stanowią ważny filar (aczkolwiek nie jedyny) bezpieczeństwa energetycznego kraju.

W celu przybliżenia tego pojęcia istotna jest jego charakterystyka przedmiotowa i podmiotowa. Bezpieczeństwo energetyczne w ujęciu przedmiotowym może być analizowane w czterech głównych wymiarach (Pach-Gurgul 2012):

- strategiczno-geopolitycznym dotyczącym przede wszystkim skutków zależności od importu surowców, wielkości i struktury własnych za-

- sobów oraz roli eksportu i importu surowców energetycznych w polityce zagranicznej kraju;
- ekonomicznym, oznaczającym dla konsumenta możliwość nabycia potrzebnej ilości surowców i energii za przystępną cenę, a dla producenta – zbyt surowców po korzystnej dla niego cenie;
- ekologicznym, dotyczącym poszanowania środowiska naturalnego poprzez m.in. redukcję emisji CO₂, stosowanie nowych przyjaznych technologii np. sekwestracji;
- infrastrukturalnym, kładącym nacisk na stan infrastruktury, nakłady finansowe na nowe i modernizacyjne w nią inwestycje wpływające bezpośrednio na bezpieczeństwo energetyczne danego kraju.

W sposób wieloaspektowy zostało ono zdefiniowane przez Zbigniewa Karaczuna (2012). Według tego autora oznacza:

- bezpieczeństwo dostaw – tj. zapewnienie ciągłości i jakości dostaw energii na poziomie wynikającym z potrzeb społecznych i gospodarczych; na poziomie krajowym to także ograniczenie uzależnienia od importu surowców energetycznych;
- bezpieczeństwo ekonomiczne – tj. zapewnienie, że ceny energii nie będą tworzyły bariery dla rozwoju gospodarczego i prowadziły do ubóstwa energetycznego;
- bezpieczeństwo ekologiczne – tj. zapewnienie, że produkcja energii nie będzie powodowała nadmiernego zanieczyszczenia środowiska i nieodwracalnych zmian (w tym wyczerpania zasobów).

Z kolei biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe, bezpieczeństwo energetyczne można rozpatrywać z punktu widzenia zarówno krajów eksporterów, jak i konsumentów surowców energetycznych i energii. Dla eksporterów dotyczy ono wielkości i stabilności popytu, która będzie gwarantowała sprzedaż surowców energetycznych czy też energii po odpowiednich cenach. Z kolei dla konsumentów niemających własnych zasobów i zmuszonych do importu surowców, bezpieczeństwo energetyczne będzie postrzegane przede wszystkim przez pryzmat stabilności cen, pewności dostaw surowców oraz warunków ich tranzytu.

Należy podkreślić, że badanie jego poziomu jest zadaniem bardzo trudnym, gdyż tak jak

w przypadku braku uniwersalnej definicji tego zjawiska, nie ma również wzoru na jego wyliczenie, który uwzględniłby wszystkie aspekty i determinanty. Bezpieczeństwo energetyczne można określać za pomocą różnych komplementarnych wskaźników, takich jak: udział importowanych paliw energetycznych w bilansie energetycznym, stopień ich dywersyfikacji, udział energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych w ogólnym bilansie energetycznym, efektywność energetyczna, cena energii końcowej i jej wpływ na gospodarkę, wielkość, wystarczalność i udział rezerw surowców energetycznych będących we własnej dyspozycji itp.

Współcześnie ekonomiści wyraźnie zwracają uwagę na fakt, że problem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego nie jest już sprawą zaliczaną do sfery *low politics*, czyli do kwestii określanych jako techniczne, absorbujące uwagę urzędników pozostających poza domeną strategicznego myślenia o państwie (Kaczmarek 2010). Jest to kategoria niezwykle istotna z punktu widzenia funkcjonowania całego państwa, determinująca jego bezpieczeństwo ekonomiczne, wchodząca w skład ogólnie pojmowanego bezpieczeństwa narodowego. Tak więc brak bezpieczeństwa energetycznego, szczególnie w najbardziej skrajnej formie, a więc odcięcie danego systemu od źródeł, oznacza konsekwencje nie tylko ekonomiczne, lecz również społeczne, polityczne itp.

Można stwierdzić, że przez wiele lat było ono traktowane jako dobro publiczne, a jego zapewnieniem zajmowało się państwo. Jednakże takie wydarzenia, jak konflikty gazowe pomiędzy Ukrainą, Białorusią a Rosją, katastrofa w Fukushima, wyciek ropy naftowej w Zatoce Meksykańskiej wskazują na fakt, że kwestie energetyczne będą stanowiły coraz bardziej istotny element polityki zagranicznej zarówno państw, jak i ugrupowań integracyjnych m.in. Unii Europejskiej (Riedel 2010). Poprzez realizowanie polityki energetycznej kraje UE dążą do zapewnienia sobie i całemu ugrupowaniu bezpieczeństwa energetycznego. Jest to zadanie niezwykle trudne, gdyż państwa te mają różne bilanse energetyczne, różny dostęp do surowców energetycznych, poziom infrastruktury energetycznej i liberalizacji narodowych rynków energii itp.

3. Bezpieczeństwo energetyczne jako priorytet polityki energetycznej UE

Działania na rzecz bezpieczeństwa energetycznego Unia Europejska podjęła od początku swojego istnienia, czyli od utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS). Było to istotne wydarzenie rzutujące na bezpieczeństwo energetyczne krajów sygnatariuszy, gdyż zgłaszany przez nie popyt na energię w 90% zaspokajał węgiel kamienny. Stało się to również impulsem do formułowania polityki energetycznej krajów tego ugrupowania, która jednak do lat siedemdziesiątych XX w. rozwijała się dość powolnie.

Dopiero szoki naftowe lat siedemdziesiątych uwypukliły problem bezpieczeństwa energetycznego państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i pokazały słabości strategiczno-polityczne dotyczące jego zapewnienia. Brak pomysłu na zróżnicowanie kierunków importu ropy naftowej oraz słaba dywersyfikacja surowcowa krajów EWG spowodowały, że usiały one przystać na warunki krajów OPEC, płacąc parokrotnie wyższą cenę za baryłkę ropy naftowej. Odpowiedzią na szoki naftowe był przygotowany przez Komisję Europejską raport na temat wspólnej polityki energetycznej oraz plan działania pt. *Polityka energetyczna Wspólnoty – cele na 1985 r.* Został w nim przedstawiony sposób pokonania skutków kryzysu energetycznego, zmniejszenia zależności od importu energii do 50% i ograniczenia udziału ropy w zużyciu energii pierwotnej do 47%, wzrostu efektywności zużycia energii oraz realizacji programów w zakresie jej oszczędności (Pach-Gurgul 2012). Podkreślono kwestię wykorzystania w większym stopniu energii nuklearnej, ograniczenia zużycia ropy naftowej poprzez większe wykorzystanie energii spadku wody, geotermalnej i uzyskiwanej z gazu ziemnego (EU Council 1975). Ponadto w opublikowanym w 1987 r. Jednolitym Akcie Europejskim zaplanowano utworzenie „rynku wewnętrznego”, co dało podstawę również do rozpoczęcia budowy „wewnętrznego rynku energetycznego”, który z założenia miał przyczynić się do zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego poprzez swobodę wymiany energii elektrycznej i gazu, powiązanie krajów członkowskich w jeden „energetyczny przewód”, wypracowanie mechanizmów solidarnościowych.

Rosnąca na przełomie lat dziewięćdziesiątych zależność Unii Europejskiej od dostaw surowców energetycznych, ich stale, dynamicznie rosnące ceny, zwiększający się popyt na energię, upolitycznienie handlu surowcami spowodowały, że bezpieczeństwo energetyczne stało się oficjalnym celem polityki energetycznej UE. Potwierdzono to w opublikowanej w 1995 r. *Białej Księdze* (EC 1995), w której bezpieczeństwo energetyczne wraz z konkurencyjnością gospodarki, a także ochroną środowiska naturalnego przed szkodliwym działaniem wytwarzania i dostarczania energii stało się jednym z trzech najważniejszych filarów polityki energetycznej UE. Przez kolejne

Tab. 1. Bezpieczeństwo energetyczne w wybranych dokumentach Unii Europejskiej

Dokumenty	Poruszony aspekt bezpieczeństwa energetycznego
<i>Biała Księga z 1995 r.: Polityka energetyczna Unii Europejskiej (White Paper: An Energy Policy for the European Union)</i>	Poruszenie takich kwestii, jak: ciągłość dostaw poszczególnych surowców, zarządzanie zależnością energetyczną, dywersyfikacja surowcowa, ograniczenie emisji CO ₂ , rozwój energetyki jądrowej według polityki danego państwa, rozwój odnawialnych źródeł energii, potrzeba mówienia „jednym głosem” w sprawach energetycznych, współpraca międzynarodowa w dziedzinie energii, utworzenie jednolitego rynku energii.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 96/92/WE oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/30/WE	Określenie warunków powstania wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu. Określenie wspólnych zasad koncesjonowania działalności gazowniczej oraz reguł przyłączania do sieci instalacji magazynowych czy instalacji LNG.
<i>Biała Księga z 1997 r.: Energia dla przyszłości (White Paper: Energy for the Future)</i>	Zwiększenie roli energetyki odnawialnej w bezpieczeństwie energetycznym.
<i>Zielona Księga z 2001 r.: Ku europejskiej strategii na rzecz bezpieczeństwa dostaw energii</i>	Przyjęcie unijnej strategii na rzecz bezpieczeństwa energetycznego krajów członkowskich – za strategiczny cel przyjęto: nieprzerwaną fizyczną dostępność produktów energetycznych na rynku, po przystępnej dla wszystkich konsumentów cenie, w poszanowaniu środowiska i z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/54/WE oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/55/WE	Określenie jednolitych zasad wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej, wprowadzenie systemu monitorowania bezpieczeństwa dostaw, wyznaczenia niezależnego operatora sieci przesyłowej oraz niezależnego regulatora rynku; identyczne zasady liberalizacji rynku zostały określone dla obszaru sektora gazowego.
Dyrektywa Rady 2004/67/WE ⁹	Określenie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, zdefiniowanie pojęcia „poważnego zaburzenia dostaw”, które oznaczało: „ryzyko utraty ponad 20% dostaw z państw trzecich na poziomie Wspólnoty”, a także powołanie Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu.
<i>Zielona Księga z 2007 r.: Europejska polityka energetyczna oraz Pakiet energetyczno-klimatyczny</i>	Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez realizację polityki klimatycznej, na drodze ustalenia m.in. inicjatywy 3 × 20% (20% – redukcja gazów cieplarnianych, 20% – udział OZE w konsumpcji energii, 20% – oszczędność zużycia energii: w perspektywie 2020 r.). Realizacja inicjatywy 3 × 20% ma zostać osiągnięta w ramach działań na rzecz efektywności energetycznej, promocji OZE i biopaliw, budowy wewnętrznego rynku energii, budowy połączeń międzysieciowych, rozwoju energetyki jądrowej, obniżania emisji gazów cieplarnianych czy promocji nowych technologii energetycznych.
Trzeci pakiet liberalizacyjny	Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i gazu, dobrego dostępu do sieci energetycznych dla potencjalnych inwestorów, określenie zasad dostępu do sieci przesyłowych gazu przez kraje trzecie, dokończenie budowy europejskiego rynku energii
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010/35	Zalecenie, aby państwa członkowskie wspierały działania ukierunkowane na dywersyfikację źródeł energii oraz dróg i źródeł zaopatrzenia w gaz. Zagwarantowanie skutecznego funkcjonowania rynku gazu przez jak najdłuższy czas w przypadku zakłóceń w dostawach, zanim właściwy organ podejmie środki mające zaradzić sytuacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przedstawionych dokumentów.

lata temat bezpieczeństwa energetycznego zaistniał na stałe w debacie unijnej i jego różne aspekty zostały poruszone w licznych dokumentach Wspólnoty przedstawionych w tabeli 1.

Ponadto zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i ograniczenie importu surowców energetycznych spoza UE zostało podkreślone w najnowszych dokumentach UE¹. Przyczynić ma się do tego zwiększenie udziału energii odnawialnej do 30% w 2030 r. w bilansie energetycznym UE, poprawa efektywności energetycznej oraz lepsza i bardziej inteligentna infrastruktura energetyczna.

Równocześnie Unia podjęła wiele inicjatyw wzmacniających bezpieczeństwo energetyczne, w tym przede wszystkim w zakresie dostaw surowców energetycznych poprzez (Riedel 2010):

- rozpoczęcie w 2000 r. dialogu energetycznego z Rosją;
- rozpoczęcie w 2003 r. pogłębionej współpracy z państwami Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego w celu stopniowego zintegrowania tych regionów z unijnym rynkiem energetycznym;
- podpisanie w 2005 r. traktatu ustanawiającego Wspólnotę Energetyczną w Europie Południowo-Wschodniej, do której przyłączyła się później również Ukraina;
- podpisanie w 2006 r. bilateralnych porozumień z Azerbejdżanem i Kazachstanem;
- rozpoczęcie subregionalnego dialogu energetycznego z państwami Maghrebu, dotyczącego przede wszystkim inwestycji w energię odnawialną na ich terytorium.

Należy jednak podkreślić, że inicjatywy te podjęto w sposób mało skoordynowany, bez

¹ Szerzej: *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.* (http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm [dostęp: 29.06.2013]); *Plan działań w dziedzinie energii do 2050 r.* (http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_en.htm [dostęp: 29.06.2013]), EC 2011; EC 2013; *Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy* (http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm [dostęp: 29.06.2013]); *Uruchomienie wewnętrznego rynku energii* (http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm [data dostępu: 29.06.2013]); „Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii” (http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication_2012_en.htm [dostęp: 29.06.2013]).

podejścia strategicznego. Dlatego też podczas szczytu UE w Hampton Court w 2005 r. zapadła formalna decyzja o ustanowieniu priorytetów unijnej polityki energetycznej. Konkluzją tego szczytu było przygotowanie przez Komisję Europejskiej w 2006 r., *Zielonej Księgi* (EC 2006) w tej sprawie. Bezpieczeństwo energetyczne było w niej przedstawione jako interakcja trzech elementów: liberalizacji rynku energii, stabilności dostaw surowców energetycznych i energii oraz zmiany klimatu. W zakresie bezpieczeństwa energetycznego dokument Komisji podkreślał potrzebę wspólnego, spójnego podejścia Unii Europejskiej do zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa energetycznego, którego niestety dotychczas nie było. Ponadto Komisja zaproponowała wiele działań mających wzmocnić bezpieczeństwo rynku energetycznego UE, m.in. poprzez utworzenie Europejskiego Obserwatorium Zaopatrzenia w Energii oraz Europejskiego Centrum Sieci Energetycznych.

Współcześnie koordynację polityki energetycznej zwłaszcza w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego utrudnia zróżnicowane podejście krajów UE do tej tematyki. Spowodowane jest to wieloma czynnikami: odmiennymi kulturami energetycznymi, posiadanymi zasobami surowców energetycznych, stopniem rozwoju odnawialnych źródeł energii czy energii z elektrowni nuklearnej. Można wyróżnić pięć głównych podejść wśród krajów UE w zakresie postrzegania bezpieczeństwa energetycznego i sposobów jego osiągnięcia:

1. Pierwszą grupę krajów charakteryzuje wiara w zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez realizację idei gospodarki niskoemisyjnej, w tym realizacji postanowień 3 × 20% do 2020 r. obejmujących dwudziestoprocentowy wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie energetycznym UE, dwudziestoprocentowe zwiększenie efektywności energetycznej oraz taką samą redukcję emisji CO₂. Krajem, który reprezentuje takie podejście, jest m.in. Dania. W swojej strategii energetycznej z 2009 r. zakłada ona odejście od paliw kopalnych do 2050 r.²

² Zob. <http://marokko.um.dk/~media/Marokko/Documents/Other/GBEnergiestrategi2050sammenfatning.pdf> [dostęp: 12.12.2013].

2. Druga grupa uważa, że tylko mechanizmy wolnorynkowe są skuteczną metodą osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego – za przykład takiego podejścia może służyć Wielka Brytania, która najwcześniej ze wszystkich krajów UE zliberalizowała swój rynek energii elektrycznej (Riedel 2010).
3. Trzecia grupa państw bezpieczeństwo energetyczne postrzega głównie przez pryzmat bilateralnych porozumień dotyczących dostaw surowców energetycznych. Takie podejście reprezentują Niemcy³, które „nawet za plecami UE” dążą do zapewnienia sobie w ten sposób bezpieczeństwa energetycznego, czego najlepszym przykładem jest realizacja projektu Gazociągu Północnego (ibidem).
4. Czwarta grupa reprezentowana jest przede wszystkim przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które postrzegają bezpieczeństwo energetyczne przez zminimalizowanie dostaw surowców energetycznych z Rosji.
5. Piąta grupa wskazuje na konieczność pogłębionej integracji w ramach unijnej polityki energetycznej i wykorzystanie siły ugrupowania w relacjach z krajami trzecimi – za lidera tej grupy uznawana jest Francja, która nawiązuje w imieniu całej UE relacje z krajami Afryki Subsaharyjskiej dotyczące eksportu energii elektrycznej pozyskanej ze słońca.

Pomimo przytoczonych różnic w podejściu do bezpieczeństwa energetycznego kwestia ta jest priorytetowa w polityce energetycznej UE, co zostało również uwypuklone w dokumencie *Europa 2020 (Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth)* (Komisja Europejska 2020). Podkreślono w niej, że „duże uzależnienie od paliw kopalnych, takich jak ropa naftowa, oraz nieefektywne wykorzystywanie surowców wystawiają konsumentów i przedsiębiorców UE na bolesny szok cenowy, jednocześnie zagrażając bezpieczeństwu gospodarczemu UE i przyczyniając się do niekorzystnych zmian klimatu”. Ponadto zwrócono uwagę na fakt, że

³ Niemcy również, oprócz porozumień bilateralnych, realizują swoją politykę *Energiewende* polegającą na zwiększeniu efektywności energetycznej, zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych i zwiększeniu udziału odnawialnych źródeł energii w swoim bilansie energetycznym. Szerzej: <http://energytransition.de/2013/03/pl/> [dostęp: 16.12.2013].

„wzrost liczby ludności świata z 6 do 9 mld zaostreży światową konkurencję w zakresie zasobów naturalnych”, co jest wyraźną przesłanką dla UE do poszukiwania nowych kierunków pozyskiwania surowców energetycznych.

Wyzwania i polityka energetyczna Unii Europejskiej to również główne sprawy przedłożone przez Komisję na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 22 maja 2013 r. Potwierdzono na nim, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej konieczna jest lepsza koordynacja działań państw członkowskich UE i kontynuacja prac nad wzmocnieniem zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej Unii. Poczyniono postępy w negocjacjach w sprawie rurociągu transkaspijskiego i południowego korytarza gazowego. Pomiędzy UE a Chinami ustanowiono partnerstwo w dziedzinie urbanizacji i dialog na temat bezpieczeństwa energetycznego. W związku z wezwaniem Rady Europejskiej do informowania na temat dwustronnych umów energetycznych z państwami trzecimi przyjęto również mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych między nimi a państwami członkowskimi.

4. Czynniki determinujące zmiany kierunków pozyskiwania surowców energetycznych w Unii Europejskiej

W *Zielonej Księdze* z 2006 r. (EC 2006) bezpieczeństwo dostaw surowców energetycznych zostało wskazane jako priorytet działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego UE. Niewątpliwie czynnikiem, który spowodował dyskusję i podjęcie intensywniejszych działań w tej kwestii, były pojawiające się od przełomu lat 2005–2006 kryzysy gazowe, ale także związane z ropą naftową pomiędzy Ukrainą, Białorusią a Rosją. Chociaż żaden z tych krajów nie należy do UE, to ze względu na fakt, iż Ukraina i Białoruś są państwami tranzytowymi rosyjskiego gazu i ropy naftowej, przykręcenie im „kurka” przez Rosję stało się dotkliwie dla unijnej gospodarki. Kryzys z końca 2005 r. spowodował, że Austria, Włochy, Polska i Niemcy odnotowały spadek ciśnienia o 30% we własnych rurociągach. Z kolei na skutek kryzysu z 2007 r.

między Rosją a Ukrainą, w którego efekcie rosyjski operator ropociągów – Transneft – zamknął ropociąg Drużba, Niemcy nie otrzymały 20% importowanej ropy naftowej. W styczniu 2009 r. wystąpił kolejny kryzys pomiędzy Rosją a Ukrainą. Konsekwencje tego sporu najboleśniej odczuły: Bułgaria, Rumunia, Austria, Słowacja i Węgry, gdzie dostawy gazu z Rosji zmniejszyły się od 60% do nawet 90%. Kontrowersje budzi również rosyjska cenowa polityka surowców energetycznych wobec krajów UE. Zazwyczaj państwa członkowskie, które dysponują wieloma dostawcami i zdywersyfikowanymi kierunkami dostaw gazu czy też ropy naftowej oraz mają dobrze rozwinięte rynki gazu (Wielka Brytania, Niemcy, Belgia), uzyskują niższe ceny importowe w stosunku do krajów polegających na niewielkiej liczbie dostawców – to przykład Bułgarii, Litwy i Polski.

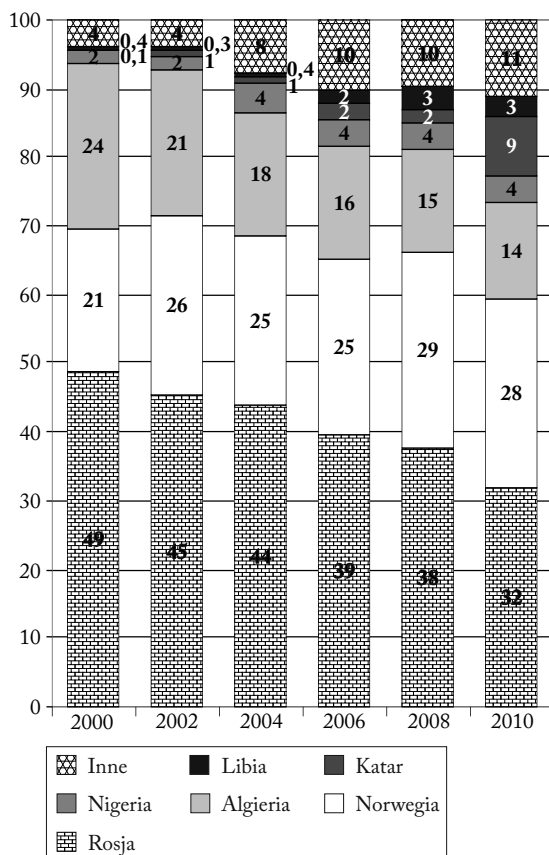
Zarówno kryzysy gazowe, jak i specyficzna polityka cenowa stały się punktem zwrotnym w polityce energetycznej UE dotyczącym bezpieczeństwa energetycznego, ukazując bardzo słabe kierunki zdywersyfikowania pozyskiwania surowców energetycznych. Unia Europejska uświadomiła sobie, że energetyka dla Moskwy pozostanie jeszcze na długo kartą przetargową w polityce zagranicznej. Dlatego też postanowiono powoli otwierać się na inne kierunki pozyskiwania surowców energetycznych. I tak, jeszcze w 2000 r. UE importowała ponad 40% gazu z Rosji, a w 2010 było to już zdecydowanie mniej, ok. 32% (zob. ryc. 1).

Nastąpiło natomiast zwiększenie importu gazu z innych krajów, takich jak Norwegia, Nigeria czy Katar.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku ropy naftowej, gdyż tu znaczenie importu rosyjskiej ropy powoli zaczyna wzrastać. Jeszcze w 2000 r. było to ok. 22% całości importu tego surowca, natomiast w 2010 – zdecydowanie więcej, ok. 34%.

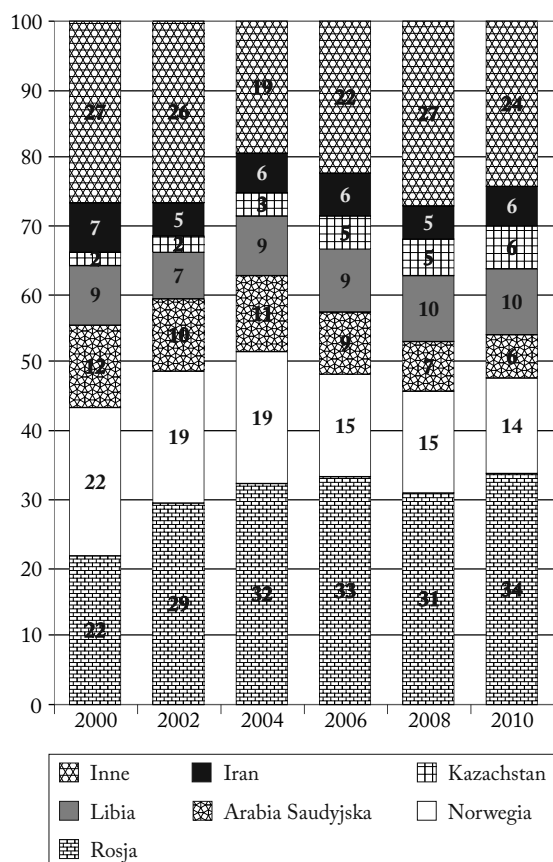
Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku Unia Europejska zdaje sobie sprawę, że trzydziestoprocentowy import surowca energetycznego z jednego państwa jest dużym uzależnieniem. Rosja z pewnością pozostanie strategicznym partnerem Unii Europejskiej, gdyż ma ogromne rezerwy surowców energetycznych, z kolei Unia jest dla niej stabilnym i pewnym odbiorcą.

Potwierdza to przyjęty **unijno-rosyjski plan działania w dziedzinie energii na okres do 2050 r.** w związku z wytycznymi Rady Europejskiej w sprawie energii z dnia 4 lutego 2011 r. Nie przeszkadza to jednak w podjęciu poszukiwań nowych, innych niż dotychczasowe kierunków dostaw surowców. Wydaje się, że takim strategicznym kierunkiem pozyskiwania ropy i gazu dla UE jest rejon Morza Kaspijskiego, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Dlatego też Unia Europejska dostrzega możliwość współpracy w tym zakresie z Turcją, która stanowi naturalny i strategiczny „korytarz energetyczny”. Współpraca ta mogłaby przyczynić się do ustabilizowania tranzytu ropy naftowej i gazu z obszaru Azji Centralnej, w tym przede wszystkim z basenu Morza Kaspijskiego, a co za tym idzie – do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw tych surowców do UE.



Ryc. 1. Kierunki importu gazu przez Unię Europejską w latach 2000–2010 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podst.: Eurostat/EC 2012.



Ryc. 2. Kierunki importu ropy przez Unię Europejską w latach 2000–2010 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podst.: Eurostat/EC 2012.

5. Rozwój stosunków instytucjonalnych Turcji z Unią Europejską

Aktualnie Turcja ma status kraju kandydującego do Unii Europejskiej. Dążenia Turcji do uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich (WE) zostały zainicjowane pod koniec lat pięćdziesiątych. Wniosek w sprawie stowarzyszenia złożono w 1959 r. i w konsekwencji podpisano Układ Stowarzyszeniowy 12 września 1963 r. w Ankarze (*the Ankara Agreement*). Kolejnym ważnym wydarzeniem, kształtującym wzajemne relacje, było złożenie przez Turcję formalnego wniosku o akcesję do WE 14 kwietnia 1987 r. Jednak dopiero 17 października 2004 r. Rada Europejska postanowiła, że negocjacje rozpoczną się 3 października 2005 r. w oparciu

o specjalne i szczegółowe warunki⁴. W konsekwencji, w październiku 2005 r., Unia rozpoczęła negocjacje akcesyjne z Ankarą. Mimo że rozmowy negocjacyjne są w toku, Turcja jest już silnie zintegrowana gospodarczo z UE dzięki funkcjonowaniu od 1 stycznia 1996 r. unii celnej⁵.

Obecnie perspektywa członkostwa Turcji wydaje się dosyć odległa. Przede wszystkim kandydatura ta budzi w Europie wiele kontrowersji, które przekładają się na powolne tempo prowadzonych rozmów negocjacyjnych⁶. Równocześnie osłabił także entuzjazm turecki związany z akcesją. Długo trwające negocjacje członkowskie, a nawet impas w tym zakresie oraz rosnące znaczenie Turcji w gospodarce światowej powodują, że kraj ten szuka innych kierunków rozwoju kontaktów zagranicznych. Co prawda elity tureckie deklarują, że prozachodnia perspektywa – z uwzględnieniem UE – jest cały czas istotna i aktualna, ale Turcja buduje jednocześnie alternatywne powiązania gospodarcze w Azji Centralnej i na Bliskim Wschodzie. Zmiany w polityce zagranicznej pociągają za sobą szersze zdefiniowanie priorytetów strategii energetycznej kraju.

Jak zostało już podkreślone, rosnące zapotrzebowanie Europy na surowce energetyczne sprawia, że podstawowym celem unijnej

⁴ Najbardziej kontrowersyjnym nowym warunkiem prowadzenia rozmów akcesyjnych okazuje się zachowanie „otwartości” procesu negocjacyjnego, co oznacza, że ostateczny wynik nie jest znany i nie może być gwarantowany przed zakończeniem negocjacji. Innymi słowy, akcesja Turcji do Unii jest tylko stanem postulatywnym, a z samego faktu rozpoczęcia negocjacji nie wypływa jeszcze gwarancja uzyskania pełnego członkostwa.

⁵ „Energia” jest jednym z 35 rozdziałów negocjacyjnych, który – z powodu blokowania przez Cypr – nie został jeszcze otwarty.

⁶ Kluczowe wątpliwości, które pojawiają się w kontekście akcesji Turcji do UE, można ująć w trzech kategoriach. Pierwsza z nich dotyczy zdolności integracyjnej samej Unii oraz możliwości jej techniczno-instytucjonalnego funkcjonowania w perspektywie przyjęcia tak dużego kraju (zarówno pod względem obszaru, jak i ludności), a jednocześnie stosunkowo ubogiego. Druga kwestia jest związana z określeniem kulturowej, historycznej i religijnej tożsamości Turcji. Wreszcie trzecia odnosi się do gospodarczego i politycznego jej przygotowania do akcesji. Te złożone uwarunkowania procesu akcesyjnego i niechęć państw członkowskich przekładają się na impas w negocjacjach (Ulbrich 2013).

zagranicznej polityki energetycznej jest zapewnienie stabilnych i nieprzerwanych dostaw. Członkostwo Turcji, ze względu na jej geostrategiczne położenie, miałyby zasadnicze znaczenie dla systemu europejskiego bezpieczeństwa energetycznego. Nie do przecenienia jest jej rola jako kraju tranzytowego dla dostaw energii i potencjalnie umożliwiającego Europie dostęp do zasobów bogactw naturalnych. Istotna jest ponadto kwestia dywersyfikacji źródeł oraz kanałów dostaw surowców energetycznych do Unii. Tranzyt ropy i gazu przez terytorium Turcji może uniezależnić Europę od dostaw z Rosji. Zgodnie ze strategią UE w zakresie zagranicznej polityki energetycznej można wyróżnić trzy kategorie państw, z którymi Bruksela utrzymuje relacje: sąsiedzi, strategiczni partnerzy oraz pozostałe państwa. Turcja wchodzi w skład drugiej grupy. Rola tego kraju jako unijnego korytarza energetycznego dla kaukaskich i kaspijskich zasobów ropy i gazu została również podkreślona w raporcie dotyczącym postępów Turcji w drodze do członkostwa. W dokumencie tym zwrócono uwagę na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego Unii poprzez strategiczną odległość pomiędzy Turcją a Irakiem oraz znaczenie rurociągu Nabucco jako jednego z najważniejszych unijnych priorytetów w tym zakresie⁷.

6. Miejsce Turcji w tranzycie surowców energetycznych

Znaczenie Turcji na rynku energetycznym wzrasta, zarówno jako kraju tranzytowego, jak i konsumenta. Nie jest to państwo bogate w surowce energetyczne, jednak jej położenie geograficzne ma duże znaczenie z punktu widzenia ich przesyłu. Ostatnia dekada to okres dynamicznego wzrostu gospodarki tureckiej i równocześnie rosnącego popytu na surowce energetyczne, przy niewielkich rozmiarach własnych zasobów. Międzynarodowa Agencja Energetyczna prognozuje ponadto, że w ciągu najbliższej dekady zużycie energii w Turcji podwoi się. Tym-

⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca sprawozdania o postępach Turcji w 2011 r. (B7-000/2011), http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/re/887/887615/887615pl.pdf [dostęp: 20.05.2013].

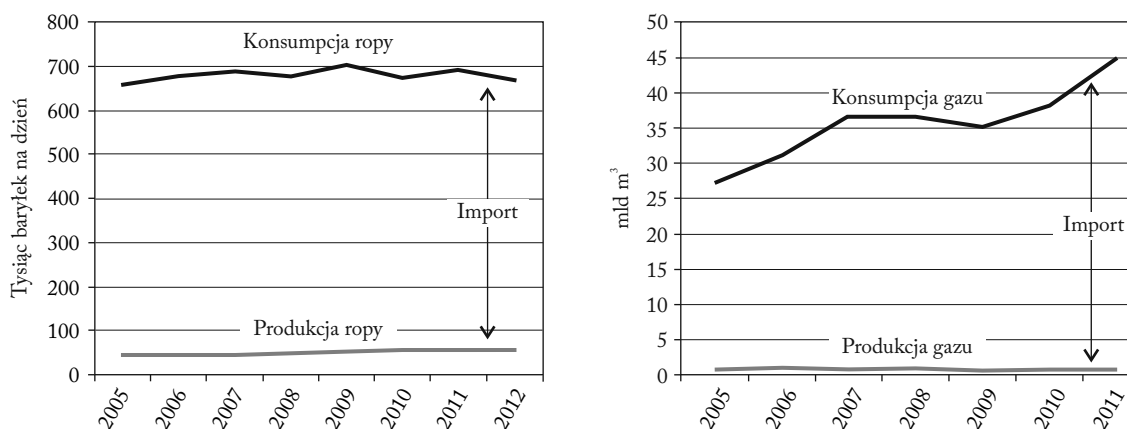
czasem, potwierdzone złoża ropy naftowej wynoszą 270 mln baryłek i są zlokalizowane głównie w południowo-wschodniej części kraju. Produkcja ropy, począwszy od 1991 r., kiedy wyniosła 85 tys. baryłek dziennie (bbl/d)⁸, spadała systematycznie i od kilku lat utrzymuje się na podobnym poziomie ok. 50 tys. bbl/d. Konsumpcja natomiast wynosi blisko 700 bbl/d, przy czym w 2012 r. odnotowano jej spadek do 670 bbl/d, co można tłumaczyć spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego (ryc. 3). Turcja nie posiada także znaczących zasobów gazu, które szacowane są na 6,17 mld m³, podczas gdy spożycie dynamicznie rośnie – w 2011 r. wyniosło 44,72 mld m³. W efekcie w 2012 r. turecki import surowców sięgnął 92% konsumowanej ropy w 2012 r. i 98% gazu w 2011. Blisko połowa (44%) importowanej ropy pochodzi z Iranu, następnie Iraku (15%), Arabii Saudyjskiej (14%) i Rosji (10%). Gaz importowany jest głównie z Rosji (58%), Iranu (19%), Azerbejdżanu (9%) i Algierii (9%) (EIA 2013b). Przy czym strategia rządu tureckiego zakłada zmniejszenie uzależnienia od jednego dostawcy do 50% zużycia gazu w Turcji.

Wzrost konsumpcji nośników energii, w tym przede wszystkim gazu, zmobilizował Turcję do intensywnego poszukiwania nowych źródeł dostaw. Egzemplifikacją tych poszukiwań jest zawarcie kontraktów na kupno gazu z Azerbejdżanem w 2001 r. (na 15 lat) i 2011 r., które będą obowiązywać od 2017 r.⁹

Możliwości Turcji w zakresie tranzytu surowców naturalnych są duże, ponieważ w jej sąsiedztwie znajduje się znaczna część światowych złóż ropy i gazu. Bliskość państw, które mają około 73% rozpoznanych światowych rezerw ropy naftowej i 72% gazu ziemnego (Deputy Directorate... 2009), powoduje, że Turcja jest postrzegana jako potencjalny korytarz energetyczny dla transportu do Europy surowców z re-

⁸ Dokładne przeliczanie baryłek ropy naftowej na tony jest uzależnione od jej gatunku, ponieważ poszczególne rodzaje mają różny ciężar. Modelowo przyjmuje się, że 1 tona to 7,4 baryłki.

⁹ Wciąż obowiązują umowy zawarte w latach dziewięćdziesiątych XX w. z Algierią, Nigerią, Iranem i Rosją (szerzej: BOTAS, *Natural Gas Sale and Purchase Agreement*, <http://www.botas.gov.tr/index.asp> [dostęp: 20.05.2013]).



Ryc. 3. Produkcja i konsumpcja ropy naftowej i gazu ziemnego w Turcji w latach 2005–2012 (2011 r. w przypadku gazu)

Źródło: opracowanie własne na podst. danych: EIA 2013b.

gionu Morza Kaspijskiego, Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej.

Rejon Morza Kaspijskiego jest ważny dla światowej gospodarki ze względu na znajdujące się tam złoża ropy naftowej oraz gazu ziemnego. Wśród krajów, które mają dostęp do wybrzeża, największe znaczenie ma oczywiście Rosja, następnie Kazachstan, Turkmenistan, Azerbejdżan oraz oddalony Uzbekistan (mapy 1 i 2).

Kazachstan posiada drugie, po Rosji, rezerwy ropy w regionie, które szacuje się na 30 mld baryłek. Turkmenistan dysponuje natomiast znacznymi zasobami gazu ziemnego (7,5 bln m³). Azerbejdżan ma relatywnie najmniejsze zasoby (7 mld baryłek i 0,9 bln m³), jednak usytuowany jest najbliżej europejskich odbiorców. Uzbekistan natomiast jest stosunkowo dobrze wyposażony w zasoby gazu ziemnego, które szacowane są na 1850 mld m³.

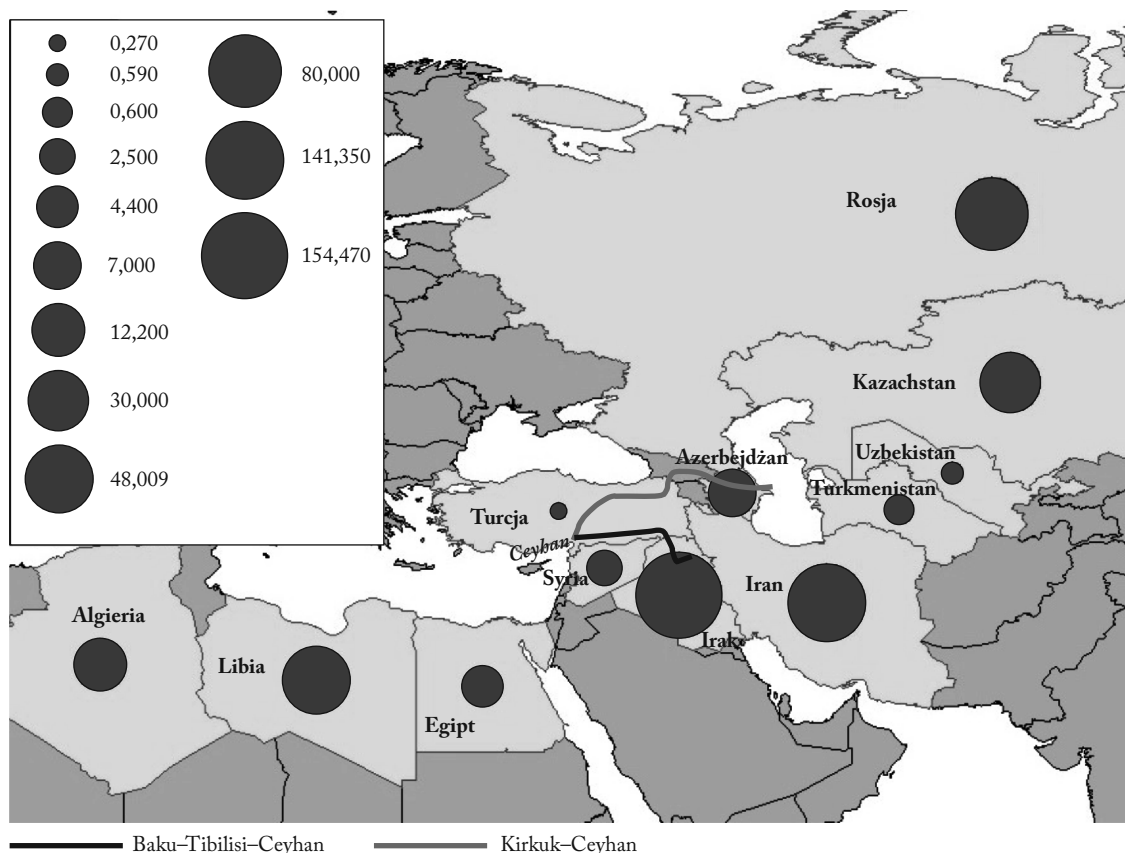
W regionie Bliskiego Wschodu koncentruje się także znaczna część światowego wydobycia surowców energetycznych. Iran ma drugie, po Rosji, zasoby gazu i równocześnie jest bogato wyposażony w ropę (odpowiednio 33,6 bln m³ oraz 155 mld baryłek). Duże znaczenie mają irańskie złoża ropy (140 mld baryłek) oraz w mniejszym wymiarze gazu (3,2 bln m³). Pozostałe kraje bliskowschodnie, czyli Egipt i Syria, dysponują relatywnie niedużymi zasobami ropy i gazu, jednak odgrywają istotną rolę w energetycznych

powiązaniach regionalnych. Wśród państw basenu Morza Śródziemnego potencjalne znaczenie mają również Algieria i Libia, które należą do eksporterów ropy naftowej i gazu ziemnego.

Turcja, rozwijając kierunki swojej aktywności energetycznej, angażuje się w budowę infrastruktury rurociągowej dla ropy naftowej i gazu ziemnego, co pozwala jej pretendować do roli energetycznego łącznika Europy, dostarcza wpływy z opłat przesyłowych oraz zabezpiecza źródło dostaw dla własnej konsumpcji. W realizacji swoich dążeń strona turecka współpracuje głównie z Rosją, Azerbejdżanem, Irakiem i Iranem.

Spśród istniejących rurociągów przesyłowych na uwagę zasługują przede wszystkim te, które mają znaczenie dla Unii Europejskiej. Przez terytorium tureckie przebiega ich kilka, z różnych stron, nakierowanych na port Ceyhan, który staje się jednym z kluczowych na światowym rynku ropy naftowej (tab. 2).

Ropociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC) dostarcza ropę z azerbejdżańskiego pola naftowego na Morzu Kaspijskim do Europy Zachodniej z pominięciem Rosji i jest podstawowym komponentem korytarza energetycznego ze wschodu na zachód (tzw. jedwabny szlak XXI w.). Całkowita długość BTC wynosi 1768 km, z czego ponad 1000 km przebiega przez terytorium Turcji. Jego przepustowość – 1,2 mln bbl/d –



Mapa 1. Potwierdzone zasoby ropy naftowej w Turcji i jej sąsiedztwie w 2012 r. (mld baryłek) oraz istniejące rurociągi międzynarodowe przebiegające przez terytorium Turcji

Źródło: opracowanie własne na podst. danych: EIA 2013a oraz Livianos 2013.

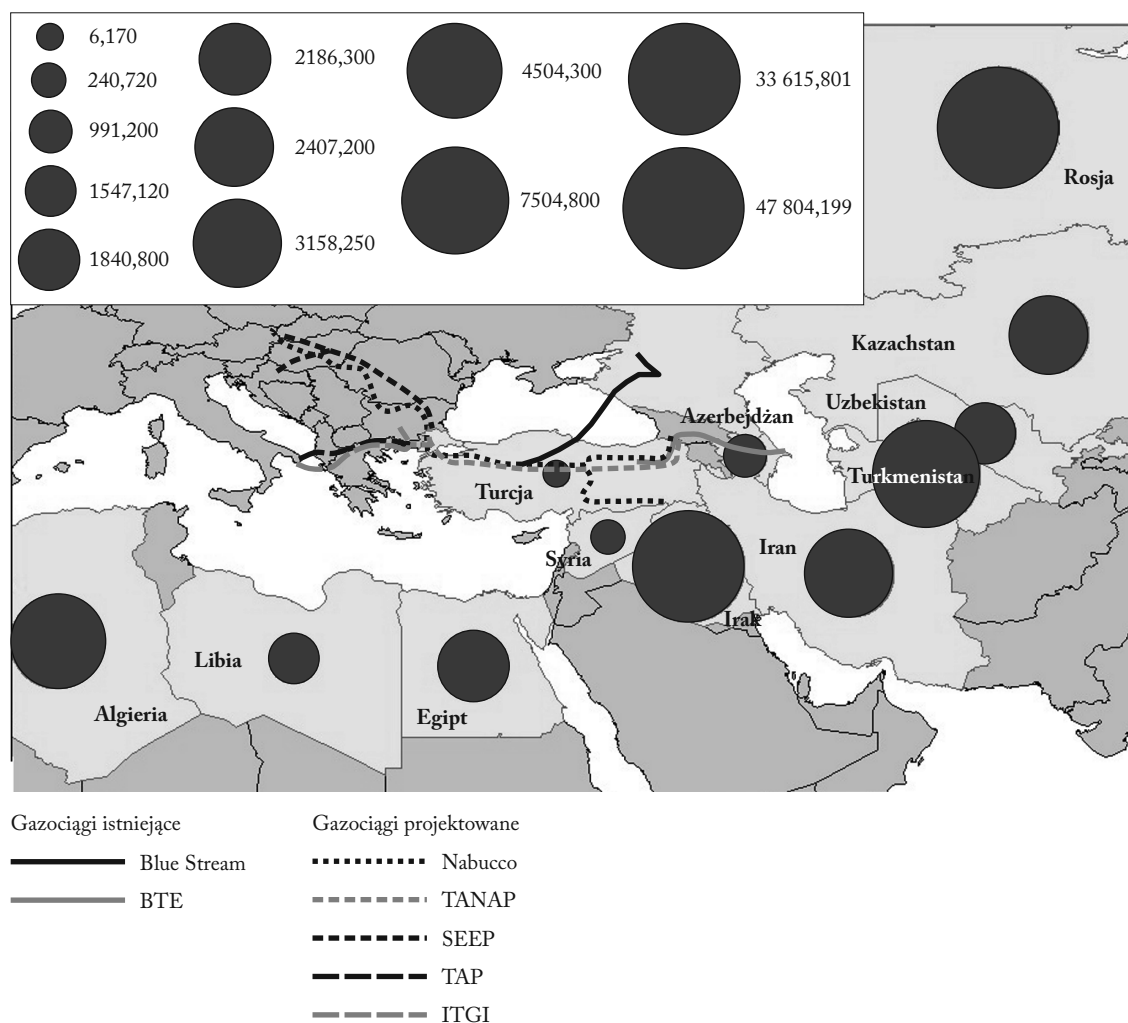
odpowiada za ok. 1,5% światowej podaży ropy (*Turkey's Energy Strategy*). Kirkuk–Ceyhan łączy Irak z śródziemnomorskim wybrzeżem Turcji i jest największym ropociągiem tureckim pod względem przepustowości (maksymalna to 1,6 mln bbl/d). Składa się on z dwóch linii, przy czym aktualnie działa tylko jedna, a jej przepustowość wynosi 600 tys. bbl/d.

Rosnące zapotrzebowanie na energię w UE w konfrontacji z trwającą walką z rosnącym poziomem emisji gazów cieplarnianych sprzyja wzrostowi znaczenia dywersyfikacji źródeł gazu ziemnego jako paliwa ekologicznego. W ostatnich latach Unia podejmuje aktywne działania w tym kierunku, prowadząc negocjacje ze wschodnimi (Azerbejdżanem, Kazachstanem, Ukrainą i Turkmenistanem) oraz południowymi

(Egiptem, Marokiem, Jordanią, Algierią i Libią) dostawcami gazu.

W tym miejscu ponownie należy podkreślić znaczenie Turcji, ponieważ jedyna droga lądowa łącząca Europę z Azją Środkową – z pominięciem Rosji – przebiega właśnie przez terytorium tego państwa. Duże znaczenie mają tym samym trwające i planowane unijne inwestycje w rozbudowę infrastruktury transportowej, w które zaangażowana jest Turcja.

Do największych funkcjonujących gazociągów przebiegających przez jej terytorium należą Blue Stream oraz Baku–Tbilisi–Erzurum (tab. 3). Ten pierwszy został oddany do użytku w 2003 r. i jest obsługiwany przez Gazprom. Biegnie z Izobilnoje w południowej Rosji do Ankar, stanowiąc odgałęzienie rurociągu Sojuz



Mapa 2. Potwierdzone zasoby gazu ziemnego w Turcji i jej sąsiedztwie w 2011 r. (mld m³) oraz istniejące i planowane gazociągi międzynarodowe przebiegające przez terytorium Turcji

Źródło: ibidem.

Tab. 2. Wybrane międzynarodowe ropociągi przebiegające przez terytorium Turcji

Szlak	Dostawca	Przepustowość (tys. bbl/d)	Data oddania
Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC)	Azerbejdżan	1200	2006
Kirkuk–Ceyhan	Irak	1650 (600)	1986

Źródło: opracowanie własne na podst. danych: International Energy Statistics, <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Turkey/turkey.pdf> oraz BOTAŞ, <http://www.botas.gov.tr/index.asp> [dostęp: 20.05.2013].

(który wraz z magistralą Jamal dostarcza rosyjski gaz do odbiorców w Unii Europejskiej). Baku–Tbilisi–Erzurum, zwany również Połud-

niowokaukaskim, funkcjonuje od 2007 r. i przebiega wzdłuż ropociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan. Jego budowa oznaczała przełamanie rosyjskie-

Tab. 3. Wybrane międzynarodowe gazociągi przebiegające przez terytorium Turcji

Szlak	Dostawca	Przepustowość (mld m ³ /rok)	Data oddania
Blue Stream (Błękitny Potok)	Rosja	16	2003
Baku–Tbilisi–Erzurum (BTE, gazociąg Południowokaukaski)	Azerbejdżan	20	2007

Źródło: opracowanie własne na podst. danych: EIA 2013b; <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/blue-stream>; <http://new.socar.az/socar/en/activities/transportation/baku-tbilisi-erzurum-gas-pipeline> [dostęp: 27.12.2013].

Tab. 4. Planowane międzynarodowe gazociągi przebiegające przez terytorium Turcji w kierunku Unii Europejskiej

Szlak	Dostawca	Długość (km)/ przepustowość (31 mld m ³ /rok)	Rola Turcji
Nabucco (Turcja–Bułgaria–Rumunia– Węgry–Austria)	Przede wszystkim Azerbejdżan i Turkmenistan, ale także Kazachstan, Iran, Irak i Egipt	3800 km 31 mld m ³ /rok	Korytarz tranzytowy gazu do Europy
TANAP (Azerbejdżan–Turcja–Europa)	Azerbejdżan	691 km 6,6–16 mld m ³ /rok	Korytarz tranzytowy gazu do Europy oraz finalny odbiorca azerskiego gazu
ITGI (Turcja–Grecja–Włochy)	Region Morza Kaspijskiego i Bliskiego Wschodu	Turcja–Grecja: 296 km; Grecja–Włochy: 307 km 12 mld m ³ /rok	Korytarz tranzytowy gazu do Europy

Źródło: Krauer–Pacheco 2011, s. 63.

go monopolu dostaw gazu ziemnego z regionu Morza Kaspijskiego do Europy (Voytyuk 2012).

Projektowane są również kolejne gazociągi, m.in.: Nabucco, Transanatolijski (TANAP) oraz Turcja–Grecja–Włochy (ITGI). Są to inicjatywy wpisujące się w koncepcję południowego korytarza energetycznego, której realizacja ma służyć dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego do Europy, zmniejszając zależność od Rosji (tab. 4). W założeniach będzie on pełnić funkcję tzw. czwartej arterii dostaw surowca do Unii, po szlakach z Rosji, Algierii i Norwegii (Jaroszewicz 2012). Strategicznym celem jest bezpośrednio połączenie europejskiego rynku gazu z Morzem Kaspijskim, a Turcja – jako pas transmisyjny – stanowi kluczowy element tej inicjatywy.

W tym kontekście, szczególną uwagę należy zwrócić na projekt gazociągu Nabucco, który mógłby znacznie zwiększyć bezpieczeństwo dostaw gazu do Unii. Jest on jednym z kluczowych projektów energetycznych wspieranych

przez UE, a został zaproponowany już dekadę temu¹⁰. Zakłada dostawy z Azerbejdżanu oraz Turkmenistanu, przez Turcję, Bałkany, Węgry do Austrii. Na drodze do urzeczywistnienia Nabucco stoi wiele przeszkód, o czym świadczy odkładanie terminu rozpoczęcia budowy. Sytuacja ta powoduje, że pojawiają się inne projekty wykorzystujące gaz z regionu Morza Kaspijskiego, w których realizacji partycypują

¹⁰ Za projekt odpowiedzialna jest powołana w 2004 r. spółka Nabucco Gas Pipeline International GmbH, w skład której weszły austriacki OMV, bułgarski BEH, niemiecki RWE, rumuński Transgaz, węgierski MOL, oraz turecki BOTAŞ. W kwietniu 2013 r. RWE sprzedał swój udział w konsorcjum planującym rurociąg. Wskutek pojawiających się problemów zaproponowano okrojona wersję pierwotnego projektu, czyli Nabucco West (od granicy turecko-bułgarskiej do Austrii). Ponadto rywalem Nabucco jest rosyjski projekt South Stream, którym gaz z Rosji ma płynąć do Europy dnem Morza Czarnego, z pominięciem Ukrainy.

państwa europejskie. Jednym z nich jest porozumienie Azerbejdżanu i Turcji w sprawie powstania gazociągu TANAP, które zostało podpisane w czerwcu 2012 r. Następnie, w grudniu 2013 r., podjęto ostateczną decyzję inwestycyjną dotyczącą tej budowy, której rozpoczęcie przewidziano na 2014 r. Projekt stanowi gwarancję dostaw surowca ze złóż azerskich, przez terytorium Turcji, do Europy. Jednocześnie jest on uważany za konkurencyjny względem Nabucco. Gaz w kierunku Europy popłynie najpierw przez gazociąg kaukaski, potem przez Turcję magistralą TANAP, a ostatecznie do Europy dotrze rurociągiem TAP (mapa 2).

W lipcu 2007 r. podpisano porozumienie międzyrządowe o budowie gazociągu ITGI, w tym samym roku został uruchomiony interkonektor pomiędzy Turcją a Grecją (ITG). We wrześniu 2011 r. przedstawiono także koncepcję projektu gazociągu Południowo-Wschodniego (SEEP), którego przebieg jest analogiczny wobec europejskiej części Nabucco.

Wszystkie realizowane i planowane projekty transportu surowców energetycznych umacniają pozycję Turcji na międzynarodowym rynku energii i mają znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej. Kluczowym rozwiązaniem w tym zakresie jest powstanie południowego korytarza, czyli rozbudowa infrastruktury łączącej Europę z Azją Środkową i Bliskim Wschodem. Komisja Europejska zakłada, że zbudowana w ramach korytarza infrastruktura pozwoli na zwiększenie importu gazu z regionu kaspijskiego oraz Bliskiego Wschodu w celu pokrycia 10–20% unijnego zapotrzebowania na ten surowiec do 2020 r. (co odpowiada mniej więcej 45–90 mld m³ (Sartori 2012)).

7. Strategia energetyczna Turcji

Priorytetem tureckiej polityki energetycznej jest poprawa bezpieczeństwa dostaw oraz dążenie do uczynienia ze swojego terytorium kluczowego kraju przesyłu i centrum energetycznego, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Zasadnicze cele Turcji w tym zakresie można zdefiniować na podstawie przyjętej strategii

na lata 2010–2014, które są ujęte w pięć kluczowych tematów (The Republic of Turkey... 2010):

I. Bezpieczeństwo dostaw energii

Długoterminowym planem Turcji – sięgającym 2023 r., czyli 100. rocznicy proklamowania Republiki – jest dążenie do pokrycia zapotrzebowania na energię poprzez zapewnienie zróżnicowanych szlaków przesyłowych i źródeł dostaw oraz dywersyfikację wykorzystywanych surowców i zmniejszenie zależności od importu. Cel ten ma zostać osiągnięty dzięki restrukturyzacji infrastruktury prawnej, instytucjonalnej i technicznej krajowego rynku energii oraz jego liberalizacji. Istotne jest także zwiększenie efektywności eksploatacji zasobów krajowych (węgla¹¹, ropy i gazu) poprzez zastosowanie wydajniejszych technologii. Ponadto zakłada się implementację rozwiązań europejskich w zakresie efektywności energetycznej.

II. Oddziaływanie Turcji na regionalny i globalny rynek energetyczny

Czerpiąc korzyści z położenia geograficznego, Turcja zmierza do uzyskania statusu kraju węzłowego i centrum dystrybucji w ramach międzynarodowych relacji energetycznych. Podkreśla także potrzebę lepszego wykorzystania istniejącej infrastruktury przesyłowej oraz partycypacji w nowych projektach.

III. Środowisko

Temat ten obejmuje inicjatywy związane z ograniczeniem skutków negatywnego oddziaływania energetyki na atmosferę oraz wspieraniem zrównoważonej polityki energetycznej i przedsięwzięć prowadzących do wykorzystania bezpiecznej dla środowiska i opłacalnej dla gospodarki energii z odnawialnych źródeł oraz energii jądrowej.

¹¹ Węgiel stanowi najważniejsze, dostępne w Turcji, bitumiczne paliwo kopalne. Istotne znaczenie mają zwłaszcza rezerwy lignitu. Krajowe wydobycie węgla twardego zaspokaja jedynie 13% potrzeb, natomiast produkcja lignitu w całości pokrywa zużycie tego paliwa w Turcji (WPHI 2010).

IV. Zasoby naturalne

Celem jest racjonalizacja gospodarki surowcami, w tym zwiększenie udziału krajowych zasobów naturalnych w produkcji przemysłowej.

V. Współpraca

Działania w tym zakresie są ukierunkowane na budowę systemu efektywnie zarządzającego rynkiem energetycznym i zasobami naturalnymi.

Urzeczywistnienie strategii energetycznej Ankarę zależy od uwarunkowań wewnętrznych, w tym przede wszystkim konfrontacji szybkiego wzrostu gospodarczego i rosnącego popytu na surowce z ideą zrównoważonego rozwoju. Bardzo ważny jest także rozwój relacji z krajami dostawcami i odbiorcami energii oraz sytuacja polityczna w tych państwach. Turcja nadal realizuje ideę korytarza tranzytowego, strategicznie ważnego dla krajów europejskich, ale jej polityka energetyczna zyskała wymiar wielosektorowy. W konsekwencji umiejętnie rozgrywa kwestie energetyczne zarówno z Unią Europejską, jak i Rosją oraz Iranem. Równocześnie nie wystarcza już jej rola korytarza tranzytowego, dąży do uzyskania statusu węzła tranzytowego, przeładunkowego i dystrybucyjnego (Wyciszkiewicz 2011).

Sz szczególnie istotne znaczenia dla Unii Europejskiej mają relacje turecko-rosyjskie, ponieważ oba te kraje są ważnymi sąsiadami i kluczowymi interesariuszami. Śledząc ewolucję współczesnych stosunków Turcji z Rosją, należy wyróżnić dwa okresy. Pierwszy z nich obejmował lata dziewięćdziesiąte XX w. i charakteryzował się polityczną rywalizacją partnerów. Drugi natomiast przypada na początek XXI w., kiedy nastąpiło polityczne zbliżenie obu państw. Próba dominacji i napięcia, do jakich dochodziło między nimi w latach dziewięćdziesiątych była wynikiem sprzecznych interesów i odmiennych postaw wobec państw poradzieckich. Jednak mimo problemów Turcja i Rosja prowadziły dialog polityczny i współpracę gospodarczą. Jednym z przejawów wzajemnych relacji tamtego okresu było podpisanie w 1997 r. porozumienia o budowie gazociągu Błękitny Potok. Intensyfikacja współpracy gospodarczej oraz dynamicznie zmieniająca się sytuacja globalna legły u podłoża zbliżenia stanowisk obu stron wobec ważnych problemów międzynarodowych. Symboliczne znaczenie miał dokument podpisany w 2001 r.

pt. *Plan działań na rzecz rozwoju współpracy między Federacją Rosyjską i Republiką Turecką w Euroazji: od współpracy dwustronnej do wielowymiarowego partnerstwa* (Menkiszak 2008). Nowy etap w stosunkach turecko-rosyjskich został ostatecznie potwierdzony reorientacją polityki zagranicznej Turcji po 2002 r., kiedy do władzy doszła Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP)¹². Pragmatyzm tureckich elit oraz ambicje stworzenia z Turcji węzła szlaków tranzytu energii przy równoczesnych planach energetycznych Rosji w Europie skutkowały obustronnymi deklaracjami rozbudowy infrastruktury w energetyce i transporcie. Nadal kluczową sferę współpracy gospodarczej stanowi energetyka, jednak począwszy od 2007 r. dobra atmosfera stosunków bilateralnych uległa ochłodzeniu na skutek rozchodzenia się interesów stron we współpracy gazowej oraz tradycyjnie asertywnej polityki zagranicznej partnerów.

8. Podsumowanie

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że kraje UE są w dużym stopniu uzależnione od surowców energetycznych z Rosji, gdyż importowały z tego kraju w 2010 r. ponad 30% gazu ziemnego i ropy naftowej. Systematycznie pojawiające się od 2006 r. kryzysy gazowe ujawniły upolitycznienie handlu surowcami energetycznymi przez Rosję i duże zagrożenie dla funkcjonowania gospodarek krajów UE, ich bezpieczeństwa energetycznego. Stały się one silnym bodźcem dla Unii do przeorientowania polityki energetycznej, dywer-

¹² Reorientacja polityki zagranicznej Turcji wynika z założeń nowej koncepcji, tzw. strategicznej głębi, która jest realizowana przez rządzącą Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP). Opiera się ona na dwóch wymiarach: na głębi geograficznej oraz na głębi historycznej. Pierwszy z nich podkreśla, że Turcja będąca spadkobiercą Imperium Osmańskiego usytuowana jest w centrum wielu geopolitycznych kręgów oddziaływania. Tym, co odróżnia Turcję od innych państw jest przynależność do kilku regionów; w rezultacie jest ona „krajem centralnym”. Głębina historyczna odnosi się natomiast do osmańskiej przeszłości kraju i faktu, że znajdował się on w epicentrum wielkich wydarzeń historycznych. Turcja powinna tym samym wziąć odpowiedzialność historyczną wobec Bałkanów, Kaukazu i Bliskiego Wschodu.

syfikacji źródeł i kierunków importu surowców energetycznych. W tym względzie ważną rolę odegrać mogą zasoby surowców energetycznych z rejonów Morza Kaspijskiego, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej przesyłane przez terytorium Turcji do państw Unii Europejskiej z pominięciem Rosji. Położenie geopolityczne Turcji, dostęp do Morza Czarnego i Morza Śródziemnego, kontrola nad cieśninami Bosfor i Dardanele generują potencjał przesyłowy tego kraju. Oczekuje się, że wspomniana dywersyfikacja przyczyni się zarówno do obniżenia cen importowanych surowców energetycznych, jak i do zapewnienia ciągłości ich dostaw.

Mając na uwadze wspólne interesy strategiczne Unii Europejskiej i Turcji, bliższa współpraca w zakresie polityki energetycznej wydaje się opłacalna dla obu stron. Tranzyt surowców energetycznych przez terytorium Turcji zmniejszy zależność Unii od dostaw z Rosji i zapewni bezpieczeństwo dostaw nośników energii. Kluczowe w tym względzie pozostaje wybudowanie gazociągu Nabucco oraz dokończenie realizowanych inwestycji w infrastrukturę przesyłową. Natomiast Turcji umożliwi rozwinięcie infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia krajowej konsumpcji surowców energetycznych, zwiększenie dochodów z tranzytu surowców oraz szybki rozwój kraju. Przyczyni się także do rozszerzenia jej współpracy gospodarczej z Unią Europejską na innych płaszczyznach i wzmocnienia pozycji jako ważnego korytarza przesyłowego oraz centrum energetycznego.

Literatura

Bilgin M. (2010). „Energy and Turkey’s foreign Policy: State strategy, regional cooperation and private sector involvement”, *Turkish Policy Quarterly*, t. 9, nr 2.

Cziomer E. (red.) (2008). *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*. Kraków: Wydawnictwo KSW.

Deputy Directorate General for Energy, Water and Environment (2009). *Turkey’s Energy Strategy*, January.

EC (1995). *White Paper: An Energy Policy for the European Union*. COM(95) 682, grudzień.

EC (2006). *Green Paper: European Strategy for sustainable competitive and secure energy*, 8 March 2006 (COM(2006) 105 final).

EC (2010). „Nabucco Pipeline: Commission welcomes Ratification by Turkey”, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/oettinger/headlines/press-releases/2010/doc/20100305_en.pdf [dostęp: 20.05.2013].

EC (2011). *White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*, http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011_white_paper_en.htm [dostęp: 29.06.2013].

EC (2013). *Green Paper: A 2030 Framework for Climate and Energy Policies*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013DC0169:EN:NOT>, [dostęp: 16.05.2013].

EIA (2013a). „Proved Reserves”. International Energy Statistics, <http://www.eia.gov/countries/index.cfm?view=reserves> [dostęp: 20.05.2013].

EIA (2013b). „Turkey – Overview”, February, <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Turkey/turkey.pdf> [dostęp: 20.05.2013].

EU Council (1975). *Council Resolution of 17 December 1974 concerning Community Energy Policy Objectives for 1985* (Official Journal C153, 09/07/1975, P.0002-0004).

Eurostat/EC (2012). *Eurostat Pocketbooks. Energy, Transport and Environment Indicators*. Luxembourg: Publications Office of the EU.

EU (2000). *Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, COM(2000) 769, listopad.

İşeri E. (2007). „The EU’s energy security and Turkey’s energy strategy”, *Turkish Review of Eurasian Studies*, nr 7.

Jaroszewicz A. (2012). „Południowy korytarz gazowy Azerbejdżanu i Turcji”, *Komentarze OSW*, nr 86, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-07-18/poludniowy-korytarz-gazowy-azerbejdzanu-i-turcji> [dostęp: 20.05.2013].

Kaczmarek M. (2010). *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

Karaczun Z. (2012). *Polska 2050 – na węglowych rozstajach*. Warszawa: InE, IBS, ECF.

Komisja Europejska (2010). *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, Brussels, 3.3.2010.

Krauer-Pacheco K. (2011). *Turkey as a Transit Country and Energy Hub: The Link to Its Foreign Policy Aims*. Forschungstelle Osteuropa Bremen Arbeitspapiere und Materialien No 118, December.

Linke K., Viëtor M. (red.) (2010). *Beyond Turkey. The EU's Energy Policy and Southern Corridor (International Policy Analysis)*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Livianos A. (2013). „The conundrum of the southern gas corridor: What are the risks for Europe and Azerbaijan? The viewpoint of an insider”, http://www.naturalgaseurope.com/pdfs/IFRI_actuelleslivianos17413.pdf [dostęp: 27.12.2013]

Łoskot A. (2005). *Turcja – korytarz tranzytowy dla surowców energetycznych do UE?*, *Prace OSW*. Warszawa: OSW.

Menkiszak M. (2008). „W stronę strategicznego partnerstwa? Stosunki turecko-rosyjskie na progu XXI wieku”, w: A. Balcer (red.), *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z UE – relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna* (cz. II). *Raport OSW*. Warszawa: OSW.

Pach-Gurgul A. (2012). *Jednolity rynek energii elektrycznej w Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Polski*. Warszawa: Difin.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania dotyczącego postępów Turcji w 2011 r. (2012). (B7-000/2011), http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/re/887/887615/887615pl.pdf [dostęp: 20.05.2013].

Riedel R. (2010). *Supernacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*. Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.

Sartori N. (2012). *The European Commission's Policy Towards the Southern Gas Corridor: Between National Interests and Economic Fundamentals*. IAI Working Papers 12/01.

Single European Act (1986), *Official Journal L 169 of 29 June 1987*

The Republic of Turkey, Ministry of Energy and Natural Resources (2010). *The Republic of Turkey Ministry of Energy and Natural Resources Strategic Plan (2010–2014)*, http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar_EN/ETKB_2010_2014_Stratejik_Planı_EN.pdf [dostęp: 20.05.2013].

Ulbrych M. (2013). „Strategie integracyjne Turcji: między funkcjonalizacją a regionalizacją”, w: A. Surdej, J. Brzozowski (red.), *Terytorializacja lub funkcjonalizacja. Dylematy ugrupowań integracyjnych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Voytyuk O. (2012). *Potencjał energetyczny państw Unii Europejskiej*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

Winrow G.M. (2013). „The southern gas corridor and Turkey's role as an energy transit state and energy hub”, *Insight Turkey*, t. 15, nr 1.

WPHI (2010). „Sektor wydobywczy w Turcji – górnictwo węgla”, Ambasada RP w Ankarze,

http://ankara.trade.gov.pl/pl/przewodnik_branzowy_turcja/article/detail,3718,Sektor_wydobywczy_w_Turcji_-_Gornictwo_węgla.html [dostęp: 20.05.2013].

Wyciszkievicz E. (2011). „Polityka energetyczna Turcji. Implikacje dla Unii Europejskiej”, w: A. Szymański (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*. Warszawa: PISM.

Yergin D. (2006). „Ensuring energy security”, *Foreign Affairs*, t. 85, nr 2.

Pozostałe źródła internetowe:

BOTAŞ, *Natural Gas Sale and Purchase Agreement*, <http://www.botas.gov.tr/index.asp> [dostęp: 20.05.2013].

Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii”, http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication_2012_en.htm [dostęp: 29.06.2013].

Gazprom, <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/blue-stream> [dostęp: 20.05.2013].

<http://energytransition.de/2013/03/pl/> [dostęp: 16.12.2013].

<http://marokko.um.dk/~media/Marokko/Documents/Other/GBEnergistrategi2050sammenfatning.pdf> [dostęp: 12.12.2013].

Nabucco Gaz Pipeline, http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/company_main/about_us

„Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”, http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm [dostęp: 29.06.2013].

„Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”, http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm [dostęp: 29.06.2013].

„Plan działań w dziedzinie energii do 2050 r.”, http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_en.htm [dostęp: 29.06.2013].

Socar, <http://new.socar.az/socar/en/activities/transportation/baku-tbilisi-erzurum-gas-pipeline> [dostęp: 27.12.2013].

„Turkey's Energy Strategy”, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/european_energy_policy/turkeys_energy_strategy_en.pdf [dostęp: 20.05.2013].

„Uruchomienie wewnętrznego rynku energii”, http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm [dostęp: 29.06.2013].

The importance of Turkey for the energy security in the European Union

This paper discusses the energy security of the European Union and the factors that determine it in an era of increasing demand for energy and the EU's strong dependence on imported oil and gas from Russia. It points to the need to diversify sources and directions of energy supplies, and to use resources from the Caspian Sea areas, the Middle East, and North Africa, sent to the European Union countries through Turkey and bypassing Russia. Even though Turkey itself is not rich in energy resources, its transmission infrastructure may be a link between the European Union and the regions where more than 70% of the world's oil and natural gas resources are located. That could change the position of Turkey as a candidate country in the European Union, and affect the cooperation with it in other fields. To transform Turkey into an energy corridor, it is necessary to build suitable transmission infrastructure that provides security of supply of raw materials to the EU countries.

Keywords: energy security, EU energy policy, gas crises, security of energy supplies, Turkey, Nabucco pipeline, energy strategy, transit node.

Paweł Smaga

Lekcje z kryzysu finansowego

Celem artykułu jest identyfikacja wyzwań stojących obecnie przed siecią bezpieczeństwa finansowego oraz weryfikacja tezy, że w wyniku doświadczeń wyniesionych z kryzysu następuje zmiana paradygmatu stabilności finansowej. Wykorzystane zostały metoda porównawcza i analiza literatury. Artykuł przedstawia kolejno zmiany przed kryzysem i po nim w odniesieniu do systemu finansowego, stabilności finansowej i systemu regulacji oraz nadzoru. Można zaobserwować dynamiczny wzrost rozmiarów systemu finansowego i powstawanie SIFI, nadmierny poziom dźwigni i większą rolę sektora bankowości równoległej. Wzrosło znaczenie stabilności finansowej jako celu polityki gospodarczej (rozwój polityki makroostrożnościowej). W przypadku systemu regulacji oraz nadzoru nastąpiła ich intensyfikacja oraz podejmowane są próby zniwelowania luk w regulacjach i wzmocnienie roli banków centralnych.

Słowa kluczowe: stabilność finansowa, kryzys finansowy, sieć bezpieczeństwa finansowego, nadzór makroostrożnościowy.

1. Wprowadzenie

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy globalny kryzys finansowy się zakończył, czy przeszedł w następną fazę¹, jednak można spróbować wyciągać wnioski z jego przebiegu. Celem artykułu jest weryfikacja tezy badawczej – w wyniku doświadczeń z kryzysu następuje istotna zmiana paradygmatu (podejścia do) stabilności finansowej. Należy podkreślić, że trudno mówić obecnie o ukształtowanym nowym paradygmacie, jest to raczej przechodzenie do nowego konsensusu poprzez (negatywną) weryfikację doczasowych koncepcji stabilności finansowej, sposobu sprawowania nadzoru czy kształtowania regulacji ostrożnościowych. Celem artykułu jest również identyfikacja wyzwań stojących przed instytu-

cjami sieci bezpieczeństwa finansowego, odpowiedzialnymi za stabilizowanie systemu finansowego w okresie po wybuchu kryzysu.

W artykule wykorzystane będą metody analizy literatury i badań obcych oraz metoda porównawcza. Na początku zostaną przedstawione wnioski z kryzysu finansowego dla instytucji sieci bezpieczeństwa (w odniesieniu do działań zarówno o charakterze prewencyjnym, jak i interwencyjnym) dotyczące zmieniającej się natury istoty stabilności finansowej. Artykuł stanowi kontynuację badań nad istotą stabilności finansowej (Smaga 2013). Wnioski z kryzysu są podstawą do dyskusji nad zmianami w zakresie regulacji i architektury nadzoru nad systemem finansowym. Argumenty przedstawione w niniejszym tekście mają służyć uzasadnieniu potrzeby zmian w podejściu do stabilizowania systemu finansowego, m.in. wypracowaniu efektywnie funkcjonującego nadzoru makroostrożnościowego. Artykuł jest podzielony na trzy części, w których badane są kolejno zmiany przed kryzysem i po, w odniesieniu do systemu finansowego, stabilności finansowej i systemu regulacji oraz nadzoru nad systemem finansowym.

Paweł Smaga – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Zarządzania i Finansów, Instytut Finansów oraz Narodowy Bank Polski; e-mail: pawel.smaga@nbp.pl. Artykuł wyraża wyłącznie poglądy autora i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniony.

¹ Można umownie wyróżnić fazy globalnego kryzysu: 2007–2008 (zaburzenia na rynkach finansowych), 2009–2010 (eskalacja kryzysu i recesja w sferze realnej), 2010+ (kryzys finansów publicznych i zaufania, szczególnie w krajach peryferyjnych strefy euro).

2. System finansowy przed kryzysem i po

Źródła globalnego kryzysu finansowego mają zróżnicowany charakter. Kryzys rozpoczął się od krachu na relatywnie niewielkim rynku kredytów *subprime* w USA w połowie 2007 r.², lecz przez efekt zarażania przeniósł się na globalne rynki finansowe i skutkowało zjawiskami kryzysowymi w większości rozwiniętych systemów finansowych. O ile przed kryzysem zidentyfikowano część jego przyczyn, o tyle niedostatki w aparacie analitycznym i nieoszacowanie dynamicznych powiązań między czynnikami sprzyjającymi kryzysowi nie pomagały w ocenie rzeczywistego zagrożenia³. Należy jednak zaznaczyć, że wiele przyczyn kryzysu było efektem długo trwających zmian w globalnym systemie finansowym i narastania ryzyka systemowego. Do czynników powodujących narastanie nierównowag można zaliczyć m.in. długotrwały okres utrzymywania stóp procentowych na niskim poziomie, nadmierny poziom dźwigni w sektorze finansowym (głównie bankowym), nieadekwatną ocenę ryzyka wynikającego z pozycji pozabilansowych, konflikt interesów i procykliczność oddziaływania agencji ratingowych, możliwość bankructwa kraju nieodzwierciedloną w wagach

² Szczegółową analizę przyczyn globalnego kryzysu finansowego i czynników mu sprzyjających przedstawiają np.: Sławiński 2008; Acharya, Richardson 2009; Nawrot 2009; Merrouche, Nier 2010. Z kolei bardzo dobre analizy (metodą studiów przypadków) przyczyn, przebiegu i skutków kryzysów bankowych przed globalnym kryzysem finansowym przedstawiają: Iwanicz-Drozdowska 2002; Ostalecka 2009.

³ Stijn Claessens i M. Ayhan Kose (2013, s. 34–40), badając dotychczasowe kryzysy, argumentują, że większości z nich towarzyszył gwałtowny wzrost akcji kredytowej i cen aktywów, skutkujący następnie pęknięciem bańki. Z analizy wynika również, że łatwiej jest wykorzystywać narzędzia ilościowe od identyfikacji kryzysów walutowych i kryzysów bilansu płatniczego, podczas gdy identyfikacja kryzysów bankowych i zadłużeniowych w większym stopniu opiera się na analizie jakościowej i ocenie eksperckiej. Ponadto nakładanie na siebie różnych typów kryzysów utrudnia ich odpowiednio wczesną identyfikację. O ile można wykorzystywać istniejące modele wczesnego ostrzeżenia do wykrycia narastania słabości strukturalnych (np. nadmiernego poziomu dźwigni czy cen aktywów), o tyle nie pozwalają one na skuteczne określenie momentu wystąpienia kryzysu, a ich moc predykcyjna jest ograniczona.

ryzyka przy obliczaniu poziomu adekwatności kapitałowej, a także stosowanie zawansowanych technik inżynierii finansowej.

Kryzys finansowy ewoluował w kolejne fazy. Wzrost niestabilności w systemie finansowym spowodował ograniczenie jego funkcji pośrednictwa finansowego, co ujemnie wpłynęło na wzrost gospodarczy i skutkowało osłabieniem koniunktury, a nawet recesją, m.in. w USA i UE. Ta ostatnia, w sferze realnej, przyniosła spadek przychodów budżetowych i zwiększone potrzeby w zakresie wydatków sektora finansów publicznych, co prowadziło z kolei do spiętrzenia deficytów budżetowych, a w konsekwencji także poziomu długu publicznego (było to szczególnie widoczne w krajach PIIGS). Następnie, liczne powiązania między stanem sektora publicznego a sytuacją w sektorze bankowym⁴ spowodowały „pętlę kryzysową”, która pogarszała stan obu sektorów. Dało się to zaobserwować przede wszystkim w systemie finansowym UE, gdzie system bankowy odgrywa dominującą rolę. Wiele działań interwencyjnych (nierzadko o niestandardowym charakterze) podejmowanych przez banki centralne okazywało się częściowo skuteczne, ale zazwyczaj jedynie w krótkim okresie, podczas gdy ryzyka z nimi związane mogą zmaterializować się dopiero w przyszłości. Aby zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia zasygnalizowanych wyżej zjawisk kryzysowych, konieczne należy wyciągnąć wnioski dotyczące poprawy dotychczasowych prewencyjnych działań instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego.

Kryzys obnażył wiele niedoskonałości w zakresie funkcjonowania systemu finansowego. Nasilenie zjawisk asymetrii informacji i negatywnej selekcji podczas jego trwania prowadziło do licznych zawodności rynku (np. nieefektywnej alokacji płynności w systemie finansowym), pokusy nadużycia (np. osłabienia dyscypliny rynkowej w wyniku istnienia systemu gwarantowania depozytów) oraz występowania negatywnych efektów zewnętrznych⁵. Za przykład może

⁴ Analizę kanałów transmisji impulsów kryzysowych między systemem bankowym a sytuacją sektora finansów publicznych w „pętli kryzysowej” można znaleźć w: Smaga 2012, s. 7–30.

⁵ Do negatywnych efektów zewnętrznych spowodowanych przez ryzyko systemowe zalicza się: po pierwsze,

służyć efekt domina wywołany upadłością instytucji finansowej o znaczeniu systemowym (*systemically important financial institution* – SIFI). Zjawiska te prowadzą również do niedoszacowania „wyceny” stabilności finansowej jako dobra publicznego i jej „rabunkowej” konsumpcji rozumianej jako podejmowanie nadmiernego ryzyka w skali systemu finansowego (wzrost ryzyka systemowego⁶). Charles Goodhart i Wolf Wagner⁷ argumentują również, że obecnie można obserwować rozwój bardzo dużych instytucji finansowych, które w coraz większym stopniu są

negatywny efekt zewnętrzny wynikający ze strategicznej komplementarności i podobieństw w strategiach biznesowych – tendencja do jednoczesnego wzrostu ekspozycji na ryzyko kredytowe i płynności w okresie boomu będąca efektem obniżenia standardów oceny wiarygodności kredytowej na skutek wzrostu konkurencji w czasie boomu. Może to wynikać z: asymetrii informacji, presji konkurencyjnej, obaw o reputację pochodzących z zaburzonego systemu bodźców (w tym oparcia wyników na porównaniu z benchmarkiem), oczekiwania wsparcia ze strony państw w sytuacji zagrożenia upadłością (co prowadzi do podejmowania nadmiernego ryzyka i wzrostu korelacji między ekspozycjami poszczególnych instytucji). Po drugie, negatywny efekt zewnętrzny będący wynikiem panicznej wyprzedaży (*fire sale*), gdy przelewarowane instytucje finansowe doświadczają gwałtownego spadku cen aktywów w rezultacie masowej ich wyprzedaży, szczególnie w okresie załamania koniunktury. Po trzecie, negatywny efekt zewnętrzny wynikający z wysokiego stopnia powiązań między instytucjami, przez które przenoszą się szoki – dotyczy to szczególnie instytucji o znaczeniu systemowym oraz efektów ich upadłości (De Nicolò, Favara, Ratnovski 2012, s. 7–10).

⁶ Zdaniem EBC (2010, s. 147) ryzyko systemowe to ryzyko wystąpienia zdarzenia systemowego, które z kolei jest rozumiane szeroko jako przejaw niestabilności finansowej przenoszący się na tak dużą skalę, że proces pośrednictwa finansowego jest zaburzony i w znaczący negatywny sposób wpływa to na wzrost gospodarczy i dobrobyt.

⁷ Autorzy postulują zwiększenie stopnia dywersyfikacji działalności prowadzonej przez instytucje finansowe oraz w zakresie zasad zarządzania ryzykiem, których dotychczasowa konwergencja (postulowana przez regulatorów na zasadzie „najlepszych praktyk”) może również zwiększać efekt zarażania. Nowy kształt norm regulacyjnych dotyczący danej instytucji mógłby zależeć od stopnia skorelowania jej działalności z całym sektorem finansowym, mierzonej np. poprzez korelację poziomu zysków lub cen akcji wobec benchmarku dla całego systemu, oraz obliczania relatywnych korelacji i porównywania ich z grupą rówieśniczą (Goodhart, Wagner 2012).

narazone na podobne typy ryzyka (korelacja ekspozycji po stronie aktywnej i źródeł finansowania po stronie pasywnej, co skutkuje wzrostem zagrożenia szokiem symetrycznym), zwiększając potencjał rozprzestrzeniania się efektu zarażania i osiągnięcia przez współczesne kryzysy skali systemowej. W przypadku gdy niestabilność dotyczy znacznej części instytucji – systemu finansowego, jej negatywne następstwa są tak duże, że władze publiczne muszą podejmować działania interwencyjne, co potęguje wśród banków pokusę nadużycia. Homogeniczne zachowania instytucji finansowych (np. strategie inwestycyjne, oparcie źródeł finansowania na rynku międzybankowym) amplifikują wpływ szoków i oddziałują procyklicznie.

Badania Luca Laevena i Fabiana Valencii (2012) wskazują, że w okresie 1970–2011 można zidentyfikować 146 kryzysów bankowych, 218 kryzysów walutowych i 66 kryzysów zadłużeniowych. Stwierdzono również, że kraje rozwinięte częściej wykorzystują narzędzia z zakresu polityki pieniężnej i fiskalnej do przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu niż kraje wschodzące i rozwijające się. Jednocześnie to państwa rozwinięte ponoszą w wyniku kryzysu większe straty (rozumiane jako utrata dochodu narodowego i wzrost długu publicznego) niż kraje wschodzące i rozwijające się, co częściowo może wynikać z ważniejszej roli systemów bankowych w gospodarkach rozwiniętych. Od drugiej połowy lat siedemdziesiątych do drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. częstotliwość kryzysów bankowych na świecie systematycznie rosła. Następną istotnej wielkości kryzys (po kryzysach azjatyckich) wystąpił dopiero pod koniec pierwszej dekady XXI w.⁸ Jednocześnie od drugiej połowy lat osiemdziesiątych obserwowano (głównie w państwach rozwiniętych) okres *Great Moderation*, polegający na spadku zmienności produktu krajowego i inflacji (oraz utrzymywania się jej na niskim poziomie) w krajach rozwiniętych przed globalnym kryzysem finansowym, czemu towarzyszył wzrost wiarygodności działań banku centralnego. Mogło to wynikać z trzech przyczyn (González-Páramo

⁸ Z kolei Michael Bordo i współpracownicy (2001, s. 27) są zdania, że częstotliwość kryzysów wzrosła, ale siła ich negatywnego oddziaływania – niekoniecznie.

2011): (1) lepiej prowadzonej polityki makroekonomicznej, (2) korzystnych, strukturalnych zmian w gospodarkach i (3) z faktu, że rozkład szoków był mniej destruktywny („szczęście”). Jednocześnie częściowo sprzyjało to stworzeniu iluzji (Hannoun 2010, s. 5) wysokiej odporności systemu finansowego na szoki oraz rozluźnieniu dyscypliny regulacyjnej, czemu towarzyszyło narastanie poziomu dźwigni w sektorze finansowym i poziomu zadłużenia w sektorze gospodarstw domowych w wielu gospodarkach rozwiniętych.

Aerdt Houben, Jan Kakes i Garry Schinas (2004, s. 28) argumentują, że przed kryzysem można zauważyć następujące tendencje w systemie finansowym:

- rozwijał się on w szybszym tempie niż sfera realna gospodarki;
- jego struktura ulegała zmianie i rosła rola aktywów niemonetarnych;
- nastąpił wzrost integracji międzysektorowej i transgranicznej;

- stawał się on coraz bardziej złożony.

Podjmując próbę oceny tych tendencji po kryzysie, można zauważyć, że część z nich uległa zmianie. Tempo wzrostu systemu finansowego wyhamowało, podobnie jak tempo wzrostu sfery bankowości równoległej (*shadow banking*). Tendencja do integracji (szczególnie na rynku UE) wręcz się odwróciła i w okresie kryzysu nastąpiła fragmentaryzacja rynku finansowego (szczególnie pieniężnego i rynku długu) oraz osłabienie działalności transgranicznej banków (EBC 2012). Niewątpliwie system finansowy stał się jeszcze bardziej złożony, a obecne skomplikowane i zakrojone na szeroką skalę zmiany z zakresu regulacji i nadzoru dodatkowo temu sprzyjają. Andrew G. Haldane (2012) trafnie argumentuje, że nie można „zwalczać ognia ogniem”, gdyż prowadzi to do narastania stopnia skomplikowania regulacji i systemu finansowego, co obniża jego efektywność i przejrzystość oraz sprzyja wzrostowi cen usług na rynku finansowym. Działania regulacyjne i nadzorcze

Tab. 1. System finansowy przed kryzysem i po nim

System finansowy przed kryzysem („stara normalność”)	System finansowy po kryzysie („nowa normalność”)
Zmniejszone wahania makroekonomiczne	Wyższa zmienność wahań makroekonomicznych
Zrównoważone tempo wzrostu gospodarczego	Zmniejszenie potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego
Wysoka dynamika cen nieruchomości	Okres wydłużonych dostosowań na rynku nieruchomości i w sektorze budowlanym
Zwiększona rentowność działalności w sektorze finansowym w okresie historycznie niskich premii za ryzyko	Wzrost wyceny ryzyka kredytowego i płynności oraz kosztów prowadzenia działalności pośrednictwa finansowego
Mniej restrykcyjny charakter nadzoru i liberalizacja rynku usług finansowych	Istotny wzrost stopnia regulacji (zaostrenie dotychczasowych regulacji i wprowadzenie nowych), ograniczającej zakres swobody w prowadzeniu działalności na rynku finansowym
Cechy wspólne	
Znaczny rozmiar (mierzony w relacji do PKB), choć po kryzysie jego tempo wzrostu wyhamowało	
Wysoki stopień skomplikowania i nieprzejrzysta struktura oraz większa skłonność do przenoszenia efektu zarażania	
Nadmierny poziom lewarowania i wysoki stopień (nieprzejrzystych) powiązań między elementami systemu	
Podwyższone ryzyko płynności	
Występowanie SIFI, obniżona dyscyplina rynkowa i występowanie negatywnych efektów zewnętrznych z tego tytułu (po kryzysie stopniowe ograniczanie tych negatywnych zjawisk za pomocą działań regulacyjnych)	
Wzrost roli sektora bankowości równoległej w procesie pośrednictwa finansowego (po kryzysie tempo wzrostu tego sektora wyhamowało)	

Źródło: opracowanie własne na podst.: González-Páramo 2011; Viñals et al. 2010, s. 7.

powinny więc dążyć do posługiwania się prostymi i zrozumiałymi mechanizmami.

Obecnie można zaobserwować funkcjonowanie globalnego systemu finansowego w okresie podwyższonej niestabilności. Zdaniem José Manuela Gonzáleza-Páramo (2011) kryzys, który rozpoczął się w połowie 2007 r., spowodował zmianę systemu finansowego, dotychczas funkcjonującego w „starej normalności”; obecnie można obserwować „nową normalność” (*the new normal*). Podobnie José Viñals i współpracownicy (2010, s. 7) wskazują na zmiany strukturalne, które zaszły w systemie finansowym i jego relacjach ze sferą realną gospodarki. Syntezę tych poglądów przedstawia tabela 1. O ile kryzys niewątpliwie spowodował wiele zmian w funkcjonowaniu systemu finansowego, o tyle część zjawisk (zagrożeń dla jego stabilności) występowała już wcześniej, ale instytucje sieci bezpieczeństwa nie zwracały na to wystarczającej uwagi (np. kumulowanie się ryzyka systemowego).

3. Stabilność finansowa przed kryzysem i po nim

W literaturze można wyróżnić zasadniczo dwa podejścia do definiowania stabilności finansowej, często utożsamianej ze stabilnością systemu finansowego. Pierwsze (szerokie) polega na próbie przedstawiania cech sytuacji, stanu w systemie finansowym, a szerzej: w gospodarce, który można by określić mianem stabilnego. Drugie, bardziej uproszczone (wąskie) podejście to próba zdefiniowania stabilności *a contrario* poprzez określenie, czym jest niestabilność finansowa. Brak występowania konsensusu w kwestii jednej definicji może wynikać ze zróżnicowanej i zmiennej natury tego zjawiska, kryzysów finansowych, jak i specyfiki krajowych systemów finansowych. Z przeglądu definicji dokonanych przez Pawła Smagę (2013) można wyciągnąć wniosek, że w literaturze (zagranicznej i krajowej) do okresu przed wybuchem kryzysu *subprime* najczęściej w definicjach wskazywano na oddziaływanie stabilności finansowej na sferę realną, a po 2007 r. – na stabilność finansową rozumianą jako prawidłowe wykonywanie funkcji przez system finansowy. Stabilność finansową

można rozumieć jako stan systemu finansowego posiadający następujące cechy:

- wypełnia prawidłowo swoje funkcje;
- nie narastają w nim: ryzyko systemowe oraz nierównowagi makrofinansowe;
- jest odporny na szoki (zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne);
- ma zdolność do „samoleczenia”;
- nie następuje przekazywanie negatywnych impulsów wewnątrz systemu oraz między nim a sferą realną.

Należy zwrócić uwagę, że definicja ta nie może być interpretowana statycznie, gdyż stabilność finansowa jest pojęciem dynamicznym. Przedstawione wyżej cechy stanowią pewien stan idealny, do którego warto dążyć, jednak ze świadomością istnienia relacji wymiennych między poszczególnymi cechami, np. system wysoce rentowny, ale jednocześnie z wysokim poziomem dźwigni (duże ryzyko) albo bezpieczny i przeregulowany, lecz mało rentowny. Można odnieść wrażenie, że reformy regulacyjno-nadzorcze po kryzysie zmierzają w drugim ze wskazanych kierunków.

Dbałość instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego o stabilność finansową wynika głównie z dążenia do zapewnienia ciągłości pełnienia przez system finansowy swoich funkcji, takich jak (Schinasi 2005, s. 2):

- efektywna i sprawna alokacja (w przestrzeni i międzyokresowo) środków od oszczędzających do inwestorów;
- prawidłowa wycena, alokacja i sprawne zarządzanie ryzykiem finansowym;
- łagodne absorbowanie realnych i finansowych szoków poprzez mechanizm samokorygujący.

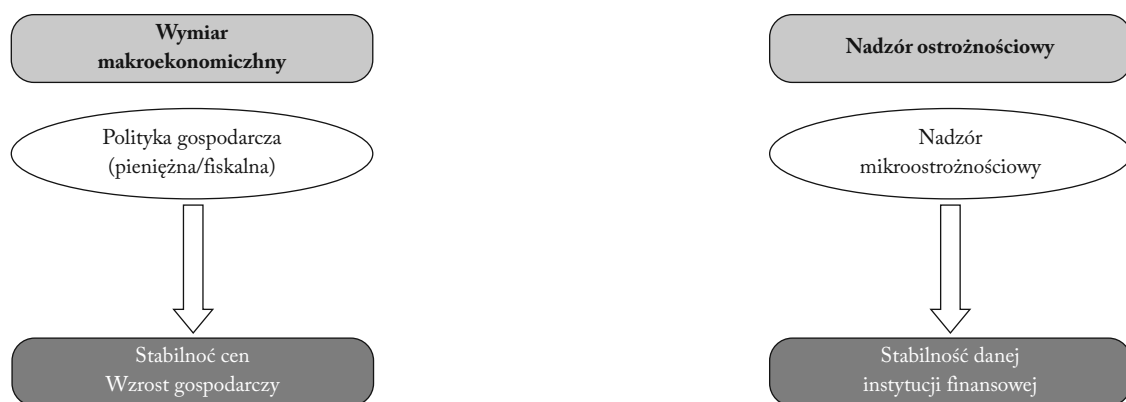
Stabilność finansowa stała się obecnie jednym z kluczowych celów polityki gospodarczej i powinna być wspólnym celem nadzoru mikro- i makroostrożnościowego. Joon-Ho Hahn i współpracownicy (2012, s. 8–12) argumentują, że po kryzysie okazało się, iż stan sektora finansowego ma o wiele większy wpływ na sytuację w sferze realnej, niż uważano przed kryzysem, a stabilny poziom cen i stabilizacja tempa wzrostu gospodarczego (wokół wartości potencjalnej) nie gwarantują stabilności finansowej. Podobnie okazało się, że koszt „sprzątania” po pęknięciu bańki spekulacyjnej jest bardzo wysoki (rozumiany jako spadek PKB i recesja w sferze

rze realnej). Wynika to co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, po kryzysach finansowych następuje zazwyczaj okres spowolnionego wzrostu gospodarczego. Po drugie, pogarsza się w znacznym stopniu sytuacja finansów publicznych. Po trzecie, zastosowanie strategii wyjścia z niestandardowych narzędzi banku centralnego i zmniejszania ich sumy bilansowej poprzez ograniczenie tempa wzrostu podaży pieniądza i płynności w sektorze finansowym może okazać się skomplikowane i zmniejszać możliwości efektywnego oddziaływania przez bank centralny na gospodarkę w przyszłości. Kryzys unaoczniał, że polityka mikroostrożnościowa i polityka

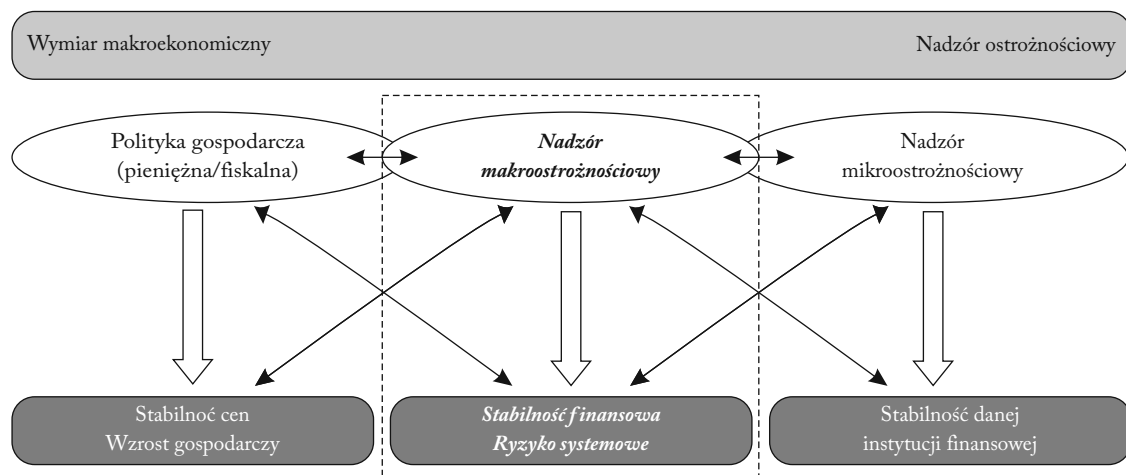
gospodarcza nie mogą być prowadzone w izolacji, a polityka makroostrożnościowa stanowi niezbędny pomost między nimi i zapobiega ryzyku tkwiącemu w systemie finansowym jako całości, co dotychczas nie było wystarczająco uwzględniane ani przez nadzór mikroostrożnościowy, ani przez politykę gospodarczą (zob. ryc. 1).

Każda z instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, podejmując działania zmierzające do osiągnięcia stabilności finansowej, staje przed dylematem. Polega on, z jednej strony, na dążeniu do uzyskania długoterminowych korzyści w skali systemu (w postaci spadku prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu finansowego,

Postrzeganie przed kryzysem



Postrzeganie po kryzysie



Ryc. 1. Polityka gospodarcza i nadzór ostrożnościowy – perspektywa przed kryzysem i po nim

Źródło: IMF 2013, s. 6.

uodpornienia systemu finansowego na zdarzenia „z ogona rozkładu” – *tail risks*), które jednak nie są pewne i pozostają trudno obserwowalne. Pozwalają jednak uniknąć negatywnych skutków kryzysu (jak np. zaburzenia pełnienia ww. funkcji i utrata PKB⁹). Z drugiej strony, podejmowane działania prewencyjne i/lub interwencyjne zazwyczaj jednocześnie skutkują (przejściowym) wzrostem kosztów usług pośrednictwa finansowego i ograniczeniem zakresu i swobody prowadzenia działalności na poziomie instytucji finansowych – koszty ponosi się od razu i są one zauważalne. Ponadto, działania prewencyjne instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego zazwyczaj motywuje się uniknięciem powstania źródeł poprzedniego kryzysu i mogą okazać się one niewystarczające w przypadku kolejnego kryzysu, o odmiennym charakterze.

Niestabilność finansowa może mieć źródło w dysfunkcji jednej z części systemu finansowego (np. pojedyncza instytucja, wybrany rynek, infrastruktura systemu finansowego), która przenosi się na cały system poprzez efekt zarażania. Narażenie systemu finansowego na efekt zarażania niejednokrotnie wynika z narastania nierównowag makrofinansowych rozumianych jako czynniki sprzyjające słabościom strukturalnym w systemie finansowym i sferze realnej. Narastanie nierównowag makrofinansowych nie musi od razu prowadzić do niestabilności, lecz często skutkuje osłabieniem procesu pośrednictwa finansowego i może zmaterializować się w sposób powodujący spadek cen aktywów i wzrost zmienności na rynkach finansowych.

Na podstawie przeglądu literatury (EBC 2009, s. 138) można wyróżnić cztery przyczyny narastania nierównowag zmniejszających odporność systemu finansowego. Po pierwsze, tendencja do podejmowania zachowań stadnych na rynkach finansowych zwiększa ekspozycję instytucji finansowych na podobny typ ryzyka. Po drugie, utrzymywanie przez dłuższy okres ekspansywnego nastawienia w polityce pieniężnej (np. stóp procentowych na niskim poziomie) zachęca instytucje finansowe do obniżania standardów oceny wiarygodności kredytowej i zwiększa-

nia apetytu na ryzyko (kanał transmisji polityki pieniężnej – podejmowanego ryzyka)¹⁰, a gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa niefinansowe – do zwiększenia poziomu zadłużenia, co może w średnim okresie stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej (np. większa wrażliwość kondycji tych podmiotów na niewielki wzrost stóp procentowych). Po trzecie, wzrost wartości potencjalnego zabezpieczenia może prowadzić do wzrostu inwestycji oraz konsumpcji poprzez efekt majątkowy i dzięki możliwości uzyskania kredytu na większą kwotę pod rosnącą wartość zabezpieczenia. Po czwarte, utworzenie sieci bezpieczeństwa finansowego i pełnienie funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji¹¹ (*lender of last*

¹⁰ Zmiany stóp procentowych banku centralnego zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio wydają się wpływać na poziom podejmowanego przez banki ryzyka. Zazwyczaj w literaturze wyróżnia się trzy sposoby działania kanału podejmowanego ryzyka. Po pierwsze, poziom stóp procentowych wpływa na sposób wyceny ryzyka przez bank. Zmniejszająca się stopa banku centralnego zwiększa wartość aktywów i zabezpieczeń, co prowadzi do niższej wyceny prawdopodobieństwa bankructwa potencjalnych kredytobiorców, a także zmniejsza obserwowaną zmienność cen aktywów. Wzrastające wartości aktywów, dochodów i zysków zmniejszają percepcję ryzyka i podnoszą poziom jego tolerancji. Taki mechanizm zachęca do akceptacji przez banki wyższego ryzyka. Po drugie, niektóre firmy mają ustalone – często relatywnie stałe w czasie – nominalne stopy zwrotu, które ich menedżerowie w danym okresie powinni osiągnąć. Zmniejszające się stopy procentowe banku centralnego prowadzą do obniżenia stóp zwrotu aktywów uważanych za pozbawione ryzyka. Aby osiągnąć zamierzone zyski, podmioty poszukują bardziej ryzykownych aktywów, które generowałyby wyższe stopy zwrotu. Po trzecie, polityka pieniężna może wywierać wpływ na percepcję ryzyka poprzez komunikację z otoczeniem i stopień swojej przejrzystości. Większy stopień przewidywalności decyzji banku centralnego zmniejsza niepewność na rynku i prowadzi do większej skłonności do podejmowania ryzyka przez banki. Dlatego niektórzy ekonomiści rekomendują w przypadku dobrej sytuacji gospodarczej utrzymywanie stóp banku centralnego na poziomie wyższym niż jest to konieczne, aby zredukować bodźce zwiększające ryzyko płynności w bankach (Demchuk et al. 2012, s. 12).

¹¹ Zbigniew Polański (2012, s. 271–284) podkreśla, że porównując klasyczną doktrynę LOLR, należy mieć na uwadze to, iż od jej wprowadzenia nastąpiły znaczące zmiany strukturalne w systemie finansowym. Zmiany w polityce LOLR dotyczą głównie skali i okoliczności udzielania wsparcia płynnościowego. W okresie kry-

⁹ Zestawienie tabelaryczne kosztów kryzysów bankowych na świecie w okresie 1970–2011 przedstawiają Laeven i Valencia (2012, s. 24–26).

resort – LOLR) mogą spowodować pokusę nadużycia (szczególnie w kontekście funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów). Pogłębienie procesów globalizacji i liberalizacji finansowej oraz rozwoju międzynarodowych rynków finansowych, oprócz oczywistych korzyści (jak np. wzrost dostępu do kapitału, wzrost dostępności i spadek kosztu usług finansowych) ułatwiło rozprzestrzenianie się efektu zarażania¹².

Do przykładów nierównowag makrofinansowych można zaliczyć:

- akumulację długu prywatnego i publicznego;
- długotrwałe przeszacowanie cen aktywów (szczególnie w środowisku niskich stóp procentowych);
- nadmierny napływ lub odpływ kapitału (odzwierciedlone w niezrównoważonym saldzie bilansu płatniczego w dłuższym okresie);
- znaczący wzrost podaży pieniądza w gospodarce w krótkim okresie (w wyniku działań banku centralnego);
- hiperinflację;

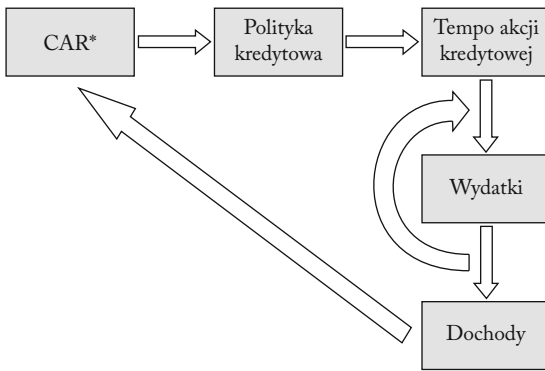
zysu funkcja „złała się” w dużym stopniu z funkcją antycykliczno-stabilizacyjną polityki banków centralnych. Rozszerzono zakres beneficjentów wsparcia płynnościowego o niebankowe instytucje finansowe i niefinansowe podmioty gospodarcze (w przypadku Fed) oraz rządy (skupowanie obligacji przez EBC). Udzielano także wsparcia instytucjom cierpiącym na problemy głębsze niż płynnościowe, a działalność sterylizacyjna ulegała rozwinięciu. Banki centralne poluzowały również znacząco wymagania jakościowe dotyczące papierów wartościowych przyjmowanych jako zabezpieczenie dla udzielonych kredytów.

¹² Podobnie William White (2004) argumentuje, że coraz częstsze przejawy niestabilności finansowej wynikają z występowania i wzajemnego oddziaływania trzech trendów, wspomaganych przez dynamiczny rozwój poziomu zaawansowania technicznego: liberalizacji globalnych rynków dóbr i usług (co sprzyja presji deflacyjnej), liberalizacji rynków finansowych (co sprzyja nadmiernemu optymizmowi i wzrostowi akcji kredytowej i cen aktywów ponad tempo wzrostu wynikające z trendu) oraz zawężenia działań banków centralnych do oddziaływania tylko na tempo wzrostu cen, bez względu na krótkookresowe wahania. W konsekwencji „elastyczność” systemu finansowego wzrosła, podczas gdy działania regulatorów uległy „usztynieniu”. Z perspektywy można ocenić, że trzeci argument stopniowo się zmienia, gdyż banki centralne w coraz większym stopniu w podejmowanych działaniach uwzględniają perspektywę stabilności finansowej i zagrożenia wynikające z nadmiernego wzrostu cen aktywów.

- rozwój sfery bankowości równoległej i jej udziału w procesie pośrednictwa finansowego.

Tamim Bayoumi i Ola Melander (2008, s. 18–22) przedstawiają przykład (zob. ryc. 2) destrukcyjnych powiązań makrofinansowych między systemem finansowym a sferą realną (w kontekście globalnego kryzysu finansowego). Tok rozumowania zaczyna się od negatywnego szoku dotyczącego systemu bankowy, co skutkuje spadkiem zarówno jakości, jak i poziomu kapitału w bankach. Prowadzi to następnie do zaostrzenia kryteriów przyznawania kredytów i procesu delewarowania, co z kolei powoduje spadek dynamiki akcji kredytowej i może nawet wywołać zjawisko znacznego spadku podaży kredytu (*credit crunch*). W następstwie obserwuje się obniżenie dynamiki inwestycji, tempa wzrostu dochodów i pogorszenie koniunktury w sferze realnej. Za efekty zwrotne uważa się spadek popytu na kredyt (np. w wyniku wzrostu bezrobocia) i obniżenie jakości zabezpieczeń (negatywnie oddziałujące na jakość aktywów w bilansach banków).

Najwięcej trudności może przysporzyć ocena skutków i skali powiązań makrofinansowych w sytuacji kryzysowej, jak również efektów zwrotnych oraz ich wpływu na skuteczność kanałów transmisji impulsów polityki pieniężnej (Siregar 2011, s. 6), gdyż mogą one podlegać dynamicznym zmianom. Zaburzenie sprawności działania tych kanałów (np. stopy procentowej) z kolei ogranicza możliwości zastosowania przez bank centralny działań z zakresu zarządzania i rozwiązywania sytuacji kryzysowej (*crisis management*), stąd wniosek, że po kryzysie tak istotne okazało się dbanie banku centralnego o stabilność systemu finansowego. Jak podkreśla Peter Praet (2011), niezbędne jest zbadanie kanałów transmisji między sferą realną a systemem finansowym, by móc lepiej identyfikować narastanie nierównowag makrofinansowych i im zapobiegać. Zależności między stanem systemu finansowego i gospodarki nie są liniowe i znaczący wzrost rozmiaru systemu finansowego (zwłaszcza bankowego, w relacji do PKB) wzmacnia wpływ jego niestabilności na sytuację w sferze realnej. Zaburzenia w procesie pośrednictwa finansowego (np. w następstwie kryzysu) mogą prowadzić do zjawiska „bezkredytowego ożywienia” (Abiad, Dell’Ariccia,



* CAR – *Capital Adequacy Ratio*: wskaźnik adekwatności kapitałowej

Ryc. 2. Przykład powiązań makrofinansowych

Źródło: Bayoumi, Melander 2008, s. 21.

Bin Li 2012, s. 127), gdzie niższe tempo wzrostu gospodarczego wynika m.in. z ograniczonej alokacji środków finansowych, gdy podmioty gospodarcze zmniejszają wydatki i inwestycje wymagające finansowania w postaci kredytu oraz firmy w większym stopniu zależne od finansowania zewnętrznego redukują swoją działalność. O ile zmniejszenie akcji kredytowej może wynikać z różnych powodów (jak np. słaba kondycja finansowa banków, nadmierne zadłużenie sektora prywatnego), o tyle to działania władz publicznych nakierowane na wzrost efektywności funkcji pośrednictwa finansowego mogą sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i uniknięciu zjawiska *credit crunch*.

Nierzadko działania podejmowane przez sieć bezpieczeństwa finansowego, odpowiedzialną jedynie za „krajową” stabilność finansową, w niewystarczającym stopniu uwzględniały wpływ polityki stabilizowania systemu finansowego na inne systemy finansowe¹³. Efekt zarażania powoduje szybkie umiędzynarodowienie skali i następstw kryzysu, co wymaga działań i porozu-

¹³ W przypadku polityki *quantitative easing* Fed można zaobserwować także „efekty uboczne” wzrostu podaży dolara w globalnym systemie finansowym, co skutkowało również wzrostem cen aktywów (i surowców) na światowych rynkach oraz zwiększeniem skali napływu kapitału do gospodarek wschodzących, oddziałując na wzrost PKB i inflacji w części tych krajów (Chen, Cúrdia, Ferrero 2011).

mień na szczeblu ponadnarodowym, by móc im skutecznie zapobiegać. Przed kryzysem można było zaobserwować, że słuszną jest hipoteza *decoupling*, która polega na mniejszej zależności koniunktury gospodarek wschodzących od kondycji tych z krajów rozwiniętych (w kontekście przenoszenia impulsów kryzysowych). Stopień synchronizacji cykli gospodarczych między tymi krajami uważano za niewielki, podobnie jak skalę zagrożenia potencjalnym efektem zarażania. Również wyższe tempo wzrostu w gospodarkach wschodzących przed kryzysem (np. Indii, Brazylii) niż w rozwiniętych sprzyjało takiej ocenie. Jednak globalny kryzys finansowy negatywnie zweryfikował ten pogląd, gdy efekt zarażania rozprzestrzenił się również na gospodarki wschodzące. Doświadczyły one nagłego odpływu kapitału, który miał charakter głównie portfelowy (*sudden stop*), ograniczeń w dostępie do zagranicznych źródeł finansowania¹⁴ oraz wycofywania się zagranicznych instytucji z finansowania gospodarki w krajach rozwijających się (np. proces delewarowania w gospodarkach EŚiW).

4. Sieć bezpieczeństwa finansowego i regulacje systemu finansowego przed kryzysem i po nim

Globalny kryzys finansowy wykazał również istnienie wielu słabości ówczesnej architektury sieci bezpieczeństwa finansowego, zarówno na poziomie krajowym, jak i globalnym. Można do nich zaliczyć:

- ograniczenie roli nadzoru bankowego do (państwowego) nadzorowania prawidłowości pro-

¹⁴ Finansowanie działalności bankowej ze źródeł krajowych przynosi korzystne efekty dla stabilności systemów bankowych. Akcja kredytowa zwiększa się dzięki temu w tempie zbliżonym do tempa wzrostu dochodu narodowego, a tym samym nie rośnie szybciej niż zdolność pożyczkobiorców do spłaty kredytów. Może to sprzyjać ograniczonemu narastaniu niestabilnych boomów kredytowych (Chmielewski, Sławiński 2010, s. 52). Jednak z drugiej strony może to też zmniejszać korzyści z rozwoju globalnych rynków finansowych i efekt dywersyfikacji, prowadząc do częściowej „regionalizacji” gospodarek i relatywnie większego narażenia na szoki krajowe.

- cedur zarządzania ryzykiem i wypełniania norm nadzorczych;
- brak spojrzenia systemowego na zagrożenia stabilności finansowej (skupienie się na stabilności z perspektywy mikroostrożnościowej);
 - nieuwzględnianie w wystarczającym stopniu skutków działań podejmowanych przez poszczególne instytucje w skali całego systemu;
 - niedostatki w zakresie nadzoru nad coraz bardziej skomplikowanymi instrumentami finansowymi i segmentami rynku finansowego oraz efekt pobłażliwości nadzorczej;
 - brak jednoznacznej alokacji odpowiedzialności za stabilność finansową w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego;
 - przyjmowanie krajowej perspektywy oceny stabilności finansowej i podejmowanych działań na jej rzecz;
 - niewystarczające narzędzia nie tylko do przeciwdziałania narastaniu nierównowag, lecz i do zarządzania kryzysowego.

Na stabilność finansową składa się stabilność zarówno poszczególnych instytucji, jak i powiązań między nimi. Nadzór z perspektywy mikroostrożnościowej okazał się jednak niewystarczający do osiągnięcia stabilności systemu finansowego – nie gwarantuje go stabilność każdej instytucji z osobna. Można podać dwa powody (Hannoun 2010, s. 14). Po pierwsze, od strony nadzorowanych instytucji, wiele strat poniesionych przez regulowane instytucje wynikało z transakcji przeprowadzanych poza zakresem regulacji – w wyniku arbitrażu regulacyjnego, transakcji pozabilansowych i tych z instytucjami ze sfery bankowości równoległej. Transakcje te okazały się niewystarczająco przejrzyste dla regulatorów i nie byli oni w stanie określić faktycznej skali zagrożenia narastającym ryzykiem systemowym. Po drugie, od strony nadzorców, różnice w intensywności sprawowania i form nadzoru mikroostrożnościowego były niewystarczające. Zbytne zawężenie jedynie do nadzoru w ramach wyznaczonego zakresu prowadziło do pomijania potencjalnych źródeł zagrożeń dla stabilności finansowej i powiązań między instytucjami (np. wzrost narażenia na ten sam typ ryzyka). Działania słuszne z perspektywy mikroostrożnościowej w okresie kryzysu np. delewarowanie i wyprzedaż aktywów (w celu zmniejszenia narażenia na ryzy-

ko), z perspektywy makroostrożnościowej (jeśli następuje to jednocześnie w znacznej skali) mogą prowadzić do zawodności rynku, gwałtownego spadku cen aktywów i nieefektywnej alokacji płynności w systemie.

Po kryzysie można zaobserwować dwa, wzajemnie uzupełniające się, trendy zmian regulacyjnych w zakresie przyczyniania się sieci bezpieczeństwa finansowego do stabilności finansowej:

- wzmocnienie roli banku centralnego (w zakresie przyznanych mu mandatów i instrumentarium) w nadzorze systemowym i mikroostrożnościowym¹⁵;
- formalizowanie i tworzenie kolegalnych instytucji odpowiedzialnych za identyfikowanie i zapobieganie ryzyku systemowemu (np. poprzez wydawanie rekomendacji).

W zakresie nadzoru mikroostrożnościowego po kryzysie Erlend W. Nier (2009, s. 4) zwraca uwagę na dążenie do dominacji dwóch modeli: zintegrowanego w banku centralnym (np. Bank Irlandii, Bank Litwy, Bank Anglii; ew. z instytucją mu podległą odpowiedzialną za implementację działań nadzorczych) oraz modelu *twin-peaks*, gdzie bank centralny jest odpowiedzialny za sprawowanie czynności nadzorczych i zapobieganie ryzyku systemowemu (np. Bank Belgii), a odrębna instytucja odpowiada za nadzór nad sposobem prowadzenia działalności instytucji kredytowych (*conduct of business*). Oceniając powyższe trendy, należy wskazać, że – po pierwsze – świadczy to o redukcji liczby instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, co można uznać za korzystne, gdyż pozwala lepiej alokować odpowiedzialność za stabilność finansową i zmniejszyć potrzebę czasochłonnej koordynacji działań. Po drugie – wzrost roli banku centralnego w przyczynianiu się do stabilności finansowej jest korzystny

¹⁵ Po kryzysie w krajach Unii Europejskiej wyraźnie widać tendencję do odchodzenia od modelu sektorowego na rzecz modelu zintegrowanego, w szczególności *twin peaks*. Drugą obserwowaną tendencją jest zwiększenie zaangażowania banków centralnych w nadzór finansowy. Należy zauważyć, że w większości krajów, które wprowadziły lub zamierzają wprowadzić model *twin peaks*, bank centralny jest zaangażowany w nadzór mikroostrożnościowy już nie tylko sektora bankowego, ale całego rynku finansowego. Tam, gdzie bank centralny nie jest bezpośrednio odpowiedzialny za nadzór, istnieją bliskie powiązania między nim a organem nadzorczym (Dobrzańska 2012, s. 70–71).

i pozwala bazować na jego doświadczeniu w analizowaniu zagrożeń dla stabilności zarówno pojedynczych instytucji (np. SIFI), jak i dla całego systemu oraz uzyskać efekty synergii między prowadzeniem polityki pieniężnej i sprawowaniem nadzoru mikro- i makroostrożnościowego.

Na podstawie doświadczeń z kryzysu Howard Davies i David Green (2010, s. 86–87) wskazują również na to, że:

- żaden z modeli nadzoru mikroostrożnościowego (np. w banku centralnym lub poza nim) nie jest bardziej efektywny, choć daje to bankowi centralnemu bezpośredni dostęp do danych nadzorczych, co mógłby wykorzystać do zwiększonego nadzoru nad SIFI;
- niezbędne jest zwrócenie większej uwagi na nadzór nad płynnością całego rynku, dostarczanie płynności przez bank centralny w ramach LOLR, odpowiednio wczesne podejmowanie działań zapobiegawczych i sprawne przeprowadzanie likwidacji upadających banków oraz wzmocnienie systemu gwarantowania depozytów;
- bank centralny nie może skupiać się w przeważającej mierze na polityce pieniężnej – niezbędne jest prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania systemu finansowego i posiadanie kadry zarządzającej, która rozumie te procesy.

Kryzys ujawnił nie tylko niedostatki w zakresie architektury sieci bezpieczeństwa finansowego, lecz również z zakresu regulacji sektora finansowego i ich stosowania¹⁶. Lata 2008–2013

¹⁶ Badania Banku Światowego wskazują, że w gospodarstwach dotkniętych przez kryzys:

1. Definicje kapitału regulacyjnego były mniej restrykcyjne, banki dysponowały większą swobodą w kalkulacji poziomu adekwatności kapitałowej oraz niższymi jej współczynnikami.
2. Bezpośrednie angażowanie się instytucji finansowych w działalność niebankową (poza bankowością uniwersalną, np. ubezpieczenia, bankowość inwestycyjną itp.) nie było w istotnym stopniu ograniczane.
3. Instytucje finansowe podlegały mniej rygorystycznym regulacjom NPL, zasadom naliczania rezerw oraz łagodnym zasadom rozpoznawania strat z tytułu ryzyka kredytowego.
4. Nadzorcy z krajów dotkniętych kryzysem dysponowali przeciętnie węższym zakresem uprawnień (np. możliwością wymagania od banku podniesienia poziomu kapita-

pokazały słabości Bazylei I i II, implementowanej w formie pakietów CRD w UE, co uzasadniało podjęcie prac nad próbą ich częściowego zniwelowania. Do wspomnianych słabości można zaliczyć¹⁷:

- zbyt niski poziom i niezadowalająca jakość bazy kapitałowej banków;
- brak antycyklicznego charakteru regulacji kapitałowych;
- niewystarczające bufony płynnościowe (brak uregulowania płynności w Nowej Umowie Kapitałowej), gdyż okazało się, że samo spełnienie norm adekwatności kapitałowej nie gwarantuje stabilności instytucji finansowej;
- wykorzystanie opcji narodowych, co pozwalało nadzorcom krajowym w UE w nadmiernym stopniu wykorzystywać zjawisko *forbearance*¹⁸ przy obliczaniu wymogów kapitałowych;
- pominięcie mechanizmu dźwigni finansowej w normach adekwatności kapitałowej;
- zróżnicowaną praktykę w ujawnianiu informacji finansowej (duża swoboda i brak porównywalności raportów) – nie stwarzała ona pola do dyscypliny rynkowej w filarze III;
- nieadekwatne wagi ryzyka i ocenę ekspozycji:

łów własnych, utworzenia wyższych rezerw i ograniczenia polityki wynagrodzeń).

5. Dyscyplina rynkowa ze strony sektora prywatnego była mniej efektywna.

Ankieta (*World Bank Bank Regulation and Supervision Survey*) obejmowała 143 kraje (37 gospodarek rozwiniętych i 106 gospodarek wschodzących i rozwijających się). Badano okres 2008–2010, a wyniki porównywano z poprzednimi edycjami ankiety (Čihák et al. 2012, s. 8–10).

¹⁷ Niniejsza lista została częściowo przygotowana na podstawie prezentacji Pawła Dziekońskiego (2013).

¹⁸ Zjawisko to można przetłumaczyć jako „pobłażliwość” i rozumieć dwojako. Od strony nadzorcy oznacza łagodniejsze traktowanie nadzorowanych podmiotów oraz brak odpowiednio wczesnego wykrywania błędów i niedostatków w zakresie spełniania norm nadzorczych (np. w przypadku kryzysu *cajas* w Hiszpanii) w obawie przed reakcją w postaci samosprawdzającej się prognozy. Brak wczesnej interwencji może jednak prowadzić do wzrostu kosztów kryzysu finansowego. Od strony instytucji finansowej (nadzorowanej) oznacza to opóźnianie procesu rozpoznawania strat np. z tytułu ryzyka kredytowego i łagodzenie kryteriów klasyfikacji NPL, co może powodować zaburzenie oceny faktycznej kondycji finansowej i ukrywanie problemów związanych z jakością portfela kredytowego (ESRB 2012, s. 4–11).

- niedostateczne uwzględnienie ryzyka związanego z ekspozycją w instrumentach pochodnych,
- nieuzasadnione założenie niższych wag w przypadku kredytów hipotecznych i dla klientów detalicznych – co prowadziło do niskiego wymogu kapitałowego, niewspółmiernego do faktycznie ponoszonego ryzyka,
- relatywnie niższe wagi dla ryzyka rynkowego, co mogło skłaniać banki do zwiększania księgi handlowej, narażając je na zmiany cen aktywów na rynkach finansowych,

Tab. 2. Dotychczasowy paradygmat stabilności finansowej i propozycje jego zmiany

Dotychczasowy paradygmat	Propozycje zmiany paradygmatu
Z perspektywy banku centralnego	
Polityka pieniężna ściśle skupiona na celu inflacyjnym (stabilny poziom cen w średnim okresie).	Elastycznie oddziałująca polityka pieniężna skupiona na celu inflacyjnym i uwzględniająca zapobieganie nierównowagom makrofinansowym oraz służąca wspieraniu stabilności finansowej. Może to uzasadniać wydłużenie horyzontu, w którym bank centralny pragnie osiągać cel inflacyjny. Skupienie się banku centralnego wyłącznie na stabilizowaniu inflacji może skutkować niedoszacowaniem zagrożeń dla stabilności finansowej.
Stabilność finansowa może być drugorzędnym celem banku centralnego.	Stabilność finansowa powinna być równoważnym celem banku centralnego jak stabilność cen.
Należy przyjmować strategię <i>cleaning</i> wobec baniek na rynkach aktywów.	Należy przyjmować strategię <i>leaning</i> wobec baniek na rynkach aktywów.
Niski poziom stóp procentowych sprzyja poprawie kondycji banków i stabilności finansowej.	Niski poziom stóp procentowych może stwarzać środowisko do nierównoważonego wzrostu cen aktywów i wydłużać proces restrukturyzacji bilansów banków.
Stabilność cen jest wystarczająca, by osiągnąć stabilność finansową.	Stabilność cen jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym dla stabilności finansowej.
Osiągnięcie zerowego poziomu stóp procentowych w istotny sposób ogranicza możliwości stymulowania gospodarki przez ekspansywną politykę pieniężną banku centralnego.	W przypadku ograniczonej drożności kanału stopy procentowej bank centralny ma możliwości zastosowania narzędzi niestandardowych, które np. poprzez wzrost podaży pieniądza mogą stymulować koniunkturę.
Z perspektywy regulacji i nadzoru nad systemem finansowym	
System finansowy ma zdolność „samoleczenia” i powrotu do stanu równowagi w przypadku wystąpienia szoku.	Zdolności „samoleczenia” systemu finansowego są ograniczone, niezbędna jest interwencja władz publicznych (sieci bezpieczeństwa finansowego), by przywrócić stabilność finansową.
Nadzór mikroostrożnościowy skupiony na kondycji poszczególnych banków.	Powiązanie nadzoru mikro- z makroostrożnościowym skupione na ryzyku systemowym i antycyklicznie oddziałujących instrumentach.
Źródłem niestabilności w systemie finansowym są głównie banki.	Stabilności finansowej mogą zagrozić również niebankowe instytucje finansowe, w tym te ze sfery bankowości równoległej.
Dywersyfikacja działalności bankowej i uniwersalny model bankowości pozwalający na znaczące zaangażowanie w działalność handlową nie tylko zapewnia szeroki zakres usług klientom, lecz także jest zyskowy i bezpieczny.	Działalność handlowa prowadzi do podejmowania zbyt dużego ryzyka i naraża na ryzyko środki deponentów objęte systemem gwarancji depozytów oraz prowadzi do nadmiernego wzrostu rozmiarów banku i problemu TBTF. Zasadne jest wprowadzenie separacji bankowości depozytowo-kredytowej od działalności handlowej.
Spełniający normy regulacyjne poziom adekwatności kapitałowej jest wystarczający do osiągnięcia i utrzymania stabilności banku.	Nie tylko adekwatność kapitałowa, ale i poziom płynności warunkują stabilność banku.

Tab. 2 – cd.

Dotychczasowy paradygmat	Propozycje zmiany paradygmatu
Powiązania między instytucjami i systemami finansowymi pozwalają osiągnąć wiele korzyści np. z dywersyfikacji.	Powiązania między instytucjami i systemami finansowymi stanowią kanały, przez które może przenosić się efekt zarażania.
W wyniku procesu konsolidacji i konglomeryzacji powstawanie dużych instytucji może prowadzić do uzyskania korzyści skali i zakresu.	Wzrost koncentracji w sektorze finansowym może prowadzić do powstawania dużych instytucji finansowych o systemowym znaczeniu, których upadłość miałyby znaczące negatywne skutki dla stabilności finansowej.
Oparcie na wewnętrznych procedurach zarządzania ryzykiem, samoregulacji i dyscyplinie rynkowej prowadzi do stabilności finansowej.	Dyscyplina rynkowa w świetle nieefektywności informacyjnej rynków finansowych jest niewystarczająca, by osiągnąć stabilność finansową – niezbędne jest zwiększenie poziomu kapitałów w bankach, poprawa jakości ładu korporacyjnego i rozszerzenie zakresu regulacji.
Polityka fiskalna nie uwzględnia konsekwencji dla stabilności systemu bankowego.	Liczne kanały powiązań między stanem sektora bankowego i sektora finansów publicznych tworzą „pętlę kryzysową”.
Innowacje finansowe sprzyjają poprawie efektywności funkcji pośrednictwa finansowego.	Innowacje finansowe mogą być zagrożeniem dla stabilności finansowej, szczególnie gdy są one nieprzejrzystej konstrukcji i stanowią przedmiot transakcji w sferze bankowości równoległej.
Procesy liberalizacji i deregulacji sprzyjają rozwojowi działalności instytucji finansowych i innowacjom, a w konsekwencji wspierają wypełnianie funkcji pośrednictwa finansowego.	Proces deregulacji może jednocześnie skłaniać instytucje finansowe do podejmowania nadmiernego ryzyka (niewspółmiernego do posiadanej bazy kapitałowej), co prowadzi do ryzyka systemowego.
Oparcie na ratingach zewnętrznych jako obiektywnych miernikach ryzyka kredytowego danej instytucji/kraju.	Proces nadawania ocen przez agencje ratingowe cechuje się procyklicznością i może być nieobiektywny (np. na skutek konfliktu interesów).
Obligacje rządowe stanowią aktywa, z którymi nie wiąże się żadne ryzyko inwestycyjne.	Nie należy traktować obligacji rządowych jako aktywów, którym można przypisać zerową wagę ryzyka. Inwestycja w papiery rządowe wiąże się z ryzykiem kredytowym (wyplacalności, kraju).
Skupienie się na stabilności krajowych systemów finansowych samoczynnie gwarantuje stabilność globalnego systemu finansowego.	Konieczność koordynacji działań instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w skali globalnej w związku ze wzrostem międzynarodowego wymiaru stabilności finansowej i zwiększonymi przepływami kapitałowymi (jest to szczególnie ważne w przypadku małych otwartych gospodarek, gdzie wahania kursu walutowego odgrywają istotną rolę).

Źródło: opracowanie własne.

- nieuzasadniona możliwość nadawania obligacjom rządowym emitowanym w walucie krajowej zerowej wagi ryzyka¹⁹, gdyż w praktyce wiąże się z nimi ryzyko kredytowe i ryzyko kraju (wyplacalności).
- Syntezę analizowanych w artykule zmian paradygmatu (z punktu widzenia banku centralnego oraz z perspektywy regulacji i nadzoru nad systemem finansowym) zawiera tabela 2.

¹⁹ Stanowiło to jeden z kanałów przenoszenia się negatywnych impulsów kryzysowych między sektorami bankowym i finansów publicznych.

Nie wszystkie z poruszanych kwestii były nieobecne przed kryzysem – część z nich pojawiła się wcześniej, lecz dopiero wybuch kryzysu pozwolił zwrócić na nie zdecydowanie większą uwagę i uwypuklił dotychczas niedoszacowane ryzyka. Jednak zmiany wciąż opierają się na negowaniu lub udoskonalaniu dotychczasowego podejścia do analizowania i dbania o stabilność finansową; nadal nie wypracowano spójnej koncepcji nie tylko popartej badaniami empirycznymi, lecz także zweryfikowanej w praktyce. Można więc podejrzewać, że o ile wykazano w większości przypadków słabość dotychcza-

sowych rozwiązań, to nie udowodniono w pełni skuteczności proponowanych zmian, stąd zasadne byłoby przyjęcie podejścia ewolucyjnego przy ich wprowadzeniu poprzez nowe regulacje i modyfikację systemu nadzoru, stosując jednocześnie zdrowy krytycyzm w ocenie ich przydatności. W przypadku większości zmian wskazanych w tabeli 2 można obserwować kształtowanie się zgodności poglądów, lecz główne sporne kwestie w dyskusji wciąż obejmują m.in. sposób ograniczenia traktowania obligacji rządowych jako papierów „bez ryzyka”, ograniczenie negatywnego wpływu innowacji finansowych, zmniejszanie procykliczności ocen agencji ratingowych oraz wprowadzenie separacji bankowości depozytowo-kredytowej od działalności handlowej.

Jednocześnie, analizując zmiany, należy wyraźnie rozróżnić procesy i proponowane rozwiązania na szczeblu krajowym, na szczeblu ugrupowania integracyjnego oraz na poziomie gospodarki światowej, tak by zadbać (na ile to możliwe) o spójność rozwiązań na wskazanych szczeblach.

5. Podsumowanie

Kryzys trwa już od połowy 2007 r. i chociaż zmniejszyła się jego intensywność, to system finansowy wciąż jest w stanie podwyższonej niestabilności, co może utrzymywać się przez kolejne lata. Przedstawienie tego, jak bardzo zmienia się podejście do rozumienia stabilności finansowej i sam system finansowy w wyniku doświadczeń płynących z kryzysu, ma praktyczne implikacje dla dbałości o stabilność finansową ze strony instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Częściowo nieaktualne jest więc użycie tego samego zestawu narzędzi co przed kryzysem, gdyż muszą być one dostosowane do nowych realiów i odpowiednio skalibrowane na perspektywę systemową.

Aby skutecznie zapobiegać zjawiskom analizowanym w tym artykule, niezbędne jest też poszukiwanie źródeł danych do analizowania ryzyka systemowego, następnie opracowanie aparatu analitycznego pozwalającego na odpowiednio wczesne wykrywanie narastania nierównowag makrofinansowych (mogących skutkować zaburzeniem makrostabilności) oraz ocena po-

tencjału rozprzestrzeniania się efektu zarażenia. Powinna to być praca o charakterze ciągłego monitorowania przy okresowym aktualizowaniu aparatu analitycznego. Również bank centralny w swoim aparacie badawczym winien w większym stopniu uwzględniać rolę systemu finansowego i powiązania makrofinansowe.

Ponadto, aby niwelować zidentyfikowane luki w zakresie nadzoru i regulacji systemu finansowego, niezbędne jest wyposażenie odpowiednich instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego (i przejrzystej alokacji odpowiedzialności za stabilność finansową) w instrumenty prewencyjne, które mogłyby służyć zapobieganiu przerodzenia się tych nierównowag i ryzyka systemowego w zjawiska kryzysowe. Zastosowanie narzędzi nadzoru makroostrożnościowego powinno przeciwdziałać zjawisku procykliczności, zasadne jest więc to, by miały antycykliczny charakter i żeby było to skoordynowane z innymi politykami gospodarczymi, a w szczególności polityką pieniężną. Polityka gospodarcza powinna reagować symetrycznie, tj. zarówno w okresie boomu, jak i recesji. Niezbędne jest nadanie celowi działania sieci bezpieczeństwa finansowego – stabilności finansowej, z jednej strony systemowego charakteru, a z drugiej odpowiednio długiego horyzontu czasowego, uwzględniającego możliwość narastania zagrożeń dla stabilności finansowej, i wykraczanie ponad podejmowanie krótkookresowych działań interwencyjnych.

Działania władz publicznych po kryzysie, zmierzające do szybkiej i znaczącej poprawy zarówno poziomu, jak i jakości kapitałów banków, z jednej strony są słuszne, gdyż ma to na celu przywrócenie zaufania do systemu finansowego i wzmocnienie jego odporności na szoki. Jednak z drugiej strony dążenie do znaczącego zwiększania poziomu adekwatności kapitałowej banków w okresie recesji jest działaniem procyklicznym, co może spowodować proces delewarowania i opóźnić budowę, wydłużając okres poprawy koniunktury. Jednocześnie, niwelując zidentyfikowane luki w systemie regulacji i nadzoru, należy unikać zjawiska przeregulowania, co ograniczyłoby efektywność funkcjonowania systemu finansowego, prowadziło do wzrostu cen usług na rynku finansowym, a w konsekwencji zmniejszyło pozytywny wpływ systemu finansowego na wzrost gospodarczy.

Do wyzwań w zakresie wspierania przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego stabilności finansowej po globalnym kryzysie można zatem zaliczyć:

- ograniczanie narastania nierównowag makrofinansowych (np. baniek spekulacyjnych) wynikających z utrzymywania przez dłuższy czas ekspansywnej polityki pieniężnej (tj. stóp procentowych na niskim poziomie w efekcie działań antykryzysowych), przy jednoczesnym stymulowaniu wzrostu gospodarczego;
- konieczność zastosowania przez banki centralne efektywnej strategii wyjścia z niestandardowych narzędzi polityki pieniężnej w sposób niepowodujący zagrożeń dla stabilności finansowej (np. ryzyko inflacji w średnim okresie i nadmiernego delewarowania);
- uniknięcie uzależnienia kondycji finansowej banków od pomocy publicznej (tj. wsparcia płynnościowego banku centralnego, dokapitalizowania przez rząd itp.) oraz osłabienie negatywnych efektów zwrotnych między sektorem bankowym a sytuacją finansów publicznych;
- potencjalne ograniczenie efektywności i wzrost kosztów spełniania funkcji przez system finansowy w wyniku wzrostu stopnia regulowania systemu finansowego (np. nowe wymogi kapitałowe, płynnościowe, zwiększony nadzór finansowy);
- skutecznie wzmacnianie odporności systemu finansowego na ryzyko systemowe;
- dynamiczne dostosowanie regulacji do zmian strukturalnych w systemie finansowym;
- rozszerzenie zakresu regulacji o dotychczas nieregulowany obszar bankowości równoległej;
- opracowanie skutecznego procesu uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji instytucji finansowych (procedury *resolution*), szczególnie dla SIFI, niepowodującego efektu domina;
- ograniczanie zachowań instytucji finansowych sprzyjających niestabilności całego systemu (np. wadliwy sposób zarządzania ryzykiem, tendencja do podejmowania nadmiernego ryzyka w celu uzyskania krótkoterminowych zysków itd.);
- dbanie o wzrost dyscypliny rynkowej i ograniczanie pokusy nadużycia, która może powstać w procesie ww. zmian regulacyjnych;

- rozszerzenie nadzoru nad innowacyjnymi instrumentami finansowymi, wspieranie przejrzystości ich konstrukcji i wzmocnienie ochrony konsumenta na rynku usług finansowych.

Podsumowując, z przeprowadzonej analizy wynika, że następuje znacząca zmiana paradygmatu stabilności finansowej (zob. tab. 2) w rezultacie doświadczeń z ostatniego globalnego kryzysu finansowego, co pozwala stwierdzić, że postawiona na początku artykułu teza została potwierdzona. Jednocześnie, do kierunków dalszych badań można zaliczyć:

- podjęcie próby oceny, na ile obecnie wprowadzane regulacje faktycznie niwelują (a na ile petryfikują) zidentyfikowane słabości systemu finansowego i przedkryzysowe luki w regulacjach i systemie nadzoru, co mogłoby prowadzić do zaproponowania nowych rozwiązań;
- analizę skutków ubocznych obecnych reform (np. ryzyko spadku efektywności funkcjonowania systemu finansowego poprzez przeregulowanie);
- opracowanie „operacyjnego” wymiaru stabilności finansowej, czyli przedstawienie jej w formie miernika ilościowego, który zyskałby powszechną akceptację i pozwolił uzasadniać działania (np. prewencyjne) instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego – do tego jednak jest potrzebne zbliżenie się do konsensusu w zakresie definicji stabilności finansowej i ryzyka systemowego.

Lieratura

Abiad A., Dell’Ariccia G., Bin Li G. (2012). „What have we learned about creditless recoveries?”, w: S. Gerlach, E. Gnan, J. Ulbrich (red.), *The ESRB at 1*. Vienna: SUERF Study 2012/4.

Acharya V.V., Richardson M.P. (2009). „Causes of the financial crisis”, *Critical Review*, t. 21, nr 2/3.

Bayoumi T., Melander O. (2008). *Credit Matters: Empirical Evidence on U.S. Macro-Financial Linkages*. IMF Working Paper WP/08/169.

Bordo M., Eichengreen B., Klingebiel D., Peria M.S.M. (2001). „Is the crisis problem growing more severe?”, *Economic Policy*, t. 16, nr 32.

Chen H., Cúrdia V., Ferrero A. (2011). *The Macroeconomic Effects of Large-Scale Asset Purchase Programs*.

Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, no. 527/December.

Chmielewski T., Sławiński A. (2010). „Wykorzystywanie instrumentów nadzorczych w polityce makro-stabilnościowej”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3 (13).

Čihák M., Demirguc-Kunt A., Peria M.S.M., Mohseni-Cheraghloo A. (2012). *Bank Regulation and Supervision around the World. A Crisis Update*. Policy Research Working Paper 6286, The World Bank.

Claessens S., Kose M.A. (2013). *Financial Crises: Explanations, Types, and Implications*. IMF Working Paper WP/13/28.

Davies H., Green D. (2010). *Banking on the Future: The Fall and Rise of Central Banking*. Princeton: Princeton University Press.

De Nicolò G., Favara G., Ratnovski L. (2012). *Externalities and Macroprudential Policy*. IMF Discussion Note SDN/12/05, IMF.

Demchuk O., Łyziak T., Przystupa J., Sznajderska A., Wróbel E. (2012). *Mechanizm transmisji polityki pieniężnej w Polsce. Co wiemy w 2011 roku?*, seria: Materiały i Studia, Zeszyt nr 270. Warszawa: NBP.

Dobrzańska A. (2012). *Zmiany w modelach nadzoru mikroostrożnościowego w krajach Unii Europejskiej w następstwie kryzysu finansowego*. Zeszyt Naukowy *Studia i Prace, KZiF*, nr 119. Warszawa: SGH.

Dziekoński P. (2013). *Basel III*. Materiały szkoleniowe. Warszawa: Centrum Treningu Biznesowego.

EBC (2009). *Financial Stability Review*. December.

EBC (2010). *Financial Stability Review*. December.

EBC (2012). *Financial iIntegration in Europe*. April.

ESRB (2012). *Forbearance, Resolution and Deposit Insurance*. Reports of the Advisory Scientific Committee No. 1/July.

González-Páramo J.M. (2011). *The challenges of the European financial sector*. Conference at the Spanish National Council of the Urban Land Institute (ULI), Barcelona.

Goodhart Ch., Wagner W. (2012). „Regulators should encourage more diversity in the financial system”, <http://www.voxeu.org/article/regulators-should-encourage-more-diversity-financial-system> [dostęp: 19.05.2013].

Hahm J.H., Mishkin F.S., Shin H.S., Shin K. (2012). *Macroprudential Policies in Open Emerging Economies*. NBER Working Paper Series, Working Paper No. 17780.

Haldane A.G. (2012). *The dog and the frisbee*. Speech at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 366th economic policy symposium „The changing policy landscape”, Jackson Hole, Wyoming.

Hannoun H. (2010). *Towards a global financial stability framework*. Speech at 45th SEACEN Governors' Conference Siem Reap province, Cambodia.

Houben A., Kakes J., Schinasi G. (2004). *Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability*. IMF Working Paper WP/04/101.

IMF (2013). *The Interaction of Monetary and Macroprudential Policies*. IMF Policy Paper.

Iwanicz-Drozdowska M. (red.) (2002). *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*. Warszawa: PWE.

Laeven L., Valencia F. (2012). *Systemic Banking Crises Database: An Update*. IMF Working Paper WP/12/163.

Merrouche O., Nier E. (2010). *What Caused the Global Financial Crisis? – Evidence on the Drivers of Financial Imbalances 1999–2007*. IMF Working Paper WP/10/265.

Nawrot W. (2009). *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*. Warszawa: CeDeWu.

Nier E.W. (2009). *Financial Stability Frameworks and the Role of Central Banks: Lessons from the Crisis*. IMF Working Paper WP/09/70.

Ostalecka A. (2009). *Kryzysy bankowe i metody ich przewycięzania*. Difin, Warszawa.

Polański Z. (2012). „O nieco zapomnianej (od niedawna) funkcji systemu finansowego”, w: A. Alińska (red.), *Eseje o stabilności finansowej*. Warszawa: CeDeWu.

Praet P. (2011). *The (changing) role of central banks in financial stability policies*. Speech at the 14th Annual Internal Banking Conference. Federal Reserve Bank of Chicago and the European Central Bank, Chicago.

Schinasi J.G. (2005). *Preserving Financial Stability*. (Economic Issues). Washington: IMF.

Siregar R. (2011). *Macro-Prudential Approaches to Banking Regulation: Perspectives of Selected Asian Central Banks*. ADBI Working Paper Series No. 325, Asian Development Bank Institute.

Sławiński A. (2008). „Przyczyny globalnego kryzysu bankowego”, w: J. Osiński (red.), *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych*. Warszawa: Kolegium Ekonomiczno-Społeczne SGH.

Smaga P. (2012). „Powiązania między sektorem bankowym a kryzysem zadłużeniowym w strefie euro”, *Bezpieczny Bank*, t. 3, nr 48.

Smaga P. (2013). „Istota stabilności finansowej”, *Zeszyt Naukowy Studia i Prace, KZiF*, nr 124. Warszawa: SGH.

Szczepeńska O. (2008). *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Viñals J., Fiechter J., Pazarbasioglu C., Kodres L., Narain A., Moretti M. (2010). *Shaping the New Financial System*. IMF Staff Position Note SPN/10/15, IMF.

White W.R. (2004). *Making macroprudential concerns operational*. Speech at a Financial Stability Symposium. Netherlands Bank, Amsterdam.

Lessons from the financial crisis

The aim of this paper is to identify challenges faced by the financial safety net and to verify whether, as a result of the financial crisis, there is a significant paradigm shift of financial stability. To do so, the author uses a comparative method and literature review. The paper presents changes in the financial system, financial stability, regulation and supervision before and after the crisis. One can observe a dynamic increase in the size of the financial system, the emergence of SIFIs, excessive leverage, and the rise of shadow banking. The importance of financial stability increased as an objective of economic policy (introduction of macroprudential policy). In regulation and supervision, there are important attempts to bridge the gaps and to strengthen the role of central banks in safeguarding financial stability.

Keywords: financial stability, financial crisis, safety net, macroprudential supervision.

Wybór tekstów klasycznych

Bob Jessop

The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development

This article explores the roles of markets, states, and partnerships in economic coordination and considers their respective tendencies to failure. The first section addresses the growing interest in governance and seeks explanations in recent theoretical developments. The second section then asks whether the rise of the governance paradigm might also reflect fundamental shifts in economic, political, and social life, such that governance will remain a key issue for a long time, or is a response to more cyclical shifts in modes of coordination. The third section considers the logic of 'heterarchic governance' in contrast to anarchic, *ex post* coordination through market exchange and imperative *ex ante* coordination through hierarchical forms of organization. It also offers some preliminary reflections on the nature, forms, and logic of 'governance failure'. The final section addresses the state's increasing role in 'meta-governance', i.e., in managing the respective roles of these different modes of coordination.

Keywords: governance, market, state, hierarchy, partnership, coordination, heterarchy, steering, meta-governance.

The rise of the 'governance' paradigm

Governance has only recently entered the standard anglophone social science lexicon and become a 'buzzword' in various lay circles. Even now its social scientific usages are often 'pre-theoretical' and eclectic; and lay usages are just as diverse and contrary. Nonetheless, in general terms, two closely related, but nested, meanings can be identified. First, governance can refer to any mode of coordination of interdependent activities. Among these modes, three are relevant here: the anarchy of exchange, organizational hierarchy, and self-organizing 'heterarchy'. The

second, more restricted, meaning is heterarchy (or self-organization) and is the focus of this article. Its forms include self-organizing interpersonal networks, negotiated inter-organizational coordination, and de-centred, context-mediated inter-systemic steering. The latter two cases involve self-organized steering of multiple agencies, institutions, and systems that are operationally autonomous from one another yet structurally coupled due to their mutual interdependence. These two features are especially significant in encouraging reliance on heterarchy. For, whilst their respective operational autonomies exclude primary reliance on a single hierarchy as a mode of coordination, their interdependence makes them ill-suited to simple, blind co-evolution based on the 'invisible hand' of mutual, *ex post* adaptation. Such incrementalism is sub-optimal because it is based on short-run, localized, *ad hoc* responses and thus takes inadequate account of the complex and continuing interdependence among these autonomous agencies, institutions, and systems.

Bob Jessop – Lancaster University, United Kingdom; Co-editor of the present issue of *Public Governance*.

This paper was initially delivered to the Colloquium on 'Enjeux des débats sur la gouvernance', 29-30 November, 1996, at the University of Lausanne. It derives from work for an Economic and Social Research Council research project on local governance (Grant L311253032); it was written while I was Hallsworth Research Fellow at Manchester University.

The 'self-organization of inter-organizational relations' is a familiar form of governance in many different contexts. 'De-centred, context-mediated inter-systemic steering' is less familiar, however, at least outside the German-speaking world (where it is known as '*dezentrierte Kon-textsteuerung*', Glasgow and Willke 1987). Thus an initial account should be useful. This form of governance involves the coordination of differentiated institutional orders or functional systems (such as the economic, political, legal, scientific, or educational systems), each of which has its own complex operational logic such that it is impossible to exercise effective overall control of its development from outside that system. The political and legal systems, for example, cannot control the overall development of the economy through coercion, taxation, legislation, judicial decisions, and so forth. This does not exclude specific external interventions to produce a particular result; it does exclude control over that result's repercussions on the wider and longer-term development of the whole system. This indicates that there may be better prospects of 'steering' systems' overall development by taking serious account of their own internal codes and logics and modifying the structural and strategic contexts in which these continue to operate; and by co-ordinating these contexts across different systems in the light of their substantive, social, and spatio-temporal interdependencies. Such steering is mediated not only through symbolic media of communication such as money, law, or knowledge but also through direct communication oriented to inter-systemic 'noise reduction', negotiation, negative coordination, and cooperation in shared projects (these terms are defined below). Inter-systemic coordination is typically de-centred and pluralistic and depends on specific forms of governance (Glasgow and Willke 1987).

Although governance in the sense of heterarchy is found on three different levels (interpersonal, inter-organizational, and inter-systemic), the term itself is often limited to practices on the second level. This is consistent with recent lay usage, in which 'governance' refers to the mode of conduct of specific institutions or organizations with multiple stakeholders,¹ the

role of public-private partnerships, and other kinds of strategic alliances among autonomous but interdependent organizations. However, insofar as the relevant agencies, stakeholders, or organizations are based in different institutional orders or functional systems, problems relating to inter-systemic steering will also affect the 'self-organization of inter-organizational relations' even if they are not explicitly posed in this context.

Etymology, genealogy, and discourse

The anglophone term 'governance' can be traced to the classical Latin and ancient Greek words for the 'steering' of boats. It originally referred mainly to the action or manner of governing, guiding, or steering conduct and overlapped with 'government'. For a long time, usage was mainly limited to constitutional and legal issues concerning the conduct of 'affairs of state' and/or to the direction of specific institutions or professions with multiple stakeholders. It has enjoyed a remarkable revival over the last 15 years or so in many contexts [as of 1998, BJ], however, becoming a ubiquitous 'buzzword' that can mean anything or nothing. The key factor in its revival has probably been the need to distinguish between 'governance' and 'government'. Thus governance would refer to the modes and manner of governing, government to the institutions and agents charged with governing, and governing to the act of governing itself. The analogous German concept of *Steuerung* (steering, guidance) proved popular in the 1970s and 1980s and for much the same reasons. But it also has a fourth connotation in German through its links to systems theories. Mayntz notes, for example, that, in systems-theoretical terms, governing refers to the deliberate action of bringing an autonomous system as an object of governance from one state into another: whether to stabilize it, re-direct it, or transform it (1993b: 11-12).

This general etymological account does not explain why a relatively dormant concept with limited scope and restricted usage came to be revitalized at a particular moment and has been applied by so many individuals, agencies, and

¹ For example, the corporate governance of firms, schools, hospitals, etc..

organizations to so many different topics. In theoretical terms, this can be linked to certain paradigmatic crises in the social sciences in the 1970s and 1980s – crises partly due in turn to dissatisfaction with their capacity to describe and explain the ‘real world’. An interest in ‘governance’ as a major theme is rooted in the rejection of several simplistic dichotomies that inform the social sciences. These include: market vs hierarchy in economics; market vs plan in policy studies; private vs public in politics; and anarchy vs sovereignty in international relations. Indeed Scharpf was prompted to write:

Considering the current state of theory, it seems that it is not so much increasing disorder on all sides that needs to be explained as the really existing extent, despite everything, of intra- as well as inter- organizational, intra- as well as inter-sectoral, and intra- as well as international, agreement and expectations regarding mutual security. Clearly, beyond the limits of the pure market, hierarchical state, and domination-free discourses, there are more – and more effective – coordination mechanisms than science has hitherto grasped empirically and conceptualized theoretically’ (Scharpf 1993: 57, my translation).

This dissatisfaction is reflected in recent disciplinary reorientations. Institutional economics, for example, shows growing interest in mechanisms (such as organized markets within group enterprises, clans, networks, trade associations, and strategic alliances) that coordinate economic activities in other ways than exchange and hierarchy. International relations has discovered ‘international regimes’, i.e., forms of international coordination that avoid international anarchy and yet by-pass the nation state – and that have therefore been described as involving ‘governance without government’ (Rosenau and Czempel 1992). In political science attention has turned to forms of coordination that not only span the conventional public-private divide but also involve ‘tangled hierarchies’, parallel power networks, or other forms of complex interdependence across different tiers of government and functional domains. And the spread of systems theory is linked to growing interest in the self-regulation of complex systems in turbulent environments

and the problems posed by attempts to ‘steer’ such systems from outside. In these and other contexts, then, ‘governance’ is seen as a missing ‘third term’ that both critiques and complements more dichotomous approaches.

The real world of governance

I now consider whether the link between conceptual interest in governance and social change involves anything more than transferring old wine into new bottles. Many practices now subsumed under ‘governance’ have been examined under other rubrics. Thus corporatism, public-private partnerships, industrial districts, trade associations, statecraft, diplomacy, interest in ‘police’ (*Polizei*), policy communities, international regimes, etc., all involve aspects of what is now termed ‘governance’. In this sense, there are clearly pre-cursors of current interest in governance in various disciplines. One could interpret this in at least four ways. First, regardless of the changing importance or otherwise of heterarchy, the significance of governance in lay discourses has changed and this is reflected in social science scholarship. Second, a stable but recently subterranean stream of heterarchic practices has re-surfaced and begun to attract renewed attention. Third, after becoming less significant compared with other modes of coordination, heterarchy has once again become important. And, fourth, an upward trend has continued, is becoming dominant, and is likely to continue to do so. There is a kernel of truth in each interpretation.

The first possibility is suggested by the expansion of governance discourses. These range from ‘global governance’ through ‘multi-level governance’ and the shift from ‘government to governance’ to issues of ‘the stakeholding society’ and ‘corporate governance’. Given the close, mutually constitutive relationship between the social sciences and lay discourses, this suggestion would be worth exploring further.

The second possibility is the persistence of underlying realities beneath the vagaries of intellectual fashion. So-called ‘governance’ mechanisms (as contrasted to markets or hierarchy) have long been widely used in

coordinating complex organizations and systems. There have always been issues and problems for which heterarchic governance is, so to speak, the 'natural' mode of coordination.² Certain forms of interdependence are inappropriate for (or at least resistant to) market and/or imperative coordination. For example, public-private partnership is theoretically well-suited in cases of organized complexity characterized by a loose coupling of agents, complex forms of reciprocal interdependence, and complex spatio-temporal horizons. In addition, different state traditions have given more or less scope for market forces and/or self-regulation to operate in their economies and civil societies. Here one can contrast, for example, the Anglo-American tradition with the differing traditions in France or Germany (Dyson 1980). There are also normative preferences for self-organization in certain contexts. This socially necessary minimum of heterarchic practices makes it all the more curious that they have only recently attracted focused scientific interest. This is almost certainly related to the blindspots associated with particular disciplinary paradigms or prevailing forms of 'common sense'. Thus, during the post-war period of growth based on a virtuous circle of mass production and mass consumption in North America and Western Europe (hereafter referred to as 'Atlantic Fordism'), when the 'mixed economy' was a dominant paradigm, institutions and practices intermediate between market and state were often neglected. They had not actually disappeared; they were simply marginalized theoretically and politically. Subsequent disenchantment with the state in the 1970s, and with markets in the 1990s, has renewed interest in something that never really disappeared.

A third factor contributing to the rise of governance is the cycle of modes of coordination. All modes are prone to dilemmas, contradictions, paradoxes, and failures but the problems differ with the mode in question. Markets, states, and governance fail in different ways. One practical response to this situation is to combine modes of

policy-making and vary their weight over time – thereby shifting the forms in which tendencies to 'failure' manifest themselves and creating room for manoeuvre (Offe 1975). The re-discovery of governance could mark a fresh revolution in this process – a simple cyclical response to past state failures (especially those linked to attempts to manage the emerging crisis of Atlantic Fordism from the mid-1970s) and, more recently, market failure (and its associated crisis in corporate governance).

The fourth possibility is that a fundamental secular shift in state-market-society relations has occurred. This implies that important new economic and social conditions and attendant problems have emerged that cannot be managed or resolved readily, if at all, through top-down state planning or market-mediated anarchy. This secular shift reflects the dramatic intensification of societal complexity that flows from growing functional differentiation of institutional orders in an increasingly global society – which leads in turn to greater systemic interdependencies across various social, spatial, and temporal horizons of action. As Scharpf notes:

... the advantages of hierarchical coordination are lost in a world that is characterized by increasingly dense, extended, and rapidly changing patterns of reciprocal interdependence, and by increasingly frequent, but ephemeral, interactions across all types of pre-established boundaries, intra- and interorganizational, intra- and intersectoral, intra- and international' (Scharpf 1994: 37).

In this sense, the recent expansion of networks at the expense of markets and hierarchies and of governance at the expense of government is not just a pendular swing in some regular succession of dominant modes of policy-making. It reflects a shift in the fundamental structures of the real world and a corresponding shift in the centre of gravity around which policy cycles move.

The rise of governance practices

The rise of governance is partly due to secular shifts in political economy that have made heterarchy more significant than markets or hierarchies for economic, political, and social

² This is not to deny the claim that modes of governance in part constitute their own objects of governance. Not all constituted objects of governance are amenable to governance as defined in specific governance projects.

coordination. I now consider the reasons for this by undertaking three tasks: first, identifying the logic of governance as a distinctive coordination mechanism in contradistinction to markets and imperative coordination; second, distinguishing three main types of heterarchic governance in terms of the sites on which they operate; and, third, considering more fully what societal (or macro-social) changes might have made heterarchy more appropriate as an economic coordination mechanism.

First, the most general case for the rise of heterarchic governance can be made in terms of the evolutionary advantage (in terms of relative capacities to innovate and learn in a changing environment) that it offers in certain types of circumstances. For self-organization is especially useful in cases of loose coupling or operational autonomy, complex reciprocal interdependence, complex spatio-temporal horizons, and shared interests or projects. Mayntz has discussed networks as a form of heterarchic governance in these terms. She suggests that their typical logic is that of *negotiation* directed to the realization of a joint product, such as 'a specific technical innovation, a city plan, a strategy of collective action, or a problem solution in public policy' (Mayntz 1993a:11). I would add that such negotiation typically occurs in the context of more or less complex forms of interpersonal and inter-organizational *networking* that bring and keep together those involved in negotiation; that the key to successful negotiation is *noise reduction*, i.e., reducing mutual incomprehension in the communication between different institutional orders in and through attempts to enhance understanding and sensitivity to their distinctive rationalities, identities, and interests; and that, once agreements are reached, they form the basis for *negative* and *positive coordination* of activities. In short, if reliance on heterarchy has increased, it is because increasing interdependencies are no longer so easily managed through markets and hierarchies.

Second, I want to distinguish three types of heterarchy in terms of the types of action system being coordinated.³ These are: *interpersonal*

networking in which individuals represent themselves and/or their functional systems but are not mandated to commit specific agencies or organizations; the *self-organization of inter-organizational relations* based on negotiation and positive coordination in task-oriented 'strategic alliances' based on a (perceived or constructed) coincidence of interests and dispersed control of the interdependent resources needed to produce a joint outcome that is deemed to be mutually beneficial; and more programmatic or mission-oriented *inter-systemic steering* based on noise reduction (see above) and on negative coordination, i.e., taking account of the possible adverse repercussions of one's own actions on third parties or other systems and exercising self-restraint as appropriate. These three forms of heterarchic governance are often linked in tangled hierarchies. Thus, interpersonal trust can facilitate inter-organizational negotiation; inter-organizational dialogue facilitates inter-systemic communication; and the resulting noise reduction can promote interpersonal trust by enhancing mutual understanding and by stabilizing expectations.

Third, turning to the macro-social changes that might explain the growth of heterarchy, I focus on the interdependencies in and across the economy and polity. The world economy is being reshaped by a complex dialectic of globalization-regionalization. This has allegedly made it more difficult for (national) states to control economic activities within their borders – let alone global capitalist dynamics. Once the relative coincidence of coherent economic spaces and national territories typical of Atlantic Fordism (see above) was undermined by internationalization of the economy (especially among the advanced capitalist economies), faith in the national state's capacities to govern the economy was undermined. A corresponding increase in the 'unstructured complexity' of the economy on a world scale has triggered attempts

tion, organization, and functional system or institutional order); and by a correlative distinction between different forms of social embeddedness -- the social embeddedness of interpersonal relations, the institutional embeddedness of inter-organizational relations, and the societal embeddedness of inter-systemic relations.

³ This typology is influenced by the Luhmannian distinction between three levels of social structure (interac-

on various spatial scales (from local to global) to re-impose some structure and order through resort to heterarchic coordination.

Such attempts are further complicated because capital accumulation has come to depend more heavily on a wide range of extra-economic factors generated through other institutional orders on various spatio-temporal scales. Whilst accumulation has always depended on non-commodified as well as commodified relations, this dependence has become more marked due to a fundamental change in the conditions making for competitiveness. In contrast to the Ricardian approach of maximizing the efficiency with which material factors of production are allocated to different activities, competitiveness is now understood in more Schumpeterian terms as having a 'structural' or 'systemic' quality (Chesnais 1987; Jessop 1993; Messner 1996). It now depends not only on an extensive range of economic factors but also on the capacity to derive added value from a wide range of extra-economic institutions and relations. This is closely linked to the increased importance of the micro-level and the supply-side in economic performance and the correlative importance of complex interdependence in promoting competitiveness. This has greatly extended the economic and extra-economic interdependencies bearing on competition – whether at the level of the firm, the sector or branch, or specific economic spaces. Such changes have major implications both for the internal and external relations of the organizational units of competition (firms, etc.). These have been well expressed in the following terms:

The traditional models of the large, vertically integrated firm of the 1960s, and of the small autonomous, single-phase firm of the 1970s and part of the 1980s, are replaced by a new type of large networked firm, with strongly centralized strategic functions extending in several directions, and by a new type of small enterprise, integrated into a multi-company local network. Across the network, a system of constantly evolving power relationships governs both the dynamics of innovation and the appropriability of returns to the partners involved. The network firm is attracted towards diversified mass production and

the competitive factor of the single firm is the control of complementary assets in the hands of its potential partners (Capello 1996: 490).

These changes also make public-private partnerships and other forms of heterarchy more relevant than conventional legislative, bureaucratic, and administrative techniques. This is seen in a turn from the 'Keynesian welfare national state' to a more complex, negotiated system oriented to international competitiveness, innovation, flexibility, and 'enterprise culture'. The primary coordination instruments in the Keynesian welfare system were the market and the state. They were articulated in a 'mixed economy' in which big business, big labour, and the big state often engaged in tripartite concertation at the national or regional level. In the emerging Schumpeterian workfare regime (Jessop 1993) the market, the national state, and the mixed economy have lost significance to inter-firm networks, public-private partnerships, and a multilateral and heterarchic 'negotiated economy' (Nielsen and Pedersen 1993). Moreover, in contrast to the primarily national focus of the mixed economy, these new forms of negotiated economy also involve 'key' economic players from local and regional as well as national and, increasingly, international economic spaces. This is linked to the partial 'hollowing out' of national states through the expansion of supranational government, local governance regimes, and transnationalized local policy networks in an attempt to enhance the 'de-centred context-mediated steering' of capitalist economies. And this latter shift poses further coordination problems concerning the management of the inter-scalar as well as inter-systemic dependencies (see below).

Governance success and governance failure

These changes may make anarchic and hierarchic modes of coordination more problematic. But it does not follow that the structural and strategic conditions for effective heterarchy will be always and everywhere sufficiently developed to ensure that it will outperform continued

reliance on market forces or top-down control. Large literatures already exist on market and state failure. It is equally important to examine the governance failure and consider what affects its likelihood and the capacities for recuperating or responding to such failure. Noting the problems and risks of governance will help us see through the current rhetoric surrounding 'public-private partnership' and the associated tendency to highlight successes and downplay failures (cf. Capello 1996).

The capitalist market has a procedural rationality. This is formal in nature, prioritizing an endless 'economizing' pursuit of profit maximization. By contrast, government has a substantive rationality. It is goal-oriented, prioritizing 'effective' pursuit of successive policy goals. Market coordination and hierarchy are prey to the problems of bounded rationality, opportunism, and asset specificity⁴ (Coulson 1997). Heterarchic governance is based on a third type of rationality: reflexive rationality. The key to its success is continued commitment to dialogue to generate and exchange more information (thereby reducing, without ever eliminating, the problem of bounded rationality); reducing opportunism through locking governance partners into a range of interdependent decisions over a mixture of short-, medium-, and long-term time horizons; and building on the interdependencies and risks associated with 'asset specificity' by encouraging solidarity among those involved. It thereby supplements market exchange and government hierarchy with institutionalized negotiations to mobilize consensus and build mutual understanding. Individual economic partners give up part of their autonomy in economic decision-making in exchange for political influence and a better overall functioning of the system; and the state gives up part of its capacity for top-down authoritative decision-making in exchange for influence over economic agent and more effective overall economic performance. In this sense the rationality of governance is dialogic rather than monologic and this requires an investment of time to work effectively.

⁴ Asset specificity exists to the extent that assets have limited uses and are immobile.

The conditions for successful heterarchic governance depend on the modes of coordination adopted, the constitution of the objects of governance, and the environments within which relevant actors coordinate their activities to achieve their objectives. Interpersonal networking, inter-organizational negotiation, and inter-systemic steering pose different problems in this regard. Objects of governance will also affect the likelihood of success. For example, governing the global economy, human rights regimes, and transnational social movements clearly involve very different problems. Finally, turbulent environments pose different governance problems from those that are relatively stable. I now refer briefly to some differences among the three types of heterarchic governance and then offer some initial generalizations about governance success and failure.

The simplest form of heterarchy arises from the selective formalization of interpersonal networking. Individual actors build on their past familiarity with others in various interpersonal networks to form a more exclusive, more targeted partnership; partners share an imagined community of interests and orientation to the future and they use selective memories to reinforce trust (Elchedus 1990: 197-8; Luhmann 1979: 16-19). In the first instance, partners represent only themselves; but they may also be regarded as speaking informally on behalf of institutional orders from which they are recruited. If their actions are confined to interpersonal networks, however, partners cannot commit the organizations or institutions from which they may be recruited and/or which they represent symbolically.

The self-organization of inter-organizational relations is usually more complex. It emerges where materially interdependent but formally autonomous organizations, each of which controls important resources, must coordinate their actions to secure a joint outcome that is deemed mutually beneficial. To this end they negotiate to identify common objectives and engage in positive coordination to achieve these aims. The continued pursuit of common long-term objectives typically depends upon the realization of shorter-term objectives and general

compliance with established or emerging inter-organizational expectations and rules. Crucial to the success of such partnerships is *resource synergy*, i.e., the 'added value' that comes from partners combining resources rather than acting alone (Hastings 1996). This should be linked in turn to the building of inter-organizational capacities that surpass the powers of any individual member organization.

The most complex form of governance is found in attempts to facilitate the mutual understanding and co-evolution of different institutional orders to secure agreed societal objectives. In addition to inter-personal networking and inter-organizational negotiation and positive coordination, two further mechanisms are crucial here: 'noise reduction' and negative coordination (on which, see above). Ideally, noise reduction involves mutual understanding through dialogue rather than the forceful colonization (or penetration) of other systems by the rationale and logic of one, dominant system. Likewise, if negative coordination is not to become a disguised form of imperative coordination, it should also be based on genuine pluralism rather than the sheer dominance of one system, its operational codes, and social dynamic. Together these mechanisms may help to realize an inter-systemic consensus around visions or missions which provide a basis for more specific inter-organizational arrangements oriented to positive coordination of relevant activities around specific objectives.⁵ This is the situation that existed in the period of Atlantic Fordism with its commitment to full employment and social welfare as the context for specific inter-organizational projects as well as inter-systemic cooperation. It is something that the neo-liberal hegemonic project also sought to achieve.

Each form of governance has its own distinctive problems. Thus interpersonal networks involve an acute problem of trust as more actors get involved and/or the material stakes increase. Such problems are reinforced on an inter-organizational level by difficulties in securing the internal cohesion and adaptability

of individual organizations; and in making their respective operational unities and independence compatible with their de facto material, social, and spatio-temporal interdependence on other organizations. Finally, partnerships that cross institutional boundaries face further problems due to difficulties in mutually coordinating (let alone unilaterally controlling) institutional orders that operate according to their own distinctive logics.

Nonetheless different forms of governance arrangement can also be mutually supportive. Interpersonal trust may ease inter-organizational negotiation and/or help build less personalized, more 'generalized trust' as organizations and other collective actors (including inter-organizational partnerships) are seen to sacrifice short-term interests and reject opportunism. In turn, inter-organizational dialogue helps to formulate and represent the identities and/or interests of different institutional orders and so eases inter-systemic communication. It can also generate 'systemic trust' (in the integrity of other systems' codes and operations) by promoting mutual understanding and stabilizing reciprocal expectations around a wider 'societal project' as the basis for future self-binding and self-limiting actions. And, as noted above, these different levels of heterarchy are often involved in tangled hierarchies.

Regardless of the level(s) on or across that they operate, attempts to build effective governance mechanisms should include:

- (a) Simplifying models and practices that reduce the complexity of the world but are congruent with real world processes and relevant to governance objectives. These models should simplify the world without neglecting significant side effects, interdependencies, and emerging problems. Some bodies may specialize in such model building and/or in monitoring their adequacy.
- (b) Developing the capacity for dynamic interactive learning about various causal processes and forms of interdependence, attributions of responsibility and capacity for actions, and possibilities of coordination in a complex, turbulent environment. This is enhanced when actors are able to switch among different modes of governance to

⁵ In this way they may generate *policy synergy*, i.e., 'a process by which new insights or solutions are produced out of the differences between partners' (Hastings 1996: 259).

facilitate more effective responses to internal and/or external turbulence.

- (c) Building methods for coordinating actions across different social forces with different identities, interests, and meaning systems, over different spatio-temporal horizons, and over different domains of action. This depends on the self-reflexive use of self-organization to sustain exchange, negotiation, hierarchy, or solidarity as well as on the specific nature of the coordination problems engendered by operating on different scales and over different time horizons.
- (d) Establishing both a common world view for individual action and a system of meta-governance to stabilize key players' orientations, expectations, and rules of conduct. This allows for a more systematic review and assessment of problems and potentials, of resource availability and requirements, and the framework for continued commitment to negative and positive coordination.

Each of these four conditions bears on the problem of establishing secure bases of coordination and giving them a structurally-inscribed strategic selectivity that rewards continued compliance. This does not exclude (and, indeed, may well require) a certain ambivalence and real flexibility in governance mechanisms so that an adequate repertoire of governance routines exists to ensure continued vitality in the face of a turbulent environment. This requisite variety (with its informational, structural, and functional redundancies) plays an important role in the adaptability of intra- and inter-organizational networks and de-centred inter-systemic steering (cf. Grabher 1994; Willke 1992). It promotes the ability to alter strategies and select those that are successful. This may seem inefficient at first sight because it introduces slack or waste into organizations and movements. But it also provides major sources of flexibility in the face of failure. For, if every mode of economic and political coordination is failure-laden, relative success in coordination over time depends on the capacity to switch modes of coordination as the limits of any one mode become evident. This provides in turn the basis of displacing or postponing failures and crises.

Regarding the environment in which heterarchy operates, co-ordination is most likely to succeed where conditions are sufficiently stable and the options sufficiently restricted that reflexive monitoring, interactive learning, and incremental change can occur.⁶ Relatively stable, non-turbulent environments facilitate the selection of responses that prove successful and thereby enable governance mechanisms to stabilize them. Conversely turbulence means that any lessons from previous successes or failures may be inapplicable in rapidly changing circumstances. This argument also applies, of course, to the use of imperative coordination. Those who see markets as discovery mechanisms also presuppose some measure of stability in the environment.

Governance failure

The growing fascination with governance mechanisms as a solution to market and/or state failure should not lead us to overlook the risks involved in attempts to substitute governance for markets and/or hierarchies and the resulting likelihood of governance failure. However, whilst there are already extensive literatures on market failure and state failure, there is far less direct, explicit, and focused concern with governance failure. Yet, if both market and state failure are recognized in social sciences, we should also thematize governance failure.

Market failure is usually seen as the failure of markets to provide economically efficient allocations in and through pursuit of monetized private interests (as would, presumably, occur if the market functioned according to the standards of an imaginary perfect market). State failure is a failure to achieve substantive political objectives defined as in the public interest and enforced as necessary against particular interests.

⁶ This does not mean, for inter-systemic steering, that systems must abandon their own distinctive codes or undergo de-differentiation. But the individual programmes that they use to specify these codes' operational implications must be modified at the margins to facilitate the continued negative and/or positive coordination of their respective operations across the different systems involved.

Those who believe in the beneficence of market forces, regard state failure as normal and market failure as exceptional; they generally respond to market failure by calling for more market, not less! Conversely, those who believe in the rationality of the state and its embodiment of the public interest, typically consider market failure as inevitable and state failure as something that, if not exceptional, is at least conjunctural. They therefore conclude that it can be solved through improved institutional design, knowledge, or political practice. To recognize the inevitability and centrality of market and state failure alike would surely be a recipe for pessimism (Malpas and Wickham 1995: 39). For those who recognize at least the formal procedural rationality of markets, it might still be possible to adjudge market outcomes as failures in terms of substantive (political) criteria, such as an unjust distribution of life-chances. Likewise, even if one accepts that state elites are motivated by the public interest, political outcomes might still be seen as failures in terms of formal (economic) criteria, such as the oversupply of poor quality, high priced public goods (cf. Mitchell and Simmons 1994).

The criterion for governance failure is not immediately obvious. For there is no pre-given formal maximand or reference point to judge governance success, as there is in the economy with its emphasis on monetized profits and/or the (imaginary) perfect market outcome. Nor is there a pre-given substantive criterion – the realization of specific political objectives – as there is with imperative coordination. For the point of governance is that goals are modified in and through negotiation and reflection. In this sense governance failure would presumably consist in the failure to redefine objectives in the face of continuing disagreement about whether they are still valid for the various partners involved.

But one can also apply procedural and substantive criteria to heterarchy and assess whether it produces more efficient long-term outcomes than the market and more effective long-term outcomes than top-down coordination. This involves shifting perspective somewhat and implies a comparative evaluation of all three modes of coordination in terms of

all three rationalities. This can be seen in the increasing interest in heterarchy as a mechanism to reduce transaction costs in the economy in cases of bounded rationality, complex interdependence, and asset specificity. It is also reflected in the increasing interest on the part of the state apparatus in heterarchy as a mechanism to enhance the state's capacity to achieve political objectives by sharing power with forces beyond the state and/or delegating responsibilities for specific objectives to partnerships (or other heterarchic arrangements) acting in the shadow of hierarchy. In the same way, of course, partnerships (or other heterarchic arrangements) may simplify the pursuit of their own goals by relying on the market or the state to fulfil certain aspects of their jointly-agreed projects. There is an interesting research agenda implied in these reflections but, rather than pursue it further in the present article, I want to consider the limits to heterarchic governance as a mechanism for pursuing economic development. In this sense I will be applying procedural and substantive criteria to heterarchy and thus judging its performance in more instrumental terms.

There are three main sets of factors that limit the success of governance in guiding economic development. The first is inscribed in the very dynamic of capitalism itself and affects all forms of economic and social coordination, including the market mechanism itself. For capitalist growth depends on the market-mediated exploitation of wage-labour – not the inherent efficiency of unfettered markets. Markets mediate the search for added value but cannot produce it. And commodification generates contradictions that cannot be resolved by the market mechanism. This is evident in contradictions inscribed in most basic forms of capitalist market society. Thus the commodity is both an exchange-value and a use-value; the wage is both a cost of production and a source of demand; money is both national money and international currency; productive capital is both abstract value in motion and a concrete stock of time- and place-specific assets in the course of being valorized; and so on. In this sense much of what passes as market failure is actually an expression of the underlying contradictions of capitalism.

This suggests that substituting the state or heterarchy for the market will not eliminate the underlying obstacles to smooth economic performance. For heterarchy does not substitute non-capitalist principles for those of the market or introduce a neutral third term between market and state (let alone between capital and labour). It adds yet another area where the dilemmas, contradictions, and antagonisms of capitalism are expressed – including those often discussed in terms of the conflict between capital accumulation and political legitimacy. This is especially important to grasp because much literature on economic governance focuses on the modalities rather than objects of governance and thereby ignores the distinctive constraints imposed by the self-organizing dynamic and inter-systemic dominance of capitalism.

The second set of constraints concerns the insertion of heterarchy into the broader political system. This particularly concerns the relative primacy of different modes of coordination and their differential access to the institutional support and the material resources necessary to pursue reflexively-agreed objectives. Among crucial issues here are the flanking and supporting measures that are taken by the state; the provision of material and symbolic support; and the extent of any duplication or counteraction by other coordination mechanisms. We can distinguish three aspects of this second set of constraints. First, as both governance and government mechanisms exist on different scales (indeed one of their functions is to bridge scales), success at one scale may well depend on what occurs on other scales. Second, coordination mechanisms may also have different temporal horizons. One function of governance (as of quangos and corporatist arrangements beforehand) is to enable decisions with long-term implications to be divorced from short-term political (notably electoral) calculations. But there may still be disjunctions between the temporalities of different governance and government mechanisms that go beyond issues of sequencing to affect the very viability of heterarchy in the shadow of hierarchy. Third, although governance mechanisms may acquire specific techno-economic, political, and/or ideological functions, the state typically monitors their effects on its

own capacity to secure social cohesion in divided societies. The state reserves to itself the right to open, close, juggle, and re-articulate governance not only in terms of particular functions but also from the viewpoint of partisan and global political advantage.

A complicating factor reinforcing the first and second sets of problems is the 'relativization of scale' (cf. Collinge 1996). This is a new development and so cannot have the same status as the first two sets. But it is nonetheless important today. Whereas the national scale of economic and political organization was dominant during the postwar economic expansion, the current period sees a crisis of the taken-for-grantedness of national economic and political space. This crisis has not led to the emergence of another spatial scale as the predominant economic level (whether global or local, supra-national or regional) around that the remaining scale levels (however many and however identified) can be organized in order to produce a degree of structured coherence. Instead we witness a proliferation of scales, related in tangled hierarchies rather than simply nested, with different temporalities as well as spatialities. This increases the extent of 'unstructured complexity' to which heterarchy is a response; but it also makes it harder for it to succeed as markets and states also face increasing problems. The rediscovery of the local is one manifestation of this but local problems cannot be solved entirely at this level; nor is there some other spatial scale at which meta-governance can be secured so that the local becomes manageable.

The third set is inscribed in the very nature of governance as a process of self-organization. The conditions bearing on governance success also tell us something about those for failure. First, accepting that all efforts at governance are bound to fail because of the incompleteness of the definition of objects of governance and failure to close them off from competing attempts at governance (Malpas and Wickham 1996), one can still usefully distinguish between degrees of success and failure. In this context, governance attempts may fail because of over-simplification of the conditions of action and/or deficient knowledge about the causal relationships that affect the object of governance. This can

be especially problematic when the object of governance is an inherently unstructured but complex system such as the global economy. Second, there may be co-ordination problems on one or more of the interpersonal, inter-organizational, and inter-systemic levels. These levels are often related: thus inter-organizational negotiation often depends on interpersonal trust; and de-centred inter-systemic steering involves the representation of system logics through inter-organizational and/or interpersonal communication. Linked to this is the problematic relationship between those engaged in communication (networking, negotiation, etc.) and those whose interests and identities are being represented. Gaps can open between these groups leading to representational and legitimacy crises and/or to problems in securing compliance. Third, there is the 'governability' problem, i.e., the question of whether the object of governance could ever be manageable, even with adequate knowledge (Mayntz 1993b; Malpas and Wickham 1996). Fourth, there is a problem of governance without government – the inability to manage the repercussions of many devolved decisions. I address this problem in a later section on meta-governance.

Dilemmas of governance

In addition to these general constraints affecting governance and meta-governance, there are specific dilemmas within individual mechanisms. Here I discuss four such dilemmas:

Cooperation vs competition: capitalist economies operate through an unstable mix of cooperation and competition. One horn of the resulting dilemma is how to maintain interpersonal trust, secure generalized compliance with negotiated understandings, reduce noise through open communication, and engage in negative coordination in the face of the many and varied opportunities that exist for short-term self-interested competitive behaviour – behaviour that could soon destroy the basis for continuing partnership. The other horn is that an excessive commitment to cooperation and consensus could block the emergence of creative tensions, conflicts, or efforts at crisis-

resolution that could promote learning and/or learning capacities and thereby enhance adaptability. This horn is especially acute when the environment is turbulent, speedy action is required, incrementalism is inappropriate, and it would take time to build consensus. Such dilemmas have been widely discussed in recent analyses of flexible industrial districts, learning regions, innovative milieux, etc. They also occur politically in the trade-off between partnership and partisanship. For partnerships are typically linked to differential advantages for political parties, tiers of government, and departmental interests as well as to differential economic interests of various kinds. This poses dilemmas both in relation to any given partnership and, even more acutely, in relation to the opportunities that may exist for juggling multiple partnerships to secure partisan advantage.

Openness vs closure: heterarchies operate in complex, often turbulent, environments. They face problems in remaining open to the environment at the same time as securing the closure needed for effective coordination among a limited number of partners. One horn of the resulting dilemma is that closure may lock in members whose exit would be beneficial (e.g., inefficient firms, underemployed workers, sunset sectors) or block recruitment of new social partners (e.g., new firms, marginalized workers, sunrise sectors). The other horn is that openness may discourage partners from entering into long-term commitments and sharing long-term time horizons. This may prompt opportunism in (the potentially self-fulfilling) case that partnerships dissolve or involve high turnover. It is reflected in the choice of maximizing the range of possible actions by expanding relevant bases of membership or favouring the 'small is beautiful' principle for the purpose of focused and timely action; and the choice of variable geometries of action versus fixed spatial boundaries for membership of a governance arrangement. An interesting variant of this latter version of the dilemma is whether to permit transnational partnerships or to insist on sovereignty.

Governability vs flexibility: heterarchy is said to permit longer term strategic guidance (lacking in markets) whilst retaining flexibility (lacking in hierarchies with their rule-governed

procedures). But this is also the site of a dilemma: that between governability (the capacity for guidance) and flexibility (the capacity to adapt to changed circumstances). This assumes several forms. Reducing complexity through operational rules as a precondition for governing a complex world needs to be balanced against the recognition of complexity to mobilize the 'requisite variety' of actors and resources. Avoiding duplication to limit resource costs needs to be balanced against maintaining an adequate repertoire of actions and strategic capacities. A third variant is posed in the choice between exploiting past organizational and inter-organizational learning to standardize around 'best practice' and maintaining adaptability in the face of a turbulent environment by avoiding 'lock-in' to outmoded routines. This last problem is particularly associated with efforts to impose 'best practice' from above rather than encourage diversity and allow for horizontal communication and learning among partnerships.

Accountability vs efficiency: some public-private partnerships are expected to serve the public interest as well as to deliver private benefits. But this blurs the public-private distinction and poses a familiar dilemma in terms of accountability versus efficiency. On the one hand, there are problems about attributing responsibility for decisions and non-decisions (acts of commission or omission) in interdependent networks. These problems are especially acute when partnerships are inter-organizational rather than interpersonal. On the other hand, attempts to establish clear lines of accountability can interfere with the efficient, cooperative pursuit of joint goals. A related dilemma is that public-private arrangements run the risk of allowing the exploitative capture of public resources for private purposes and/or extending the state's reach into the market economy and civil society to serve the interests of the state or governing party. A third version of this dilemma concerns the relative primacy of economic performance and social inclusion – how far the maximand in public-private partnerships is marketized economic performance as opposed to addressing problems of social cohesion.

These dilemmas can be managed collectively in several ways. Among these are the development

of different institutions, apparatuses, or agencies specializing primarily in one or other horn of a dilemma and changing the balance between them through differential allocation of resources, continuing competition for legitimacy in changing circumstances, etc. Likewise, different horns can be handled at different scales. Thus in neo-liberal economies competition is often pursued more vigorously at the national level (privatization, liberalization, de-regulation, etc.) whilst cooperation is pursued more vigorously at the local or regional level (through public-private partnerships) (cf. Gough and Eisenschitz 1996). Different governance arrangements may also be instituted to deal with different temporal horizons. Thus one partnership may have an open structure and long-term horizon, another may be relatively closed and pursue specific tasks or development activities with short-term time horizons.

From governance failure to meta-governance

In discussing ways of handling these dilemmas I have already broached the issue of meta-governance: the 'organization of self-organization'. This idea should not be confused with a super-ordinate level of government to which all governance arrangements are subordinated. It involves instead the design of institutions and generation of visions that can facilitate not only self-organization in different fields but also the relative coherence of the diverse objectives, spatial and temporal horizons, actions, and outcomes of various self-organizing arrangements. Meta-governance has institutional and strategic dimensions. Institutionally, it provides mechanisms for collective learning about the functional linkages and the material interdependencies among different sites and spheres of action. Strategically, it promotes the development of shared visions that might encourage new institutional arrangements and/or new activities to be pursued to supplement and/or complement existing patterns of governance. In both respects it involves the shaping of the context within which heterarchies can be forged rather than developing specific strategies and

initiatives for them. States have a major role here as the primary organizer of the dialogue among policy communities, as an institutional ensemble charged with ensuring some coherence among all subsystems, as the source of a regulatory order in and through which they can pursue their aims, and as the sovereign power responsible 'in the last resort' for compensatory action where other subsystems fail (e.g. where markets, unions, or the science policy community have failed). This involves almost permanent institutional and organizational innovation in order to maintain the very possibility (however remote) of sustained economic growth.

Meta-governance does not amount to the installation of a monolithic mode of governance. Rather, it involves the management of complexity and plurality. Thus markets, hierarchies, and heterarchies still exist; but they operate in a context of 'negotiated decision-making'. Thus, on the one hand, market competition will be balanced by cooperation, the invisible hand will be combined with a visible handshake. On the other hand, the state is no longer the sovereign authority. It becomes but one participant among others in the pluralistic guidance system and contributes its own distinctive resources to the negotiation process. As the range of networks, partnerships, and other models of economic and political governance expand, official apparatuses remain at best *primus inter pares*. For, although public money and law would still be important in underpinning their operation, other resources (such as private money, knowledge, or expertise) would also be critical to their success. The state's involvement would become less hierarchical, less centralized, and less *dirigiste* in character. The exchange of information and moral suasion become key sources of legitimation and the state's influence depends as much on its role as a prime source and mediator of collective intelligence as on its command over economic resources or legitimate coercion (cf. Willke 1992).

In exercising this meta-governance role, the state provides the ground rules for governance, ensures the compatibility of different governance mechanisms and regimes, deploys a relative monopoly of organizational intelligence and information with which to shape cognitive expectations, acts as a 'court of appeal' for disputes

arising within and over governance, serves to re-balance power differentials by strengthening weaker parties or systems in the interests of system integration and/or social cohesion, etc.. This emerging meta-governance role means that networking, negotiation, noise reduction, and negative coordination take place 'in the shadow of hierarchy' (Scharpf 1994: 40). The need for such a role is especially acute in the light of the wide dispersion of governance mechanisms and the corresponding need to build appropriate macro-organizational capacities to address far-reaching inter-organizational changes without undermining the basic coherence and integrity of the (national) state. This role tends to fall to the state because of its heightened paradoxical position as an institutional subsystem that is simultaneously merely part of a wider, more complex society (and thus unable to control the latter from above) and also a part normatively charged (notably in the last resort) with securing the institutional integration and social cohesion of that society (Jessop 1990).

Concluding remarks

In conclusion I want to suggest that markets, states, and governance all fail. This is not surprising because failure is a central feature of all social relations. For 'there is no such thing as complete or total control of an object or set of objects – governance is necessarily incomplete and as a necessary consequence must always fail' (Malpas and Wickham 1995: 40). Given the growing structural complexity and opacity of the social world, indeed, failure becomes the most likely outcome of most attempts to govern it with reference to multiple objectives over extended spatial and temporal horizons – whether through markets, states, partnerships, or some other mechanism.

This is often recognized. However, whilst failure in the other two modes of coordination is regarded as inevitable, in the preferred mode of coordination it is typically seen as exceptional and corrigible. For example, for liberals, although the state is prone to failure, a turn to the market will solve the problem. If the market fails, however, it can be improved. Conversely, for statist, the

response to market failure is government. If government fails, however, then it should be improved. This polarization is reflected both in the succession of governments and in policy cycles within governments in which different modes of policy-making succeed each other as the difficulties of each become more evident.

If we accept the incompleteness of attempts at coordination (whether through the market, the state, or heterarchy) as inevitable, then it is necessary to adopt a satisficing approach to these attempts. This in turn has three key dimensions: a self-reflexive orientation to what will prove satisfactory in the case of failure, a self-reflexive cultivation of a repertoire (requisite variety) of responses so that strategies and tactics can be combined to reduce the likelihood of failure and to alter their balance in the face of failure, and a self-reflexive 'irony' in the sense that participants must recognize the likelihood of failure but proceed as if success were possible. Perhaps the supreme irony in this context is that the need for irony holds not only for individual governance mechanisms but also for the commitment to meta-governance itself.

References

- Capello, R. (1996). 'Industrial Enterprises and Economic Space: the Network Paradigm', *European Planning Studies*, 4 (4), 485-498.
- Chesnais, F. (1987). 'Science, Technology and Competitiveness', *STI Review*, 1, 85-129.
- Collinge, C.J. (1996). *Spatial Articulation of the State: Reworking Social Relations and Social Regulation Theory*. Birmingham: Centre for Urban and Regional Studies.
- Coulson, A. (1997). 'Transaction Cost Economics' and its Implications for Local Governance', *Local Government Studies*, 23 (1), 107-113.
- Dyson, K. (1980). *The State Tradition in Western Europe*. Oxford: Martin Robertson.
- Elechedus, M. (1990). 'The Temporalities of Exchange: the Case of Self-Organization for Societal Guidance', in B. Marin, ed., *Generalized Political Exchange: Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Boulder: Westview, 192-216.
- Glasgow, M. and Willke, H., eds. (1987). *Dezentrale Gesellschaftssteuerung: Probleme der Integration polyzentristischer Gesellschaft*. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Gough, J. and Eisenschitz, A. (1996). 'The Modernization of Britain and Local Economic Policy: Promise and Contradictions', *Environment and Planning D: Society and Space*, 14, 203-219.
- Grabher, G. (1994). *Lob der Verschwendung. Redundanz in der Regionalentwicklung: ein socioökonomisches Plädoyer*. Berlin: Edition Sigma.
- Hastings, A. (1996). 'Unravelling the Process of 'Partnership' in Urban Regeneration Policy', *Urban Studies*, 33 (2), 253-268.
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*. Cambridge: Polity.
- Jessop, B. (1993). 'Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy', *Studies in Political Economy*, 40, 7-39.
- Jessop, B. (1995). 'Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganization? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa', in F. Deppe and W. Burkhardt, eds., *Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven*. Marburg an der Lahn: FEG Studie Nr. 5, 9-48.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power: Two Essays*. Chichester: John Wiley.
- Luhmann, N. (1992). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Malpas, J. and Wickham, G. (1995). 'Governance and Failure: on the Limits of Sociology', *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 31 (3), 37-50.
- Mayntz, R. (1993a). 'Modernization and the Logic of Interorganizational Networks', in J. Child, M. Crozier, R. Mayntz et al., *Societal Change between Market and Organization*. Aldershot: Avebury, 3-18.
- Mayntz, R. (1993b). 'Governing Failures and the Problem of Governability: some Comments on a Theoretical Paradigm', in J. Kooiman, ed., *Modern Governance: new Government-Society Interactions*. London: SAGE, 9-20.
- Messner, D. (1996). *Die Netzwerkgesellschaft*, Köln: Weltforum Verlag.
- Mitchell, W.C. and Simmons, R.T. (1994). *Beyond Politics: Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*. Boulder: Westview.
- Nielsen, K. and Pedersen, O.K. (1993). 'The Negotiated Economy: General Features and Theoretical Perspectives', in J. Hausner, B. Jessop, and K. Nielsen, eds., *Institutional Frameworks of Market Economies*. Aldershot: Avebury, 89-112.
- Offe, C. (1975). 'The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation', in L.N. Lindberg et al., eds., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington: D.C. Heath, 125-144.

Rosenau, J.N. and Czempiel, E.-O. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Scharpf, F.W. (1993). 'Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen', in A. Héritier, ed., *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutsche Verlag.

Scharpf, F.W. (1994). 'Games Real Actors could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations', *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1), 27-53.

Willke, H. (1992). *Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

Narodziny współzarządzania i czynniki ryzyka jego niepowodzenia. Przykład rozwoju ekonomicznego

W artykule omówiono zagadnienie znaczenia rynków, państw i partnerstw w sferze koordynacji gospodarczej oraz niepowodzeń związanych z ich stosowaniem. W jego pierwszej części podjęto próbę wyjaśnienia zjawiska narastającego zainteresowania paradygmatem współzarządzania przez odwołanie się do ostatnich prac poświęconych temu zagadnieniu. W części drugiej postawiono pytanie o to, czy wzrost zainteresowania tym paradygmatem może odzwierciedlać fundamentalne zmiany społeczne i ekonomiczne czyniące tym samym zainteresowanie to zjawiskiem trwałym, czy też wiąże się on z cyklicznie zachodzącymi zmianami w sposobach koordynacji. Logikę „samoorganizującego się współzarządzania” i jej odrębności względem anarchicznej koordynacji *ex post*, właściwej dla wymiany rynkowej, oraz imperatywnej *ex ante* koordynacji hierarchicznej omówiono w kolejnej części artykułu. Przedstawiono tu także wstępne przemyślenia na temat natury, form i logiki „niepowodzeń współzarządzania”. W ostatniej części artykułu podjęto zagadnienia wzrastającej roli meta-współzarządzania, np. zarządzania różnymi sposobami koordynacji.

Słowa kluczowe: współzarządzanie, rynek, państwo, hierarchia, partnerstwo, koordynacja, samoorganizacja, sterowanie, meta-współzarządzanie.

Wywiady

O konkurencyjności Europy różnych prędkości i Europejskiej Inicjatywie Obywatelskiej

Rozmowa z Małgorzatą Handzlik, posłanką do Parlamentu Europejskiego*

Marek Benio: Czy skupianie wysiłków Komisji i Parlamentu na poprawie konkurencyjności na rynku wewnętrznym nie osłabia konkurencyjnej pozycji całej Unii (i jej poszczególnych państw członkowskich) w gospodarce światowej? Na przykład, czy zakaz wspierania przedsiębiorstw ze środków publicznych nie prowadzi do osłabienia gospodarki UE? Chiny, USA, Australia nie przejmują się i wspierają ze środków publicznych te ze swoich przedsiębiorstw, które są najbardziej konkurencyjne na świecie.

Małgorzata Handzlik: Przepisy dotyczące pomocy przyznawanej przez państwa nie ograniczają się do stwierdzenia, że jest ona bezwarunkowo zakazana. Traktat określa przecież sytuacje, w których pomoc ze strony państwa może zostać uznana za zgodną z zasadami rynku wewnętrznego, jak choćby w przypadkach, kiedy konieczne jest wsparcie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, a także, gdy pomoc ma na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce kraju członkowskiego, jak i w kilku innych przypadkach. Tak więc w pewnych sytuacjach to dopuszczalny instrument, ale nie przeceniałabym go.

Zadane przez pana pytanie jest wieloaspektowe, dotyka wielu kwestii. Konkurencyjność Unii Europejskiej nie jest bowiem bezwzględnie zależna od pomocy państwowej, którą postrzegają się ją jako pewną ostateczność. W moim przekonaniu

o konkurencyjności świadczy kondycja firm, a przede wszystkim ich innowacyjność, kondycja społeczeństwa, sytuacja na rynku pracy. Państwa UE nie wypadają pod tym względem źle, choć sporo jest jeszcze do zrobienia. Oczywiście w samej Unii są kraje mniej i bardziej konkurencyjne. Jak wskazuje najnowszy raport Światowego Forum Ekonomicznego, w czołówce mamy Szwecję, Finlandię i Danię, a na końcu listy plasują się m.in.: Grecja, Rumunia i Bułgaria.

M.B.: Kiedy gospodarka jest konkurencyjna?

M.H.: Wówczas, gdy gospodarka zapewnia wysokie standardy życia i umożliwia wszystkim obywatelom korzystanie z wysokiego poziomu dobrobytu. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Światowe Forum Ekonomiczne UE wypada w wielu obszarach, szczególnie jeżeli chodzi o politykę spójności, lepiej niż Stany Zjednoczone, Japonia czy Kanada. Jednak brakuje nam trwałego mądrego wzrostu (*smart growth*), a on wiąże się z innowacją, tworzeniem miejsc pracy, rozwojem bazującym na wiedzy.

Bardzo ważny jest fakt, że zdajemy sobie sprawę z naszych słabości. Dzięki temu Unii szybko uda się stać bardziej konkurencyjną. Ogromna część funduszy przeznaczona zostanie w perspektywie finansowej 2014–2020 właśnie na innowacje. Firmy będą do nich zachęcane. Przewidziano odrębne środki na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), które są filarem naszej europejskiej gospodarki. Przykładowo, nowy program ramowy dla badaczy, naukowców i przedsiębiorców Horyzont 2020 dysponuje pulą 70 mld euro na badania i wspieranie innowacyjnego potencjału Europy.

* Wywiad przygotowany w ramach projektu badawczego finansowanego przez NCN pt. „Zastosowanie interaktywnych metod rządzenia w kształtowaniu polityki społecznej” nr UMO-2011/03/B/HS5/00899.

Drugim programem dedykowanym już wyłącznie zwiększaniu konkurencyjności europejskich MŚP jest COSME – UE przeznacza na niego 2,3 mld euro. Program ten ma na celu ułatwienie MŚP dostępu do finansowania, stworzenie przyjaznego środowiska dla przedsiębiorczości, podnoszenie zrównoważonej konkurencyjności w sektorze MŚP oraz wsparcie internacjonalizacji sektora.

Dla nas szczególnie dobrą wiadomością jest to, że Polska utrzymuje pozycję największego unijnego odbiorcy finansowania. To oznacza, że w latach 2014–2020 otrzymamy najwięcej dofinansowania ze wszystkich krajów członkowskich UE – ponad 105,8 mld euro.

M.B.: Unia Europejska jest pełna podziałów: stare kraje, nowe kraje, jeszcze nowsze, część państw objęta wspólną walutą, część z własną z wyboru, a część z powodu niespełniania kryteriów. Podziały polityczne i narodowe, które zupełnie nie pokrywają się ze sobą. Czy to sprzyja integracji, czy ją hamuje?

M.H.: W Parlamencie Europejskim w Brukseli znajduje się piękna instalacja zatytułowana: „Zjednoczeni w różnorodności”. To hasło świetnie oddaje wyjątkowość Unii. Mimo różnic jesteśmy w stanie ze sobą współpracować dla osiągnięcia wyższego celu, jakim jest stały wzrost gospodarczy w Europie i dobrobyt dla wszystkich Europejczyków. Wiemy, że ten cel nie został jeszcze osiągnięty, są państwa mniej i bardziej zamożne, mniej i bardziej stabilne gospodarczo, ale nie jest to spowodowane funkcjonowaniem samej Unii, lecz wynika z uwarunkowań gospodarczych jej poszczególnych członków. Zgadza się, że tempo i stopień integracji w UE są zróżnicowane i tutaj na pewno znaczenie ma też kwestia waluty. Jeżeli część krajów pozostaje poza strefą euro, to oczywiście te różnice są bardziej widoczne. Państwa, które posługują się wspólnym pieniądzem, są bardziej zintegrowane, mogą szybciej rozwijać się gospodarczo.

M.B.: Wspólna waluta ma swoje plusy, ale też i minusy. Czy kryzys nie pokazał więcej minusów?

M.H.: Z jednej strony okazało się, że absolutnie konieczna jest głębsza integracja, z drugiej – waluta euro przetrwała ten wstrząs, a kraje, które potrzebowały pomocy unijnej, jak choćby

Hiszpania, już zaczynają – mówiąc kolokwialnie – stawać na własne nogi. Siłą Unii jest to, że identyfikuje problem i stawia mu czoło. Wbrew prognozom wielu specjalistów nie doszło do upadku strefy euro, a z kryzysu wyszliśmy silniejsi. Europejski system nadzoru bankowego z trzema organami, wiele nowych przepisów mających zapewnić sprawne działanie systemu finansowego to przykłady działań już podjętych, korygujących błędy w funkcjonowaniu wspólnej waluty, aby stała się ona jeszcze silniejsza.

M.B.: Czy i do jakiego stopnia w polityce rynku wewnętrznego UE stosowana jest interaktywna metoda rządzenia? Czy istnieje i jak funkcjonuje system konsultacji społecznych na tak wielką skalę? Czy inicjatywa legislacyjna na poziomie UE może wyjść od obywateli – na wzór społecznego projektu ustawy w Polsce?

M.H.: System konsultacji społecznych nie tylko istnieje i funkcjonuje, lecz jest także podstawą do opracowania aktów prawnych. Konsultowanie planowanych przepisów to integralna część każdego działania Komisji Europejskiej, bo właśnie ta instytucja odpowiada za organizację konsultacji. Wszystkie ogłaszane są na stronie Komisji z dużym wyprzedzeniem, a mogą w nich brać udział obywatele, przedsiębiorcy, konsumenci, po prostu wszyscy zainteresowani danym tematem. W tym roku będą na przykład prowadzone konsultacje na temat przyszłości małych i średnich firm, strategii dotyczącej społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, dyrektywy o agentach handlowych i wiele innych. Widać więc, że konsultacje organizowane są na dużą skalę. Pewną słabością, na którą przy każdej okazji zwracam uwagę Komisji Europejskiej, jest fakt, że często prowadzi się je nie we wszystkich językach unijnych. Niemniej jednak konsultacje publiczne są ogromnie ważnym narzędziem w UE, dzięki któremu wszyscy Europejczycy mogą mieć wpływ na kształtowanie unijnego prawa.

M.B.: A czy poza konsultacjami społecznymi istnieje obywatelska inicjatywa ustawodawcza na poziomie unijnym?

M.H.: Ważnym instrumentem jest Europejska Inicjatywa Obywatelska (EIO), która funkcjonuje od 1 kwietnia 2010 r. Decyzje, które codziennie zapadają na unijnym szczeblu, dotyczą ponad 500 mln ludzi – tyłu właśnie

mieszkańców liczą już kraje Unii Europejskiej. Do tej pory obywatele państw członkowskich nie mieli możliwości bezpośredniego udziału w tworzeniu unijnych aktów prawnych. Dzięki przepisom wprowadzającym zupełnie nowe narzędzie – wspomnianą Europejską Inicjatywę Obywatelską – obywatele będą mogli w sposób bezpośredni uczestniczyć w procesie kształtowania prawa UE.

EIO to jeden z najbardziej ambitnych projektów unijnych i pierwszy, który łączy wszystkie kraje Unii, umożliwiając jej obywatelom wspólne działania. Idea jest prosta. Milion obywateli z co najmniej siedmiu krajów członkowskich ma możliwość wezwania Komisji Europejskiej do zaproponowania konkretnych przepisów, oczywiście w dziedzinach jej kompetencji (czyli m.in. środowiska, transportu czy zdrowia publicznego). Na początku liczba ta może się wydawać duża, w rzeczywistości jednak oznacza tylko 0,2% mieszkańców państw UE. Co więcej, na zebranie takiej liczby podpisów poparcia jest cały rok.

Europejska Inicjatywa Obywatelska to pierwszy tego typu instrument na poziomie ponadnarodowym, który pozwala obywatelom na

bezpośrednie przedstawienie Brukseli własnych propozycji w ważnych dla nich sprawach. Zgłoszenie projektu wymaga założenia komitetu obywatelskiego, a sama procedura – spełnienia kilku warunków, zdecydowanie jednak zachęcam do zapoznania się ze szczegółowymi informacjami, dostępnymi m.in. na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego. Natomiast samo udzielenie poparcia już istniejącej inicjatywie jest dużo prostsze i zabiera tylko chwilę – wystarczy wypełnić odpowiedni formularz i przekazać go organizatorom; można również wypełnić go przez Internet. Należy jednak pamiętać, że podpis wolno złożyć tylko raz.

Mam nadzieję, że obywatele UE, a szczególnie ludzie młodzi, z entuzjazmem przyjmą to nowe narzędzie umożliwiające wpływanie na legislację tworzoną w Brukseli. Życzyłabym sobie, by Europejska Inicjatywa Obywatelska spowodowała nie tylko ożywioną debatę na temat roli społeczeństwa obywatelskiego w historii integracji UE, lecz z czasem stała się realnym narzędziem służącym jej mieszkańcom w tworzeniu przepisów prawnych, które przecież wpływają na najważniejsze dziedziny naszego życia.

M.B.: Dziękuję za rozmowę.

Recenzje

Andrzej K. Koźmiński, *Ograniczone przywództwo. Studium empiryczne*, Poltext, Warszawa 2013, 258 s.

Książka profesora Andrzeja K. Koźmińskiego na temat przywództwa jest na półkach księgarskich. Czekałam na tę publikację, gdyż podzielałam fascynację Autora przywództwem. Jak sam twierdził, pracując jeszcze nad swoim studium empirycznym, książka rzuca nowe światło na to ciekawe zjawisko.

Przywództwo ma wiele wymiarów, jest determinowane z różnych stron. Zrozumiałe więc, że interesują się nim i piszą o nim niemal wszyscy, od naukowców różnych dyscyplin przez polityków, praktyków biznesu aż po publicystów i dziennikarzy. Ale szczególnie ciekawe jest spojrzenie socjologa. Przywództwo ujawnia się przecież w grupie, w zespole, mniejszym lub większym, a więc w społeczeństwie. Żeby zrozumieć zatem, jakie mechanizmy działają w procesie przywództwa, użyć trzeba wiedzy i języka socjologii, sięgnąć głębiej pod powierzchnię tego, co widać na zewnątrz.

Autor książki, profesor Andrzej K. Koźmiński, jest nie tylko socjologiem, ale i ekonomistą, któremu, jak sam mówi, „wypadło zmagać się osobiście z wyzwaniem przywództwa” (s. 13). Z tym większym zainteresowaniem sięgam po jego książkę, spodziewając się, że będzie to nie tylko spojrzenie badacza z zewnątrz, lecz także spojrzenie praktyka od wewnątrz.

„Próba uchylenia rąbka tajemnicy, którą owiany jest temat przywództwa” poprzez sięgnięcie do „zbiorowej mądrości kilkudziesięciu praktykujących przywódców – wybitnych kobiet i mężczyzn, którym w różnym stopniu udawało i udaje się odgrywać różnorodne role przywódcze we współczesnych polskich warunkach” (s. 14), jest więc ciekawa i dość nowatorska. Bo choć na temat przywództwa napisano tysiące książek, to kontekst polski można znaleźć sporadycznie (np.

A. Drzewiecki, D. Chełmiński, E. Kubica, *Dobre przywództwo. Najlepsze praktyki polskich liderów biznesu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011).

Pytania, jakie Autor zadaje swoim rozmówcom, zakreślają obszar jego zainteresowania przywództwem. „Jaka jest sprawozdawcza definicja przywództwa, czyli jego pojmowanie przez samych praktykujących przywódców?” (s. 17) Wychodząc z założenia, że przywództwo jest źródłem władzy nad innymi, pyta: „Skąd bierze się taka władza, jakie są jej źródła, jaka jest jej dynamika, w jaki sposób kumuluje się i zanika?” (s. 17) Jaka jest motywacja ludzi, którzy podejmują się ról przywódczych? Jaka jest relacja między przywództwem a zwykłym zarządzaniem? Jaka jest rola przywódców w kontaktach z zespołami bezpośrednich współpracowników i jakie są relacje panujące w tych zespołach? I wreszcie pytania o aspekt moralny przywództwa: „Po co, w imię czego przywódca krzywdzi jednostki i grupy ludzkie, albo przynajmniej narusza ich interesy? Jak wysoka jest cena, którą inni płacą za sukces przywódcy i którą płaci on sam? Czy sukces wart jest tej ceny?” (s. 24) „Czy przywódcą trzeba się urodzić? Czy przywództwa można się nauczyć? Czy i jak można rozwijać kompetencje przywódcze?” (s. 26).

Autor przytacza odpowiedzi wszystkich rozmówców, a następnie je analizuje i interpretuje. Rzetelnie ujawnia słabe strony zastosowanej metody badawczej, a w szczególności brak reprezentatywności oraz subiektywizm. Formułuje jednak pewne uogólnienia, na przykład proponuje typologię przywództwa, sposób pomiaru jego siły i oceny kompetencji przywódczych. Na koniec formułuje **koncepcję ograniczonego przywództwa**, która „dostarcza wyjaśnień za-

równie samego zjawiska ograniczenia przywództwa, jak i dynamiki przewycięzania ograniczeń przez liderów” (s. 211). Według tej koncepcji przywództwo to nieustanna walka o autonomię i przewycięzanie ograniczeń.

Śledzę myśli Autora, mając za sobą ponad dwadzieścia lat praktyki przewodzenia dużym zespołom ludzkim w specyficznym okresie zmian, jakie wywołała transformacja polskiej gospodarki. Nie sposób więc uniknąć odniesień do osobistych doświadczeń i przemyśleń na ten temat. I pierwsza refleksja jest taka, że przywództwo to nie jest zjawisko, które po prostu istnieje, ma określone cechy, elementy, strukturę, które można opisać i powielać, przywództwo to unikalny proces, który się dzieje i który ma początek i koniec. Proces ujawniający się w pracy zespołowej, w której jednostka wywiera wpływ na innych, aby wspólnie zrealizować jakiś cel. Wpływ w najszerszym tego słowa znaczeniu, począwszy od oddziaływania na kogoś przykładem i perswazją, a skończywszy na nacisku skutkującym zmianą decyzji.

Przywództwo jest więc swoistą relacją, jaka zawiązuje się między liderem a członkami zespołu i grupy. Relacją, którą konstytuują utożsamienie się z celem prezentowanym przez lidera i wiara w to, że właśnie z tym liderem cel ten może się urzeczywistnić. Nie sposób więc poszukiwać prawdy o przywództwie, koncentrując się tylko na liderze. On i jego zwolennicy są bowiem dwiema stronami tej samej monety.

Początkiem procesu przywództwa jest sformułowanie celu, czasem nazywanego wizją, który stanowi opis przyszłości, pociągający nie tylko dla jej autora, ale i dla innych ludzi. Wyraża często nieuświadomiane marzenia, nadaje poczucie sensu, inspiruje, dotyka emocji. Pięknie opisał to Joseph Campbell: „To, co wydobywa na wierzch wizjoner, tkwi jakoś w każdym i tylko czeka na ujawnienie. Więc gdy człowiek słyzy opowieść takiego wizjonera, reaguje: właśnie, przecież to jest o mnie! Zawsze chciałem to wypowiedzieć, ale nie potrafiłem. Musi zaistnieć dialog, wzajemne oddziaływanie między wizjonerem a wspólnotą. Jeśli wizjoner widzi rzeczy, o których jego społeczność nie chce słyszeć, staje się po prostu nieskuteczny. Ludzie takiego prozaka często wypędzają”.

Trafienie wizji na podatny grunt rozpoczyna rozwój procesu przywództwa. Kandydat na przywódcę musi jednak niemal każdym słowem i każdym gestem, każdego dnia i w każdej sytuacji zdobywać zaufanie, wzbudzać wiarę, że jest zdolny znaleźć drogę i sposób, aby urzeczywistnić przedstawioną wizję. W procesie budowy zaufania ważne jest przekonanie zwolenników o swoich kompetencjach (umiem to zrobić), o swojej autonomii (mogę to zrobić) i o umiejętności pokonywania ograniczeń (jestem zdeterminowany). Zaufania nie można zadeklarować. Zaufanie trzeba budować. Dopiero zdobycie zaufania pozwala wpływać na innych. Wpływać, czyli nieustannie utrzymywać, a nawet zwiększać wiarę podwładnych w ich własne możliwości (motywować) i utwierdzać w przekonaniu dobrze obranego kursu (nadawać sens). Proces przywództwa to proces rozwoju lidera i proces rozwoju podwładnych, rozwoju relacji między nimi opartych na niezachwianym zaufaniu. Zwieńczeniem jest osiągnięcie celu. To jest koniec przywództwa w sensie symbolicznym. Może to być też koniec przywództwa w sensie faktycznym, kiedy lider w poczuciu spełnienia nie formułuje nowych wyzwań i przekazuje pałeczkę następcom. Może być też początkiem schyłku samego lidera, który nie formułując nowych wyzwań i celów, uporczywie pozostaje w swojej roli i nieuchronnie traci autorytet oraz wpływ na innych.

Tak jak nieustannie „staje się społeczeństwo” (zob. P. Sztompka), tak przedstawiony proces w skrócie obrazuje **stawanie się przywódcy**. Mają znaczenie jego cechy osobowościowe (wrodzone), umiejętności (nabyte), inteligencja emocjonalna, zachowanie względem ludzi w różnych sytuacjach, przypadek i wiele jeszcze innych czynników.

Ich wpływ opisują przekonująco różne teorie przywództwa, które rozwinęły się w ostatnim stuleciu. Wspomina o nich także Autor w omawianej książce. Ich znajomość nie gwarantuje wprawdzie bycia przywódcą, ale może bardzo pomóc w procesie stawania się nim. Dlatego, o ile podzielałam poglądy Autora, że nie ma „jakiegoś ogólnego modelu przywództwa, który dałoby się skodyfikować” (s. 13), o tyle wbrew jego twierdzeniu, że nie da się wykładać przywództwa na uczelniach (s. 13), wierzę głęboko,

iż rozmowa o przywództwie na uczelni ma sens. Utwierdza mnie w tym co roku zainteresowanie studentów różnych dyscyplin zajęciami poświęconymi dyskusji nad przywództwem, a jeszcze bardziej późniejsze wiadomości od uczestników tych zajęć o tym, jak w różnych sytuacjach życiowych znaleźli rozwiązania, przywołując refleksje z tych zajęć.

Znamienne, że badani przez Autora przywódcy „niewiele mówią o ‘zużywaniu się’ liderów i o schyłkowych fazach przywództwa. Moi respondenci – twierdzi Autor – wydają się przekonani o jego trwałości. Tylko jedna z osób zwraca uwagę, że *Przywództwo w biznesie, w przeciwieństwie do przywództwa w polityce, nie zawsze prowadzi do klęski. W polityce natomiast zawsze jest klęska. Gorzko...*” (s. 131).

Przyjęta przez Andrzeja K. Koźmińskiego metoda wywiadów z liderami w centrum zainteresowania postawiła ich samych. Przynosi więc ciekawą obserwację tylko jednej strony przywództwa. Szkoda, że Autor nie zadał pytania o wizję, o cel, jaki liderom przyświecał, gdy z takim uporem zabiegali o poparcie innych, o autonomię, walczyli z ograniczeniami. Czuję, że gorczy przywództwa, którą Autor odkrywa w wielu wypowiedziach, ma swe źródło właśnie w „puśnym” odgrywaniu ról przywódczych.

Nie bez powodu wielu teoretyków i badaczy przywództwa już w ubiegłym wieku zaczęło odróżniać przywódców mianowanych (*assigned*)

od przywódców wyłonionych (*emerged*). Pierwsi odgrywają role przywódcze na skutek objęcia formalnej funkcji w organizacji (publicznej bądź prywatnej), nie zawsze mając coś do zaoferowania organizacjom i ludziom, którym przewodzą. Nie zawsze stają się zatem prawdziwymi przywódcami. Drudzy natomiast niezależnie od tytułu i zajmowanego miejsca w organizacji zaczynają odgrywać wpływową rolę w grupie, co zawdzięczają swoim ideom, zachowaniu i utożsamieniu się z zespołem. Dlatego być może konstatacją Autora jest teoria, że przywództwo to walka o autonomię i przewyższanie ograniczeń. Tymczasem walka o autonomię i przewyższanie ograniczeń to tylko narzędzia w rękach przywódców zmierzających do urzeczywistnienia swoich wizji.

Lektura książki A.K. Koźmińskiego nie jest łatwa. Pomiędzy licznymi cytatami i odwołaniami do innych autorów, przeplatany ich interpretacją, szukać trzeba wniosków, często kontrowersyjnych, które czytelnika, szczególnie z jakimś własnym doświadczeniem przywódczym, z pewnością silnie zainspirują do własnych refleksji. Dla czytelnika nieznającego odniesień we własnej roli przywódczej będzie to z pewnością ciekawe spotkanie ze znanymi współczesnymi postaciami, które dzięki rozmowie z Autorem ujawniają swoje często bardzo intymne poglądy na temat relacji z innymi ludźmi. Dlatego warto ją przeczytać.

Maria Wiśniewska

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 2014 wynosi 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana roczna opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku to 20 zł brutto). 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 infolinią pod numerem: 801 800 803 lub 22 693 7000. Koszt połączenia wg taryfy operatora.