



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE PUBLIC GOVERNANCE

2 (28) / 2014



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

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

Redaktorzy tematyczni:

dr hab. *Marek Ćwiklicki*, prof. UEK – nauki o zarządzaniu
dr hab. *Łukasz Mamica* – ekonomia
dr hab. *Stanisław Mazur*, prof. UEK – nauki polityczne
dr *Marcin Zawicki* – nauki o polityce publicznej

Redaktor statystyczny: dr hab. *Andrzej Sokolowski*, prof. UEK

Dział Wywiady: dr *Marek Benio*

Redaktor językowy: *Dorota Kassjanowicz*

Sekretarz: *Anna Chrabąszcz*

Koordinator baz danych: *Jadwiga Pieronkiewicz-Kowalska*

Redaktor on-line: *Marcin Kukielka*

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. Gavriltea* (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 Gavriltea*,
Anna Giza-Poleszczuk, *Stanisława Golinowska*, *Krzysztof Górlach*, *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, 2014

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: BookPress.eu, Olsztyn

Nakład: 300 egz.

Spis treści

<i>Paweł Białynicki-Birula</i> Społeczny kontekst poznania i wiedzy	5
<i>Tomasz Grzegorz Grosse</i> Geoekonomia jako paradygmat zarządzania rozwojem – przykład Chin	15
<i>Seweryn Krupnik, Konrad Turek</i> Using Pragmatic Grounded Theory in the evaluation of public policies	32
<i>Monika Murzyn-Kupisz</i> Społeczno-ekonomiczne oddziaływanie muzeów	49
<i>Piotr Koryś, Cezary Trutkowski</i> Nie jest tak dobrze czy nie jest tak źle? Zmiany poziomu percepcji korupcji w Polsce w świetle badań społecznych	63
Wybór tekstów klasycznych	
<i>James G. March, Johan P. Olsen</i> Logika stosowności	84
Wywiady	
O lobbingu, jego złej prasie i nieocenionych korzyściach dla dobrego rządzenia Wywiad z Bartoszem Kwiatkowskim z CEC Government Relations	106

Contents

<i>Paweł Białynicki-Birula</i> The social context of knowledge and cognition	5
<i>Tomasz Grzegorz Grosse</i> Goeconomics as a paradigm of development management – the example of China.	15
<i>Seweryn Krupnik, Konrad Turek</i> Using Pragmatic Grounded Theory in the evaluation of public policies.	32
<i>Monika Murzyn-Kupisz</i> Socio-economic impact of museums	49
<i>Piotr Koryś, Cezary Trutkowski</i> Is it not too bad or not too good? Changes in the perception of the prevalence of corruption in Poland in the light of social studies	63
Selection of classic texts	
<i>James G. March, Johan P. Olsen</i> The logic of appropriateness	84
Interviews	
About lobbying, its bad reputation and invaluable benefits for good governance. An interview with Bartosz Kwiatkowski of CEC Government Relations	106

Paweł Białynicki-Birula

Społeczny kontekst poznania i wiedzy

Artykuł dotyczy kwestii wiedzy w aspekcie uwarunkowań ludzkiego poznania. Zasadniczy cel stanowi określenie desygnatu pojęcia „wiedzy społecznej” oraz sposobów jej kategoryzacji. Przedstawione zostały kluczowe zagadnienia wiążące się z poznaniem, zarówno na poziomie jednostkowym, jak i zbiorowym. Przedyskutowano dylematy wiążące się z naturą ludzkiego poznania w ostatecznym rachunku rzutującym na charakter i kształt społecznej wiedzy. W konkluzji stwierdzono, że jest ona relatywizowana do właściwych człowiekowi warunków poznania, a każdy rodzaj wiedzy, włączając w to naukową, rozwija się w stałym *inunctim* ze swoim środowiskiem społecznym.

Słowa kluczowe: epistemologia, etnometodologia, poznanie, socjologia wiedzy, wiedza społeczna, wiedza potoczna.

1. Wstęp

W publicznym dyskursie często czynione są odwołania do pojęcia „wiedzy społecznej” jako terminu o ugruntowanym zakresie znaczeniowym. Jednocześnie można zauważyć rozdźwięk między różnymi sposobami jego konceptualizacji. Zaznaczają się w tym względzie dwa zasadniczo rozbieżne stanowiska. Pierwsze utożsamia wiedzę społeczną z teorią dotyczącą życia zbiorowego, stanowiąc wyraz naukowego podejścia do procesów społecznych. Wiąże się ono ze spoglądaniem na świat społeczny przez pryzmat określonych ram teoretycznych umożliwiających zebranie na jego temat usystematyzowanej wiedzy. Z kolei drugie podejście utożsamia ją z pozanaukowymi źródłami poznania, w tym m.in. wiedzą potoczną (praktyczną) nabywaną przez człowieka w procesie socjalizacji, umożliwiającymi efektywne funkcjonowanie w życiu społecznym.

Zarysowana dychotomia może budzić konsternację z uwagi na fakt, że współcześnie pojęcie wiedzy powszechnie łączy się z działalnością *stricte* naukową, nierzadko traktując ją jako wyłączone źródło wiedzy *par excellence*. Wydawać by się zatem mogło, że nie ma uzasadnienia

dla równorzędnego traktowania wiedzy pochodzącej z pozanaukowych źródeł poznania. Tymczasem na gruncie społecznym takie podejście okazuje się uzasadnione z dwóch zasadniczych powodów: 1) specyficznej natury świata społecznego oraz 2) inherentnych relacji między nim a poznaniem naukowym.

Artykuł dotyczy kwestii wiedzy w aspekcie uwarunkowań ludzkiego poznania. Zasadniczy cel stanowi określenie desygnatu pojęcia wiedzy społecznej oraz sposobów jej kategoryzacji. Powstał z inspiracji i zarazem w reakcji na artykuł profesora Jerzego Hausnera (2012) na temat tworzenia i rodzajów wiedzy społecznej, opublikowanego w pierwszym tomie prac „Koła Krakowskiego”. Wiedza społeczna została ujęta tam wąsko i w zasadzie utożsamiona z zaawansowaną teorią (społeczną). Natomiast w niniejszym tekście podjęto próbę kompleksowej rekonstrukcji omawianego pojęcia. Chodziło o odzwierciedlenie jego rzeczywistej natury wraz z ukazaniem relacji łączących sferę potoczną z refleksją naukową.

2. Społeczny charakter ludzkiej wiedzy

W rozważaniach dotyczących wiedzy społecznej przede wszystkim należy wyjść od zagadnienia wiedzy jako takiej. W powszechnym rozumieniu wiąże się ona z wiadomościami, przekonaniem, sądami, zapatrywaniem czy

Paweł Białynicki-Birula – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Artykuł został przygotowany w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki nr UMO-2011/03/B/HS5/00899.

też wyobrażeniami, które z założenia w trafny sposób mają odzwierciedlać rzeczywistość. Wiedzieć to znaczy umieć określoną realność mniej lub bardziej rzetelnie opisać, przedstawić, a w konsekwencji – zrozumieć. Inaczej mówiąc, wiedza ma umożliwić człowiekowi uzyskanie odpowiedzi na nurtujące go pytania oraz orientację w tym, w jaki sposób i dlaczego „rzeczy mają się tak, a nie inaczej”. Stanowi kluczowy czynnik warunkujący możliwość świadomego, sensownego i celowego działania. Jej pojęcie *ipso facto* zakłada spełnienie przez konstytuujące ją elementy (przekonania, sądy, wiadomości) określonych kryteriów, w szczególności implikujących ponadjednostkowy i obiektywny charakter. Tym samym wiedzę należy przeciwstawić innym rodzajom odczuć, takim jak choćby osobiste opinie czy emocje, mającym jedynie wewnętrzny i indywidualny charakter.

Współcześnie pojęcie wiedzy przede wszystkim łączy się z rezultatami poznania naukowego, zakładającego stosowanie rygorystycznych procedur mających zapewniać jego wiarygodność i pewność (metoda naukowa). Nierzadko traktuje się je jako wyłączone źródło wiedzy *par excellence*. W tym znaczeniu wiedza jest utożsamiana z zespołem przeświadczeń i sądów o świecie stanowiących połączenie opisów fragmentów rzeczywistości wraz z teoriami wyjaśniającymi zachodzące w nich zjawiska (Nowak 2008). Nauka, posługując się uproszczonymi modelami rzeczywistości, może ją dogłębnie badać i wykrywać istotne prawidłowości, zarazem abstrahując od drugorzędnych cech. *Summa summarum* działalność naukowa ma na celu zdobycie wiedzy łączącej w logiczną spójność teorię z obserwowanymi faktami. Dążeniem nauki pozostaje to, by jej twierdzenia były maksymalnie zgodne z rzeczywistością. Wobec ciągłego postępu nauki postulat ten w praktyce jest rozumiany jako uznanie twierdzeń, które są uważane za najbardziej prawdopodobne na danym etapie jej rozwoju¹.

¹ Do oceny stopnia wiarygodności określonej teorii, a tym samym wyznaczenia linii demarkacyjnej między analizą naukową a pseudonaukową, obecnie służy wypracowane przez Karla Poppera kryterium falsyfikowalności. Metoda nauki według niego to w istocie racjonalna procedura zbliżania się do prawdy. Celem nauki jest „prawdopodobnienie”, co ma tę przewagę nad sformulowaniem „prawda”, że w przeciwieństwie do niej nie sugeruje

Podwaliny teoretycznej (naukowej) refleksji nad naturą ludzkiej wiedzy stworzyła filozofia, na gruncie której naczelny przedmiot dociekań przez wieki stanowiła kwestia odkrycia pewnych sposobów poznania. Szczególna rola w tym względzie przypadła epistemologii, której celem było znalezienie metody umożliwiającej oddzielenie ugruntowanej wiedzy od innych rodzajów poznania pozbawionych przymiotu pewności, takich jak: przesąd, wiara, potoczna opinia czy tzw. zdrowy rozsądek². W ślad za Platonem można powiedzieć, że chodziło o znalezienie sposobów umożliwiających rozgraniczenie wiedzy pewnej (*episteme*) od pozornej (*doxa*) – utożsamianej ze złudzeniem, ułudą czy domysłem (Ziółkowski 1989).

W idealnym ujęciu, wypracowanym na gruncie filozofii analitycznej, za wiedzę tradycyjnie uznawano przekonania prawdziwe i uzasadnione. Z definicji miała się ona wiązać z możliwie wysokim stopniem pewności co do sposobu jej pozyskania, mającym z kolei zapewniać prawdziwość, czyli zgodność z rzeczywistością. Prawda miała stanowić logiczne następstwo pewnego poznania, wiedza więc winna implikować pewność co do tego, że obejmowane nią przekonania mają zarówno obiektywny cha-

całkowitej realizacji celu poznawczego. Prawda polega na korespondencji z faktami (rzeczywistością) i w taki też sposób należy oceniać teorie. Jej pojęcie na gruncie nauki okazuje się zrelatywizowane, gdyż wiąże się z osiągnięciem kolejnych przybliżeń do rzeczywistości. Kryterium uprawdopodobnienia można stosować jedynie w odniesieniu do takich typów wiedzy, które łączą się z postępowaniem poznawczym w stosunku do okresów wcześniejszych (np. wobec nauk przyrodniczych, w przeciwieństwie do humanistyki czy sztuki) (Popper 2012).

² W swych poszukiwaniach epistemologia zasadniczo skoncentrowała swoją uwagę na dwóch, do pewnego stopnia przeciwstawnych, metodach: dedukcji i indukcji. Kluczowy dylemat związany z ich stosowaniem polegał na tym, że przez długi czas nie udawało się połączyć ich korzystnych cech przy eliminacji negatywnych. O ile dedukcja mogła służyć wyjaśnianiu znanych już prawidłowości, to indukcja – odkrywaniu nowych. Problem polegał na tym, że tylko pierwszą z nich cechuje nienegowana pewność poznania. Zatem dedukcja mogła służyć jedynie wyjaśnianiu czegoś, co jest już znane i zostało sformułowane w postaci zasad, ale nie stwarzała możliwości poszerzenia wiedzy w drodze odkrycia nowych zależności. Z kolei indukcja na odwrót: umożliwiając odkrywanie nowego, nie miała zarazem cech pewnego poznania (Marcos 2012).

rakter, jak i odpowiadają prawdzie. Stąd wynikał imperatyw dążenia do doskonałości, do prawdy poprzez odwoływanie się do wiarygodnej i (jedynnej) pewnej metody poznania. Należy dodać, że chodziło o dotarcie do prawdy rozumianej w sposób właściwy logice klasycznej – w kategoriach binarnych (zerojedynkowych).

Począwszy od Renesansu rozwój filozofii wiązał się ze stopniowym zwrotem ku czynnikom subiektywnym poprzez uznanie kluczowej roli podmiotu w procesie poznania. Zapoczątkowana tym samym została separacja nierozłącznie dołądzonych pojmowanych kategorii pewności i prawdy. Znamionujący ją tzw. infallibilizm wyrażał jednoznaczny dążność do poznania pewnego, nawet kosztem prawdy (Marcos 2012). W wyniku nowych odkryć skutkujących upadkiem wielkich systemów (fizyka Newtona, geometria euklidesowa) oraz pojawienia się ewolucjonizmu doszło do kolejnego istotnego przełomu w filozofii poznania (już wtedy filozofii nauki), w wyniku którego oddzielono etap odkrycia, mogący mieć wybitnie subiektywny, wręcz irracjonalny charakter, od obiektywnej, logicznej, racjonalnej, ogólnej fazy uzasadnienia. Tym samym obiektywność i wiarygodność nauki związane jedynie z fazą uzasadnienia twierdzeń (praw, teorii) niezależnie od sposobu ich odkrycia.

Zapoczątkowanie socjologii, a w szczególności socjologii wiedzy, zainicjowało konkurencyjne w stosunku do filozoficznego (epistemologicznego) źródło refleksji nad naturą ludzkiego poznania. Przedmiot rozważań miały stanowić zagadnienia relacji między wiedzą a czynnikami społecznymi. Tym samym socjologia zerwała z „egocentrycznym” charakterem klasycznej filozofii, która koncentrowała uwagę na jednostce, i wskazała, że zarówno wiedza, jak i aktywność poznawcza człowieka stanowią w istocie rezultat kolektywnego oraz kumulatywnego procesu³.

³ Po raz pierwszy w wyraźny sposób dokonał tego August Comte, przyjmując za podmiot poznania społeczeństwo i głosząc, że „żaden człowiek nie jest początkiem, każdy kontynuuje”. Comte wskazał, że aby móc coś obserwować, umysł musi już dysponować określoną teorią. Bez odnośzenia zjawisk do znanych zasad nie tylko nie można byłoby powiązać izolowanych obserwacji, lecz nie dałoby się ich w większości w ogóle dostrzec i zapamiętać. Ludzka aktywność poznawcza stanowi w istocie rezultat kumulatywnego procesu trwającego pokolenia. By zrozumieć, jak

Socjologię u jej zarania w XIX w. zdominował pozytywizm zakładający wiarę w nieograniczone możliwości poznawcze nauki. Panujący wcześniej scjentyzm dążył do rozszerzenia stosowania metody naukowej, właściwej przyrodoznawstwu (klasycznej fizyce), na wszystkie możliwe dziedziny myśli⁴. Postulowana przez pozytywistów reguła fenomenalizmu oznaczała zwrot przeciwko, właściwym poprzednim epokom, woluntaryzmowi i idei przyczynowości. Jej celem było wykrywanie praw (społecznych) rozumianych jako stałe związki między obserwowanymi zjawiskami. Socjologia jako „prawdziwa” nauka o społeczeństwie miała umożliwiać przewidywanie procesów społecznych, ich kontrolowanie oraz sterowanie nimi. Tym samym stanowiła uzasadnienia dla stosowania inżynierii społecznej.

Socjologię miał cechować obiektywizm zakładający bezwarunkowe oddzielenie podmiotu od przedmiotu poznania. Wiązał się z tym postulat usunięcia w cień zarówno podmiotowości badającego, jak i badanych (osobowości, przekonania). Życie społeczne należało analizować nie tyle przez pryzmat wyobrażeń jego uczestników, ile obiektywnie istniejących uwarunkowań, nierzadko jednak uykających ich świadomości. W konsekwencji obiektywizm wiązał się ze zignorowaniem wiedzy potocznej, a tym samym socjologia miała stanowić przeciwstawienie nie tylko tradycyjnej filozofii, lecz także potocznej refleksji.

Późniejszy rozwój socjologii oznaczał zasadnicze odrzucenie pozytywizmu. W powiązaniu z rozwojem nauk przyrodniczych następowała stopniowa erozja i degradacja wiary w determinizm, pewność i obiektywizm zmysłowego poznania. Kształtowały się warunki dla

człowiek myśli i działa, trzeba zatem poznać społeczny proces zmian w myśleniu i poznaniu (Elias 2010).

⁴ Pozytywiści wyrażali przekonanie, że wyłącznie zmysły gwarantują możliwość poznania realnego świata. Krytykowali tradycyjną filozofię za rezygnację z pewności w imię nierealistycznego ideału znalezienia tzw. ostatecznych odpowiedzi. Poszukiwanie utajonej istoty rzeczy wiązały z metafizyką, którą zdecydowanie odrzucali. Na zaufanie zasługiwała jedynie wolna od metafizycznych uprzedzeń obserwacja zjawisk. Świat społeczny miał się cechować zarówno zewnętrznym, jak i niezależnym od obserwatora charakterem (Szacki 2002).

subiektywizmu, który zakładał, że rzeczywistość społeczna stanowi wypadkową przekonań konstytuujących ją jednostek. Otwierało to drogę do relatywizmu.

Z punktu widzenia refleksji nad naturą wiedzy i społecznym poznaniem szczególnie interesujące wydają się dokonania fenomenologii, która zdecydowanie wystąpiła przeciwko tradycji pozytywistycznej, koncentrując swoje zainteresowanie na wiedzy potocznej, pozostającej dotąd na marginesie socjologii⁵. Zgodnie z fundamentalnym twierdzeniem jej prekursora (Edmunda Husserla) nauki humanistyczne dotyczą sfery ludzkiej subiektywności w jej „świadomościowym odniesieniu do świata” (Szacki 2002, s. 482). W socjologii nie chodzi więc o świat taki, jaki jest rzeczywiście, ale o taki, jaki jawi się czy też obowiązuje w odbiorze określonych ludzi⁶.

Istotne znaczenie dla poszerzenia rozumienia zakresu wiedzy społecznej miało podejście wypracowane przez Alfreda Schütza, który wyekspozował znaczenie czynników życia codziennego (potocznego). Podstawowe medium w procesie kreacji i transmisji wiedzy stanowi język. Służy nazywaniu rzeczy i zdarzeń, a każda nazwa jest „typyfikacją i generalizacją” odwołującą się do dominującego w danej grupie systemu istotności, który uczynił tę rzecz na tyle ważną, że opatruje ją odrębnym terminem. Tym samym dowiódł, że zachodzi stałe *iunctum* między myśleniem potocznym a naukowym. Pojęcia naukowe są tworzone na bazie i w celu zastą-

pienia terminów myślenia potocznego. Mimo podejmowanych wysiłków na rzecz tworzenia w nauce hermetycznego języka nie jest w pełni możliwe wyeliminowanie tych inherentnych związków.

Zaprezentowany przegląd ewolucji poglądów w zakresie ludzkiego poznania pociąga za sobą ważne konsekwencje z punktu widzenia kategoryzacji wiedzy społecznej. Pokazuje, że wbrew rozpowszechnionym odczuciom poznanek naukowe sposoby poznania mogą być traktowane jako równoprawne jej źródła. Tak więc w pełni uzasadnione jest rozważanie takich aspektów wiedzy społecznej, jak np. moralność, wierzenia, społeczne rytuały czy sztuka. Odznaczając się określoną zawartością informacyjną o świecie, jednocześnie bazują na zasadniczo odmiennych od nauki źródłach i metodach poznania (objawienie, przeżycie estetyczne, ekstaza, przekaz). Istotnym dopełnieniem ich katalogu jest wiedza określana mianem potocznej (praktycznej), która, oparta na codziennym doświadczeniu, warunkuje sprawne funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie⁷.

3. Jednostkowe i zbiorowe aspekty wiedzy społecznej

Możliwości człowieka w zakresie poznania, kreacji i przetwarzania wiedzy nieodłącznie wiążą się z jego dychotomiczną naturą: biologiczną oraz społeczną. Jako gatunek biologiczny człowiek żyje w mniej lub bardziej ścisłym związku ze swoim przyrodniczym środowiskiem. Wynika

⁵ Punkt wyjścia fenomenologii (*phainomenon* – w języku greckim – to, co się jawi) stanowił postulat badania świata w sposób wolny od jakichkolwiek uprzednich teorii czy spekulacji. Z założenia więc poznanie miała cechować „bezzałożeniowość” osiągnięta przez tzw. redukcję fenomenologiczną, oznaczającą zawieszenie (*epoché*) przekonania o realnym istnieniu zarówno świata, jak i poznającego go podmiotu. Polegała na badaniu zjawiskowości świata (fenomenów) przez czystą, pozbawioną założeń świadomość.

⁶ Jeszcze dalej w swojej społecznej ontologii poszedł Alfred Schütz (2006), który wykluczał możliwość istnienia rzeczywistości (społecznej) niezależnie od znaczeń nadawanych jej przez ludzi. Socjologia zasadniczo ma do czynienia ze znaczeniami, które będąc immanentnie związane ze społeczną rzeczywistością, w istocie ją konstytuują. Świat społeczny jest światem intersubiektywnej kultury, z góry ustrukturyzowanym, czyli wyposażonym w strukturę sensowności obowiązującą żyjących w nim ludzi.

⁷ Wiedza potoczna zapewnia orientację w zakresie typowych czynności życiowych bądź zawodowych, choć może się też wiązać z posiadaniem unikatowych kwalifikacji, np. niezbędnych do wykonywania określonego zawodu czy wytwarzania specyficznych wyrobów. Znaczna część wiedzy praktycznej jest nabywana drogą prób i błędów, stanowiąc wyraz osobistego doświadczenia. Ze względu na ograniczone możliwości werbalizacji w znacznej części ma charakter tzw. wiedzy ukrytej (milczącej) (Polanyi 1974). Zasadniczo wiedza potoczna przejawia się, czy też wyraża, w działaniu. W uzupełnieniu należy dodać, że nie w każdym przypadku musi mieć *stricte* praktyczne znaczenie: np. może wiązać się z indywidualnymi zainteresowaniami bądź służyć zaspokajaniu potrzeby poznawania świata.

stąd konieczność znajomości i respektowania praw szeroko rozumianej biosfery. Jednocześnie jako *homo socius* tworzy złożone społeczeństwa, z całokształtem właściwych im norm i zasad współżycia. Podział na wiedzę materialną i społeczną pozostaje aktualny zarówno w związku z odmienną naturą obu środowisk, jak też uwarunkowaniami poznawczymi człowieka.

Oba wymiary wymagają innych rodzajów wiedzy oraz specyficznych sposobów jej nabywania. Pierwszy potrzebuje choćby intuicyjnej znajomości praw właściwych naturze (np. fizyki, chemii czy biologii). Punktem wyjścia dla pozyskania wiedzy materialnej przez wieki było poznanie zmysłowe. Powstające w wyniku relacji zmysłów ze światem materialnym wrażenia, stanowiąc źródło surowego poznania, następnie są przetwarzane przez mózg w wiedzę (Cooley 1926). W grę wchodzi tu bardzo zróżnicowana wiedza, począwszy od praktycznej, znajdującej zastosowanie w codziennym życiu, aż po wysoce zaawansowaną, np. stanowiącą podstawę prac naukowych i badawczych. Postęp techniczny sprawił, że z biegiem czasu zawodne zmysły zostały wsparte coraz doskonalszymi narzędziami umożliwiającymi obserwację niedostępnych dla nich dotąd obszarów. Współcześnie rozwój tego rodzaju wiedzy przede wszystkim opiera się na dialektycznych relacjach między procesami rozumowania a rezultatami eksperymentów badawczych.

Z kolei drugi z wymienionych wymiarów (społeczny) implikuje niezbędność wiedzy umożliwiającej życie zbiorowe. Jest ona nabywana i rozwijana w środowisku międzyludzkich interakcji. Tworzenie i przekazywanie wiedzy społecznej zachodzi w ścisłej łączności z innymi. Kluczowe znaczenie ma komunikacja, warunkująca podzielenie i wymianę myśli oraz uczuć. W procesie kreacji wiedzy (społecznej) zasadnicze znaczenie mają różnego rodzaju uczucia, wrażliwości, instynkty, popędy czy intuicje należące do wewnętrznej sfery życia emocjonalnego człowieka. Silnie zakorzenione w ewolucji, współkształtowane w procesie socjalizacji, stanowią istotne źródło wiedzy społecznej. W procesie komunikacji rola zmysłów polega na przekazywaniu społecznej symboliki, dzięki czemu warunkują i pobudzają one wewnętrzne życie jednostek od zmysłów oderwane.

Na gruncie społecznym wiedza przejawia dychotomiczną naturę ze względu na rodzaj dysponentów. Ma charakter jednostkowy, gdy odnosimy ją do pojedynczych osób, lub zbiorowy, kiedy podzielana jest przez określone grupy. W obu przypadkach jej dysponentami w ostatecznej instancji są jednostki. Kiedy indywidualne przekonania są podzielane przez innych, czy to określone grupy, czy też całe społeczeństwa, dochodzi do przejścia z poziomu wiedzy indywidualnej na obszar tzw. wiedzy intersubiektywnej. Zdecydowanie indywidualną naturę ma wiedza pochodząca bądź bezpośrednio z poznania zmysłowego, bądź określonych sposobów rozumowania (introspekcja, intuicja). Z kolei zbiorowy charakter mają różne idee, przesady, przekonania, wierzenia, które jednostki nabywają w drodze socjalizacji oraz uczenia się. Socjalizacja i uczenie wiążą jednostkowe zasoby wiedzy ze skumulowanym społecznym doświadczeniem, które jest zapośredniczane poprzez różnorakie społeczne instytucje (np. język).

Nie sposób w tym miejscu szczegółowo rozważać złożonych zagadnień dotyczących biologicznych i społecznych uwarunkowań ludzkiego poznania, jak również licznych sporów w zakresie determinizmu/indeterminizmu człowieka. Tytułem wstępu można jedynie pokusić się o zasygnalizowanie pewnych kluczowych aspektów w tym względzie. W kolejności pokrótce przedstawione zostaną jednostkowe i zbiorowe uwarunkowania poznania.

Nauki biologiczne w kontekście wiedzy zwróciły uwagę na centralną pozycję mózgu, który wraz ze zmysłami stanowi zasadniczy instrument poznania. Podejście ewolucyjne uznaje go za swego rodzaju „maszynę myślenia”, która powstała jako narzędzie walki o przetrwanie, a nie służące samopoznaniu. To powoduje, że człowieka charakteryzują liczne ograniczenia w zakresie postrzegania i rozumienia świata oraz dość marne wyposażenie zmysłowe (Wilson 2011). Umysł bez pomocy dodatkowego wyposażenia i wiedzy naukowej postrzega jedynie wąskie wycinki rzeczywistości, zasadniczo takie, które są niezbędne do życia w środowisku przyrodniczym. Ponadto istoty ludzkie w wysokim stopniu charakteryzuje duża skłonność do irracjonalnych zachowań, gdyż z uwagi na strukturę mózgu procesom myślenia towarzyszą emocje,

stanowiące ich stały i często nieuświadomiany składnik⁸. Biologia ewolucyjna wskazała także na istotne znaczenie w procesach poznawczych tzw. reguł epigenetycznych. Są to wrodzone regularności rozwoju umysłowego składające się na ludzką naturę, a stanowiące rezultat subtelnych oddziaływań czynników biologicznych i kulturowych. Można je określić mianem „przygotowanego uczenia się”, które istotnie podnosi zdolności poznawcze (adaptacyjne) człowieka⁹ (ibidem).

Antropolodzy, badając mechanizmy uczenia się, uznali, że podobieństwo czy identyczność to cechy nadawane przedmiotom przez ludzi poprzez ujęcie ich w pewnej strukturze teoretycznej. Podobieństwo nie ma niezależnego charakteru, nie stanowi cechy samych rzeczy, lecz zostaje przyznane przez człowieka w ramach spójnego schematu. Konstruowanie podobieństw to zasadniczy proces intelektualny, który przebiega w sposób niezauważalny (Douglas 2011). Psycholodzy wskazali w tym kontekście na podstawową ich zdaniem cechę ludzkie-

go poznania i myślenia, jaką stanowi ujmowanie konkretnych przedmiotów przez kategorie ogólne. Należy dodać, że postrzeganie przedmiotów w życiu codziennym wbrew pozorom nie stanowi tylko prostego odzwierciedlenia zmysłowej percepcji (doświadczenia). W istocie to konstrukt o złożonej naturze, zgodnie z terminologią Alfreda Northa Whiteheada tworzący i wykorzystujący swoiste „obiekty myślowe” (Schütz 2006). Obrazy doświadczane za pomocą zmysłów zawierają określone „rozumowe dookreślenia” (czy też są uzupełniane o nie przez mózg) stanowiące hipotetyczne wyobrażenia zmysłowych przedstawień. Tym samym fakty potocznego spostrzeżenia nie są tak konkretne, jak się wydają, gdyż zawierają abstrakcje pochodzące z ludzkiego doświadczenia. Zbliżony charakter ma opisywane przez psychologów zjawisko redundacji otoczenia, kiedy to na podstawie wycinkowej informacji wyciąga się wnioski o większej całości.

Socjologia z kolei wskazuje, że wszystkie kategorie pojęciowe stosowane przez człowieka są społecznie (kulturowo) określane i przekazywane. Tym samym socjologiczne i psychologiczne aspekty przeplatają się w procesie poznania, skutkując tym, że wiedza o pewnych powszechnie znanych obiektach służy za model ujmowania innych sfer rzeczywistości. Treściowo pojęta wiedza o pewnych obiektach pełni w takich przypadkach funkcję mechanizmu rozpoznawania i klasyfikowania (typologizowania) obiektów dotychczas nieznanymi (Ziółkowski 1989).

Na dążność do regularności zachowań jako istotny rys człowieka wskazał m.in. Karl Popper (2012), twierdząc, że jednostki cechuje silna potrzeba poszukiwania prawidłowości (nawet tam, gdzie ich nie ma). Dążność ta miałaby wynikać z pierwotnych skłonności (instynktów) wyrażających pragnienie uczynienia świata zgodnego z własnymi oczekiwaniami. Potrzeba ta w praktyce wiąże się z kurzowym przestrzeganiem zasad, nawet gdy w danym przypadku ich stosowanie nie wydaje się racjonalne. W tym kontekście Ronald A. Heiner (1983) zasugerował, że obserwowane regularności zachowania mogą być z powodzeniem rozumiane jako swego rodzaju reguły stanowiące adaptacyjną odpowiedź w sytuacjach niepewności. Kluczowe znaczenie dla zrozumienia zachowania ludzi ma istnienie luki między kompetencją odszyfrowania proble-

⁸ Jak stwierdza Edward O. Wilson: „Światło rozumu omiata jedynie fragmenty świata, które są niezbędne do przetrwania (...). W walce o przetrwanie bardziej liczyły się mit, samoułuda, rytuały plemienne czy tożsamość niż prawda”. Mózg niesie ze sobą piętno 400 mln lat prób i błędów historii. W jej końcowym etapie osiągnął błyskawicznie nowy poziom rozwoju wraz ze zdolnością posługiwania się językiem i kulturą. Stary (gadzi) mózg ukształtowany przed milionami lat jako wehikuł instynktów został stopniowo obudowany nowym. Rezultatem tego procesu jest natura ludzka: „geniusz ożywiany zwierzęcą przebiegłością i emocjami, dzięki któremu umiejętność łączenia namiętności do polityki i sztuki z racjonalnością stanowi nowe narzędzie przetrwania” (Wilson 2011, s. 121 i 133).

⁹ Pierwotne reguły epigenetyczne ustawiają układ sensoryczny człowieka na przetwarzanie informacji audiowizualnych, podczas gdy u zwierząt rozwinął się głównie zmysł węchu i smaku. Na najwyższych poziomach aktywności umysłowej dochodzą do głosu złożone, tzw. wtórne reguły epigenetyczne, umożliwiając m.in. społeczną orientację człowieka. Aktywnie oddziałują m.in. w procesie reifikacji, stanowiącej swoisty algorytm umysłu, umożliwiającą zaprowadzenie ładu w świecie poprzez sprowadzenie złożonych pojęć i zjawisk do prostszych, które następnie są porównywane ze znanymi już przedmiotami czy formami aktywności. Zbliżony charakter ma tzw. instynkt diadyczny, wyrażający się w skłonności do wprowadzania dychotomicznych podziałów zjawisk społecznie ważnych.

mu (rzeczywistości) i trudnością w wyborze najbardziej preferowanej alternatywy. Im ta luka jest większa, tym bardziej prawdopodobne, że jednostki narzucają sobie regularne i bardzo ograniczone wzory zachowań. Następuje to w celu poradzenia sobie ze złożonością i niepewnością¹⁰.

Socjologowie reprezentujący nurt etnometodologii¹¹ podkreślają, że podstawową rolą poznawczą towarzyszącą życiu codziennemu jest tzw. postawa naturalna (naturalne nastawienie). Oznacza ona wiarę w realność postrzeganego świata – że obiekty są takie, jakie się wydają. To tzw. *epoché* postawy naturalnej – oznaczające zawieszenie, ujęcie w nawias tego, że świat i jego obiekty mogą być inne niż się przedstawiają obserwatorom (Schütz 2006). Potocznego

obserwatora z gruntu cechuje naiwny realizm, wynikający z faktu, że interesuje go praktyczna użyteczność posiadanej wiedzy, a nie stopień jej prawdziwości czy logicznej spójności. Można tu mówić o swoistym konformizmie i braku refleksyjności. Jak ujął to Marek Ziółkowski (1989, s. 219), znamionuje ich wiedza w zakresie „jak”, a nie „dlaczego” bądź, inaczej to ujmując, wiedza racjonalności „praktycznie efektywnego nawyku funkcjonującego w oczywistym, niekwestionowanym świecie”.

Przekraczając poziom jednostkowy (indywidualnej wiedzy), wkracza się na obszar wiedzy zbiorowej określanej mianem świadomości społecznej. Z punktu widzenia każdej jednostki jej egzystencja wiąże się z istnieniem określonej

Tab. 1. Typy świadomości społecznej

Typ świadomości	Charakterystyka
Myślenie potoczne	Rozproszone, spontaniczne i intuicyjne przeświadczenia, zapis różnorodnych doświadczeń życiowych, mających często charakter pochopnych uogólnień.
Sfera <i>sacrum</i>	Magia, mit i religia – z założenia nie poddają się sprawdzeniu lub zakwestionowaniu, gdyż opierają się na wierze; są to prawdy objawione czerpiące swą moc siłą autorytetu tych, którzy je konstatają; brak miejsca na argumentację.
Ideologie	Zbiory, systemy idei – dostarczają uzasadnienia, legitymizacji, wsparcia jakimś interesom grupowym lub utwierdzają ich tożsamość. Zawierają negatywne przekonania na temat innych grup uznawanych za zagrażające interesom czy też tożsamości. Ze względu na związek z fundamentalnymi interesami grup i ich zbiorową tożsamością ideologia powoduje szczególnie silne emocje i mobilizuje do działania. Instrumentalna, legitymizująca rola ideologii sprawia, że jest ona szczególnie podatna na różnego rodzaju patologiczne formy myślenia – stereotypy, przesady, konfabulacje, idealizacje itp.
Opinia publiczna	Charakterystyczny dla zbiorowości kompleks poglądów na sprawy publiczne. Zbliżony do ideologii, związany z działalnością mass mediów. Poczucie wspólnoty opinii umożliwia społeczny aktywizm i partycypację polityczną.
Wiedza naukowa	Naukowość traktowana jest jako szczególnie istotna forma nobilitacji idei; łączy się z poznaniem naukowym zakładającym stosowanie rygorystycznych procedur, które mają zapewniać wiarygodność i pewność (metoda naukowa). Dążeniem nauki jest to, by jej twierdzenia były maksymalnie zgodne z rzeczywistością i obiektywnie prawdziwe. Wobec ciągłego postępu nauki postulat ten w praktyce jest rozumiany jako uznanie twierdzeń, które są uważane za najbardziej prawdopodobne na danym etapie jej rozwoju.
Literatura, sztuka i muzyka	Odzwierciedlają właściwe danej kulturze nurty, gusta i oceny; sfera twórczości artystycznej, dziedziny odznaczające się wolnością i subiektywizmem twórców oraz charakterem poezateoretycznym.

Źródło: opracowanie własne na podst.: Sztompka 2006.

¹⁰ Potwierdza to obserwacja świata zwierzęcego, który charakteryzuje większa sztywność i nieelastyczność zachowania. Tym samym jego wzorce u zwierząt są łatwiejsze do uchwycenia. Z szerszej perspektywy jest czymś oczywistym, że większość gatunków wykazuje zaprogramowane wzory zachowań, które są wysoce niewrażliwe na zmiany środowiskowe, nawet jeśli taka sztywność prowadzi do wyginięcia (Heiner 1983).

¹¹ Głównym przedmiotem badania etnometodologii jest wiedza potoczna, zarówno dyskursywna, jak i praktyczna, milcząca. Urzeczywistniła zwrot w kierunku badania „naturalnej hermeneutyki życia społecznego”, czyli preinterpretacji stanowiących podłoże życia społecznego i wiedzę o nim.

obiektywnej, niezależnej i zewnętrznej wobec niej struktury społecznej wiedzy. Mowa o tzw. intersubiektywnej obiektywności, mającej fundamentalne znaczenie dla zrozumienia istoty społeczeństwa. Stanowi ono bowiem kolektywny podmiot/nośnik tej *sui generis* świadomości.

Świadomość społeczna obejmuje szerokie spektrum poglądów, przekonań i aktywności spajających i splatających jednostkowe działania w spójną społecznie „całość”. Jest przy tym kategorią bardzo ogólną. Zaliczyć do niej można odległe obszary myśli i działań, począwszy od języka, poprzez myślenie potoczne, sferę *sacrum*, ideologie czy opinię publiczną, aż po naukę i sztukę.

Opis mechanizmu powstawania świadomości społecznej można zobrazować w dwojaki sposób, przyjmując perspektywę myśli bądź stanowiących ich eksternalizację działań. Otóż punkt wyjścia dla jej kształtowania się może stanowić pewna konfiguracja sądów (przekonań), pierwotnie indywidualnych, które po ujawnieniu i zaakceptowaniu (podzielanie przez innych) stają się faktami społecznymi (kulturowymi). Fakty społeczne odrywają się od jednostek, stając się elementem – zewnętrzną w stosunku do nich (ich świadomości) – społecznej rzeczywistości. Na ich bazie dochodzi następnie do ukształtowania się pewnych schematów myślenia, czyli świadomości społecznej *sensu stricto* (Sztompka 2006).

Można ten sam proces ująć z perspektywy aktywistycznej. Najprostsze skłonności ludzkie najpierw przechodzą w nawyki, a następnie dochodzi do typizacji kreowanych na ich podstawie czynności czy relacji. Proces typizacji w rezultacie interakcji społecznych prowadzi do powstawania zewnętrznych wobec jednostki faktów stanowiących elementy konstrukcyjne otaczającej ją społecznej rzeczywistości. W kolejności następują procesy ich instytucjonalizacji. Pociągają one za sobą mechanizmy uprawomocnienia powstałych instytucji poprzez wytworzenie rozbudowanych uniwersów symbolicznych (Berger, Luckmann 2010).

Określanie świadomości społecznej z poziomu sądów psychologicznych nie implikuje, że automatycznie należy zakwalifikować do niej wszystkie indywidualne przekonania. Muszą zostać spełnione dodatkowe kryteria, łącznie wyczerpujące następujące warunki (Ziółkowski

1989): 1) ukonstytuowanie się wspólnoty przekonań, 2) współświadomienie istnienia wspólnoty, 3) podejmowanie na gruncie wspólnych przekonań określonych działań praktycznych (indywidualnych albo zbiorowych).

Szczególnie istotne znaczenie w procesie kreacji społecznej świadomości ma etap wspólnoty przekonań. Wskutek ogólnego przeświadczenia, że inni myślą podobnie, świadomość społeczna wykazuje tendencję do ulegania wzajemnemu wzmocnieniu i potwierdzaniu. Tym samym wchodzące w jej zakres poglądy cechują się powszechnym przekonaniem o ich niewątpliwym i bezalternatywnym charakterze. Następuje ich dogmatyzacja, co powoduje, że odznaczają się dużą inercją i są odporne na zmianę. Przekonania potrafią utrzymać się przez całe epoki mimo sprzeczności z oczywistymi faktami czy bezpośrednimi doświadczeniami (Sztompka 2006).

Świadomość społeczna w istocie stanowi rezultat procesu obiektywizacji uzewnętrznionych wytworów ludzkiego myślenia. Ma charakter intersubiektywnej obiektywności, czyli konstituuje określoną, zewnętrzną w stosunku do jednostki, rzeczywistość społeczną. Powstająca w ten sposób realność zyskuje status obiektywnej sfery faktów. Jak twierdzą Peter Berger i Thomas Luckmann (2010, s. 90): „ma własną historię, wyprzedza narodziny jednostki i wykracza poza wspomnienia biograficzne”. Jest to jednak rzeczywistość wytworzona. A zatem człowiek potrafi wytworzyć świat, który następnie jest przez niego doświadczany jako element zewnętrznej w stosunku do niego rzeczywistości. Mimo że w ludzkim doświadczeniu świat społeczny jest odbierany jako obiektywny, nie uzyskuje on statusu ontologicznego niezależnego od działań człowieka (ludzi).

Świadomość społeczna stanowi zarazem instrument podporządkowania jednostkowych zachowań, będąc kluczowym elementem ładu społecznego. Samo jego pojęcie implikuje istnienie zbioru reguł wyznaczających ramy indywidualnych oraz zbiorowych zachowań ludzkich. Tym samym ład społeczny w zasadniczym stopniu opiera się na instytucjach oraz określonej wiedzy (społecznej). Instytucje rozumiane jako zespoły ustalonych i rozpowszechnionych reguł służą strukturyzacji społecznych interakcji. Wyznaczając powszechnie akceptowalny za-

kres działań, wnoszą do życia społecznego stabilność i porządek. Warunkiem zaś ich istnienia i stosowania jest określona wiedza (świadomość) społeczna, stanowiąca w istocie skryształowaną i ustrukturyzowaną informację (Hockuba 1995). Stąd wynika, że oba elementy ładu społecznego odznaczają się wspólną cechą, mianowicie posiadaniem zawartości informacyjnej osadzonej w społecznej świadomości: instytucje o pożądanych, ewolucyjnie ukształtowanych regułach zachowań, wiedza zaś o zjawiskach i relacjach zachodzących w świecie.

* * *

Reasumując, wiedzę społeczną można kategoryzować na różne sposoby. Z uwagi na swoiście eklektyczny charakter trudno ją jednoznacznie zaszufladkować. Wydaje się, że to złożone pojęcie, pozostające w niezgodzie z wieloma klasyfikacjami, w istocie obejmuje następujące zasadnicze odmienne kategorie znaczeniowe:

- Praktyczną znajomość społecznych realiów i umiejętność funkcjonowania w świecie ludzkich relacji, z wyeksponowaną pozycją codziennej wiedzy i doświadczenia życiowego. Wiedza tego rodzaju jest w skali społeczeństwa rozproszona (Hayek 1945) i trudna do werbalizacji – tzw. wiedza milcząca (Polanyi 1974). Wiedza praktyczna z definicji ma służyć rutynowemu wykonywaniu działań, funkcji itp. W odniesieniu do życia społecznego powinna umożliwić bezkonfliktowe i bezkolidyżne funkcjonowanie społeczeństwa. Ułatwia odczytywanie emocji, nastawień i intencji aktorów społecznych (**jednostkowa wiedza społeczna**).
- Skumulowane ludzkie doświadczenie odzwierciedlone w określonej organizacji życia społecznego, ucieleśnione w instytucjach społecznych, łącznie z dominującymi ideami składającymi się na pojęcie kultury. Kultura zapewnia jednostkom gotowe zestawy przekonań, poglądów czy wierzeń, a jej kluczowym wytworem jest język będący zarazem fundamentalnym narzędziem myślenia i wyrażania przekonań (**zbiorowa wiedza społeczna**).
- Rezultat naukowego poznania odmiennych dyscyplin nakierowanych zarówno na badanie społeczeństwa jako całości, jak też jednostko-

wych uwarunkowań ludzkiego postępowania (socjologia, psychologia społeczna, etnografia, ekonomia, antropologia, religioznawstwo). Związana z systemami celowej ludzkiej aktywności, nakierowanymi na rozwijanie i pogłębianie wiedzy o zjawiskach, zdarzeniach czy procesach znajdujących się w polu zainteresowania nauki (**naukowa wiedza społeczna**).

Wiedzę społeczną w wąskim rozumieniu należy łączyć z dwiema pierwszymi kategoriami, tj. wiedzą jednostkową i zbiorową. Przejawia na tym poziomie zasadniczo potoczny czy też praktyczny charakter. Z kolei sama stanowi przedmiot teoretycznej refleksji podejmowanej na gruncie naukowej wiedzy społecznej. Tym samym ostatnia kategoria w istocie jest metawiedzą społeczną.

4. Zakończenie

Pojęcie wiedzy społecznej jest złożonym konstruktem obejmującym rezultat zróżnicowanych poziomów i źródeł ludzkiego poznania. W wąskim ujęciu należy je łączyć z formami poznania praktycznego, jednostkowego i zbiorowego, w szerszym zaś obejmuje także wiedzę o charakterze teoretycznym wypracowaną na gruncie dyscyplin zajmujących się określonymi aspektami życia społecznego.

Przeprowadzone rozważania wykazały, że wbrew rozpowszechnionym odczuciom pozanaukowe sposoby poznania mogą być traktowane jako równoprawne źródła wiedzy społecznej. Wynika to ze swoistej natury społecznej rzeczywistości, która ma względny charakter na skutek współkształtowania jej przez człowieka. Tym samym wiedza społeczna umyka typowej dla nauki dążności do obiektywizacji z uwagi na konieczność jej relatywizowania do właściwych ludziom warunków poznania. Tak więc w pełni uzasadnione jest rozważanie na gruncie nauk społecznych takich aspektów wiedzy, jak np. moralność, wierzenia, społeczne rytuały, sztuka czy działalność praktyczna.

Jednocześnie należy pamiętać, że działalność naukowa jak każdy przejaw zbiorowej aktywności ma charakter społeczny. Rozwija się w stałym *unctum* ze swoim społecznym środowiskiem. Przejawia ściśle związki z działaniem ludzi

i wiedzą potoczną, mimo podejmowanych starań na rzecz emancypacji, w tym budowy specjalistycznego i hermetycznego języka. Tym samym utożsamianie jej wyłącznie z zaawansowaną teorią (społeczną) pomija złożoną naturę owej wiedzy, uniemożliwiając zrozumienie uwarunkowań procesu ewolucji naukowego poznania.

Wiedza społeczna w aspekcie zbiorowym odzwierciedla zbiorowe wyobrażenia – fakty społeczne, których korespondencja z racjonalną logiką, nauką czy realnie zaistniałymi zdarzeniami często jest fragmentaryczna. Tym samym społeczna świadomość cechuje się swoistą autonomią oraz kognitywnym zamknięciem, stanowiącym niejednokrotnie barierę przed możliwością racjonalnego zarządzania zbiorowymi bytami. Dlatego skuteczność rządzenia nieraz wymaga sięgania po instrumenty ze sfery uniwersów symbolicznych.

Literatura

Berger P.L., Luckmann T. (2010). *Społeczne tworzenie rzeczywistości* (przekł. J. Niżnik). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Cooley Ch.H. (1926). „The roots of social knowledge”, *American Journal of Sociology*, t. 32, nr 1, s. 59–79.

Douglas M. (2011). *Jak myślą instytucje* (przekł. O. Siara). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Elias N. (2008). *Społeczeństwo jednostek* (przekł. J. Stawiński). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Elias N. (2010). *Czym jest socjologia* (przekł. B. Baran). Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.

Hausner J. (2012). „Tworzenie i rodzaje wiedzy społecznej”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 1, nr 19, s. 9–18.

Hayek F.A. (1945). „The use of knowledge in society”, *The American Economic Review*, t. 35, nr 4, s. 519–530

Heiner R.A. (1983). „The origin of predictable behavior”, *The American Economic Review*, t. 73, nr 4.

Hockuba Z. (1995). *Droga do spontanicznego porządku. Transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Marcos A. (2012). *Filozofia nauki. Nowe wymiary* (przekł. P. Roszak). Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Nowak S. (2008). *Metodologia badań społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Polanyi M. (1974). *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.

Popper K.R. (2012). *Wiedza obiektywna* (przekł. A. Chmielewski). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Schütz A. (2006). „Potoczna i naukowa interpretacja ludzkiego działania”, w: M. Szacki, M. Ziółkowski et al., *Współczesne teorie socjologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Szacki J. (2002). *Historia myśli socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sztompka P. (2006). *Socjologia*. Kraków: Wydawnictwo Znak.

Wilson E.O. (2011). *Konsiliencja. Jedność wiedzy* (przekł. J. Mikos). Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.

Ziółkowski M. (1989). *Wiedza, jednostka, społeczeństwo: zarys koncepcji socjologii wiedzy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

The social context of knowledge and cognition

The paper discusses the problem of knowledge in terms of determinants of human cognition. The main objective is to determine the *designatum* of the concept of social knowledge and the methods of its categorization. The author presents the key issues concerning knowledge and cognition, both individual and collective. He discusses the dilemmas arising from the nature of human knowledge and ultimately impinging on the nature and shape of social knowledge. He concludes that social knowledge is relative to human knowledge, and that every kind of knowledge, including scientific, develops in close connection with its social environment.

Keywords: epistemology, ethnomethodology, cognition, sociology of knowledge, social knowledge, colloquial knowledge.

Tomasz Grzegorz Grosse

Geoekonomia jako paradygmat zarządzania rozwojem – przykład Chin

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy geoekonomię można traktować jako nowy paradygmat zarządzania publicznego. Opiera ona politykę rozwoju na celach geopolitycznych związanych ze wzmocnieniem potencjałów i roli danego państwa (lub ugrupowania regionalnego) na arenie międzynarodowej. Motywacja geopolityczna jest więc nadrzędna, niejako zastępując inne założenia polityki rozwoju, np. odnoszące się do demokratycznej potrzeby wyrównania szans, sprawiedliwości społecznej lub efektywności funkcjonowania instytucji publicznych. Jako przykład omówiono ponad 30-letni okres zarządzania rozwojem w ChRL. Przedstawiono specyficzne cechy chińskiego zarządzania, wynikające ze strategii geoekonomicznej.

Słowa kluczowe: zarządzanie rozwojem, geoekonomia, Chiny.

1. Wprowadzenie

Po upadku ładu zimnowojennego mogło się wydawać, że kategorie geopolityczne będą traciły na znaczeniu. Tak się jednak nie stało. Geopolityczna rywalizacja zyskała na znaczeniu, a zamiast stabilizacji porządku międzynarodowego bazującego na hegemonii USA jesteśmy świadkami jego kolejnej przebudowy. Podstawowym polem rywalizacji geopolitycznej stała się arena globalnej gospodarki. Natomiast konfrontacja militarna – na razie – została ograniczona do konkurencji między potencjałami uzbrojenia (przede wszystkim w zakresie technologicznym) lub zepchnięta na obszary peryferyjne, czego przykładem są konflikty toczące się na Bliskim Wschodzie (Irak, Afganistan) oraz w Gruzji i na Ukrainie na początku XXI w.

Przeniesienie głównego ciężaru międzynarodowej kooperacji i rywalizacji na obszar gospodarczy uwypukla znaczenie geoekonomii (szerzej: Hsiung 2010, s. 27–49; Grosse 2014, s. 40–65). Termin ten może być definiowany w dwóch wymiarach. Przede wszystkim w odniesieniu do specyficznej strategii władz publicznych, która wykorzystuje dla osiągania celów geopolitycznych instrumenty polityk gospodarczych, w tym m.in. w wyniku tworzenia

trwałych i systemowych rozwiązań międzynarodowych, prowadzących do asymetrycznych korzyści ekonomicznych i politycznych. Drugim wymiarem definiowania geoekonomii może być perspektywa naukowa, która stara się wypracować metody badawcze i koncepcje teoretyczne, aby lepiej zrozumieć opisaną wcześniej praktykę polityczną. Celem mojego artykułu jest analiza chińskiego przykładu łączenia geopolityki z politykami gospodarczymi, co ma doprowadzić do próby uchwycenia specyfiki zarządzania publicznego w ramach geoekonomii.

Gospodarka jest jednym z zasadniczych potencjałów danego państwa (lub sojuszu politycznego) na arenie międzynarodowej, a instrumenty polityki gospodarczej, z jednej strony, służą rozwojowi tego potencjału, a z drugiej – są wykorzystywane w relacjach zewnętrznych jako środek oddziaływania politycznego. Podstawowym wyznacznikiem potencjału danego podmiotu zarówno w wymiarze geopolitycznym, jak i gospodarczym jest jego bogactwo. Dotyczy to długofalowej zdolności do akumulacji kapitału, a wyraża się przede wszystkim wielkością zasobów finansowych, w tym wynikających z konkurencyjności krajowej gospodarki, korzystnej wymiany handlowej z zagranicą, wysokiej jakości sektora finansowego itp. (szerzej: Subramanian 2011a). Odnosi się to w szczególnym stopniu do Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL), któ-

ra dzięki zgromadzonym zasobom finansowym (ok. 3,7 bln USD pod koniec 2013 r.) (Hujer, Sander 2013) staje się w coraz większym stopniu centrum nowego porządku geopolitycznego w skali regionalnej i światowej (zob. Arrighi 2007). Jest wyzwaniem dla dotychczasowego supermocarstwa amerykańskiego. Jego zmniejszające się znaczenie polityczne znamionuje największe w skali światowej zadłużenie zagraniczne i permanentny deficyt handlowy. Wśród innych zasobów ekonomicznych o znaczeniu geopolitycznym należy wymienić dostęp do surowców, potencjał ludnościowy, w tym poziom wykształcenia, zaawansowanie technologiczne i zdolności innowacyjne. W tym ostatnim przypadku ma to bezpośrednie przełożenie na międzynarodową konkurencyjność lokalnej gospodarki, a w zakresie bezpieczeństwa – na zaawansowanie technologiczne sił zbrojnych.

Celem geoekonomii – jako strategii władz publicznych – jest zwiększanie korzyści w wymianie międzynarodowej, w tym tworzenie systemowych i trwałych rozwiązań zapewniających długofalowe możliwości akumulacji kapitału i rozwoju krajowej gospodarki. Umożliwia to silniejszy wpływ na kształtowanie instytucji i regulacji międzynarodowych oraz zwiększa autonomię wobec nacisków ze strony innych podmiotów (zob. Subramanian 2011b, s. 66–78; Walter, Sen 2009, s. 101; Grosse 2009). Dotyczy takiego kształtowania współzależności gospodarczej w dobie globalizacji, aby nie tylko maksymalizować korzyści własne, lecz również zmieniać relacje współzależności na bardziej hierarchiczne, dążąc do stopniowego podporządkowania sobie innych aktorów światowej gospodarki. Potencjał krajowej gospodarki i instrumenty zewnętrznej polityki gospodarczej mają znaczenie dla poprawy pozycji geopolitycznej danego państwa w skali regionalnej i światowej oraz osłabiania konkurentów. Umożliwiają też kształtowanie jak najbardziej korzystnego ładu międzynarodowego.

To rywalizacja na polu gospodarczym w największym stopniu decyduje obecnie o zwiększaniu lub osłabianiu pozycji danego podmiotu w stosunkach międzynarodowych. Zmiany na ścieżce wojennej w dobie dysponowania bronią masowego rażenia przez główne mocarstwa stają się ryzykowne dla wszystkich. Ponadto, aspi-

rujące do zwiększenia własnej pozycji geopolitycznej państwa są w dalszym ciągu zbyt słabe militarnie, aby podejmować bezpośrednią konfrontację wojskową z USA. W tej sytuacji rywalizacja gospodarcza staje się bezpieczniejszym sposobem zmiany układu międzynarodowego. Można nawet uznać, że w przeszłości konfrontacja wojskowa była rozstrzygająca dla zmiany ładu światowego. Stawała się także bardzo często gwarantem odnoszenia w późniejszym okresie korzyści ekonomicznych. Obecnie to korzyści gospodarcze prowadzą do sukcesu geopolitycznego i stanowią klucz do zdobycia przewag technologicznych, a więc także militarnych.

Z tej perspektywy zamierzam zastanowić się, czy geoekonomię można traktować jak nowy paradygmat zarządzania publicznego. Opiera on politykę rozwoju na celach geopolitycznych związanych ze wzmacnianiem potencjałów i roli danego państwa (lub ugrupowania regionalnego) na arenie międzynarodowej. Motywacja geopolityczna jest więc nadrzędna, niejako zastępując inne założenia polityki rozwoju, np. odnoszące się do demokratycznej potrzeby wyrównania szans, sprawiedliwości społecznej lub efektywności funkcjonowania instytucji publicznych.

Jako przykład wybrałem ponad 30-letni okres zarządzania rozwojem w ChRL. Podstawowym narzędziem geoekonomii jest tutaj silne państwo, które steruje owym rozwojem, wykorzystując jednocześnie i politykę zagraniczną, i polityki krajowe. Opiera się na kontroli własnościowej w gospodarce, moderowaniu rywalizacji rynkowej, ochronie i wsparciu dla strategicznych sektorów przemysłowych. Stara się równoważyć „odgórne” kierowanie strategiczne przez „oddolne” mechanizmy aktywności społecznej (m.in. w wyniku decentralizacji zarządzania). W ramach omawianego modelu państwo ściśle nadzoruje rynki finansowe i kontroluje przepływ kapitałów. Wykorzystuje politykę kursu walutowego do pobudzania eksportu. Prowadzi aktywną politykę przemysłową, która jest powiązana z polityką innowacyjną, naukową i edukacyjną. Główny cel w polityce wewnętrznej to endogeniczny rozwój opierający się na budowaniu trwałych przewag konkurencyjnych miejscowych przedsiębiorstw. Natomiast w polityce zewnętrznej jest nim nie tyle włączanie do regionalnej i światowej wymiany gospodarczej, ile

raczej budowanie systemowych rozwiązań dających długofalowe korzyści w sferze ekonomicznej i politycznej. Geoekonomię Chin cechuje też podejście gradualne, stosowanie rozwiązań pilotażowych i eksperymentalnych oraz elastyczność zarządzania w zależności od etapu rozwoju i oceny uwarunkowań zewnętrznych.

2. Zarządzanie rozwojem kierowane przez cele geopolityczne

U zarania transformacji zainicjowanej przez Denga Xiaopinga w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku legła ocena sytuacji geopolitycznej w regionie i na świecie. W drugiej połowie XX w. wyraźnie słabła pozycja międzynarodowa Państwa Środka. Było to związane z dramatycznym upadkiem miejscowej gospodarki, co skutkowało osłabieniem myśli technologicznej i jakości uzbrojenia. Jednocześnie wzrastało zagrożenie ze strony ZSRR (szerzej: Snyder 2013, s. 209–231). Chiny były zdegradowane do roli biernego obserwatora rozgrywki zimnowojennej, a więc podlegały logice dwubiegunowej i w znikomym stopniu mogły kształtować ład międzynarodowy. Dotychczasowa strategia izolacjonizmu okazała się nieskuteczna. Komunistyczne Chiny zmuszone więc zostały do tego, by otworzyć się na gospodarkę kapitalistyczną funkcjonującą pod egidą USA. Oznaczało to, że musiały zaakceptować podstawowe reguły ładu amerykańskiego, przede wszystkim najważniejsze międzynarodowe instytucje gospodarcze i wiodącą rolę geopolityczną mocarstw zachodnich. Dlatego chińska strategia została obudowana przez idee „pokojowego wzrostu” oraz „obustronnej wygranej” (*win-win*) w wymianie gospodarczej. W ten sposób kraj ten demonstrował odejście od wcześniejszego kwestionowania ładu kapitalistycznego i podkreślał oddzielanie spraw ideologicznych od ekonomicznych (Womack 2013, s. 911–928). Wskazywał również na to, że jego działania mają „niski profil” w polityce międzynarodowej (lub kierują się zasadą powściągliwości) (Haliżak 2012, s. 590–619), co miało sugerować skoncentrowanie wyłącznie na sprawach gospodarczych i brak zainteresowania rozgrywką geopolityczną (Shambaugh 2013, s. 19).

Tymczasem chińska strategia od początku miała orientację geoekonomiczną. Podstawowym celem była akumulacja kapitału oraz endogeniczny¹ rozwój krajowych przedsiębiorstw, a tym samym podniesienie potencjału geopolitycznego. Transformacja miała w taki sposób włączać Chiny do globalnej gospodarki, aby zrealizować wspomniane cele (Snyder 2013, s. 229; Womack 2013, s. 914; Shambaugh 2013, s. 49, 55–56, 156). Dotyczyło to m.in. selektywnego otwarcia na inwestycje zagraniczne – przede wszystkim chińskiej diaspory (zob. So 2009, s. 59), ale również dużych korporacji międzynarodowych. Chodziło o wykorzystanie atutów chińskiej gospodarki, m.in. tanich zasobów siły roboczej oraz ogromnego rynku zbytu. Wyzwaniem było jak najkorzystniejsze włączenie się do wymiany handlowej i produkcji przemysłowej w regionie.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, kiedy ChRL otwierała się na zewnątrz, gospodarka Azji Wschodniej była zdominowana przez sieci kooperacyjne Japonii. Należały do niej inne azjatyckie tygrysy, m.in. Korea Południowa, Singapur, Tajwan i Hongkong. Cechą charakterystyczną gospodarki regionalnej była intensywna kooperacja wewnętrzna, której finalną produkcję kierowano na rynek amerykański i europejski. Wiodącą rolę odgrywała Japonia, która faktycznie koordynowała funkcjonowanie współpracy regionalnej i odnosiła również z tego tytułu największe korzyści. Dlatego system określano jako *flying geese formation* („klucz leących gęsi”) (szerzej: Katzenstein, Shiraiishi 1997; Ozawa 2010, s. 87–115; Palma 2009, s. 203–238; w literaturze polskiej m.in.: Trojnar 2013, s. 11–31), w którego ramach japońska gospodarka miała główną pozycję.

Chiny nie tylko dołączyły do tego systemu, ale z czasem doprowadziły do jego reorganizacji, faktycznie zastępując Japonię na pozycji lidera i głównego koordynatora wymiany gospodarczej między Azją Wschodnią a Zachodem

¹ Rozwój endogeniczny zmierza do zbudowania długotrwałych procesów wzrostu na bazie wewnętrznych czynników rozwoju. Zewnętrzne środki inwestycyjne (prywatne lub publiczne) powinny być wykorzystane z myślą o wzmocnieniu procesów endogenicznych. Pomoc zewnętrzna jest więc docelowo jedynie uzupełnieniem wobec wewnętrznych mechanizmów rozwojowych. Zob. Grosse 2007b, s. 27–49.

(Arrighi 2009, s. 22–49; Ho-Fung Hung 2009b, s. 12–13; Wong 2013, s. 288, 291–292). Obecnie eksport wielu państw azjatyckich jest skoncentrowany w Chinach, gdzie następnie wytwarzane są finalne produkty dla odbiorców w USA i UE. W ten sposób Państwo Środka napędza wzrost całej gospodarki regionalnej i pełni funkcję „zwoznika” wymiany handlowej między Azją Wschodnią a Zachodem. Odnosi też wiele korzyści wynikających z centralnej pozycji w tym systemie, m.in. polityka monetarna tego kraju wywiera coraz większy wpływ na azjatyckie gospodarki i rynki finansowe (szerzej: Johansson 2012, s. 816–837). Stopniowo kumuluje również przewagi konkurencyjne oraz staje się „niezbędny” dla innych państw, co prowadzi do uzależnienia partnerów gospodarczych i dyktowania reguł gry w ramach całego regionu (Goldstein, Mansfield 2012, s. 1–38). Ma to swoje konsekwencje zarówno w postaci korzyści ekonomicznych, jak i geopolitycznych (Luttwak 2012, s. 28, 268; Lam, Qin, Yang 2013).

To przykład systemowego działania geoekonomii Pekinu. Celem jest nie tylko odniesienie doraźnych korzyści eksportowych, lecz także tworzenie trwałych mechanizmów wymiany gospodarczej zapewniających akumulację kapitału. Są one wzmocnione przez kooperację polityczną, czego przejawem jest m.in. pogłębienie współpracy Pekinu z państwami ASEAN², umowy gospodarcze podpisane m.in. z Tajwanem, Koreą Południową i Japonią oraz powołanie Szanghajskiej Organizacji Współpracy (w 2001 r.) (Wong 2013, s. 289; Chin, Stubbs 2011, s. 277–298).

Warto w tym miejscu odnieść się do przykładu ilustrującego umiejętność wykorzystania przez Chińczyków regionalnego systemu kooperacji, jak również amerykańskiego przywództwa w gospodarce światowej. Otóż źródłem technologii było w dużym stopniu otwarcie chińskiej gospodarki na współpracę z firmami tajwańskimi (oraz w mniejszym stopniu tak-

że amerykańskimi i japońskimi) (Tung, Wan 2013, s. 827–842, 830–831). Wspomniana kooperacja wzbogaciła chińskie przedsiębiorstwa o niezbędne doświadczenia w zakresie zarządzania procesami szybkiego dostosowania produkcji do potrzeb rynku i nowinek technicznych (zgodnie z mechanizmem *time to market*). Wykorzystano tendencję korporacji amerykańskich do *outsourcingu* działań podwykonawczych do Azji Wschodniej (najpierw do Japonii, a później na Tajwan i do Chin). W rezultacie Chińczycy przedsiębiorcy nie tylko dostosowali się do liberalnych zasad globalnej gospodarki, ale potrafili je stopniowo wykorzystać dla uzyskiwania przewag w systemie wymiany regionalnej i światowej. Ponadto, ich dynamiczny rozwój gospodarczy, który dokonał się w ramach ładu amerykańskiego, w coraz większym stopniu podkopuje pozycję Amerykanów i daje podstawy do przebudowy układu geopolitycznego na świecie.

Systemowe podejście cechuje także politykę Chin wobec innych regionów. Najbardziej widać to w Afryce, Ameryce Łacińskiej i na Bliskim Wschodzie, zwłaszcza tam, gdzie obecność rywali geopolitycznych (przede wszystkim USA i – w mniejszym stopniu – państw europejskich) jest skromniejsza lub ulega ostatnio osłabieniu (Cáceres, Ear 2012, s. 47–79, 62). Przykładowo, w Ameryce Południowej głównymi partnerami Chin są takie państwa, jak Brazylia lub Wenezuela, które mają chłodniejsze stosunki ze Stanami Zjednoczonymi (zob. Gwiazda 2013, s. 80–93). Nie jest też przypadkiem, że ChRL zmniejsza w ostatnich latach wymianę handlową z Arabią Saudyjską (sojusznikiem USA), a zwiększa – z Iranem i Rosją. Pierwszoplanowe znaczenie mają m.in. dostęp do surowców³ (Cohen, Kirshner 2012, s. 144–176), wymiana handlowa i ekspansja inwestycyjna. Są one niezbędne do utrzymania wysokiego tempa wzrostu Państwa Środka. Należy zwrócić uwagę na bardzo dużą dynamikę chińskiego zaangażowania w wymienionych regionach. Przykładowo, od początku XXI w. wymiana handlowa z Afryką wzrosła dwudziestokrotnie, osiągając 200 mld USD w 2012 r. i znacząco przewyższając podobne wskaźniki dla państw zachodnich (Grill 2013; zob. też: Bangui 2009;

² ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*) – Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej. Przejawem tej współpracy jest rozwój formuły ASEAN+3 (utworzonej w 1997 r. jako odpowiedź na kryzys finansowy w Azji pomiędzy krajami ASEAN oraz Chinami, Japonią i Koreą Południową).

³ Na przykład energetycznych.

Jura 2013, s. 269–279; Firmanty 2013, s. 281–290; Gwiazda 2013, s. 58–79).

Relacje gospodarcze służą celom geopolitycznym, m.in. wzmocnieniu wpływów w danym regionie względem pozycji innych mocarstw, a także uzyskaniu poparcia ze strony zaprzyjaźnionych państw na forum organizacji międzynarodowych, np. w ramach instytucji ONZ (Power, Mohan 2010, s. 462–495, 481, 494; Bräutigam 2011). Tradycyjnym warunkiem politycznym stawianym przez Chiny jest zaprzestanie kontaktów dyplomatycznych z Tajwanem. Instrumenty ekonomiczne – takie jak inwestycje infrastrukturalne, pożyczki inwestycyjne lub anulowanie wcześniejszych długów poszczególnych krajów – służą więc celom politycznym, a nie tylko ekonomicznym. Eksperci zwracają uwagę (Sohn 2011, s. 77–101, 81), że w przeciwieństwie do państw zachodnich Chiny realizują swoje obietnice szybko i sprawnie, co poprawia ich wiarygodność międzynarodową. Jest to rezultat wysokich nadwyżek finansowych tego kraju. W odniesieniu do chronicznego zadłużenia największych państw Zachodu świadczy to o znaczeniu, jakie ma akumulacja kapitału dla prowadzenia aktywnej geopolityki. Podobnie jak w Azji Wschodniej – Chiny w coraz większym stopniu instytucjonalizują swoją obecność w innych regionach. Poczynając od wprowadzania instytucji finansowych (typu funduszy inwestycyjnych dla państw danego regionu), poprzez intensywne relacje bilateralne (m.in. układy o wolnym handlu), na organizacjach parasolowych kończąc. Te ostatnie gromadzą państwa pod egidą Chin i są podstawą dla późniejszej współpracy dwustronnej. Przykładem mogą być m.in. Chińsko-Afrykańskie Forum Współpracy⁴, Chińsko-Karaibskie Forum Współpracy Gospodarczej i Handlowej⁵ oraz Chińsko-Arabskie Forum Współpracy⁶.

Nowatorskim instrumentem geoekonomii chińskiej są zamorskie specjalne strefy ekono-

miczne (szerzej: Bräutigam, Xiaoyang 2012, s. 799–816). Zainicjowane zostały jeszcze w latach dziewięćdziesiątych, ale od 2006 r. były prowadzone w ramach programu rządowego zakładającego powstanie 50 takich stref w różnych częściach świata. Szczególne znaczenie mają te rozwijane w regionach o strategicznym znaczeniu, a więc w Azji Wschodniej, Ameryce Łacińskiej i Afryce. Są wspierane finansowo i dyplomatycznie przez państwo oraz nadzorowane przez Ministerstwo Handlu. Władze państwowe wydają też zgodę na utworzenie strefy i dbają o jej racjonalność ekonomiczną. Dlatego udziałowcami każdego projektu są przedsiębiorstwa z wybranych branż (najczęściej publiczne). Zapewnione jest zdecentralizowane wdrażanie poprzez udział władz prowincjonalnych, które koordynują także inwestycje miejscowych firm.

Warto zauważyć, że strefy są wzorowane na doświadczeniach krajowej polityki regionalnej i nawiązują do koncepcji klastrów w wybranych sektorach wytwórczych lub usługowych, które generują impuls rozwojowy wynikający ze skupienia inwestycji. Nawiązują ponadto do polityki tworzenia szlaków morskich i lądowych oraz związanych z nimi baz na południowym i południowowschodnim wybrzeżu Azji, które są wykorzystywane do celów ekonomicznych i wojskowych (szerzej: Kwieciński 2013, s. 33–51). Wszystkie te działania mają m.in. zwiększać chińskie inwestycje zagraniczne. Jest to zgodne z polityką *go global*, dzięki której dynamicznie wzrasta poziom owych inwestycji. W latach 2010–2012 skumulowana ich wartość wyniosła ponad 300 mld USD (Shambaugh 2013, s. 178, 181). Budowanie specjalnych stref ekonomicznych jest w pełni zgodne z tą polityką. Można je określić jako „chińskie lotniskowce gospodarcze”, które służą celom geoekonomicznym. Pełnią przy tym funkcję systemową, związaną z ekspansją i zakorzenieniem tych inwestycji, kształtowaniem asymetrycznych relacji gospodarczych i dążeniem do dominacji chińskich podmiotów w sieciach współpracy z lokalnymi kooperantami.

Niektórzy obserwatorzy⁷ (szerzej: Williamson 2012, s. 1–16; także: Nowik 2011, s. 74–81) ok-

⁴ *Forum on China-Africa Cooperation*. Ustanowione w 2000 r. jako cyklicznie odbywające się szczyty przywódców Chin i państw afrykańskich.

⁵ *The China-Caribbean Economic and Trade Cooperation Forum*. Zainicjowane w 2005 r.

⁶ *The China-Arab Cooperation Forum*. Ustanowione w 2004 r. jako cykliczne spotkania między przywódcami Chin i krajów uczestniczących w Lidze Państw Arabskich.

⁷ Tak twierdzi protoplasta konsensusu waszyngtońskiego John Williamson. Uznaje on, że podejście chińskie do po-

reślają tę politykę mianem „konsensusu pekińskiego”, będącego zupełnie inną koncepcją modernizacji dla państw rozwijających się niż tzw. konsensus waszyngtoński. Chińczycy odwołują się do „wspólnych” doświadczeń kolonialnych, np. z krajami afrykańskimi, przypominając okres dominacji mocarstw zachodnich w Państwie Środka na przełomie XIX i XX w. Opierają się na podejściu pragmatycznym, a więc bez promowania własnej ideologii politycznej lub rozwiązań ustrojowych, jak zwykły to czynić państwa Zachodu. Deklarują nieingerowanie w miejscowy porządek polityczny. Nie zawsze jest to prawdą, czego przykładem może być m.in. wsparcie finansowe i militarne dla rządu Sudanu⁸ (Power, Mohan 2010, s. 482). Jak wcześniej wspomniałem, są także przywiązani do idei „pokojowego wzrostu” oraz „obustronnej wygranej”, co pozwala uspić czujność zarówno największych rywali geopolitycznych, jak i miejscowych elit w danym regionie. Wbrew tej retoryce wymienione działania są bowiem najczęściej asymetrycznie korzystne dla strony chińskiej, jak również mają istotne cele geopolityczne. Z tych m.in. przyczyn niektórzy specjaliści (ibidem, s. 464–465, 474, 478) uznają tę politykę za neokolonialną, nieróżniącą się zasadniczo od działań podejmowanych przez mocarstwa zachodnie. Chińska retoryka pełni jedynie funkcję zręcznego kamuflażu dla tej strategii.

3. Polityka proeksportowa i przemysłowa

Celem polityki chińskiej jest inicjowanie takich działań, które będą gwarantowały trwałą i dynamiczny rozwój gospodarczy. Warto zwrócić uwagę, że wzrost krajowej gospodarki sięga w Państwie Środka przeciętnie 9% rocznie w ostatnich 30 latach (Wong 2013, s. 286; Góralczyk 2012a, s. 105–128; Wróbel 2013, s. 64–69; Boniface 2013, s. 439). Dzięki temu ChRL już w 2014 r. miały prześcignąć

lityki rozwoju cechuje gradualizm (reformy wprowadzane stopniowo), eksperymentalizm (rozwiązania pilotażowe), nastawienie proeksportowe, kapitalizm państwowy (z siłą sterującą rolą państwa w gospodarce) i w ramach autorytarnego systemu politycznego.

⁸ „China’s arms sales to Sudan”, *Human Right First Fact Sheet*, <http://humanrightsfirst.org> [data dostępu: 29.12.2013].

USA i według prognoz Banku Światowego zostać największą gospodarką na świecie (mierzoną według parytetu siły nabywczej) (Giles 2014, s. 1). Podstawą chińskiego cudu gospodarczego jest polityka eksportowa. Intensyfikacja obecności chińskich przedsiębiorstw na globalnych rynkach to tylko konsekwencja i kolejny etap tej polityki. Eksport był też podstawowym źródłem akumulacji kapitału, który następnie mógł zostać wykorzystany do najbardziej korzystnych z punktu widzenia geoeconomii inwestycji zewnętrznych. O sukcesie polityki chińskiej świadczy wieloletnia nadwyżka eksportowa sięgająca w 2010 r. ok. 10% PKB oraz to, że w 2009 r. Chiny stały się największym eksporterem na świecie (Berger, Martin 2013, s. 64–90, 66). Badania wskazują (Xing 2012, s. 540–547), że wspomniana nadwyżka notowana jest głównie w sektorach wspieranych (lub chronionych) przez władze państwowe. Świadczy to o fundamentalnym znaczeniu polityki publicznej dla modernizacji gospodarki ChRL.

Istotna dla stymulowania eksportu była polityka kursu walutowego i powiązanie yuana (RMB) z amerykańskim dolarem. Według Departamentu Skarbu USA RMB był w 2013 r. niedoszacowany od 5 do 10% wobec USD. Pomimo tego, że od czasu częściowego uwolnienia tego kursu w 2010 r. nastąpiła aprecjacja yuana o ok. 12% wobec amerykańskiej waluty (U.S. Department of the Treasury 2013, s. 3–4)⁹. Chiny kontynuują politykę interwencji walutowych, broniąc RMB przed zbyt szybkim wzmocnieniem. Im większa wartość dodana produkcji krajowej gospodarki, tym kurs walutowy ma większe znaczenie dla konkurencyjności eksportu (Thorbecke 2013, s. 1245–1260). Ponieważ Chiny systematycznie zwiększają wkład miejscowych przedsiębiorstw (m.in. przechodząc od konkurowania tanią siłą roboczą do zwiększania wartości technologicznej produkcji), polityka kursu walutowego pozostanie zapewne w najbliższym okresie ważnym elementem promowania eksportu.

⁹ Polityka zarządzania elastycznym kursem wymiany (*managed floating exchange rate*) została po raz pierwszy wprowadzona w 2005 r., ale była zawieszona w latach 2008–2010 ze względu na kryzys finansowy na świecie; zob. Haliżak 2012, s. 603.

Istotnym instrumentem długofalowego podejścia ChRL do promowania eksportu jest polityka przemysłowa (szerzej: Hsueh 2011; Ferchen 2013, s. 390–420; Berger, Martin 2013, s. 64). Tworzy ona nie tylko ogólne warunki dla rozwoju endogenicznego, lecz także aktywnie kieruje procesami poprawy konkurencyjności rodzimej gospodarki. Jej celem jest promowanie ok. 120 chińskich championów na rynkach globalnych (Shambaugh 2013, s. 177, 188). Służy temu m.in. elastyczna regulacja poszczególnych sektorów i branż oraz odgórna kontrola procesów rozwoju. Państwo stopniowo poprawia warunki konkurencyjności rynkowej, choć są one silnie zróżnicowane w zależności od sektora. W niektórych przypadkach konkurencja zostaje świadomie zawężana jedynie do kilku podmiotów (w celu budowania championów przemysłowych) lub ma miejsce tylko w obrębie przedsiębiorstw państwowych bądź chińskich (publicznych albo prywatnych). W ten sposób kontrolowana jest również własność, jako element władzy nad określonym działem gospodarki, co zapewnia łatwiejszą sterowność procesami rozwoju przez państwo.

Dla chińskiej polityki przemysłowej kluczowe znaczenie ma podział na sektory o strategicznym znaczeniu oraz pozostałe. Definicja sektorów strategicznych jest przy tym stosunkowo szeroka. Obejmuje nie tylko działalność powiązaną z bezpieczeństwem narodowym, lecz również bezpieczeństwo gospodarcze (z tych względów dotyczy to m.in. sektora energetycznego i finansowego). Ponadto, Pekin uznaje za strategiczne wszystkie przemysły rozwijające bazę technologiczną dla gospodarki narodowej. Pokazuje to, jak duże znaczenie przywiązuje do rozwoju innowacji i nowoczesnych technologii. Status przemysłów strategicznych uzyskują także te, w których krajowe firmy są wyraźnie mniej konkurencyjne od korporacji zagranicznych.

Państwo znacznie silniej steruje procesami rozwoju w sektorach strategicznych. W odniesieniu do tych niemających takiego statusu zarządzanie gospodarcze i nadzór państwa są często zdecentralizowane, w tym również pod względem regulacyjnym. Co do branż strategicznych – państwo mocniej wspiera ich restrukturyzację, rozwój badań i innowacji. Silniej ogranicza tutaj rywalizację rynkową, jak również własność

prywatną (rząd np. umożliwia funkcjonowanie na danym rynku wyłącznie firm państwowych i reglamentuje wejście dla nowych podmiotów). Intensywniej kontrolowany jest dostęp do rynku ze strony inwestorów zagranicznych. Udział tych inwestycji nie przekracza zwykle 10% wartości miejscowej firmy i nie ma istotnego wpływu na zarządzanie przedsiębiorstwem. Wspomniane inwestycje nie obejmują też własności infrastruktury publicznej czy usług o charakterze publicznym (komunalnym).

Szczególne znaczenie ma sektor bankowy, który stanowi źródło taniego finansowania nowych inwestycji lub restrukturyzacji przedsiębiorstw. Właśnie dlatego jest on uznawany za kluczowy dla rozwoju endogenicznej gospodarki i pozostaje pod ścisłą kontrolą regulacyjną i własnościową państwa. Wiele spośród działań kredytujących przedsiębiorstwa okazuje się nierentownych, zwłaszcza na poziomie regionalnym i lokalnym. Jest to, jak się wydaje, cena bardzo dynamicznie prowadzonych inwestycji inicjowanych oddolnie na szczeblu lokalnym. Rząd cyklicznie dokapitalizowuje banki lub przejmuje ich „złe długi” przez centralne instytucje finansowe (Ho-Fung Hung 2009a, s. 192–193).

Obok stosunkowo taniego i łatwo dostępnego kredytu inwestycyjnego ważnym wsparciem w ramach polityki przemysłowej są rozliczne subsydia i dotacje władz publicznych (zarówno centralnych, jak i regionalnych). Pełnią one funkcję ekwiwalentną wobec wsparcia bankowego i powodują podobny skutek – mianowicie przyczyniają się do dynamicznego wzrostu inwestycji. Poziom inwestycji produkcyjnych w Chinach zwiększył się z ok. 24% w 1990 r. do 66% PKB w 2009 (Haley, Haley 2013, s. 8–9).

4. Polityka innowacyjna

Podstawowe znaczenie w polityce rządu ma zdobycie nowych technologii. Prowadzi to do uzyskania trwałych przewag nad konkurencją w skali światowej i zastępuje wcześniejszy model chińskiej gospodarki opierający się na taniej sile roboczej. Sposobem pozyskania technologii jest m.in. polityka wobec zagranicznych inwestycji bezpośrednich. W zamian za dostęp do rynku chińskiego wymaga się od inwestorów

ściślej współpracy z krajowymi kooperantami (np. w postaci wspólnego przedsiębiorstwa *joint venture*) oraz przekazania im najnowszych technologii. Zagraniczne inwestycje miały wpływ na podniesienie udziału nowoczesnych technologii w wartości chińskiego eksportu, zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Jednak była to innowacja imitacyjna, polegająca na przeniesieniu do Chin wcześniej wymyślonych rozwiązań zagranicznych (Yueh 2013, s. 154, 162, 167). Później władze aktywnie zachęcały największe korporacje zachodnie do lokowania w Chinach ośrodków badawczo-rozwojowych. Na początku nowego stulecia liczba inwestycji tego typu dynamicznie rosła: z około 600 centrów powstałych w 2004 r. do ponad 1200 w 2010 (Hannas, Mulvenon, Puglisi 2013, s. 57–68). Było to powiązane z rozlicznymi sposobami przekazywania praw własności intelektualnej miejscowym kooperantom i rejestrowania patentów w Chinach. Mimo to początkowo były to działania jedynie dostosowujące wcześniej wymyślone technologie do uwarunkowań miejscowego rynku, co stanowiło tylko adaptację innowacji zagranicznych. Następnie coraz częściej pojawiały się zagraniczne centra badawcze kreujące najnowsze technologie. Wykorzystywały one m.in. wciąż lepsze uwarunkowania miejscowe dla tego typu działań, w tym zwłaszcza wzrastającą podaż wykształconej kadry inżynierskiej.

Innym sposobem pozyskania technologii jest nawiązywanie współpracy naukowej z najważniejszymi ośrodkami na świecie i promowanie wymiany w tym obszarze. Państwo stara się także przyciągnąć do kraju przedstawicieli diaspory, przede wszystkim wykształconych na renomowanych uczelniach międzynarodowych (szerzej: Saxenian 2007; zob. też: Nankervis 2013, s. 186–199). W samym tylko 2005 r. do Chin powróciło 35 tys. naukowców. Oferowane są im niekiedy komfortowe warunki pracy w zamian za dzielenie się zdobytą wiedzą i doświadczeniem z krajowymi firmami, naukowcami i studentami. Duża grupa powracających zakłada własne przedsiębiorstwa specjalizujące się w badaniach rozwojowych.

Ważnym sposobem pozyskiwania technologii są również zewnętrzne inwestycje chińskich przedsiębiorstw lub funduszy (m.in. Chińskiej

Korporacji Inwestycyjnej)¹⁰. Wiele spośród nich zostało dokonanych w Europie, a kryzys strefy euro zwiększył możliwości taniego przejmowania firm dysponujących ważnymi dla strony chińskiej zasobami (od początku kryzysu w 2008 r. chińskie inwestycje zwiększyły się tutaj dziesięciokrotnie) (Hanemann, Rosen 2012, s. 32–39; Clegg, Voss 2012, s. 21–29).

Sposobem pozyskiwania technologii jest także pospolita kradzież, niejednokrotnie dokonywana przez Internet i przy współudziale służb specjalnych (Paszewski 2013, s. 81–84). Chińczycy czynią to od wielu lat, w sposób zorganizowany przez państwo i na masową skalę. W ten sposób odbywa się ogromny transfer bogactwa z państw najwyżej rozwiniętych do Chin, co zdaniem specjalistów (Hannas, Mulvenon, Puglisi 2013, s. 216–217) grozi nawet utratą przewag konkurencyjnych przez Stany Zjednoczone. Komisja Międzynarodowego Handlu USA oszacowała niedawno, że w samym 2009 r. kradzież własności intelektualnej skutkowałą utratą około miliona miejsc pracy i kosztowałą gospodarkę amerykańską ponad 48 mld USD (Atkinson, Ezell 2012, s. 201).

Chiny starają się stworzyć potencjał dla rozwoju rodzimej myśli technicznej. Dążeniem rządu nie jest bowiem tylko szybkie odrobienie dystansu technologicznego między gospodarką chińska a największymi rywalami na świecie. Celem pozostaje wyprzedzenie tych państw (i ich przedsiębiorstw). Tworzenie rodzimej innowacji to podstawa strategii rozwoju endogenicznego¹¹. Już obecnie poziom własnej technologii wynosi ok. 60% w stosunku do wszystkich patentów rejestrowanych w Państwie Środka (Hannas, Mulvenon, Puglisi 2013, s. 63). Chińczycy zamierzają osiągnąć pułap 2,5% PKB nakładów na R&D w 2020 r. W latach 1996–2005 wzrost nakładów na badania rozwojowe był tam pięciokrotny i obecnie zbliża się do 2% PKB.

Bazą dla polityki innowacyjnej są badania prowadzone na uniwersytetach i we współpracy z biznesem (zob. Chen, Luo, Zhang 2011, s. 105–123). Około 60% nowych patentów wynika właśnie z niej. Rząd stosuje wiele zachęt

¹⁰ *China Investment Corporation* – CIC.

¹¹ Zob. moje wcześniejsze rozważania teoretyczne na ten temat: Grosse 2007a, rozdz. 3.

podatkowych i subsydiów dla przedsiębiorstw w zamian za inwestycje R&D. Preferencje podatkowe wiążą się m.in. z inwestowaniem przynajmniej 3–6% własnych dochodów w badania. Są też przyznawane, jeśli dochody firmy w 60% zależą od nowych rozwiązań technicznych, a firma zatrudnia przynajmniej 30% absolwentów szkół wyższych lub 10% personelu zajmuje się badaniami rozwojowymi (Atkinson, Ezell 2012, s. 172–173). Szczególny nacisk kładzie się na wzrost liczby patentów. Każdego roku o 33% wzrasta ich liczba (rejestrowanych jednocześnie na trzech głównych rynkach: chińskim, europejskim i amerykańskim) (zob. Li, Whalley, Zhang, Zhao 2011, s. 516–545).

Istotnym uzupełnieniem polityki innowacyjno-przemysłowej jest polityka naukowa i szkolnictwa wyższego. Inwestowanie w edukację, w tym również najlepiej wykształcone kadry dla aparatu partyjnego, było celem reform zainicjowanych jeszcze przez Deng Xiaopinga (zob. Vogel 2011, s. 702). Obecnie służą one przede wszystkim budowaniu podstaw dla wzrostu narodowej gospodarki i dla rozwoju innowacyjności (Li et al. 2011, s. 327). Począwszy od 1999 r. liczba studentów w Chinach rośnie corocznie o ok. 30%, a absolwentów szkół wyższych powiększyła się od 2005 r. czterokrotnie. Liczba doktorów w naukach inżynieryjnych jest już obecnie większa niż w USA. Szczególny nacisk władz został położony na podniesienie poziomu dziesięciu najlepszych ośrodków uniwersyteckich. Mają one stać się elitą akademicką nie tylko w kraju, lecz również na skalę światową. Państwo łoży dodatkowe środki na te uczelnie, ale jednocześnie stawia duże wymagania publikacjom w renomowanych periodykach międzynarodowych, współpracy zagranicznej, patentom i kooperacji z przemysłem. Badania dowodzą (Yueh 2013, s. 180–183), że dynamiczny wzrost chińskich patentów jest przede wszystkim wynikiem nakładów na rodzime zespoły badawcze i kształcenie naukowców. Świadczy to o zmianie funkcjonowania gospodarki Państwa Środka: z modelu innowacji imitacyjnej opierającej się przede wszystkim na zagranicznych inwestycjach bezpośrednich (lub kradzieży technologii) do modelu innowacji endogenicznej.

Rezultatem tych różnorodnych działań pozostaje systematyczne zbliżanie się gospodarki

chińskiej do poziomu bardziej zaawansowanego technologicznie (Berger, Martin 2013, s. 66; Thorbecke 2013, s. 1246, 1259). Badania prowadzone pod auspicjami Europejskiego Banku Centralnego dowodzą, że zawartość technologiczna chińskiej produkcji błyskawicznie wzrasta i już w 2007 r. była większa od europejskiej (za: Cesarini 2009, s. 64). Rośnie tym samym eksport towarów o znaczącym udziale nowoczesnej techniki (Tung, Wan 2013, s. 827). Przykładowo, segment urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych w całym chińskim eksporcie wzrósł z 5% w 1990 r. do blisko 30% w 2010. Wprawdzie nadal duża część tego eksportu (nawet do 90%) opiera się na częściach importowanych (np. z Tajwanu, Korei lub Japonii), ale proporcje te ulegają dość szybkiej zmianie na rzecz produkcji rodzimej. Chińskie przedsiębiorstwa nie tylko stają się bardziej konkurencyjne technologicznie (plasując się wyżej w łańcuchu produkcyjnym), lecz także starają się obejmować całość systemu produkcyjnego od projektu (i designu) po kontrolę kolejnych etapów produkcji i montażu, aż po organizowanie własnych sieci dystrybucyjnych (szerzej: Appelbaum 2009, s. 65–85). W niektórych branżach zajmują więc pozycję dominującą jednocześnie na wielu etapach łańcucha produkcyjnego. Wykorzystanie tanich kosztów produkcji lub produkcji niszowej nie było nigdy traktowane przez chińskie władze jako strategia docelowa. Stanowiło jedynie etap przejściowy, poświęcony zbieraniu doświadczeń i niezbędnego potencjału dla dalszej ekspansji.

5. Specyficzne cechy zarządzania

Według specjalistów (zob. McNally 2012, s. 741–776) chiński model kapitalizmu (określany jako „sino-kapitalizm”) opiera się na dwóch ważnych elementach. Pierwszym jest duży wpływ rządu na rozwój gospodarczy¹², drugim – wysoka jakość kapitału społecznego, bazującego na zaufaniu i zasadzie wzajemności. Niejednokrotnie jest to wzmacniane przez powiązania rodzinne lub klientelistyczne, a niekiedy nawet mafijne (rola tzw. triad) (Booth 2001).

¹² W polskiej literaturze np. Góralczyk 2012b, s. 127–129.

Nierzadko elementem omawianych relacji społecznych pozostaje przynależność do partii komunistycznej lub powiązania ze służbami specjalnymi. Dla gospodarki chińskiej znacznie mniejszą wagę niż na Zachodzie mają formalne regulacje prawne, a dużo większe – kapitał społeczny, czyli normy zaufania i wzajemności oraz kontrola polityczna sprawowana w ramach rządzącej partii. Przejawem kapitału społecznego są nieformalne sieci kooperacyjne (*guanxi*), a także szeroko rozwinięta diaspora chińska zarówno w Azji, jak i na całym świecie (zob. Gwiazda 2013, s. 54–56). Niewątpliwie sprzyja ona międzynarodowej wymianie gospodarczej i budowaniu silnej pozycji eksportowej Państwa Środka na rynkach globalnych.

Chińczycy cenią sobie działania pilotażowe i eksperymentalne w polityce rozwoju, przed wprowadzeniem określonych rozwiązań na szerszą skalę. Inną cechą chińskiej transformacji jest podejście gradualne, a więc odrzucające praktykowaną np. w Europie Środkowej terapię szokowego przejścia z komunizmu do kapitalizmu. Celem nie było jak najszybsze przyjęcie wzorców wolnorynkowych, zwłaszcza tych nawiązujących do neoliberalnej doktryny ekonomicznej. Chodziło raczej o stopniowe wprowadzanie konkurencji na rynku wewnętrznym w celu konsekwentnego budowania przewag chińskich przedsiębiorstw w globalnej gospodarce. Jednocześnie starano się nie dopuścić do nadmiernego uzależnienia gospodarki od podmiotów zewnętrznych, ale wzmocniano gospodarkę endogeniczną. Stanowi to jaskrawą odwrotność procesów transformacyjnych zachodzących w Europie Środkowej. Tutaj polityka zmiany prowadziła do silnej zależności zewnętrznej gospodarki krajowej, co ma poważne implikacje zarówno ekonomiczne, jak również polityczne (szerzej: Jacoby 2010, s. 416–432; Nölke, Vliegenthart 2009, s. 670–702; Medve-Bálint 2014, s. 35–51, 38; w polskiej literaturze na ten temat m.in.: Jasiński 2013; Grosse 2012, s. 16–35).

Mam świadomość tego, że między państwami naszego regionu a Chinami istnieje zasadnicza różnica skali i uwarunkowań geopolitycznych. Niemniej zbliża je podobny punkt startu – potrzeba zmiany modelu gospodarczego po okresie komunizmu i chęć włączenia się do gospo-

darki globalnej. Jak się wydaje, jedną z przyczyn różnicowanych efektów transformacji postkomunistycznej w Europie i Chinach była odmienna perspektywa geoeconomiczna. W działaniach Państwa Środka polityka gospodarcza służyła akumulacji kapitału niezbędnego do realizacji celów polityki zagranicznej, a zwłaszcza podniesienia rangi Chin na arenie międzynarodowej. Warunkiem sukcesu w tej dziedzinie było zachowanie kontroli państwa nad procesami wzrostu i wspieranie rozwoju endogenicznego rodzimych przedsiębiorstw. Państwa Europy Środkowej, dążąc do geopolitycznego włączenia w struktury zachodnie, bezkrytycznie przyjęły wzorce neoliberalne oraz pogodziły się z dominacją podmiotów zewnętrznych w wielu strategicznych sektorach gospodarki. Cele geopolityczne były więc również nadrzędne, ale polityka gospodarcza nie stanowiła instrumentu budowania wewnętrznych przewag konkurencyjnych w dłuższym horyzoncie czasowym. Raczej służyła stworzeniu jak najbardziej korzystnych warunków dla zagranicznych inwestycji w celu wzmocnienia więzów politycznych z Zachodem.

Niektórzy eksperci (zob. So 2009, s. 50, 55; Ferchen 2013, s. 400) klasyfikują chińską transformację gospodarczą jako połączenie keynesizmu z azjatyckim modelem państwa rozwojowego. Była ona silniej zdecentralizowana aniżeli w przypadku innych „tygrysów azjatyckich”. Celem stało się wyzwolenie oddolnego potencjału i włączenie słabiej rozwijających się obszarów kraju w procesy modernizacji. Wyrazem tej polityki była głęboka decentralizacja finansów publicznych oraz wprowadzenie wielu zachęt i mechanizmów kontrolnych wymuszających oddolne inwestycje władz lokalnych. Przykładem takich działań może być wspieranie przedsiębiorczości w mniejszych miastach i na obszarach wiejskich (*Town-ship* oraz *Village Enterprises*) (szerzej: Unger 2002), zachęty podatkowe dla inwestycji, system oceny oraz promocji kadr prowincjonalnych i lokalnych w odniesieniu do wyników ekonomicznych itp. Niektórzy uznają (So 2009, s. 55, 58, 60; Subramanian 2011b, s. 70), że transformacja Chin była łatwiejsza, gdyż dokonywała się w warunkach państwa autorytarnego i bez obciążeń charakterystycznych dla demokracji za-

chodnich (jak np. rozbudowany system opieki społecznej)¹³.

W moim przekonaniu istotę zarządzania rozwojem stanowią cele geoekonomiczne. Ważna okazała się przy tym asertywność wobec zagranicznych nacisków politycznych. Przykładem tego jest długotrwałe sprzeciwianie się międzynarodowej presji na aprecjację chińskiej waluty. Jak wcześniej wspomniałem, polityka kursu walutowego jest ważnym narzędziem wspierania konkurencyjności krajowej gospodarki i promowania eksportu. Geopolityczna autonomia Pekinu pozwala w dużym stopniu na bagatelizowanie nacisków zewnętrznych. Kontrastuje to z sytuacją Japonii, która w latach osiemdziesiątych została zmuszona przez USA do rewaluacji jena. Miało to zmniejszyć nierównowagę wzajemnych relacji handlowych i ograniczyć deficyt Stanów Zjednoczonych. Specjaliści uznają (zob. Gilpin 2000, s. 230–231; Arrighi 2007, s. 257–258), że kluczowa dla tej decyzji była zależność geopolityczna Japonii oraz wykorzystanie władzy przez USA do wywierania nacisków w obszarze polityki walutowej.

Warto zwrócić uwagę także na inne aspekty geoekonomiczne polityki walutowej Chin. Otóż zmierza ona do osłabienia roli dolara jako głównej waluty międzynarodowej (Otero-Iglesias, Steinberg 2013, s. 309–336). Chodzi o zmniejszenie korzyści, jakie odnoszą Stany Zjednoczone z tego tytułu, m.in. związanych z możliwością czerpania z nieograniczonych zasobów światowych do finansowania własnych celów, w tym również w polityce zagranicznej i obronnej. Dotyczy też ograniczenia możliwości przeliczania kosztów przez USA na partnerów zewnętrznych, co prowadziło w ostatnich latach m.in. do nadmiernej destabilizacji na rynkach finansowych (zob. Lin 2013). Ograniczenie roli dolara ma tym samym osłabić amerykańskie przywództwo w gospodarce globalnej oraz prowadzić do rekonfiguracji ładu geopolitycznego. Dlatego Chiny wystąpiły z propozycją substytucji USD przez walutę MFW (tzw. specjalne prawa ciągnięcia; *Special Drawing Rights* – SDR), co spotkało się z kategorycznym sprzeciwem

Amerykanów. Pekin domagał się też emisji długu USA w yuanach, co miało wyeliminować chińskie straty wynikające z inflacji (i nadmiernej emisji dolarów przez FED). Spowodowało to bardziej pozytywną reakcję administracji USA, która postanowiła emitować część obligacji indeksowanych względem poziomu inflacji.

Najlepszym sposobem ograniczenia roli dolara na rynkach światowych byłoby umiędzynarodowienie yuana. Chińczycy stopniowo prowadzą politykę w tym kierunku, m.in. wprowadzając ułatwienia w zakresie obrotu handlowego w swojej walucie, udzielając pożyczek inwestycyjnych oraz zezwalając na emisję obligacji denominowanych w RMB (Chen, Cheung 2011, s. 1–18). Chiński bank centralny podpisał też umowy walutowe z kilkunastoma bankami centralnymi na świecie, co nie tylko umożliwia rozliczanie handlu i inwestycji w RMB, lecz także otwiera drogę do gromadzenia rezerw finansowych tych państw w chińskiej walucie. Centrum wymiany RMB stał się w 2009 r. Hongkong, od kiedy rząd umożliwił rozliczanie handlu międzynarodowego między tym ośrodkiem a chińskimi prowincjami w yuanach (Mallaby, Wethington 2012, s. 135–146). Dzięki temu zagraniczni inwestorzy mają łatwiejszy dostęp do tej waluty. Mimo to poziom jej umiędzynarodowienia jest stosunkowo niski, choć dynamicznie wzrasta. Przykładowo, tylko ok. 10% chińskiego handlu w 2013 r. było nominowane w RMB (Eichengreen 2013, s. 363–374). Ale i tak pozwoliło to na wyprzedzenie europejskiej waluty jako drugiego nośnika finansowego rozliczeń handlowych na świecie (Zweifel 2014, s. 26). Jedynym ograniczeniem działań państwa w omawianym kierunku jest troska o kurs walutowy, niezbędny do promowania eksportu. Umiędzynarodowienie yuana mogłoby bowiem wywołać nadmierną aprecjację chińskiej waluty oraz zmniejszyć kontrolę państwa nad rynkami finansowymi.

6. Elastyczność zarządzania

Chińska strategia geoekonomiczna jest zorientowana na cele długofalowe, choć elastycznie dostosowywana do zmieniających się uwarunkowań lokalnych i zewnętrznych. Na początku transformacji celem było włączenie do

¹³ Wielu badaczy zachodnich uznaje jednak, że dotychczasowy model transformacji w ramach państwa autorytarnego wyczerpuje się: np. Minxin Pei (2006).

globalnej gospodarki i maksymalizowanie korzyści własnych, ale bez podważania amerykańskiej supremacji w ramach ładu gospodarczego i w najważniejszych instytucjach międzynarodowych. Na późniejszym etapie pojawiły się dążenia do rekonfiguracji władzy w tych instytucjach na korzyść mocarstw wschodzących oraz w związku z potrzebą większego respektowania chińskich interesów. Dotyczyło to w pierwszym rzędzie instytucji o charakterze gospodarczym i finansowym, takich jak MFW, Bank Światowy oraz grupa G-20 (zob. Ferdinand, Wang 2013, s. 895–910). Nie pociągało to jednak za sobą znacznie większego zaangażowania strony chińskiej w stabilizowanie obecnego ładu gospodarczego i geopolitycznego, który był uznawany za zbyt silnie podporządkowany interesom amerykańskim. Chińczycy uznawali również, że tworzenie własnych instytucji w skali globalnej jest przedwczesne. Niemniej budowali stopniowo różnego typu instytucje regionalne, które wzmacniały ich wpływy geoeconomiczne w uznawanych za strategiczne obszarach świata (Azji Wschodniej, Afryce, Ameryce Łacińskiej, na Bliskim Wschodzie) (Breslin 2013, s. 615–634). Szczególne znaczenie miała – co rozumiałe – Azja, gdzie chodziło nie tylko o wzmocnienie własnej pozycji, lecz również osłabienie geopolitycznej roli Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników. Chińskie elity coraz odważniej domagały się też respektowania własnych interesów, czego najlepszym przykładem były zatargi terytorialne z najbliższymi sąsiadami nasilające się od 2008 r. (Shambaugh 2013, s. 10; szerzej: Tuosheng 2012, s. 120–143). Natomiast w skali globalnej promowano ład wielobiegunowy, mający pozostawać alternatywą dla dominacji USA (lub Zachodu).

Niektórzy intelektualiści europejscy (np. Jacques 2009) prognozują hegemonię Państwa Środka w stosunkowo niedalekiej przyszłości. Także chińskie elity coraz częściej dyskutują i przygotowują się do kolejnego etapu rozwoju geoeconomicznego (Shambaugh 2013, s. 28, 132; Schweller, Pu 2011, s. 41–72; Callahan 2008, s. 749–761). Miałby on bazować na dominującej roli Chin w gospodarce globalnej. Warto zaznaczyć, że przypominałoby to powrót do sytuacji sprzed 1890 r., kiedy chińska gospodarka przez stulecia była największa w skali światowej

(Maddison 2007). Ale miałyby też znacznie poważniejsze konsekwencje geopolityczne niż w przeszłości, mogłyby bowiem prowadzić do objęcia przez Pekin przywództwa geopolitycznego i zastąpienia obecnych instytucji ładu amerykańskiego przez własne.

Z biegiem czasu polityka gospodarcza ChRL ulega więc elastycznym dostosowaniom. Na przykład pod wpływem kryzysu zapoczątkowanego w 2008 r. w USA i UE zintensyfikowano inwestycje produkcyjne oraz uzupełniono profil gospodarki eksportowej o zwiększanie roli popytu wewnętrznego. Prowadzi to m.in. do wzrostu kosztów płacy (chińskie władze zwiększają płacę minimalną), co jednak na razie nie przekłada się na pogorszenie konkurencyjności chińskiej gospodarki. Jest to związane z inwestycjami technologicznymi działającymi tu przedsiębiorstw oraz obejmowaniem przez krajowe firmy kluczowej pozycji w łańcuchach wartości produkcji w coraz większej liczbie branż. Wynika też z dynamicznego rozwoju własnych sieci kooperacyjnych chińskich firm w regionie i na świecie. Koszty wzrostu płac są więc w dużym stopniu przenoszone na konsumenta zachodniego lub zmuszają zagraniczne korporacje do większego wysiłku konkurencyjnego (np. poprzez redukcję własnych marż lub pogłębienie współpracy z chińskimi firmami). Rynek zbytu w ChRL jest bowiem nadal bardzo atrakcyjny dla wielu inwestorów zagranicznych. To raczej władze Państwa Środka zdają się wypychać zewnętrzną konkurencję z tego rynku, co wynika z postępów polityki pobudzenia popytu wewnętrznego (zob. Anderlini 2014, s. 3).

7. Podsumowanie

Geoeconomia jest specyficznym paradygmatem zarządzania rozwojem. Polityki publiczne są tutaj motywowane przez cele geopolityczne – przede wszystkim przez dążenie do zwiększenia potencjałów i roli międzynarodowej danego podmiotu (najczęściej państw, ale również ugrupowań regionalnych). Istotne jest to, że zarządzanie publiczne odbywa się na drodze bliskiej synchronizacji polityki zagranicznej i polityk krajowych. Na przykład podstawą działania Chin w dobie globalizacji i zmiany ładu mię-

dzynarodowego było ściśle powiązanie strategii geopolitycznej z transformacją ekonomiczną. Splot polityki zagranicznej i gospodarczej pozostawał tak bliski, że należy określać ich działania jednym mianem: strategią geoekonomiczną. Jej podstawowym celem był rozwój endogenicznej gospodarki i długofalowa akumulacja kapitału. Chiny elastycznie zmieniały politykę gospodarczą, mając na uwadze, z jednej strony, uwarunkowania wewnętrzne (m.in. poziom konkurencyjności lokalnych przedsiębiorstw), a z drugiej – zewnętrzne. Ponadto, chodziło o takie włączenie się do wymiany regionalnej i światowej, aby zmieniać ich mechanizmy z korzyścią dla chińskiej gospodarki.

Celem polityki zagranicznej było nie tylko wspieranie eksportu, a później także chińskich inwestycji zagranicznych. Wzmacniano sieci kooperacyjne chińskich przedsiębiorstw. Sukcesywnie podwyższano ich pozycję międzynarodową w coraz większej liczbie sektorów i kolejnych ogniwach łańcucha produkcji. Chodziło o stopniową zmianę wzajemnych współzależności ekonomicznych w relacje opierające się na chińskiej dominacji. Należy podkreślić, że Pekin początkowo nie negował zastanych instytucji zachodnich obecnej fazy globalizacji. Wybrał taktykę przyłączania się do większości spośród nich i ich wewnętrznej przebudowy w kierunku uzyskania większego zakresu decyzyjnego. Z czasem powołał własne instytucje międzynarodowe, które wzmocniły jego geoekonomię. Finalnym celem rozwoju gospodarczego pozostawała poprawa pozycji geopolitycznej ChRL w regionie i na świecie. Jednocześnie relacje na płaszczyźnie ekonomicznej miały wiązać z polityką chińską kolejne państwa (nie tylko w Azji Wschodniej, ale i na innych kontynentach) oraz osłabiać dominację USA.

Podstawową zasadą zarządzania geoekonomicznego jest utrzymanie sterowności władz państwowych wobec rozwoju gospodarki. Obejmuje to kontrolę konkurencji rynkowej, praw własności oraz dostępu do rynku podmiotów zagranicznych. Szczególne znaczenie ma nadzór nad strategicznymi obszarami gospodarki, w tym sektorem finansowym, przepływami kapitałowymi i kursem walutowym. Niezmiernie ważne jest połączenie polityki przemysłowej z innymi politykami publicznymi, m.in. inno-

wacyjną, naukową i edukacyjną. W przypadku Państwa Środka nie oznacza to jednak nadmiernej centralizacji zarządzania. Przeciwnie, wielu ekspertów zwraca uwagę na duży zakres decentralizacji (np. Cooley 2005), w tym w finansach publicznych, daleko posuniętą autonomię władz lokalnych w polityce rozwoju i pobudzanie oddolnych mechanizmów inwestycyjnych i przedsiębiorczości.

Zasadnicze znaczenie dla sterowności władz nad polityką rozwoju ma suwerenność polityczna. Dotyczy to odporności na naciski zewnętrzne, a także ograniczania mechanizmów uzależnienia lokalnej gospodarki od zewnętrznych podmiotów lub procesów rozwoju. Obejmuje również zdolność lokalnych elit politycznych do wyznaczania kierunków politycznych w trosce o dobro całego państwa, a nie tylko uprzywilejowanych grup interesów. Chiny systematycznie włączają elity gospodarcze do kręgów rządzącej partii komunistycznej, ale jednocześnie nie dopuszczają do sytuacji, w której partykularne interesy podporządkowałyby sobie politykę gospodarczą państwa (zob. Chen, Dickson 2010).

Literatura

- Anderlini J. (2014). „Neighbors’ woes offer warning to China”, *Financial Times*, 21 January.
- Appelbaum R.P. (2009). „Big suppliers in greater China”, w: H.F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Arrighi G. (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*. London: Verso.
- Arrighi G. (2009). „China’s market economy in the long run”, w: H.F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Atkinson R.D., Ezell S.J. (2012). *Innovation Economics. The Race for Global Advantage*. New Haven: Yale University Press.
- Banguit T. (2009). *La Chine, un nouveau partenaire de développement de l’Afrique: Vers la fin des privilèges européens sur le continent noir?* Paris: Harmattan.
- Berger B., Martin R.F. (2013). „The Chinese export boom: An examination of the detailed trade data”, *China & World Economy*, t. 21, nr 1.
- Boniface P. (red.) (2013). *L’Année stratégique 2014. Analyse des enjeux internationaux*. Paris: Armand Colin.

- Booth M. (2001). *The Dragon Syndicates: The Global Phenomenon of the Triads*. New York: Basic Books.
- Bräutigam D. (2011). *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Bräutigam D., Xiaoyang T. (2012). „Economic statecraft in China's new overseas special economic zones: Soft power, business or resource security?“, *International Affairs*, t. 88, nr 4.
- Breslin S. (2013). „China and the global order: Signaling threat or friendship?“, *International Affairs*, t. 89, nr 3.
- Cáceres S. B., Ear S. (2012). „The geopolitics of China's global resources quest“, *Geopolitics*, t. 17, nr 1.
- Callahan W. (2008). „Chinese visions of world order: Post-hegemonic or a new hegemony?“, *International Studies Review*, t. 10, nr 4.
- Cesarini N. (2009). *Remaking Global Order. The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Chen J., Dickson B.J. (2010). *Allies of the State. China's Private Entrepreneurs and Democratic Change*. Cambridge, London: Harvard University Press.
- Chen X., Cheung Y.W. (2011). „Renminbi going global“, *China & World Economy*, t. 19, nr 2.
- Chen Y., Luo L., Zhang Y. (2011). „Development trajectories in the biotechnology industry: China versus leading countries“, *China & World Economy*, t. 19, nr 3.
- Chin G., Stubbs R. (2011). „China, regional institution-building and the China-ASEAN Free Trade Area“, *Review of International Political Economy*, t. 18, nr 3.
- Clegg J., Voss H. (2012). *Chinese Overseas Direct Investment in the European Union*. London: Europe China Research and Advice Network.
- Cohen D.F.S., Kirshner J. (2012). „The cult of energy insecurity and great power rivalry across the Pacific“, w: A. Goldstein, E. D. Mansfield (red.), *The Nexus of Economics, Security, and International Relations in East Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Cooley A. (2005). *Logics of Hierarchy. The Organization of Empires, States, and Military Occupations*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Eichengreen B. (2013). „Number one country, number one currency?“, *The World Economy*, t. 36, nr 4.
- Ferchen M. (2013). „Whose China Model is it anyway? The contentious search for consensus“, *Review of International Political Economy*, t. 20, nr 2.
- Ferdinand P., Wang J. (2013). „China and the IMF: From mimicry towards pragmatic international institutional pluralism“, *International Affairs*, t. 89, nr 4.
- Firmanty Ł. (2013). „Chińska polityka współpracy rozwojowej w Afryce“, w: J. Wardęga (red.), *Współczesne Chiny w kontekście stosunków międzynarodowych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Giles Ch. (2014). „China poised to pass US as world's leading economic power this year“, *Financial Times*, kwiecień.
- Gilpin R. (2000). *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldstein A., Mansfield E.D. (2012). „The political economy of regional security in East Asia“, w: A. Goldstein, E.D. Mansfield (red.), *The Nexus of Economics, Security, and International Relations in East Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Góralczyk B. (2012a). „Chiny a nowy ład gospodarczy na świecie“, w: W. Dziak, K. Gawlikowski, M. Ławacz (red.), *Chiny w XXI wieku. Perspektywy rozwoju*. Warszawa: ISP PAN.
- Góralczyk B. (2012b). *Przebudzenie smoka: powrót Chin na scenę globalną*. Warszawa: Wydawnictwo Rambler.
- Grill B. (2013). „Africans divided over Chinese presence“, *Spiegel International*, <http://www.spiegel.de> [dostęp: 30.11.2013].
- Grosse T.G. (2007a). *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G. (2007b). „Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych“, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 27, nr 127.
- Grosse T.G. (2009). *Monetary Power in Transatlantic Relations. Study of the Relationship Between Economic Policy and Geopolitics in the European Union*, Natolin Papers, nr 35. Warsaw: Natolin European Centre.
- Grosse T.G. (2012). „Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych“, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt 24. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych.
- Grosse T.G. (2014). „Gеоeconomic relations between the EU and China: The lessons from the EU weapon embargo and from galileo“, *Geopolitics*, t. 19, nr 1.

- Gwiazda A. (2013). *Globalna ekspansja gospodarcza Chin*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.
- Haley U.C.V., Haley G.T. (2013). *Subsidies to Chinese Industry. State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Halizak E. (2012). „Geoekonomiczna strategia Chin”, w: E. Halizak (red.), *Geoekonomia*. Warszawa: Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hanemann T., Rosen D.H. (2012). *China Invests in Europe*, Rhodium Group, June, s. 32–39.
- Hannas W.C., Mulvenon J., Puglisi A.B. (2013). *Chinese Industrial Espionage. Technology acquisition and military modernization*. London, New York: Routledge.
- Hatch W.F. (2010). *Asia's Flying Geese. How Regionalization Shapes Japan*. Cornell University Press, Ithaca.
- Ho-Fung Hung (2009a). „A caveat. Is the rise of China sustainable?”, w: H.F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ho-Fung Hung (2009b). „Introduction”, w: H.F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hsiung J.C. (2010). „The age of geoeconomics, China's global role, and prospects of cross-strait integration”, w: S. Guo, B. Guo (red.), *Greater China in an Era of Globalization*. Lanham, New York: Lexington Books.
- Hsueh R. (2011). *China's Regulatory State. A New Strategy for Globalization*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Hujer M., Sander D. (2013). „US fumbling puts China at risk”, *Spiegel International*, www.spiegel.de [dostęp: 27.11.2013].
- Jacoby W. (2010). „Managing globalization by managing Central and Eastern Europe: The EU's backyard as threat and opportunity”, *Journal of European Public Policy*, t. 17, nr 3.
- Jacques M. (2009). *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. New York: Penguin.
- Jasiecki K. (2013). *Kapitalizm po polsku*. Warszawa: IFiS PAN.
- Johansson A.C. (2012). „China's growing influence in Southeast Asia – Monetary policy and equity markets”, *The World Economy*, t. 35, nr 7.
- Jura J. (2013). „Na przekór Weberowi: Chiny w Afryce – czyli o racjonalności nieracjonalności”, w: J. Wardega (red.), *Współczesne Chiny w kontekście stosunków międzynarodowych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Katzenstein P.J., Shiraiishi T. (red.) (1997). *Network Power: Japan and Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kwieciński R.M. (2013). „Chiński 'sznur perel'”. Niektóre aspekty strategii ChRL na początku XXI wieku”, w: J. Wardega (red.), *Współczesne Chiny w kontekście stosunków międzynarodowych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Lam P.E., Qin Y., Yang M. (2013). *China and East Asia. After the Wall Street Crisis*. Series on Contemporary China, t. 33. New Jersey, London, Singapore: World Scientific.
- Li Y.A., Whalley J., Zhang S., Zhao X. (2011). „The higher educational transformation of China and its global implications”, *The World Economy*, t. 34, nr 4.
- Lin J.Y. (2013). *Against the Consensus. Reflections on the Great Recession*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Luttwak E.N. (2012). *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*. Cambridge, Massachusetts, London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Maddison A. (2007). *Chinese Economic Performance in the Long Run. 960–2030 AD*. Paris: OECD.
- Mallaby S., Wethington O. (2012). „The future of the yuan. China's struggle to internationalize its currency”, *Foreign Affairs*, t. 91, nr 1.
- McNally Ch.A. (2012). „Sino-capitalism. China's reemergence and the international political economy”, *World Politics*, t. 64, nr 4.
- Medve-Bálint G. (2014). „The role of the EU in shaping FDI flows to East Central Europe”, *Journal of Common Market Studies*, t. 52, nr 1, s. 35–51, 38.
- Nankervis A.R. (2013). „Building for the future? Government and industry responses to the challenges of talent management In China following the GFC”, *Asia Pacific Business Review*, t. 19, nr 2.
- Nölke A., Vliegenthart A. (2009). „Enlarging the varieties of capitalism. The emergence of dependent market economies in East Central Europe”, *World Politics*, t. 61, nr 4.
- Nowik M. (2011). „The competition in the field of development co-operation – Between the Beijing and the Washington consensus”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 191.
- Otero-Iglesias M., Steinberg F. (2013). „Is the dollar becoming a negotiated currency? Evidence from

the emerging markets”, *New Political Economy*, t. 18, nr 3.

Ozawa T. (2010). „Asia’s Labour-driven growth, flying geese style: Types of trade, FDI, and Institutions matter for the poor”, w: M. Nissanke, E. Thorbecke (red.), *The Poor under Globalization in Asia, Latin America, and Africa*. Oxford: Oxford University Press.

Palma J.G. (2009). „Flying geese and waddling ducks: The different capabilities of East Asia and Latin America to ‘demand-adapt’ and ‘supply-upgrade’ their export productive capacity”, w: M. Cimoli, G. Dosi, J.E. Stiglitz (red.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford: Oxford University Press.

Paszewski T. (2013). *USA i UE wobec nowych wyzwań globalnych*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

Pei M. (2006). *China’s Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, London: Harvard University Press.

Power M., Mohan G. (2010). „Towards a critical geopolitics of China’s engagement with African development”, *Geopolitics*, t. 15, nr 3.

Saxenian A. (2007). *The New Argonauts*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Schweller R., Pu X. (2011). „After unipolarity: China’s visions of international order in an era of U.S. decline”, *International Security*, t. 36, nr 1.

Shambaugh D. (2013). *China goes Global. The Partial Power*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Snyder Q.Z. (2013): „Integrating rising powers: Liberal systemic theory and the mechanism of competition”, *Review of International Studies*, t. 39.

So A.Y. (2009). „Rethinking the Chinese developmental miracle”, w: H.F. Hung (red.), *China and the Transformation of Global Capitalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Sohn J. (2011). „After renaissance: China’s multi-lateral offensive in the developing world”, *European Journal of International Relations*, t. 18, nr 1.

Subramanian A. (2011a). *Eclipse: Living in the Shadow of China’s Economic Dominance*. Washington: Peterson Institute for International Economics.

Subramanian A. (2011b). „The inevitable superpower. Why China’s dominance is a sure thing”, *Foreign Affairs*, t. 90, nr 5.

Thorbecke W. (2013). „Investigating China’s disaggregated processed export: Evidence that both the RMB and exchange rates in supply chain countries matter”, *The World Economy*, t. 36, nr 10.

Trojnar E. (2013). „Miejsce i rola współczesnych Chin w Azji Wschodniej na podstawie analizy regionalnych zależności gospodarczych”, w: J. Wardęga (red.), *Współczesne Chiny w kontekście stosunków międzynarodowych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Tung A.Ch., Wan H. (2013). „Chinese electronics export; Taiwanese contract manufacturing – The win-win outcome along the evolving global value Chain”, *The World Economy*, t. 36, nr 7.

Tuosheng Z. (2012). „Disputes over territories and maritime rights and interests. Their political economic implications”, w: A. Goldstein, E.D. Mansfield (red.), *The Nexus of Economics, Security, and International Relations in East Asia*. Stanford: Stanford University Press.

Unger J. (2002). *The Transformation of Rural China*. Armonk: M.E. Sharpe.

U.S. Department of the Treasury (2013). *Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies*. Office of International Affairs, October 30.

Vogel E.F. (2011). *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Walter A., Sen G. (2009). *Analyzing the Global Political Economy*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

Williamson J. (2012). „Is the ‘Beijing consensus’ now dominant?”, *Asia Policy*, nr 13.

Womack B. (2013). „Beyond win-win: Rethinking China’s international relationships in an era of economic uncertainty”, *International Affairs*, t. 89, nr 4.

Wong J. (2013). „A China-centric economic order in East Asia”, *Asia Pacific Business Review*, t. 19, nr 2.

Wróbel A. (2013). „On the foundations of the competitiveness of Chinese economy”, w: P.J. Borkowski, A. Wróbel, Ł. Zamecki (red.), *The Dragon and the (Evening) Stars: Essays on the Determinants of EU-China Relations*. I Arbaev Kyrgyz State University, Warsaw: University of Warsaw.

Xing Y. (2012). „Processing trade, exchange rates, and China’s bilateral trade balances”, *Journal of Asian Economics*, t. 25, nr 5.

Yueh L. (2013). *China’s Growth. The Making of an Economic Superpower*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Zweifel P. (2014). „Renminbi era dawns as China influence grows”, *Financial Times*, January 7.

Geoeconomics as a paradigm of development management – the example of China

The paper attempts to determine whether geoeconomics can be considered as a new paradigm of public management. In geoeconomics, development policy is based on geopolitical objectives related to strengthening the capacities and the role of the state (or regional grouping) in the international arena. Therefore, geopolitical motivation predominates and it replaces other goals of development policy, for example relating to the democratic needs of equal opportunities, social justice, or the efficiency of public institutions. As an example, the author discusses 30 years of development management in the PRC. The paper presents specific characteristics of the Chinese management resulting from its geoeconomic strategy.

Keywords: public management of development, geoeconomics, China (PRC).

Seweryn Krupnik, Konrad Turek

Using Pragmatic Grounded Theory in the evaluation of public policies

The article presents the methodology of pragmatic grounded theory as a research strategy for the evaluation of public policies, basing on a reconsideration of the links between the pragmatism of Charles S. Peirce, grounded theory and the methodology of evaluation. The main characteristics of the approach are illustrated with an example of an empirical study of the evaluation of investment subsidies for small and medium enterprises in Poland. We summarise and discuss the usefulness of Pragmatic Grounded Theory for public policy studies and its limitations, as well as the links to other methodological approaches in the social sciences.

Keywords: evaluation, grounded theory, public policy, pragmatism, abduction

1. Introduction

The dominant approaches in evaluation studies, although already well established, still do not provide a satisfactory and well-structured methodology for investigating the mechanisms of public interventions. The main weakness is found in the process of verifying hypotheses about causal relations. One might ask why one should worry about logical problems and inference methods in empirical researches? The answer is simple: if we want to control the process of our inquiry, ask proper questions, reach robust and useful explanations, understand the results and their limitations – we need to know what tools we are using. In the article we explain the perspective of the pragmatic approach in the methodology of grounded theory for the evaluation of public policies. We attempt to present its elements in a comprehensive and useful way and analyse them based on a reconsideration of the links between the pragmatism of Charles S. Peirce, grounded theory and evaluation of public policies. The theoretical deliberations will be supported by an example of empirical study using the pragmatic approach. The research concerns the evaluation

of public direct subsidies for small and medium enterprises.¹

The article concerns the methodological aspects of research in the field of public policy. To be clear, it does not attempt to analyse the mechanisms of governance or public policy, although the pragmatic tradition (mainly as represented by William James and John Dewey) found very interesting outcomes in a form of democratic experimentalism (Dorf & Sabel, 1998) or pragmatic democracy (Ansell, 2011), which are focused on problem-solving governance based on a learning approach, reflexivity and deliberation working in a recursive circle. However, these approaches are more about ‘doing’ or ‘constructing’ policies than ‘evaluating them’ which is our main concern.

At the beginning it is also worth clarifying the terminological problems with ‘pragmatism’, which today is a label for a diverse set of ideas and approaches – many of which do not have much in common with the philosophy of Peirce. This stems from the fact that the later-pragmatists, when referring to the works of Peirce, very often changed some of his original ideas.² We refer to Peirce

¹ The intervention being investigated was Measure 2.3. of Sectoral Operational Programme “Improvement of the Competitiveness of Enterprises”, implemented in Poland within the period 2004-2006.

² James and Dewey significantly reformulated the ideas of Peirce and gave a more practical and utilitarian meaning to pragmatism. This often results in some misunderstandings,

Seweryn Krupnik – Center for Evaluation and Analysis of Public Policies, Jagiellonian University.

Konrad Turek – Center for Evaluation and Analysis of Public Policies, Jagiellonian University.

(not to the later pragmatisms, neopragmatism of American pragmatism) and especially to the part of his broad heritage that concerns the logic of inquiry (e.g. we do not cover his semiotics, theory of categories and signs).

The article proceeds as follows. First, we explain the importance and usefulness of a systematic presentation of pragmatism for application in evaluation research. Second, we present the aims and background of the research that will be used as an example of the pragmatic grounded theory (PGT) approach in the evaluation of public policies. Third, we focus on the theoretical background of the approach: the evaluation of public policies, pragmatism and grounded theory. Later on we present the theory and practice of pragmatic research, describing the main features of PGT step by step and illustrating them with examples from the research. Finally, we summarise and discuss the usefulness of PGT for public policy studies and its limitations, as well as the links to other methodological approaches in the social sciences.

2. Why pragmatism?

The importance and usefulness of the pragmatic perspective is nowadays sometimes stressed by scientists (not only in social sciences), but it is still usually underestimated. The pragmatic scheme of Peirce's methodology (eg. Peirce, 1878, 1901a; 1901b; 1903a; 1903b; cf. Burks, 1943; Murphree, 1959; Buczyńska-Garewicz, 1965; 1999) can be found in a variety of contemporary approaches in social sciences, like grounded theory (GT), evaluation methodology and analytical sociology, that we will refer to, and also educational researches or even content analysis and action research³. It is also commonly used in such fields as cybernetics, programming, artificial intelligence or learning processes. Many of those approaches do not refer

as the two visions of pragmatism differ significantly. Among others they incorporated the pragmatic conception of the truth and from those reasons Peirce himself in his later works began to use term of '*pragmaticism*' for his conception and called the false understanding of his ideas by James as '*pragmatoid*'

³ However, action research refers mostly to the later pragmatism of Dewey or Rorty (cf. Reason, 2003; Gustavsen, 2003).

to pragmatism *explicite* (the link for GT was found after two decades), but all fit into the positivistic empirical paradigm. Its roots reach back to Kant's critique of pure reason, but among the most prominent contributors, apart from Charles Peirce, we can mention Karl Popper. Peirce was focused on the logic of discovery, while the main interest of Popper was the logic of proof. Both approaches are complementary: the first one explains how the knowledge and hypothesis are constructed, the second suggests how to verify it (cf. Hanuszewicz, 2006).

Although pragmatism was established in philosophy more than a century ago, it still seems that it has not been fully utilized. In the literature we can find some, but very few, attempts at the systematization and integration of different approaches or perspectives under the more general pragmatic framework. We can mention here the *Pragmatic Methodology* of Morgan (2007) as well as the more precise orientation of *Mixed Method Research* that refers to Peirce's ideas (Burke & Onwuegbuzie 2004), and the *Pragmatic Sociology* of Henrik Kreutz – a systematic methodology of sociology based on Peirce's pragmatism (Kreutz, 1988).

Morgan proposes *Pragmatic Methodology* "as a new guiding paradigm in social sciences research methods", integrating quantitative and qualitative methods (2007, p. 48). He points the reflexivity of pragmatism, which puts more attention on the social character of the process of creating knowledge. "The great strength of this pragmatic approach to social science research methodology is its emphasis on the connection between epistemological concerns about the nature of the knowledge that we produce and technical concerns about the methods that we use to generate that knowledge. This moves beyond technical questions about mixing or combining methods and puts us in a position to argue for a properly integrated methodology for the social sciences." (ibid., p. 73). He also notices that the difference between induction and deduction is purely an academic discussion: "Yet any experienced researcher knows that the actual process of moving between theory and data never operates in only one direction." (ibid., p. 70).

Table 1. Pragmatic methodology in Morgan's conception

	Qualitative approach	Quantitative approach	Pragmatic approach
Connection of theory and data	Induction	Deduction	Abduction
Relationship to research process	Subjectivity	Objectivity	Intersubjectivity
Inference from data	Context	Generality	Transferability

Source: Morgan 2007, p. 71

Morgan's pragmatic methodology is based on the ideas borrowed from Peirce: abduction, intersubjectivity and transferability (Table 1). The last one imposes the necessity of investigating which factors are local, context-bound and dependent on specific circumstances, and which can be generalized for new settings and conditions. He develops the ideas of a *Mixed Method Research* approach, where the opposition between *qualitative* and *quantitative* methods is negated. For instance, Burke & Onwuegbuzie (2004) announce that the time for mixed methods has come and stresses that epistemology (including the logic of justification) does not dictate the shape of methodology (including data collection and analysis), so a combination of qualitative and quantitative methods can be successfully used for all scientific perspectives and research topics when relying on the pragmatic maxim.

However, the most advanced attempt at incorporating pragmatic ideas into sociology was offered few decades earlier by Henrik Kreutz in the form of *Pragmatische Soziologie* (e.g. 1972, 1988, 2001). Not many sociologists have managed to analyze the philosophy of Peirce so detail and tried to apply the consequences so broadly like Kreutz, although his works received little interest outside Germany and Austria. At the beginning of his scientific career Kreutz noticed that "the influence of theory upon empiric data makes necessary a reform of social research, beginning with a kind of 'meta-methodology'" (1972, p. 199). He developed Pragmatic Sociology as a general, multi-aspect theoretical and empirical approach focused on human behavior as an essential element of society and the research process. The study of human behavior has to be done on the way of investigating the relation between dispositions (preferences, internal tendencies and inclinations for specific behavior) and situations (external condi-

tions for action and factors that influence on the objective spectrum of possible behaviors, as well as actor's subjective perceptions of them). To reach this goal, a researcher has to follow a pragmatic methodology based on abductive inference and the pragmatic maxim.

The increasing knowledge about abduction and pragmatism, together with the process of discovering them in many different fields of science and practical knowledge, favor a deeper reflection about their place in sociology. If sociology aspires to explain reality, it needs a certain methodology of investigation, explanation and development of theory. Peirce's scheme of *Logic as the Method of Methods* is a very promising one. Most of the features of the approach that we will describe may sound familiar to experienced researchers, as it is congruent with the actual praxis of robust research. However, much of the *know-how* of the research process won't be found in handbooks. It is our belief that a systematic presentation of application of PGT in evaluation research may be very useful (cf. Levin-Rozalis 2000, 2004). Firstly, it provides the categories within which the actual praxis of research may be described. Secondly, procedures of PGT are often in opposition to the standard model of sociological research to which young researchers are exposed to, e.g. an incorrect understanding of logical reasoning, the false quantitative – qualitative dichotomy, the role of data, theory-building process, role and status of the theory, as well as the procedure of the research (cf. Onwuegbuzie & Leech, 2005; Morgan 2007). "By adopting Peirce's methods we can build a logical methodological framework for the process of evaluation. Such a methodology can then provide criteria similar to those used for research, but without losing the unique approach provided by the discipline of evaluation" (Levin-Rozalis 2000, p. 424).

3. An empirical example: the evaluation of the public direct subsidies for private companies

As the empirical example of implementation of pragmatic approach in grounded theory for the evaluation of public policies we will use research conducted by Krupnik (2008, 2012a, 2012b). It focused on the investment subsidies for private companies implemented in Poland in 2004 – 2008. During this period firms received circa 2 billion EUR intended for new investments, enhancing competitiveness and development of regional and national economy. However, previous quasi-experimental researches provided reasons for scepticism in relation to the effectiveness and efficiency of the mechanism of direct subsidies (Venetoklis, 2000; Mosselman & Prince, 2004). The main research question then focused on an evaluation of the intervention: what was the real influence of investment subsidies on the national economy?

In order to answer such a question, the standard evaluation studies provide two of the most popular approaches: impact analysis and theory-based evaluation (TBE). Impact analysis focuses on measuring the net (i.e. actual) effect of the intervention (with the use of quasi-experimental studies). However, it is strongly limited in the explanation of the mechanism behind the intervention.

Studies conducted within the second approach focus on the mechanisms of change but they are unable to measure the net effect of intervention. TBE stresses the importance of the study of the main stakeholders opinions regarding the functioning of the intervention: their vision of the cause and effect relationships that make up the program foundation (Chen, 1990; Rogers, Hacsı, Petrosino & Huebner, 2000; Donaldson, 2007). It presents an interesting and useful approach to build robust hypotheses (program theories), but it does not provide a well-structured way for their verification. The approach is open for qualitative, quantitative, quasi-experimental or mixed-designs researches, depending on the nature of hypothesis, nevertheless the methodology of investigation is still underdeveloped. As both approaches have their limitations, a comprehensive evaluation draws from both traditions.

In the article we propose a different look at TBE and evaluation studies of public policy. The presented perspective will help to systematize the process of developing and verifying hypotheses, providing at the same time flexibility and methodological rigor. It is based on inspirations from PGT.

4. Pragmatic Grounded Theory in the evaluation of public policies: theory and practice

The next few paragraphs will focus on particular elements of pragmatic research, according to the research stages. After presenting the tradition and origins of PGT we will successively go through research stages, presenting in each section, first, the theoretical assumptions, and then, the practical example from the research of the evaluation of public policies. We will begin with reflections about “when and how to start” the research; further on we present how to inquire, considering among others the role of logical reasoning; then we will show how to proceed in the further stages of the research process; and finally write about when to stop and what is the status of answers that we obtained.

4.1. Traditions and origins

Grounded theory was offered by Glaser and Strauss in 1967 as a new empirical approach in sociology that could be an alternative to the grand theories and hypothetic-deductive approaches which dominated social science that time. GT intended to be a constant comparative method (comparison of data with data, data with categories, categories with categories) functioning in the context of discovery, where purely inductive reasoning will lead to bottom-up theory building. Owing to GT, qualitative research expanded beyond the simple exploration or idiographic descriptions of the reality. They joined quantitative methods in a positivistic attempt to understand and explain the social world in the way of empirically based process of the theory development.

Today GT is considered by many to be one of the most developed and successful empirical

methods (e.g. Reichertz, 2007, p. 214). It is a full, holistic approach that allows us to follow the thought from the ontological and epistemological foundations, through the methodological solutions and data collection, until the inference process and the final explanatory hypothesis composing our grounded theory. At the same time, GT is flexible and leaves considerable room for discussion and alternative paths. What is most important – the whole process is conscious and apparent. The strength of the method consists, however, not on particular techniques, rules or solutions, but on the appropriate and aware use of data, knowledge, literature, experience and intuition.

The foundations of different approaches in GT can be primarily found in four academic traditions. The first is symbolic interactionism, phenomenology and the Chicago School (incl. G. H. Mead, H. Blumer). The second is positivism, whose influence may be found in the ideas of pure data, unbiased observation and explanation. Both symbolic interactionism and positivism affected the initial development of GT in its early years. The third tradition is postmodern thought, particularly recognizable in the constructivist approach. And fourth, the pragmatic approach seems to be one of the most important inspirations in GT nowadays. It refers primarily to the philosophy of Peirce – the founder of pragmatism and fallibilism, but as well to the later versions of pragmatism by William James and John Dewey.

4.2. How to start?

Theory

In many cases, the most difficult stage of research is the very beginning. How to start and what are the first steps to be taken? In pragmatic research we should firstly consider the background which consists of three fundamental processes:

- a) process of the constantly changing social reality
- b) process of the science
- c) process of the research inquiry

The first point concerns the subject of social research. Social reality is in a constant transformation, although the scope and pace of these changes is differentiated. One of the results of this process and peculiarities of social sciences is the

fact that what was true yesterday, does not have to remain true tomorrow. Therefore, the second point, the development of science, is a never-ending process aiming to describe and explain reality within the limits of current possibilities. As Popper (2002, pp. 277-280) put it, the science is not a set of premises, but an endless series of problem situations, temporary solutions, eliminations of errors and new problem situations. The final goal of science is truth, but understood rather as a regulative idea: it exists, but in practice it is either unreliable or unavailable. The third dimension of processuality refers to particular research processes – short-term projects aiming to create proposals, hypotheses and theories that describe or explain a given fragment of reality.

Charles S. Peirce in his pragmatic philosophy focused on the reflexive process of empirically based development of new knowledge in the context of discovery. The context of discovery refers to a situation, fact or phenomena that has no explanation at all, the existing explanation is not sufficient for the researcher or the researcher attempts to investigate it with an open mind within an unbiased conceptual framework. This is the starting point that it shares with grounded theory and evaluation. In the scheme by Kreutz & Bacher (1991) the beginning of pragmatic research process is the initial diagnosis of the empirical situation B that we are interested in, based on the available research methodology, the existing knowledge and experience (including biases and hidden assumptions). The goal is to seek possible theoretical frameworks and formulate hypotheses explaining situation B in the form of component „if A then B”. This initial stage of the research finishes with the formulation of possible components „if” matching the empirically observed components „then”.

At the beginning of the study it is important to set a broad research perspective, avoiding easy answers and beaten paths, being sceptical about previous answers. An „open mind”, however, does not mean an „empty head”(an attitude which was promoted by some GT researchers). A “clear” observation that avoids presumptions and pre-categorization is impossible and such aspirations are artificial. On the contrary, the greater the knowledge of the researcher is, the easier it will be to sketch the preliminary theoretical framework and specify the

initial research hypotheses. The researcher has to seek for a solution, ask next questions and see the reality from many perspectives. Theoretical knowledge, preconceptions, intuition and experience serve as a *heuristic tools* (Kelle, 1995, p. 34) for the development of the hypothesis, concepts and theory that are verified and modified on the basis of empirical data. Peirce even stressed the importance of experience, intuition and a specific guessing instinct which is a “natural” ability of the human mind to discover and recognize the real rules organizing the world (Paavola, 2006, pp. 32-43).

Practice

How does it influence the research process? The evaluation of public subsidies started from the observation that subsidies are perceived by public opinion as one of the best ways of spending public money even if the results of many quasi-experimental studies question its effectiveness. It led to the reflection about the real effects of direct subsidies and the mechanisms behind its perception by the main actors. The first step led, however, to a broader perspective, considering not only the research topic, but also methodology and theory. The main research question, concerning the real influence of investment subsidies on the national economy, was then transferred into three dimensions of the research:

- public policy: What is the public value of the policy under study?
- social sciences theory: Which theoretical framework is the most useful in explaining the phenomenon under study?
- methodology: Can PGT enrich public policy studies?

Even though the research had many dimensions, involved lot of theories and data, all the undertakings were aimed at answering the question of whether the intervention should be implemented or how could it be improved. In order to enhance the discovery-friendly context, the agile scheme of research, as described below, was applied. Thus, the new questions and hypotheses were stated during the research process.

4.3. How to inquire? The role of abduction

Theory

Another central issue in PGT is abduction – a method of inference that for a certain set of facts creates the most probable explanation. Many researchers recognised that GT is an excellent exemplification of the abductive process (e.g. Richardson & Kramer 2006; Bryant & Charmaz 2007; Reichertz 2007), even though in early versions it claimed to be purely inductive. Richardson & Kramer write (2006) that subordination of GT only to induction has been one of the biggest misunderstandings in its history. In the mid 1990’s, Coffey and Atkinson “discovered” that “abductive reasoning lies in the heart of grounded theorizing” (ibid., p. 500). In the early version of GT, presented in work of Glaser and Strauss, the notion of *abduction* did not appear, however its fundamental elements can be recognized between the lines. Glaser and Strauss simply did not concentrate on the logical character of inference. Instead, they put considerable interest in the general idea of developing theory from the data and in the differences from the traditional research processes. “GT was to a very small extent abductive from the start and become more and more abductive in its larger stage; at least in the work of Strauss. Thus the Glaser-Strauss controversy can be characterized, at least in part, as one between induction and abduction” (Reichertz, 2007, p. 215).

All three types of reasoning have their purpose and limitations. „Deduction is the process of verifying the theory, the induction is the process of verifying hypotheses, and the abduction is a method for their discovery” (Levin-Rozalis, 2000, p. 422). The problem of deductive reasoning, especially in social sciences, lies in the fact that “it allows for theoretical ‘nonsense-strategies’ by connecting known facts with arbitrarily derived speculations, which may be wrong or correct” (Kreutz, 2001, p. 7). In social reality it is usually impossible to specify all the conditions in which the deductive statement is truth (strong implication) and we have to assume a lack of influence of other unknown (a *ceteris paribus* rule) or known (*idealisation*) factors on the investigated relation. Such knowledge cannot be considered as secure

and reliable. From the pragmatic perspective, all the grand and abstract social theories should be considered as ideologies or stories that do not have much to do with reality. Whereas the problem of induction, according to Peirce, consists at first in a fact, that it is useless in attempts at innovation and discovering anything new. Induction operates in a range of phenomenon whose characteristics are known – we generalize the truth for a certain class of cases from a set of those cases. It is based on probability, and in order to estimate it, we have to know the investigated features and initial conditions. Induction does not help us with formulating rules, it can only verify the probability of hypothesis (Levin-Rozalis, 2000).

These limitations induced Peirce to consider abduction as a third method of reasoning in science. Abduction was discovered anew by Pierce, since it had already been mentioned by Aristotle in his logical scripts under the Greek name *{apagōgē}*, but later – due to incorrect translation and misunderstanding – it was forgotten for many centuries. Abduction is a process of reasoning that for a certain set of facts creates the most probable explanation – hypothesis, so for a known *C* we are looking for its reason *A*. Its schema can be presented as following (Peirce, 1901a):

“Observation:

we observe a surprising fact *C*;

Premise (hypothetical):

if *A* were true, *C* would be a natural consequence;

Abductive conclusion:

we can assume that *A* is true”

We are looking for the cause – a rule, hypothesis, that is a most plausible way of explaining our observations. Abduction is an inference to the best explanation. In fact it is a reversion of deduction, where *C* is a consequence of a known *A* and results from specified hypothesis and postulates. Abductive reasoning, contrary to induction and deduction, is a creative act. In its basic level it is partly “guessing” or “revelation” – from one known element (the result) we have to specify two unknowns (rule and cause). This kind of inference leads to plausible knowledge, Peirce regards abduction as the main method of generating new knowledge: “All the ideas of science come to it by the way of Abduction. Abduction consists in studying facts and devising

a theory to explain them. Its only justification is that if we are ever to understand things at all, it must be in that way” (Peirce, 1903b, p. 205). Such simple guessing is limited and directed by the pragmatic maxim, which requires the conclusion to be empirically verifiable and in consequence leads to further enquiry. Therefore abduction is a necessary element of pragmatism, and pragmatism is based on abduction.⁴

Practice

How does it all look in practice? The results of initial research concerning public subsidies showed that they are not provided to the best, most innovative projects, as it was supposed to be the case, referring to the official aims of the program. The first and simplest question was then what factors account for the receipt of direct financing. The most plausible explanation was that these are primarily the characteristics of companies related to its competitiveness in the field of subsidies, i.e. having most resources and experience in terms of applying for and receiving public funds (or cooperation with companies having the relevant experience). Thus, the subsidies supported the companies who were in better position even without public funds. This effect is well known in social sciences as the Matthew effect – also known as the principle of cumulative advantage (Rigney, 2010).

It was another inspiring observation to notice that the costs of intervention were not thoroughly analyzed in official documents and, moreover, decision makers and clerks seem not to pay too much attention to them. The costs of intervention include institutional costs (e.g. circulation of money between institutions, evaluation and selection of applications, monitoring of grants) and costs on behalf of companies (e.g. preparation of the application, rigidity resulting from the use of public funds).

There was a connection between ignoring costs of intervention and the criteria used to decide on the value of subsidies. As it was noticed during interviews, policy makers, clerks and beneficiaries

⁴ Rearrangement of Peirce’s understanding of abduction was presented by Eco (1983) and Danemark (cf. Bertilson 2004: 385-386), who specify a more precise description of the creative reasoning process, however, they do not change the plausible nature of it.

used other criteria than those stated in official documents (standard evaluation criteria). In order to estimate the value of intervention, they paid attention to the following characteristics:

- attractiveness for the media;
- ease of spending money – speed of cash flow was important because there was considerable media pressure on meeting deadlines for spending all of the funds;
- funding source – the money was very often perceived as coming only from an external source; therefore, the efficiency of spending was perceived as less important;
- fairness – subsidies were perceived as a form of compensation to the SMEs for the fact that other (large enterprises, state-owned and foreign) had been supported in other interventions.

The hypothesis was stated that the minimal attention paid to the costs and diverse evaluation criteria stemmed from treating the subsidies not as a public investment but as a redistribution of resources from richer countries to Poland. Treating public subsidies as investments would mean pursuing implementation in order to achieve economic goals (higher competitiveness of SMEs) and comparing the effects with alternative ways of spending funds. Treating it as a redistribution meant transferring resources from one group to another. The tension between the logics of investment and redistribution is well documented in public policy literature (Scharpf, 1997; Venetoklis, 2000). While the intervention was treated as a redistributive action it was less important to finance the most innovative projects. Thus, the Matthew effect described above could occur.

Observations and hypothetical explanations are summarized in table 2. The way they influenced

the research process is described in the next part of the article.

4.4. How to proceed? The research process

Theory

Abduction is like guessing, therefore it requires a mechanism that will verify the procedure. This mechanism was called by Peirce *the pragmatic maxim*. The pragmatic maxim says, in short, that the thought is meaningful when, and only when, it is followed by practical consequences and directives for an action. The meaning of the adverb *pragmatic* does not imply practicality, utilitarianism or usefulness in solving problems. *Pragmatic* refers to an action (from Greek *pragma*). The empirical component is the essence of a thought: the truth and meaning are defined by practical consequences. For Peirce the statement “this diamond is hard” means only that “it will not be scratched by many other substances”. In practice, the pragmatic maxim can be understood as a verifiability criterion (Misak, 2006, pp. 10-12). The scientific inquiry must be considered as a process that leads to practical action, or at least to some precisely specified practical consequence, that can be a matter of justification. There is no scientific knowledge which does not refer to real world experience to a considerably precise extent, or – in other words – such knowledge cannot belong to the realm of science, according to Peirce.

Kreutz & Bacher (1991) suggest that after formulating the potential explanations of the situation B (in form of “if A – then B” hypotheses) we should attempt to verify them empirically. In other words, each potential explanation automatically becomes a next research question that has to be operationalised and verified. In order to do it we

Table 2. Observations and hypothetical explanations

Observation	Hypothetical explanation
Subsidies are not provided to the most innovative projects	Matthew effect (the principle of cumulative advantage)
1. the costs of intervention are not thoroughly analyzed in official documents and decision makers and clerks do not pay attention to them	Treating the intervention rather as a redistributive action than investment
2. diverse criteria for evaluation of intervention	

Source: Krupnik (2012b, p. 470) with changes

have to deduct empirical prognoses from the model that can be a subject of verification. Thereafter, with this additional empirical knowledge, we should seek alternative solutions for an observer situation and formulate them in the form of a hypothesis and again proceed towards empirical verification. In this way the procedure proceeds over and over again. The general criteria for the selection of the initial hypothesis for verification is: ability to explain, verifiability and economy (simple hypotheses are more economical) (Kruiff, 2005, pp. 447-450).

Peirce's pragmatic maxim demands we use abstract premises only together with specific methods and techniques of action, that will allow us in a precise way to recreate the initial conditions and procedures that lead to specific consequences. It means that it has to be possible— while reconstructing the identical conditions and acting in the same way – to come to the same results. Such *communicativeness* and reproducibility of knowledge was for the founder of pragmatism a cornerstone for its truth. "Peirce aspired in his philosophy to precision [...] he felt repulsion to inexplicable issues" (Tatarkiewicz, 2002, p. 196). Meaningful is the title of Peirce's early and at the same time most well-known article: "How to make our ideas clear?" (1878). A hypothesis inferred in an abductive way needs to have an appropriate justification based on methods and actions. Pragmatism rejects theories that do not refer to the empirical in an sufficiently precise way. As it was already mentioned, the final solution of pragmatism is then a combination of deductive, inductive and abductive inference, something which will help to eliminate the risks of logical errors from reasoning and seek an explanation of

the investigated phenomena. The general scheme of research can be presented as following (Figure 1):

Such a scheme imposes a constant dialectical relation between theory and the empirical field. Each hypothesis becomes the next research problem and a subject of verification. (1. Empirical) The first step of research is an observation – a surprising fact, unexpected occurrence or interesting situation whose reasons we want to discover. It commences a process of investigation about the possible influences and relations that aim at the reconstruction of facts and processes. (2. Abduction) Based on this we create initial hypotheses (abductive ones) – our initial "theory". (3. Deduction) Subsequently, we deduce the logical consequences of the hypotheses. Each of the consequences specifies a certain state of a matter that is a conditional prediction. (4. Empirical) In the next stage we submit them to empiric verification using inductive reasoning. As it was mentioned, Peirce denies induction the right to create new knowledge, so the hypothesis is considered from the perspective of probability or "belief" in its truth. Then, we modify the initial hypothesis or create new one. In this way the process continues and repeats itself. Each conclusion from such a round becomes the next hypothesis which is intended to undergo verification.

A graphical scheme of theoretical process in GT based on pragmatism that was offered by J. Strübing (2007) as in Figure 2.

The development of PGT is a continuous process in which the researcher moves from data to hypothesis and returns again to the empirical field utilizing inductive, deductive and abductive inference. Each stage provides some more information about the reality that enriches or modifies the growing theory. In this sense, sociological theories need to be empirically grounded. The goal of pragmatic investigation is always an explanation, not only a description of the reality.

The hypothesis, that is an effect of our inquiry, must be the most probable one and have an appropriate justification. It leads *de facto* to a combination of abduction, deduction and induction into a one process of reasoning that seeks not only for a prediction, like induction, but for an explanation. This element makes abduction such an attractive and promising logical foundation for empirical science.

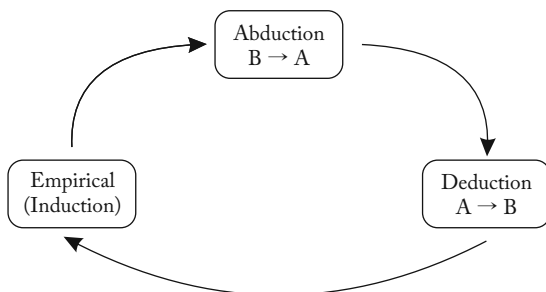


Figure 1. Scheme of pragmatic research process

Source: own conclusions

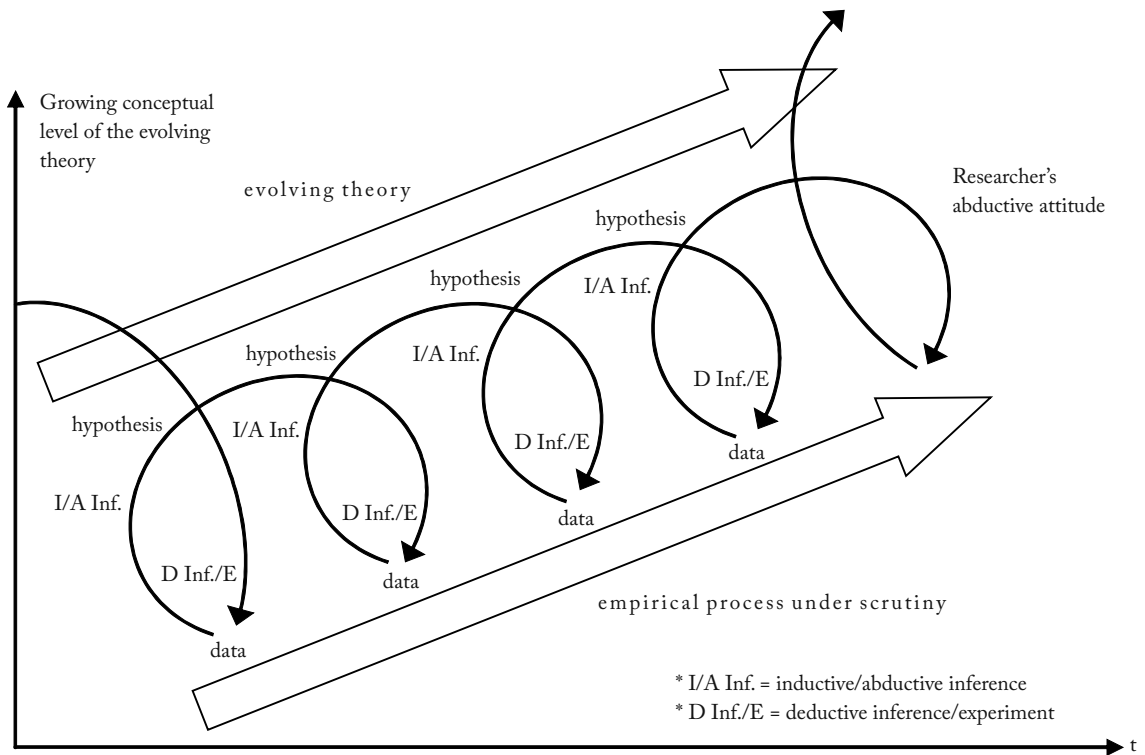


Figure 2. The Logic of inquiry in PGT (by J. Strübing)

Source: Strübing 2007, p. 595

Practice

Let us return to our research. While the initial choice of specific data sources and research methods stemmed from the aims of the research and chosen approaches, the research process was modified in order to verify the hypotheses. The methods of verification of the hypotheses introduced earlier and the results are presented in table 3. The existence of Matthew effect was confirmed by further interviews with policy makers, clerks and beneficiaries. Moreover, the analysis of the evaluations of similar interventions proved its existence. The data also showed that there is a growing number of enterprises which have based their business models on receiving subsidies.

While the primary results of the research showed the important role of the media, the content analysis of media articles was conducted. Articles in main Polish newspapers concerning investment subsidies were analysed (Table 4). The

intervention was presented as redistributive – the journalists were focusing on the pace of money flow and obstacles to the process. Interestingly, intervention was naturalized – funds were very often presented via an analogy to water. Moreover, political scientists specializing in European policy confirmed the redistributive character of policy behind the analyzed subsidies.

4.5. When to stop? The regulative idea of truth

Theory

The final hypothesis, claiming to be the truth, is not considered in the classical way, so as corresponding with the reality, trend of affairs and relations between them. Peirce defines the truth differently here.⁵ “A true proposition is

⁵ According to R. Almeder (1985) there are at least 13 interpretations of truth in Peirce’s works, but 3 are acceptable, from which the correspondent conception of truth

Table 3. Observations, hypothetical explanations, methods of verification and results

Observation	Hypothetical explanation	Methods of verification	Results
Subsidies are not provided to the most innovative projects	Matthew effect (the principle of cumulative advantage)	<ul style="list-style-type: none"> • more detailed questions on the subject asked to beneficiaries, policy makers and clerks • literature review investigating the existence of effect in similar interventions 	<ul style="list-style-type: none"> • interviewers confirmed the existence of the effect; one of them even used the reference to the quote from Matthew gospel in order to illustrate it • the existence of the effect was observed in similar interventions
<ol style="list-style-type: none"> 1. the costs of intervention are not thoroughly analyzed in official documents and decision makers and clerks do not pay attention to them 2. diverse criteria for evaluation of intervention 	Treating the intervention rather as a redistributive action than investment	<ul style="list-style-type: none"> • content analysis of media articles • interviews with experts in European policy 	<ul style="list-style-type: none"> • media articles presented intervention as a redistributive actions (cash flow presented as a water) • experts confirmed the redistributive character of the policy behind the subsidies

Source: own conclusion

Table 4. Examples of comparing EU grants to a water stream used in newspaper articles

Activity	Words used	Example
transfer of funds	flow	“EUR 55 m has flowed to Poland”, <i>Gazeta Wyborcza</i> , 27 July 2004, A Company in the European Union
problems with the transfer of funds	frozen	“On 10 March we informed that (...) support as part of Measure 4.4 under the Innovative Economy Operational Programme was frozen” – <i>Puls Biznesu</i> 25 March 2008, Companies, go after EU money!
introduction of funds to business/economy	injection, rain	“How we will use them and how will this cash injection change Poland, depends only on us, and in particular on our entrepreneurs and officials.” – <i>Puls Biznesu</i> , 29 September 2008, Autumn rain of EU money
demand for funds	as a fish needs water	“Businesses need capital as a fish needs water” <i>Puls Biznesu</i> , 19 May 2004, Consultants are waiting for companies in the regions
absorption of funds	absorption	“It is difficult to imagine an amount which Polish entrepreneurs would not be able to absorb in the form of investment grants” – <i>Puls Biznesu</i> , 8 December 2004, The EU does not support investments only

Source: Krupnik (2012a, p. 47)

a proposition belief in which would never lead to disappointment [discrepancy between implied consequences and experienced reality – SK, KT] so long as the proposition is not understood otherwise than it was intended” (Peirce, 1901b, p. 397). The result is a conception which is resistant to doubt and falsification (in a given time and place).

(but as an ideal frontier of cognition) seems to be the most important.

It has to produce communicative, intersubjective and reproducible knowledge based on empirical experience, certain methods and actions (ibid). It means that it has to be capable of being operationalised into certain actions and applied empirically (in this sense it has to be “useful”, but not utilitarian).

“So long as the new order is helpful in the completion of a task it is allowed to remain in force;

if the value is limited, distinctions must be made; if it shows itself to be useless, it is abandoned. In this sense, abductively discovered orders are neither (preferred) constructions nor (valid) reconstructions, but usable (re-) constructions” (Reichertz, 2007, p. 222). All such knowledge is temporary, uncertain and modifiable. “Theory is applied because it is considered to be useful” (Richardson & Kramer, 2006, p. 510). What today is considered as truth, tomorrow may have to be modified or even rejected. This is the endless process of science. Science is then an attempt to describe and explain the reality within the bounds of our capabilities. Regularities and objective reality exist, but cognition is burdened with an error that leads to a constant wandering and going astray. We simply cannot experience the world fully and objectively. Such an approach, emphasizing the finality of knowledge and the endlessness of the research process, is a connection of the *metaphysical realism* and *fallibilism*. Truth (in a classical meaning) is the goal in science but only as a *regulative idea*, as an ideal frontier of cognition. Truth is achievable, but unrecognizable (such an approach is called *weak fallibilism*). We can only come to some intersubjective, temporary valid truth. Science, on the other hand, has a cumulative character. Prior knowledge and theories, even if not valid any more (due to new facts or transformation of the investigated mechanism), state important premises for further researches.

Abductive reasoning requires the inclusion of all the elements and operations that compose the final shape of the theory or conception. Such a *Process of Inquiry*, following the abduction-deduction-induction path, is then the core of *Logic as the Method of Methods*, as Peirce formulates it (Kruijff 2005, p. 451). The process is coordinated by the pragmatic maxim. In this place the relation of abduction and pragmatism is clearly noticeable. The first one itself is simply “blind” like guessing. The latter emphasizes such a form of thought that results in some practical actions (together with all the conditions and consequences), because only they can be a subject of justification. This is the only possible way to grasp and control many conditions and factors that are usually hidden under a curtain of *ceteris paribus*. It also allows one to verify initial assumptions, conscious or not, preconceptions and ideologies, that impose certain meanings and

interpretations and state the antecedents for the first cycle of investigation, and so allows to remove “wishful thinking” from science. The inquiry has to be clear, communicative and capable of being repeated and verified. Only then, when it meets the requirements of pragmatic maxim, can it be considered as scientific knowledge.

Practice

Coming back to our research, the evaluation of investment subsidies brought various findings. Apart from the described conclusions (the redistributive character of intervention and the existence of the Matthew effect) there were also others showing that the subsidies should be treated as an inefficient and ineffective way of spending public resources. The dysfunctional factors leading to this effect may be observed throughout the many stages of the intervention:

1. The aims of intervention were too vague and partly contradictory (e.g. increasing employment vs. enhancing the competitiveness of the economy);
2. The intervention is based on an invalid assumption that a lack of financial resources is the major problem of Polish enterprises;
3. Subsidies are provided to enterprises which would very often conduct the investment project even without public support; Thus, the net effect is small.
4. The positive broader influence of subsidies is also questionable: if one company receives subsidies and its competitor does not, the other company will be worse off.
5. Even if there are some positive effects they are most likely to be too small in comparison with the costs they involve.

The described factors contributed to the mechanism decreasing the public effectiveness of the intervention. While there was no new data to falsify hypotheses, the aims of the research were held to be accomplished. Still, new research questions were identified (e.g. Can we identify the same mechanism in similar interventions?)

Having concluded that the intervention was ineffective, the next question was why was it implemented? Once again, there were many factors leading to the effect. First of all, the intervention serves the individual interests of all parties engaged

(policy makers, clerks, beneficiaries, but also journalists). Moreover, stakeholders who are worse off because of the intervention (tax-payers, SMEs not receiving subsidies) if they are not interested, organized or informed enough to protest. Moreover, almost all of them do not even know that they have reasons to complain. At the same time, most policy makers, clerks and journalists have the feeling that the intervention is good for the economy – it serves the public interest. This opinion stems from the criteria they use to judge

the value of public subsidies. To sum up, almost everyone was satisfied with ineffective intervention

The research brought also an additional conclusion about how the scientists can be helpful to the society simply by asking questions nobody else asks. It is important to mention the practical implications of the study, as it was one of many arguments that persuaded some policy makers in Poland to remodel their intervention (e.g. this was the case in the Małopolska voivodeship). More funds were channelled into indirect forms of support (e.g. repayable loans).

Table 5. The essential elements and characteristics of pragmatic grounded theory

Characteristics of PGT	Short description
Context of discovery	Researcher has to go beyond the simple answers and leave the beaten track. The research begins with a surprise or a doubt.
Abduction	It is a third – next to induction and deduction – method of inference, but the only one able to generate new knowledge. Abduction is an inquiry that for a certain set of observed facts creates the most probable explanation – a hypothesis that looks for the cause and a rule.
Pragmatic maxim	Abduction itself is “blind guessing”. The pragmatic maxim controls the process of inquiry by requiring from the hypothesis to be verifiable. An idea needs to result in practical consequences, that define its meaning and can be a matter of justification.
Empirical attitude	The empirical component is the essence of thought. In this sense, there is no science without research.
Processuality	a) of the changing social reality b) of the science (endless attempts of explaining the reality) c) of the research inquiry
Reflexivity	Attempt to grasp and control all conditions and factors influencing investigated process. The <i>ceteris paribus</i> rules and idealisations are inevitable but shouldn't be an easy escape from difficult questions. It is also an attempt to verify the initial presumptions, conscious or not, that impose some initial meanings and interpretations.
The role of researcher's intuition, knowledge and experience	The researcher should have an “open”, but not “empty” mind (in GT language). He should set a wide perspective and utilize all available sources of hypothesis, including knowledge, experience and intuition (that is a feature of good researchers). They can advise where to look for, but do not automatically state a part of science.
Flexible approach	Ideology and skills cannot limit the methodological repertoire. None of the research tools is ideal and our cognitive abilities are limited. The applied methodological scheme could be one of the potential sources of error. PGT prefers mixed methods approach that avoids the false dichotomy between the quantitative and qualitative approaches.
Metaphysical realism	Science is an attempt to describe and explain reality within the limits of our capabilities. We can't experience the world fully objectively.
The regulative idea of truth (<i>weak fallibilism</i>)	A goal of science is the truth. The truth is achievable, but unstable or unrecognisable. Regularities and objective reality exist, but it is uncertain if we can reach the truth, because our cognition is burdened with error and the reality can change.
Falsificationism	Science is an endless process of problematic situations, temporary solutions and their modifications. Each hypothesis turns into the next research question. It is validated (temporarily) when there are no further ways of falsifying.

Source: own conclusions

5. Conclusions

In the article we attempted to present the main features of pragmatic grounded theory as a research strategy for the evaluation of public policies. This approach was illustrated with a fieldwork example of an evaluation research of investment subsidies in the Polish context. The essential elements and characteristics of PGT were summarized table 5.

If social sciences aspire to explain reality (e.g. public policies), they need a certain methodology of investigation, explanation and the development of a theory. The scheme proposed by Charles S. Peirce is a very promising one. Peirce was interested in gaining control, as far as it is possible, over the cognitive and research processes. Kołakowski (1966, pp. 167-173) summarized Peircean pragmatism in a few short words as the method of asking proper questions and looking for the right answers. Currently, a very promising field of methodological development is analytical sociology (Hedstrom & Bearman, 2009). Its goal is a “deep understanding” of social mechanisms, the explanation of them in causal terms and the production of practical knowledge. Although analytical sociology does not refer to Peirce or PGT, it seems that, like other similar approaches, they all express and develop the same pragmatic idea of research that Peirce described more than a century ago.

So how should one do pragmatic research? From the more practical point of view, the PGT approach requires the researcher reflexively look at the research process as a recursive circle. Such research is rather a sequence of single studies (understood traditionally as: design – collect data – analyze). First, strong emphasis has to be put on the selection of optimal sources, methods and techniques in order to answer research questions in the most accurate way (mixed-mode research). According to Peirce, it is necessary to begin in the context of discovery and reach beyond the simple answers and the beaten track. Additionally, the process of hypotheses generation has to be clearly articulated and distinguished. For a certain set of observed facts we look for the most plausible explanation, utilizing all available sources of hypothesis, including knowledge, experience and intuition. The (abductive) hypotheses need to be empirically verified. In order to do so they have to be formulated in an operational manner, according

to a pragmatic maxim which finds the meaning of an idea in its practical consequences. After the first phase of the study (defining the objectives of the study, preliminary formulation of research questions and broad theoretical framework), a few processes have to be conducted simultaneously and repeatedly: the data gathering process, data analysis, development of a conceptual framework, elaboration of research questions. The research process is based on the continuous creation of hypothesis, deriving the deductive consequences and verifying them in empirical tests. If necessary, new research phases can be added as a result of re-conceptualization or in order to verify generated hypotheses. It could last forever, because our cognition is burdened with an error and the reality is constantly changing. However, some substitute for truth is given by a temporary solution resistant to doubt and falsification in the given time and place. It can be called a scientific theory, as it is always based on empirical data, but it can never be a final stage of the research process.

We may also ask what arguments speak for the utilization of PGT in public policy studies, especially when compared to standard methods. We believe that PGT is an attractive proposal for those who conduct, teach and order public policy evaluation. Even though the implications of the presented approach may be in accordance with the expertise of many analysts who have rich experience in public policy analysis, PGT differs greatly from the standard way of teaching public policy studies (at least in Poland). The pragmatic approach and an awareness of abductive logic deals with some important problems, including the role, place and manner of the development of a theory, the role of all types of logical reasoning, the role of intuition in research inquiry, the possibility to minimize pre-conceptualizations and the moment of theoretical saturation, when we can consider our results as final. Pragmatism leaves considerable space for such important and specific elements in social sciences as intuition, interdisciplinarity and scepticism about the results. The fieldwork example has also shown some very important practical consequences of using the PGT scheme. The results went beyond the traditional conclusions of evaluation research. They provided a detailed description of the factors leading to the ineffectiveness of the subsidies. As

a result, it was able to provide sounder and bolder recommendations (including the most important one, that the program should not be implemented). For example, while quasi-experimental studies showed that the net effect of the intervention was close to zero, they were not able to fully explain why it is like this, and – in consequence – provide insufficient arguments for convincing policy-makers to stop the program.

It is noteworthy that PGT, as well as GT, is not appropriate to all research projects. It is based on the ontological and epistemological assumptions which were discussed above and which do not have to be accepted by each researcher. Moreover, it is best suited to the complex research problems in which the new hypotheses are to be formulated. It is also worth mentioning the fact that ordering a pragmatic study, which cannot be fully designed in detail at the beginning and especially by public administration, can be problematic, even if it could provide the most useful conclusions and recommendations (however, this may be dealt with, particularly when ordering studies within broader partnerships with research institutions).

Literature

- Almeder, R. (1973). "Peirce's Pragmatism and Scientific Realism", *Transactions of the Charles S. Peirce Society*, Vol. 9, No. 1, pp. 3-23.
- Ansell, Ch. (2011). *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bertilson, T. M. (2004). "The Elementary Forms of Pragmatism: On Different Types of Abduction", *European Journal of Social Theory*, Vol. 7, pp. 371-389.
- Bryant, A., Charmaz, K (2007). "Grounded Theory in Historical Perspective: An Epistemological Account", in: A. Bryant, K. Charmaz (eds.), *Sage Handbook of Grounded Theory*. Sage Publications, pp. 31-57.
- Buczyńska-Garewicz, H.. (1965). *Peirce*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Buczyńska-Garewicz, H. (1999). „O filozofii Peirce'a i nowego pragmatyzmu”, in: *Toruński Przegląd Filozoficzny*, tom 2. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, pp. 39-48.
- Burke, J., Onwuegbuzie, A. (2004). "Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come", *Educational Researcher*, Vol. 33, No. 7, pp. 14-26.
- Burks A. W. (1943). "Peirce's Conception of Logic as a Normative Science". *The Philosophical Review*, Vol. 52, No. 2, pp. 187-193.
- Chen, H.-T. (1990). *Theory-Driven Evaluation*. London: Sage.
- Donaldson, S. (2007). *Program Theory – Driven Evaluation Science. Strategies and Applications*, Nowy York: Lawrence Erlbaum Associates, Taylor&Francis Group.
- Dorf, M. C., Sabel, Ch. F. (1998). "A Constitution of Democratic Experimentalism". *Columbia Law Review*, Vol. 98, No. 2, pp. 267-473.
- Eco, U. (1983). *The Sign of Three: Dupin, Holmes, Peirce. Advances in Semiotics*. Indiana University Press.
- Glaser, B. G., Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Gustavsen, B. (2003). "New Forms of Knowledge Production and the Role of Action Research", *Action Research*, Vol. 1, No 2, pp. 153-164.
- Hanuszewicz, S. (2006). „Krytyczna recepcja Kantowskich „Krytyk”: Peirce i Popper”, in: A. Noras, *Pytania i perspektywy transcendentalizmu: w dwusetną rocznicę śmierci Immanuela Kanta*. Katowice: Wydaw. Uniwersytetu Śląskiego, pp. 187-207.
- Hedstrom, P., Bearman, P. (2009) "What is Analytical Sociology All About? An Introductory Essay", in: P. Hedstrom, P. Bearman (eds), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. New York: Oxford University Press, pp. 3-24.
- Kelle, U. (1995). "Theories as Heuristic Tools in Qualitative Research", in: I. Maso, P. A. Atkinson, S. Delamont, J.C. Verhoeven (eds), *Openness in Research. The Tension between Self and Other*. Assen: van Gorcum, pp. 33-50.
- Kołakowski L. (1966), *Filozofia pozytywistyczna. Od Hume'a do Koła Wiedeńskiego*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kreutz, H i Bacher, J. (1991). „Modelldenken, Gedankenexperiment und Mikrosimulation: der Königsweg der pragmatischen Soziologie“, in: H. Kreutz, J. Bacher (eds.), *Disziplin und Kreativität*, Opladen: Leske und Budrich, pp. IX-XXIX.
- Kreutz, H. (1972). *Soziologie der Empirischen Sozialforschung*. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.
- Kreutz, H. (1988). „Die Integration von empirischer Forschung, theoretischer Analyse und praktischem Handeln. Leitlinien eines pragmatischen Arbeitsprogramms“, in: Kreutz H. (eds.) *Pragmatische Soziologie*. Opladen: Leske und Budrich, pp. XI-XXXII.

- Kreutz, H. (2001). *The Empirical Reconstruction of Social Reality: A Pragmatic Methodology for Social Research*. Paper prepared for guest-lectures at the William Graham Sumner Chair of Sociology of the Yale University, New Haven.
- Kruijff, Geert-Jan M. (2005). "Peirce's Late Theory of Abduction: A Comprehensive Account", *Semiotica*, Issue 153 – 1/4, pp. 431-454.
- Krupnik, S. (2012a). "Investment Grants for Enterprises – Programme Theory Evaluation", in: J. Pokorski (eds), *Towards Innovative Economy. Effects of Grants to Enterprises in Poland*, Warsaw: Polish Agency for Enterprise Development.
- Krupnik S. (2012b). "Evaluating the Social Mechanism of Investment Subsidies Using an Abductive Approach", *Evaluation*, vol. 18, pp. 466-476.
- Krupnik, S. (2008). *Działanie prorozwojowe? Studium działania 2.3 SPO – WKP z wykorzystaniem ewaluacji opartej na teorii programu i analizy efektu netto*, Kraków: Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Tischnera.
- Levin-Rozalis, M. (2000). "Abduction: A Logical Criterion For Programme and Project Evaluation". *Evaluation* vol. 6, pp. 415-432.
- Levin-Rozalis, M. (2004). "Re-visited: A tracer study 10 years later: Detective process", *Journal of Early Childhood Research*, vol. 2, pp. 247-272.
- Misak, C. J. (2006). *Truth and the End of Inquiry, A Peircean Account of Truth*. Oxford: Clarendon Press.
- Morgan, D. (2007). "Paradigms Lost and Pragmatism Regained: Methodological Implications of Combining Qualitative and Quantitative Methods", *Journal of Mixed Methods Research*, Vol. 1, pp. 48-76.
- Mosselman, M., Prince, Y. (2004). *Review of methods to measure the effectiveness of state aid to SME's*. Zoetermeer: EIM.
- Murphree I. (1959). "Peirce's Theory of Inquiry", *The Journal of Philosophy*, Vol. 56, No. 16, pp. 667-678.
- Onwuegbuzie, A. J., Leech N. (2005). "On Becoming a Pragmatic Researcher: The Importance of Combining Quantitative and Qualitative Research Methodologies", *International Journal of Social Research Methodology*, Vol. 8, No. 5, pp. 375-387.
- Paavola, S. (2006). *On the Origin of Ideas. An Abductivist Approach to Discovery*. Helsinki: University of Helsinki.
- Peirce, C. S. (1878). "How to Make Our Ideas Clear", in: J. Buchler (eds), *Philosophical Writings of Peirce*, 1955. New York: Dover Publications, pp. 23-41.
- Peirce, C. S. (1901a). "Abduction and Induction": in: J. Buchler (eds), *Philosophical Writings of Peirce*, 1955. New York: Dover Publications, pp. 150-156.
- Peirce, C. S. (1901b). "Truth and Falsity and Error". in: Ch. Hartshorne, P. Weiss (eds.) *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*. Vol. V: *Pragmatism and Pragmaticism*, 1934. Cambridge, MT.: Harvard University Press.
- Peirce, C. S. (1903a), "Harvard Lectures on Pragmatism", in: Ch. Hartshorne i P. Weiss (eds.) *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*. Vol. V: *Pragmatism and Pragmaticism*, 1934. Cambridge, MT.: Harvard University Press.
- Peirce, C. S. (1903b), "The Three Normative Sciences", in: *The Essential Peirce: Selected Philosophical Writings*, Vol. 2. 1998. Bloomington, IN: Indiana University Press, pp. 196-207.
- Popper, K. (2002). *Logika odkrycia naukowego*, Warszawa: Aletheia.
- Reason, P. (2003). "Pragmatist Philosophy and Action Research", *Action Research*, Vol. 1, pp. 103-123.
- Reichertz, J. (2007). "Abduction: The Logic of Discovery of Grounded Theory", in: A. Bryant, K. Charmaz (eds.), *Sage Handbook of Grounded Theory*, Sage Publications, pp. 215-228.
- Richardson, R., Kramer, H. E. (2006). "Abduction as the Type of Inference that Characterizes the Development of a Grounded Theory", *Qualitative Research*, Vol. 6, pp. 497-513.
- Rigney, D. (2010). *The Matthew Effect: How Advantage Begets Further Advantage*, New York: Columbia University Press.
- Rogers, P. J., Hacsı, T. A., Petrosino, A., Huebner, T. A. (2000). *Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Oxford: Westview Press.
- Strübing, J. (2007). "Research as Pragmatic Problemsolving: The Pragmatist Roots of Empirically-grounded Theorizing", in: A. Bryant, K. Charmaz (eds.), *Sage Handbook of Grounded Theory*, Sage Publications, pp. 580-601.
- Tatarkiewicz, W. (2002). *Historia filozofii* (tom III). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Venetoklis, T. (2000). *Business Subsidies and Bureaucratic Behaviour – A Revised Approach, VATT Research Reports 83*. Helsinki: Government Institute for Economic Research.

Wykorzystanie pragmatycznej teorii ugruntowanej w ewaluacji polityk publicznych

Artykuł przedstawia metodologię pragmatycznej teorii ugruntowanej jako użyteczną strategię badawczą dla ewaluacji polityk publicznych. Punktem wyjścia dla analizowanego podejścia jest refleksja nad związkami między pragmatyzmem Charlesa S. Peirce'a, teorią ugruntowaną oraz metodologią ewaluacji. Główne cechy opisywanej strategii badawczej zostały przedstawione z wykorzystaniem przykładów z ewaluacji dotacji inwestycyjnych dla małych i średnich przedsiębiorstw. Opis uwzględnia powiązania tego podejścia z innymi strategiami badawczymi w naukach społecznych. Dyskusja nad użytecznością pragmatycznej teorii ugruntowanej dla analizy polityk publicznych uwzględnia także ograniczenia tej teorii.

Słowa kluczowe: ewaluacja, teoria ugruntowana, polityki publiczne, pragmatyzm, abdukcja.

Monika Murzyn-Kupisz

Społeczno-ekonomiczne oddziaływanie muzeów

Institucje muzealne mają duży, choć nie w pełni rozpoznany i nie zawsze wykorzystany, potencjał do tworzenia różnorodnych korzyści społeczno-ekonomicznych w różnych skalach przestrzennych. Celem artykułu jest wskazanie na istotne implikacje działalności muzeów, przemawiające za ich rozpatrywaniem nie tylko jako miejsc generowania kosztów i instytucji stanowiących wyłącznie obciążenie dla budżetu publicznego lub placówek, których gospodarcze oddziaływanie sprowadza się jedynie do wspomagania sektora turystyki poprzez zapewnianie rdzenia produktów turystycznych. Wychodząc od specyfiki muzeów jako organizacji non-profit oferujących złożone usługi, autorka pokazuje wielość interesariuszy, którzy mogą wyrażać zainteresowanie muzeami i czerpać korzyści z ich działalności, oraz definiuje zróżnicowane płaszczyzny wpływu tych placówek na szeroko rozumiane otoczenie.

Słowa kluczowe: ekonomia kultury, muzea, ekonomia muzeów, rozwój społeczno-gospodarczy, interesariusze.

1. Wstęp

Liczne placówki muzealne działające w naszym kraju są co roku odwiedzane przez wiele milionów osób, a jednocześnie wymagają łożenia na nie znaczących środków finansowych, przede wszystkim publicznych¹. W poszukiwaniach skutecznej i podbudowanej naukowo argumentacji za ich wspieraniem z budżetu publicznego niezbędne wydaje się zwrócenie większej uwagi na koszty i korzyści o charakterze ekonomicznym oraz społecznym, które powstają lub też potencjalnie mogą powstawać dzięki istnieniu i funkcjonowaniu placówek mu-

zealnych. Z jednej strony, konieczne jest określenie zakresu społeczno-ekonomicznych uwarunkowań działalności instytucji muzealnych oraz wielości interesariuszy związanych z tymi placówkami, z drugiej natomiast – uświadomienie poszczególnym interesariuszom, głównie osobom niebędącym specjalistami w dziedzinie muzealnictwa – władzom rządowym i samorządowym oraz ogólnie rozumianym podatnikom – jak złożona jest działalność muzealna i na jak wiele sposobów można zdefiniować współczesną przydatność (użyteczność) muzeów dla realizacji zróżnicowanych celów społecznych i ekonomicznych (McLean 1997; Ambrose, Paine 2006; Macdonald 2006; Scott 2006). Szersze spojrzenie na ich rolę z perspektywy ekonomii kultury nie ma zatem prowadzić do zakwestionowania ich podstawowych zadań, misji i specyfiki jako szczególnego rodzaju instytucji kultury ani do definiowania, jakie powinny być cele i efekty ich działalności (Johnson, Thomas 1998, s. 75). Jego zadaniem jest przełożenie na język nauk społecznych i zobrazowanie tego, jak współczesne funkcjonowanie i różnorodne formy działalności muzeów uwarunkowane są relacjami z otoczeniem, a jednocześnie, w jaki sposób wpływają one na owo otoczenie. Tego typu rozważania i analizy odwołujące się do kontekstu ekonomicznego i oddziaływania na rozwój

Monika Murzyn-Kupisz – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Tekst powstał w ramach pracy naukowej związanej z projektem badawczym pt. „Instytucje muzealne z perspektywy ekonomiki kultury” realizowanym w latach 2012–2015. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2011/03/B/HS4/01148.

¹ W 2012 r. 26,7 mln osób odwiedziło 768 odnotowanych przez GUS, działających w Polsce muzeów wraz z oddziałami. Wydatki sektora publicznego na muzea w naszym kraju wyniosły 1 141 mln zł, w tym 876 mln przeznaczono na wydatki bieżące. Prawie dwie trzecie (62%) wydatków bieżących poniosły jednostki samorządu terytorialnego (GUS 2013).

społeczno-gospodarczy, popularne na zachodzie Europy od ponad dwóch dekad (Feldstein 1991; Johnson, Thomas 1992, 1998; Frey, Meier 2006a), stały się zresztą w ostatnim czasie jedną z ważnych osi dyskusji o muzeach w Polsce, choć dotychczas zaangażowanie w nią rodzimych przedstawicieli nauk ekonomicznych było niewielkie (Folga-Januszewska, Gutowski 2011)². Są one jednocześnie, co warto podkreślić, częścią szerszej, ożywionej debaty nad istotą zadań stojących przed współczesnymi muzeami i ich pożądanymi funkcjami (Vergo 1989; Folga-Januszewska 2000; Sandell 2002; Ambrose, Paine 2006; MacDonald 2010; Simon 2010; Black 2012; Kowalska 2012; Barańska 2013; Janus, Kawęcka 2013).

Celem niniejszego artykułu, opartego przede wszystkim na krytycznym przeglądzie zagranicznej i krajowej literatury przedmiotu, a w pewnym stopniu również na badaniach terenowych i wywiadach zrealizowanych przez autorkę na terenie Polski w 2013 r., jest pokazanie specyfiki instytucji muzealnych jako możliwego przedmiotu badań ekonomicznych, ze wskazaniem na: 1) złożoność funkcji muzeów jako specyficznego rodzaju przedsiębiorstw non-profit; 2) wielość interesariuszy, którzy mogą (przynajmniej potencjalnie) czerpać korzyści z istnienia i działalności placówek muzealnych; 3) możliwe płaszczyzny oddziaływania muzeów na rozwój w skali lokalnej i regionalnej. Autorka postara się wykazać, że istnieją istotne społeczno-ekonomiczne implikacje działalności muzeów, które przemawiają za rozpatrywaniem ich nie tylko jako instytucji generujących koszty ponoszo-

ne przez władze publiczne czy przedsiębiorstw non-profit, i których gospodarcze oddziaływanie sprowadza się jedynie do wspomagania sektora turystyki poprzez zapewnianie rdzenia produktów turystycznych, lecz także jako instytucji mających duży potencjał do tworzenia różnorodnych korzyści społeczno-ekonomicznych (Scott 2003, 2006; Ambrose, Paine 2006).

2. Złożoność funkcji muzeów jako specyficznego rodzaju przedsiębiorstw non-profit

Ekonomiści mogą rozpatrywać muzea jako swoisty typ przedsiębiorstw non-profit wykorzystujących określone nakłady (czynniki produkcji) w celu zapewnienia zróżnicowanych usług szerokiej gamie potencjalnych i rzeczywistych konsumentów (Johnson, Thomas 1998; Johnson 2003; Frey, Meier 2006a; Ambrose, Paine 2006; Throsby 2010). Jedynie część z tych świadczeń konsumowana jest przez odbiorców bezpośrednio w muzeum, gdy je odwiedzają, inne nie wymagają wizyty w placówce. Ruth Towse (2010, s. 264) także wskazuje na „wieloproduktowy” charakter muzeów. Oferują one publiczności szeroki zakres usług związanych z edukacją i spędzaniem czasu wolnego, a także takich, które są trudniejsze do zauważenia przez zwiedzających, lecz stanowią istotny, niezbędny aspekt działalności placówek tego typu (tworzenie i przechowywanie kolekcji, działalność badawczo-naukowa, prace konserwatorskie)³ (zob. Ignatowicz-Woźniakowska 2013).

Rozpatrując ekonomiczne funkcje muzeów, Robert Scott Gassler i Robin Grace (1980) zauważyli, że choć podstawowym celem instytucji muzealnych nie jest przynoszenie dochodów i wypracowywanie zysku, są one w stanie znacząco wpływać na różne rynki i branże. Analiza muzeów z perspektywy ekonomii kultury może ograniczać się do wąskiego spojrzenia na relacje nakładów i wyników poszczególnych placó-

² W tym kontekście trzeba m.in. wspomnieć o cyklu konferencji zorganizowanych w ostatnim czasie przez Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów pt. „Czas muzeów”, takich jak seminarium „Muzeum – twór wsobny czy zasobny?”, które odbyło się w Państwowym Muzeum Etnograficznym w Warszawie 24 października 2013 r., czy innych inicjatywach, takich jak konferencja „Muzeum w środowisku lokalnym. Współdziałanie i odpowiedzialność”, która miała miejsce w dn. 14–15 października 2013 r. w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu. Kwestie społecznego kontekstu funkcjonowania i oddziaływania muzeów są też przedmiotem ciekawych badań Aleksandry Janus i Doroty Kawęckiej, twórczyni bloga „Inne muzeum. Muzeum jest inne niż myślisz” (www.innemuzeum.pl), zob. m.in. Janus, Kawęcka (2013).

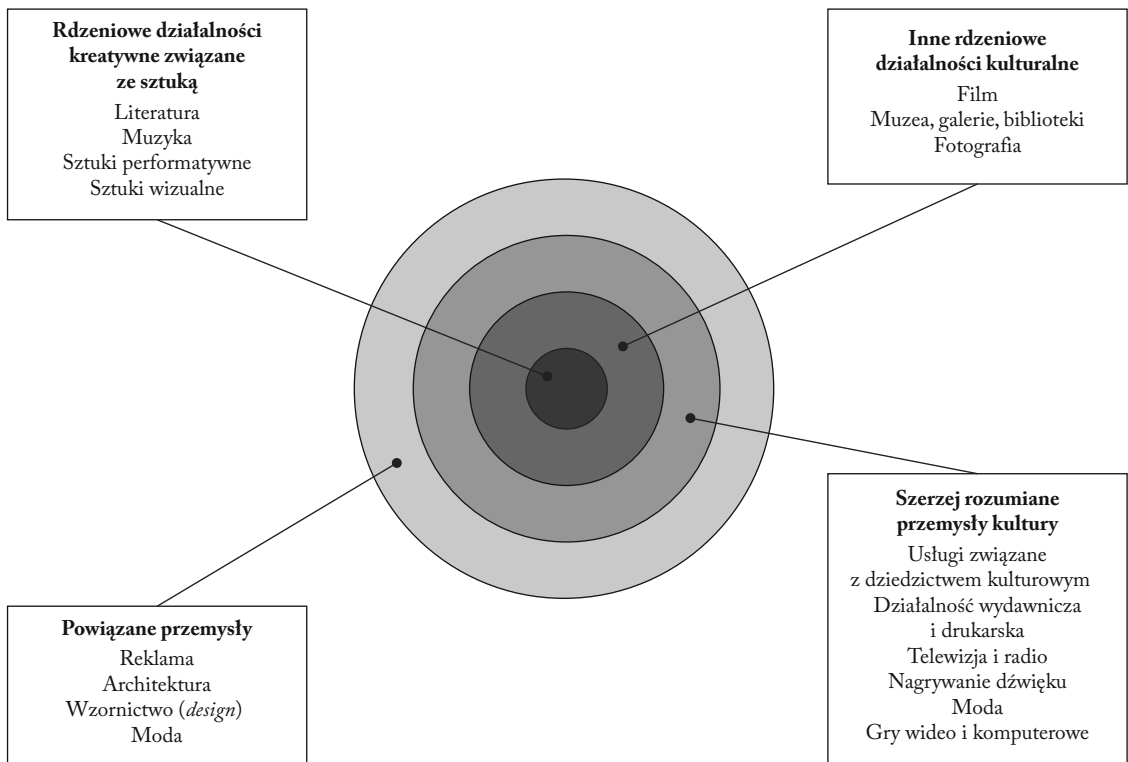
³ Trzeba też zauważyć, że wiele muzeów stara się obecnie uzmysłowić publiczności ten aspekt swoich działań, wykorzystując portale internetowe, media społecznościowe czy organizując specjalne wykłady, pokazy i wizyty w pracowniach konserwatorskich.

wiek lub szacunku ich bezpośredniego oddziaływania na gospodarkę, widzianego przez pryzmat zatrudnienia, jakie generują, efektów mnożnikowych czy wartości dodanej, która powstaje dzięki nim w innych sektorach (Johnson, Thomas 1992; Greffe 2011). Może także obejmować znacznie szersze zagadnienia. Będąc instytucjami non-profit, muzea uczestniczą bowiem w tworzeniu warunków i zasad, w których przeprowadza się transakcje rynkowe, a także, przynajmniej w pewnym stopniu, korygują niedoskonałości (zawodność) rynku (Gassler, Grace 1980). Z jednej strony mają niewątpliwą wpływ na definiowanie, jakiego typu obiekty są uznane za wartościowe (wartościowanie dóbr, które są wymieniane na komercyjnym rynku), a tym samym odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu gustów i preferencji inwestycyjnych na rynku sztuki i innych zasobów (archiwalia, zabytki archeologiczne, dzieła sztuki użytkowej, ruchome zabytki techniki) (Pommerehne, Feld 1997; Potocka 2011; Zalańska 2013). Będąc inspira-

cją dla sektora kreatywnego, przede wszystkim artystów i projektantów, stanowią natomiast pośredni, lecz nierzadko istotny wkład w proces tworzenia przez nich dóbr i świadczenia usług. David Throsby (2008, s. 150) uwzględnia zatem muzea wśród istotnych rdzeniowych działalności kulturalnych w ramach koncentrycznego modelu przemysłów kultury (ryc. 1).

Patrząc z nieco innej, szerszej perspektywy, placówki muzealne tworzą dobra społecznie wartościowe i dobra publiczne (Johnson 2003; Throsby 2010), a także generują korzystne efekty zewnętrzne zarówno dla jednostek, jak i całych zbiorowości ludzkich, np. wywierając wpływ na wizerunek miejsca, ceny nieruchomości na danym obszarze, spójność społeczną, kapitał ludzki czy możliwość świadczenia usług turystycznych przez sektor prywatny (Scott 2003, 2006; Frey, Meier 2006a, 2006b).

Jako instytucje długiego trwania pełnią funkcję stabilizacyjną, w pewnym stopniu niwelując problem alokacji dóbr kultury w czasie. Czynią



Ryc. 1. Koncentryczny model przemysłów kultury według Davida Throsby'ego

Źródło: Throsby 2008, s. 150.

to, m.in. uwzględniając w kolekcjach nie tylko te obiekty, które budzą dzisiaj zainteresowanie i są uznawane za wartościowe, lecz także zapewniając ciągłość kolekcjonowania artefaktów dokumentujących każdy okres historyczny, w tym współczesność (tworzenie zasobów dóbr kultury współczesnej). Placówki tego typu pełnią ponadto funkcję redystrybucyjną, umożliwiając dostęp do dzieł sztuki różnym grupom społecznym, pozwalając osobom mniej zamożnym na zetknięcie się z wartościowymi pod względem kulturowym i ekonomicznym artefaktami. Dotyczy to szczególnie placówek publicznych, w których zwiedzający z reguły płacą za usługę muzealną poniżej ceny rynkowej (Gassler, Grace 1980). Z jeszcze innego punktu widzenia, jako „instytucje zaufania publicznego”, mogą się przyczyniać do budowania zaufania między ludźmi, które pozwala na efektywne uczestniczenie w tym samym rynku (Cuno 2004).

3. Interesariusze muzeów

Muzea funkcjonują w określonym środowisku, oddziałując na otoczenie i tworząc z nim wiele powiązań. Korzyści z tego faktu mogą być czerpane nie tylko przez bezpośrednich zwiedzających i użytkowników, lecz również przez szeroko rozumianych interesariuszy i społeczeństwo (McLean 1997, s. 68). Działalność muzeów jako instytucji dziedzictwa (*heritage institutions*) dotyczy wszystkich głównych grup podmiotów wyróżnionych jako istotne na rynku dziedzictwa kulturowego: od prawnych właścicieli budynków, obiektów i kolekcji muzealnych⁴, społeczności lokalnych, lokalnych przedsiębiorców i miłośników przeszłości, aż po władze publiczne różnego szczebla, turystów i obsługujące ich firmy, naukowców i ekspertów oraz media (Howard 2003; Murzyn-Kupisz 2012; Szostak 2013).

⁴ Warto przy tym podkreślić, że nie zawsze podmioty te przynależą do sektora publicznego. Nawet w Polsce, gdzie znakomita większość muzeów stanowi jego własność i jest przez niego zarządzana, w 2011 r. właścicielami i organizatorami 12% placówek były organizacje społeczne, związki wyznaniowe lub instytucje i osoby prywatne. Zob. Maciejewska, Graczyk 2013.

Fiona McLean (1997, s. 69) dzieli interesariuszy tych placówek na dwie podstawowe grupy. Pierwsza z nich obejmuje podmioty, które bezpośrednio wpływają na codzienną działalność muzeów, jej charakter i ukierunkowanie, takie jak pracownicy i zarządzający, instytucje nadzorujące i finansujące, członkowie rad programowych. W drugiej grupie znajdują się natomiast podmioty, których oddziaływanie jest pośrednie, choć niekiedy także bardzo znaczące. Wśród nich wyróżniają się m.in. firmy z sektora turystyki, agencje rozwoju regionalnego i izby turystyki, sponsorzy korporacyjni oraz media. Muzea i ich interesariuszy mogą łączyć ściśle ekonomiczne powiązania, jak również więzi o charakterze społecznym: tożsamościowym, sentymentalnym, profesjonalnym, towarzyskim czy związanym z rozwijaniem pasji i zainteresowań. Ich spojrzenie na te placówki będzie przy tym różne w zależności od charakteru powiązań, postrzeganych kosztów i korzyści (Throsby 2010; Murzyn-Kupisz 2012).

Personel muzealny może obejmować różnicowane stanowiska pracy o charakterze merytorycznym i pozamerytorycznym (pracownicy administracyjni, techniczni, obsługi), dla których muzea stanowią źródło przychodów z tytułu pracy. Dla muzealników placówki te są jednak zarówno miejscem zatrudnienia, jak i wykorzystywania i rozwijania specjalistycznej wiedzy, badań naukowych, realizacji pasji i zainteresowań oraz takim, poprzez które komunikują się ze społeczeństwem. Dla naukowców, przede wszystkim, choć nie jedynie, historyków sztuki i historyków, to instytucje dostarczające materiał badawczy (jak dzieła sztuki, w tym sztuki użytkowej, archiwalia itp.), a niekiedy również zapewniające dostęp do fachowej literatury oraz oferujące możliwość prezentacji ustaleń naukowych czy uczestniczenia w pracach badawczych.

Z perspektywy artystów (nie tylko sztuk wizualnych, lecz również w pewnym stopniu reprezentujących inne dziedziny, takie jak literatura, teatr czy muzyka), projektantów i architektów muzea mogą być istotnym źródłem inspiracji. Są potencjalnym, prestiżowym nabywcą i wystawcą ich dzieł, który może istotnie przyczynić się do promocji ich twórczości. Patrząc szerzej, za sprawą decyzji kuratorskich związanych z zakupami do kolekcji muzealnych oraz organizowaniem

wystaw, muzea mają wpływ na definiowanie, jakiego typu obiekty sztuki współczesnej i dawnej są uznane za wartościowe, oraz na popyt i ceny na rynku sztuki (Potocka 2011; Zalaśńska 2013). Współcześnie tworzone dzieła, w tym sztuki użytkowej, mogą również być sprzedawane w sklepie lub galerii muzealnej, stanowiąc źródło przychodów i dla muzeów, i dla twórców. Instytucje muzealne są też często usługobiorcą zatrudniającym artystów lub projektantów do realizacji konkretnego projektu bądź zlecenia (np. w ramach umowy o dzieło), stając się tym samym inspiratorem twórczości artystycznej oraz istotnym źródłem dochodów niezależnych artystów (np. czasowe zatrudnienie przy projektowaniu wystroju wnętrz, aranżacji wystaw, oprawy graficznej wydarzeń muzealnych, grafiki wydawnictw muzealnych, prowadzeniu warsztatów artystycznych).

Wiele muzeów zbiera dokumentację twórczości artystycznej oraz rzemieślniczej z jakiegóż dziedziny lub obszaru, a ostatnio niektóre z nich oferują wsparcie dla projektantów i promują współczesne wzornictwo odwołujące się do motywów związanych z działalnością danej placówki⁵. Mogą one także udostępniać przestrzeń użytkową podmiotom organizującym – wpisujące się w profil muzeum lub kontekst jego funkcjonowania – warsztaty, kursy i prezentacje artystyczne oraz stać się przestrzenią prezentacji pozamuzealnych (koncerty, spektakle teatralne, wieczory poezji, pokazy mody), zarówno komercyjnych, jak i amatorskich. Dla kolekcjonerów i marszandów to potencjalne miejsce współpracy i prezentowania kolekcji w ramach wystaw czasowych, wymiany i pozyskiwania wiedzy. Ale to również rywal na rynku sztuki i antykwarycznym.

Patrząc z perspektywy sektora kreatywnego, muzeum może dostarczać inspiracji i stanowić zaplecze merytoryczne dla pewnych branż tegoż sektora, m.in. wydawniczej, radiowej, filmowej i telewizyjnej, a także być wykorzystywane jako tło dla realizacji filmowych i telewizyjnych lub

wypożyczać pokazywane na ekranie artefakty⁶ (Greffé 2011). Z punktu widzenia innych branż owego sektora, może ono stać się nabywcą pewnych dóbr i usług (np. fotograficznych, filmowych), stanowiąc jednak także konkurencję na rynku usług rekreacyjnych, rywalizując o ograniczone zasoby finansowe i czas wolny potencjalnych klientów.

Dla lokalnych i pozalokalnych instytucji edukacyjnych (od przedszkoli po szkoły wyższe) muzea mogą okazać się istotnymi obiektami wspomagającymi i poszerzającymi ich działania edukacyjne, przekazującymi pewne treści merytoryczne, często w ciekawy, łatwiejszy do zrozumienia sposób (np. wpisujące się w realizowany program dydaktyczny lekcje muzealne, warsztaty, konkursy), a także funkcjonować jako miejsca zdobywania doświadczeń zawodowych (praktyki, staże).

W codziennej działalności oraz realizując konkretne przedsięwzięcia kulturalne i inwestycje, każde muzeum tworzy popyt na różnorodne dobra i usługi. Dla firm, które dostarczają je do muzeum, jest ono zatem (niekiedy bardzo istotnym) nabywcą umożliwiającym osiągnięcie przychodów. Każda placówka z reguły współpracuje z wieloma dostawcami i usługodawcami, takimi jak firmy ubezpieczeniowe, transportowe, informatyczne, tłumaczeniowe, reklamowe, księgowo i ochrony mienia czy porządkowe, dostawcy mediów (ogrzewanie, prąd, woda), wydawnictwa i drukarnie, producenci wyposażenia wnętrz, materiałów biurowych, zabawek i pamiątek turystycznych, napojów i żywności, przedsiębiorstwa konserwatorskie, architektoniczne i budowlane, związane ze świadczeniem prac ogrodniczych, stolarskich itp. Niektóre z tych usług nabywane są jednorazowo, wiele może jednak w ramach outsourcingu być świadczona na stałych zasadach w dłuższym okresie.

Muzea są bardzo istotne z perspektywy firm i osób działających w sektorze turystyki. Zapewniają ważną część całościowego programu turystycznego lub też stanowią miejsce umożliwiające świadczenie pewnych usług (np. prze-

⁵ Przykładem może być widoczne w ostatnich latach zaangażowanie wiodących muzeów etnograficznych w Polsce (Muzeum Etnograficzne w Krakowie, Państwowe Muzeum Etnograficzne w Warszawie) w promocję tzw. etno dizajnu.

⁶ Często dzieje się tak w muzeach, które mają we władaniu spektakularne obiekty i zespoły zabytkowe lub ze względu na swą specyfikę oferują ciekawą przestrzeń na otwartym powietrzu.

wodnickich). Dla firm z sektora gastronomii, hotelarstwa oraz innych, których istnienie i przychody uzależnione są od liczby turystów w danej miejscowości (takich jak np. sklepy z pamiątkami, a także parkingi, stacje benzynowe, sklepy z żywnością) muzeum bywa wręcz kluczową atrakcją, dzięki której można przyciągnąć i zatrzymać odwiedzających na terenie gminy. Dla turystów chęć obejrzenia konkretnych zbiorów lub bogatego w kolekcje muzealne miasta często stanowi główny powód podjęcia decyzji o podróży turystycznej i najważniejsze źródło satysfakcji pod względem poznawczym, wzmacniania więzi rodzinnych i przyjacielskich oraz miłego spędzania urlopu.

Dla władz samorządowych muzeum może być jedynie obciążeniem dla budżetu lokalnego i niechcianym „spadkiem” po poprzednich pokoleniach i reformach samorządowych lub instytucją bardzo przydatną z perspektywy prowadzonej polityki kulturalnej i szerszej strategii rozwoju lokalnego bądź regionalnego. Jako interesariusze na rynku muzeów władze lokalne (regionalne) stają przed istotnymi wyborami o charakterze merytorycznym i finansowym, gdyż decydując się na przydzielenie muzeom publicznych środków finansowych, winny także brać pod uwagę koszt utraconych możliwości przeznaczenia ich na inne cele. Mogą traktować je wyłącznie jako „kosztochłonne” jednostki, patrząc tylko przez pryzmat wąsko rozumianych tradycyjnych funkcji gromadzenia zbiorów, konserwatorskiej i ekspozycyjnej lub pod kątem szerszego potencjału – w odniesieniu do kształtowania jakości życia, definiowania lokalnej tożsamości, integrowania i edukowania mieszkańców czy przyciągania turystów i tworzenia pozytywnego wizerunku miejsca (Vivant 2011; Murzyn-Kupisz 2012). Władze mogą oczekiwać od podległych im placówek jedynie określonych efektów ilościowych (liczba zwiedzających, wysokość samodzielnie wypracowanych środków finansowych), albo dostrzegać i kłaść nacisk na szersze kierunki i efekty ich działań, np. o charakterze społecznym czy edukacyjnym.

Z perspektywy planistów urbanistycznych oraz władz samorządowych muzea bywają istotnymi narzędziami w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych lub problemowych (dzielnice śródmiejskie, tereny poprzemysłowe,

popartowe, powojkowe). Nierzadko uznawane są za flagowe inwestycje w ramach podjętych działań, symbole lub katalizatory i zworniki procesów rewitalizacji (Bianchini, Parkinson 1993; Ambrose, Paine 2006, s. 10; Throsby 2010, s. 114; Plaza, Haarich 2009; Hyslop 2011; Bianchini, Albano, Bollo 2013; Jagodzińska 2013). W innych przypadkach mogą stanowić jedną z inwestycji w ramach rozwijającej się dzielnicy kultury (Murzyn-Kupisz 2013) lub też oddziaływać na wybrany wymiar rewitalizacji (poprawa stanu zagospodarowania przestrzennego, atrakcja przyciągająca turystów, instytucja podejmująca działania na rzecz rewitalizacji społecznej) (Evans 2005; Throsby 2010). Według niektórych badaczy (Couch, Farr 2000; Grodach 2013) przydatność muzeów w procesach rewitalizacji winna być widziana głównie z perspektywy społecznej, obywatelskiej i kulturowej.

Warto także zauważyć, że w praktyce władze publiczne (od centralnych po lokalne) jako organizatorzy często wykorzystują muzea jako przestrzeń dla różnego typu wydarzeń o charakterze oficjalnym (uroczystości upamiętniające, jubileusze, rocznice, przyjmowanie oficjalnych gości), szczególnie jeśli mogą się nimi pochwalić i zaistnieć w mediach. Przestrzeń muzealna lub przestrzeń publiczna wokół placówki może być również (i często bywa) wykorzystywana przez władze lokalne i podległe im jednostki do organizacji wydarzeń skupiających i integrujących społeczność lokalną (festiwale, jarmarki, dożynki, konkursy regionalne), a jednocześnie promujących urzędujący samorząd. Władze mogą wykorzystywać fachową wiedzę i dorobek muzeów (np. wydawniczy) w zakresie prezentowania przeszłości i definiowania tożsamości danego obszaru, zarówno wobec zamieszkującej go ludności, jak i na zewnątrz, choć także często ulegają pokusie instrumentalizacji dziedzictwa i przedefiniowują je zgodnie ze swoją wizją (muzeum jako tuba propagandowa władz różnego szczebla).

Placówki te mogą „ułatwiać” władzom lokalnym lub regionalnym przyciąganie zewnętrznych środków grantowych (np. w kontekście polskim – środków unijnych oraz EOG) (Ambrose, Paine 2006).

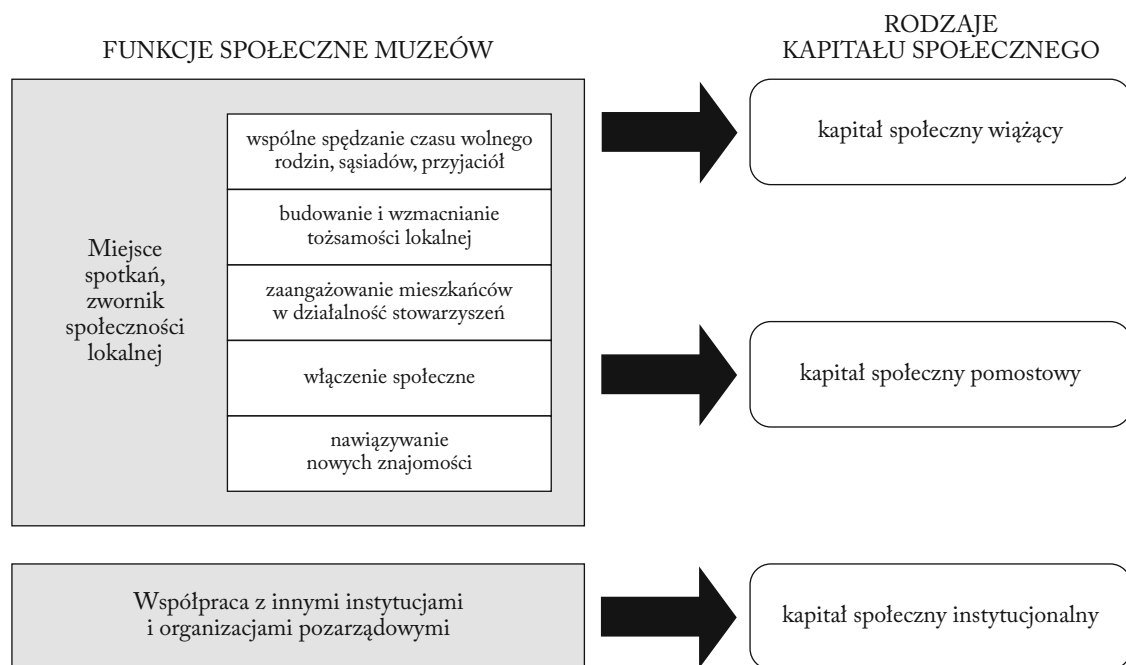
Trzeba również uwzględnić to, jakie korzyści przynosi istnienie i działalność tych instytu-

cji szeroko rozumianej społeczności lokalnej. Po pierwsze, oferując różnego rodzaju usługi kulturalne, a także nierzadko dysponując estetyczną, ogólnie dostępną, z reguły postrzeganą jako bezpieczną, przestrzenią publiczną, muzeum bywa widziane jako miejsce podnoszące jakość życia mieszkańców: wpływające na estetykę miejscowości, zapewniające dostęp do usług wyższego rzędu i oferujące interesujące możliwości spędzania czasu wolnego, spełniając potrzeby rekreacyjne i duchowe. Ta sfera oddziaływania staje się szczególnie ważna dla pewnych grup społecznych, takich jak przedstawiciele wolnych zawodów czy członkowie klasy kreatywnej (Florida 2010; Tufts, Milne 1999) oraz w pewnych cyklach życia rodziny (np. rodzin z małymi dziećmi, poszukujących miejsc rekreacji).

Ujmując rzecz szerzej, można stwierdzić, że to również istotna potencjalna przestrzeń spotkań i integracji społeczności lokalnej, a więc wzmacniania i rozwijania kapitału społecznego (Murzyn-Kupisz, Działek 2013, 2014 w druku) (ryc. 2). Placówka muzealna może przyczynić się do wzmacniania rodzinnych i przyjacielskich

więzi osób, które wspólnie zwiedzają placówkę lub uczestniczą w organizowanych przez nią wydarzeniach. Dzięki swej działalności pozamuzealnej (np. gastronomicznej) często zapewnia ona także przestrzeń i stwarza okazję do nieformalnych spotkań, tj. budowania zarówno kapitału wiążącego, jak i pomostowego, funkcjonując jako tzw. trzecie miejsce (Oldenburg 1999).

Muzea mogą kontynuować działalność organizacji pozarządowych, inspirować ich powstanie lub sprawować nad nimi patronat, zapewniając im siedzibę, miejsce spotkań, prezentacji i realizacji konkretnych przedsięwzięć lub wsparcie merytoryczne. Są też terenem skupiającym grupy zainteresowań, współpracując z pasjonatami jakiegoś typu dziedzictwa, dziedziny sztuki, rękodzieła lub okresu historycznego (np. stowarzyszenia twórców bądź artystów, grupy rekonstrukcji historycznej czy osoby reprezentujące pewne profesje). Niekiedy profil placówki sprzyja gromadzeniu się wokół niej społeczności o specyficznych zainteresowaniach (np. literackich, związanych z lotnictwem, modelarstwem itp.).



Ryc. 2. Społeczne funkcje muzeów oraz ich wpływ na budowanie i wzmacnianie różnych rodzajów kapitału społecznego

Źródło: Murzyn-Kupisz, Działek 2014, w druku.

Muzea wpływają także na poczucie identyfikacji mieszkańców ze społecznością i gminą, stając się miejscem tworzenia, odtwarzania i negocjacji tożsamości lokalnej. W odniesieniu do niej, zdaniem Fiony McLean (2008, s. 283), funkcjonują one jako swoiści „arbitrzy znaczeń” na trzech istotnych płaszczyznach – wyrażania tożsamości osób lub zespołów tworzących i kształtujących narrację muzealną, odczytywania tożsamości przez odbiorców tejże narracji oraz tożsamości tych osób lub grup i obszarów, których narracja ta dotyczy.

Muzea mogą ponadto w zróżnicowany sposób działać na rzecz włączenia społecznego grup zagrożonych wykluczeniem (niepełnosprawni, mniejszości etniczne, osoby starsze, rodziny niezamożne) (Sandell 1998, 2002; Silverman 2010). Mają potencjał, by wspomagać działalność ośrodków terapeutycznych i instytucji resocjalizacyjnych w ramach terapii przez sztukę i innych działań (Silverman 2010; Waniek 2011).

W krajach Europy Zachodniej, a ostatnio także w coraz większym stopniu w Polsce, są miejscem aktywizacji wolontariuszy, co może przekładać się na jednostkowe korzyści przez nich osiągnięte (doświadczenie, wiedza, samopoczucie, zdrowotność), ale także budowanie kapitału pomostowego, np. między osobami starszymi a młodszym pokoleniem. Z drugiej strony, równie często są one postrzegane jako instytucje „wykluczające społecznie” – miejsca spotkań, potwierdzania statusu społecznego i zacieśniania więzi przez elity posiadające większy kapitał ekonomiczny, ludzki i społeczny, a także instytucje narzucające mniej prominentnym grupom społecznym określoną wizję rzeczywistości społecznej (Tufts, Milne 1998).

Niektórzy mieszkańcy osiągać będą bezpośrednio, możliwe do przeliczenia na pieniądze, korzyści z działania i funkcjonowania muzeum (np. jeśli w nim pracują, świadczą usługi na jego rzecz, prowadzą działalność gospodarczą związaną z ruchem turystycznym, są naukowcami, artystami lub dziennikarzami z tą instytucją współpracującymi bądź właścicielami nieruchomości w pobliżu nowego muzeum, których wartość wzrosła dzięki poprawie estetyki okolicy). Dla innych nie będzie ono oznaczało bezpośrednich gratyfikacji ekonomicznych, lecz bardzo istotne mogą okazać się korzyści osobi-

ste i społeczne w zakresie możliwości rozwijania zainteresowań i zdobywania wiedzy (kapitał ludzki), spotkania innych osób i nawiązywania kontaktów społecznych (kapitał społeczny pomostowy), wzmocnienia więzi rodzinnych, przyjacielskich i profesjonalnych (kapitał społeczny wiążący) czy zadowolenia z miejsca zamieszkania i ogólnego zadowolenia z życia (jakość życia). Muzeum nierzadko wpływa na poczucie dumy z miejsca zamieszkania, nawet jeśli dana osoba nigdy go nie odwiedza lub zagląda do niego sporadycznie, jedynie gdy trzeba się czymś pochwalić przed przyjezdnymi (przydając mu wartość istnienia, opcyjną i spuścizny) (Murzyn-Kupisz 2012, s. 37).

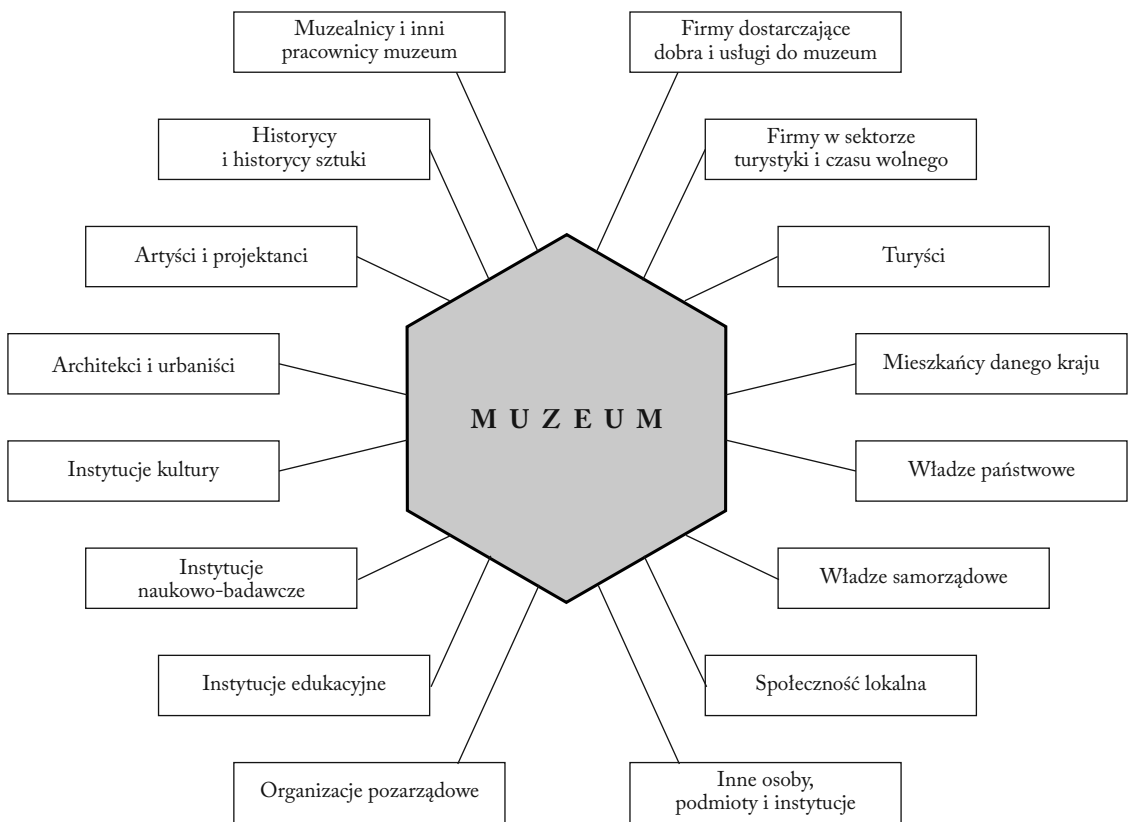
Warto także podkreślić, że istotna instytucja muzealna o wyjątkowych w skali kraju zbiorach i symbolicznym znaczeniu może mieć bardzo szeroki, ponadlokalny krąg odbiorców i interesariuszy. Dla wielu mieszkańców danego państwa będzie ona ważna jako jeden z wyznaczników tożsamości narodowej i cenna spuścizna dla przyszłych pokoleń, nawet jeśli nigdy bezpośrednio tego muzeum nie odwiedzą. Z drugiej strony, postępująca digitalizacja zbiorów i ich obecność w mediach społecznościowych sprawiają, że kontakt z kolekcjami i ofertą muzealną potencjalnie może mieć znacznie więcej osób niż jedynie bezpośredni odwiedzający. Podobnie, niektóre placówki ze względu na ponadlokalne, a nawet ponadregionalne znaczenie są przedmiotem zainteresowania władz państwowych, zarówno z racji tego, że stanowią narodowe instytucje kultury, dla których organizatorem jest najwyższy poziom władzy, jak i z powodu wagi dla tożsamości narodu, wizerunku kraju i jego atrakcyjności na rynku turystycznym czy też przydatności dla polityki edukacyjnej i kulturalnej, w tym – dyplomacji kulturalnej.

4. Wieloaspektowość oddziaływania muzeów szansą i wyzwaniem dla placówek muzealnych

Współczesność stawia przed muzeami wiele wyzwań. Jednym z najważniejszych jest przedefiniowanie i uświadomienie przydatności społecznej w sytuacji, gdy znacząco zmienił się kontekst ich funkcjonowania (Black 2012). W miarę,

jak powoli ulega transformacji i coraz bardziej otwarcie kwestionowany jest model publicznego muzeum wykształcony w XIX w. (Dragičević-Šešić, Stojković 2010, s. 93; Simon 2010), modyfikacji musi także podlegać sposób rozpatrywania i pokazywania korzyści, jakie ono przynosi. Nie chodzi przy tym o upraszczające sprowadzenie efektywności muzeum do liczby zwiedzających i wypracowywanych przez nie zysków, gdyż nawet jeśli niektóre placówki generują znaczące przychody, podstawową ich misją nie jest pobudzanie gospodarki (Frey, Meier 2006a;

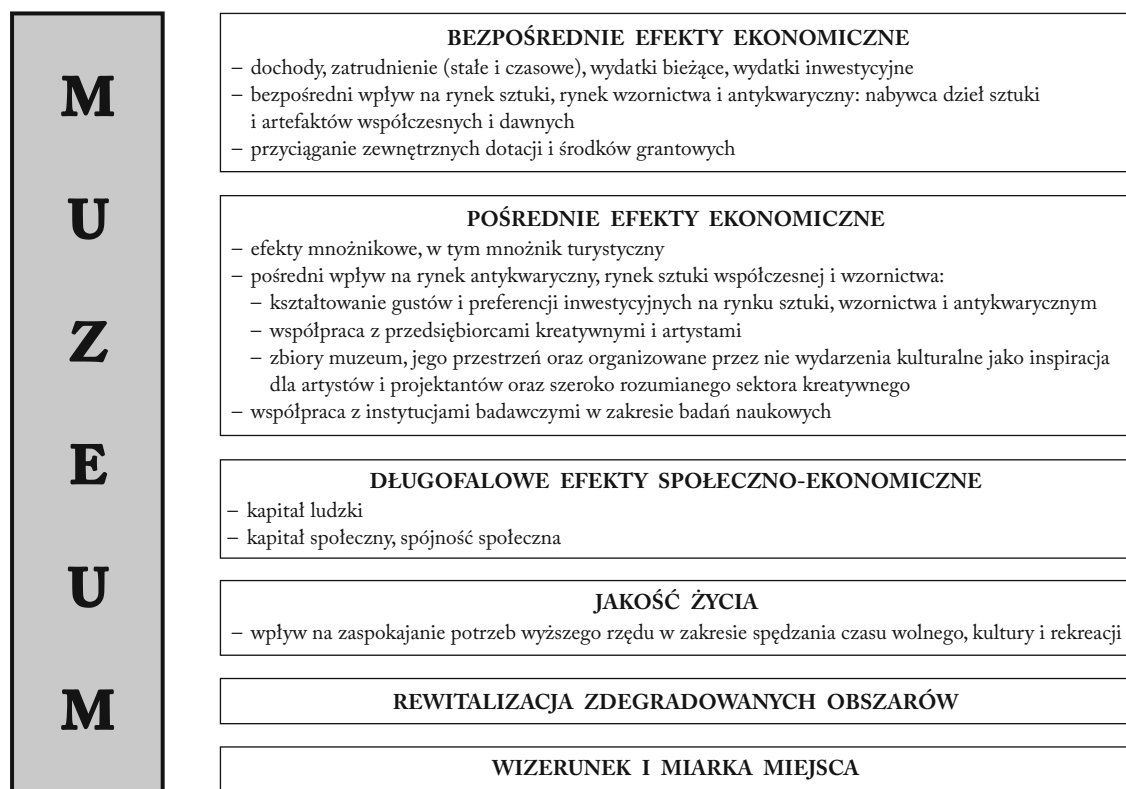
Barańska 2011)⁷. Wydaje się raczej, że konieczne jest bardziej zniuansowane i szersze niż dotąd zdefiniowanie, kim są interesariusze muzeów, komu i dla jakich celów mogą one być współcześnie przydatne, zarówno w krótko-, jak i długoterminowej perspektywie. Prowadząc w praktyce działalność muzealną, realizując muzealne inwestycje i kształtując kolekcje oraz program tego typu instytucji, zarządzający muzeami i ich organizatorzy powinni zatem brać pod uwagę bardzo szeroką gamę interesariuszy (ryc. 3) i być świadomi rozmaitych płaszczyzn potencjalne-



Ryc. 3. Muzeum i jego interesariusze

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Fakt ten podkreślony został w obowiązującej w naszym kraju ustawie dotyczącej muzeów. Według art. 1 Ustawy z dn. 21 listopada 1996 r. o muzeach (z późn. zmianami) (Dz.U. 1997 Nr 5 poz. 24, Dz.U. z 2012 r. poz. 987): „Muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów”.



Ryc. 4. Potencjalne płaszczyzny oddziaływania muzeum na otoczenie

Źródło: opracowanie własne.

go i rzeczywistego wpływu takiej działalności na bliższe i dalsze otoczenie (ryc. 4).

Z jednej strony, z pewnością „możliwości ekonomiczne muzeum zależą od poziomu, jaki muzeum reprezentuje (...) Im muzeum wybitniejsze – pod względem architektury, kolekcji, programu, bogactwa ofert, lokalizacji – tym większe są jego zdolności ekonomiczne. Z kolei im większe zdolności ekonomiczne, tym lepsze możliwości przygotowania dobrego i ekspozycyjnie spektakularnego programu artystycznego, za którym przyjdzie sukces ekonomiczny” (Potocka 2011, s. 161). Stabilność finansowania, dobry stan techniczny obiektów muzealnych, wyspecjalizowana kadra oraz ciekawy program na pewno czynią muzeum bardziej przydatnym dla jego użytkowników. Z drugiej jednak strony, niezwykle istotny jest specyficzny kontekst lokalny, regionalny i narodowy, w jakim funkcjonuje. Formułując oczekiwania wobec muzeów, charakteru i skali ich oddziaływania, po-

winno się więc brać pod uwagę lokalne potrzeby i możliwości. W zależności od typu muzeum, rodzaju i wielkości zbiorów, ich marki, skali działalności, lokalizacji geograficznej, charakteru gminy (dzielnicy), w której jest umiejscowione, i jej dotychczasowej ścieżki rozwojowej, inny będzie potencjał jego oddziaływania i innego typu płaszczyzny oddziaływania winny być uznane za szczególnie pożądane, obiecujące lub ważne.

Choć każda tego rodzaju placówka powinna jak najefektywniej wykorzystywać powierzone jej zasoby, nie każda ma szansę stać się międzynarodową atrakcją turystyczną i wypracowywać znaczące przychody. Inna jest sytuacja i zdolność oddziaływania dużej, światowej sławy instytucji o unikatowych w skali międzynarodowej zbiorach lub mającej we władaniu wyjątkowe pod względem symbolicznym bądź architektonicznym miejsca, zlokalizowane na terenie obszaru metropolitalnego, skąd rekrutują się rzesze potencjalnych odbiorców, inna zaś małego

muzeum w peryferyjnie zlokalizowanej gminie. W przypadku tego drugiego, choć jego turystyczne znaczenie pozostaje niewielkie, może ono charakteryzować się bardzo dużym potencjałem w zakresie budowania kapitału społecznego w środowisku lokalnym (Murzyn-Kupisz, Działek 2014).

Z perspektywy różnych interesariuszy niekiedy występuje także istotna sprzeczność pomiędzy społecznymi a ekonomicznymi funkcjami, jakie spełnia muzeum, tj. jego istotnością dla miejscowej społeczności a popularnością wśród turystów. Współczesne kontrowersje wokół działalności muzeów dotyczą więc w dużym stopniu kwestii skali i charakteru wpływu na nie poszczególnych interesariuszy. Niektórzy specjaliści kładą wielki nacisk na społeczność lokalną i jej partycypację w zarządzaniu muzeum, uważając ją za najważniejszą grupę interesariuszy (Simon 2010; Janus, Kawęcka 2013).

Inne wyzwania stoją przed nowymi placówkami, które dopiero tworzą program działań i kolekcję, a odmienne przed tymi, które cieszą się co prawda wypracowaną przez dziesięciolecia renomą, lecz muszą poradzić sobie m.in. z przestarzałą infrastrukturą, wyzwaniami użytkownika zabytkowych budynków i zapewnieniem bezpieczeństwa rozległej kolekcji. Sukcesy ekonomiczne i wizerunkowe „muzeów gwiazd” (*superstar museums*) (Frey 1998) mogą przy tym przesłaniać istotność oddziaływania i wyzwania, które stoją przed mniej prestiżowymi, mniejszymi placówkami (Tufts, Milne 1999). Waga lokalnego (regionalnego) kontekstu działania placówki oznacza także również i to, że choć organizatorzy i zarządzający powinni być świadomi wypracowanych gdzie indziej modeli i rozwiązań czy ogólnościowych trendów, niemożliwe i niepożądane jest ich bezrefleksyjne powielanie i przenoszenie na grunt lokalny bez dogłębnego przemyślenia specyfiki lokalnej.

Niezależnie od formy prawnej, skali działalności, lokalizacji i charakteru zbiorów, aby efektywnie funkcjonować na rynku, muzeum winno rozwijać i podtrzymywać dobre relacje z różnymi interesariuszami, prawidłowo rozpoznając ich potrzeby i oczekiwania (McLean 1997, s. 71). Z drugiej strony, środowisko muzealne i pracownicy poszczególnych muzeów winni starać się kształtować owe oczekiwania, uświadamiając

innym interesariuszom wieloaspektowość swych działań. Jest to szczególnie konieczne w odniesieniu do władz publicznych, organizatorów i mecenasów oraz sponsorów. Przykładowo, z perspektywy władz lokalnych korzyści, jakie przynoszą muzea, można rozpatrywać w skrajnie neoliberalnym duchu, akcentując jedynie konieczność wzrostu przychodów wypracowywanych samodzielnie przez muzea, tak by nie obciążały one budżetu publicznego. Można też rozumieć je w bardziej złożony sposób, traktując je jako długoterminową inwestycję w różne wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego. Wydaje się, że taka szersza optyka pozwoliłaby na uniknięcie często występujących uproszczeń i osłabienie nierzadko, zdawałoby się, niemożliwych do rozwiązania napięć na linii muzealnicy–instytucje finansujące (organizatorzy). Do sprzeczności tych należą: nadrzędny z perspektywy muzealnej imperatyw ochrony dóbr kultury a postulat ich szerszego upowszechniania, problem elitarności i utrzymania wysokiego poziomu działań muzealnych a chęci uczynienia ich zrozumiałymi dla szerokiej publiczności, która może także prowadzić do populistycznej banalizacji muzeum, jak również sprzeczność, jaka wydaje się występować pomiędzy oceną efektów działań muzeów z perspektywy ilościowej i jakościowej (Barańska 2011).

Badania dotyczące szeroko rozumianego oddziaływania dziedzictwa kulturowego na otoczenie wskazują przy tym wyraźnie na fakt, że są one miarodajne jedynie wówczas, gdy są prowadzone w sposób całościowy i wieloaspektowy, z uwzględnieniem ilościowych oraz jakościowych metod i efektów, a także osiągniętych przez różnych interesariuszy pożytków lub ich braku (Murzyn-Kupisz 2012).

Literatura

Ambrose T., Paine C. (2006). *Museum Basics*. London, New York: Routledge.

Barańska K. (2011). „Misja jako narzędzie przewycięzania współczesnych aporii muzealnych”, w: D. Folga-Januszewska, B. Gutowski (red.), *Ekonomia muzeum. Materiały polsko-brytyjskiej konferencji naukowej*. Kraków: Universitas.

- Barańska K. (2013). *Muzeum w sieci znaczeń. Zarządzanie z perspektywy nauk humanistycznych*. Kraków: Attyka.
- Bianchini F., Albano R., Bollo A. (2013). „The regenerative impacts of the European City/Capital of Culture events”, w: M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*. London: Routledge.
- Bianchini F., Parkinson M. (red.) (1993). *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*. Manchester: Manchester University Press.
- Black G. (2012). *Transforming Museums in the Twenty-first Century*. London: Routledge.
- Couch Ch., Farr S.J. (2000). „Museums, galleries, tourism and regeneration: Some experiences from Liverpool”, *Built Environment*, t. 26, nr 2, s. 152–163.
- Cuno J. (red.) (2004). *Whose Muse? Art Museums and the Public Trust*. Princeton: Princeton University Press.
- Dragičević-Šešić M., Stojković B. (2010). *Kultura: zarządzanie, animacja, marketing* (przekł. J. Ambroziak). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Evans G. (2005). „Measure for measure. Evaluating the evidence of culture’s contribution to regeneration”, *Urban Studies*, t. 42, nr 5/6, s. 959–983.
- Feldstein M. (red.) (1991). *The Economics of Art Museums*. Chicago: University of Chicago Press.
- Florida R. (2010). *Narodziny klasy kreatywnej* (przekł. T. Krzyżanowski, M. Penkala). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Folga-Januszewska D. (2008). „Muzeum: definicja i pojęcie. Czym jest muzeum dzisiaj?”, *Muzealnictwo*, nr 49, s. 200–203.
- Folga-Januszewska D., Gutowski B. (red.) (2011). *Ekonomia muzeum. Materiały polsko-brytyjskiej konferencji naukowej*. Kraków: Universitas.
- Frey B.S. (1998). „Superstar museums: An economic analysis”, *Journal of Cultural Economics*, nr 22, s. 113–125.
- Frey B.S., Meier S. (2006a). „Cultural economics”, w: S. Macdonald (red.), *A Companion to Museum Studies*. Malden: Wiley-Blackwell.
- Frey B.S., Meier S. (2006b). „The economics of museums”, w: V.A. Ginsburgh, D. Throsby (red.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, t. 1. Amsterdam: North-Holland/Elsevier.
- Gassler R.S., Grace R. (1980). „The economic functions of nonprofit enterprise: The case of art museums”, *Journal of Cultural Economics*, t. 4, nr 1, s. 19–32.
- Grefte X. (2011). „The economic impact of the Louvre”, *The Journal of Arts Management, Law and Society*, nr 41, s. 121–137.
- Grodach C. (2013). „Towards sustainable culture-led regeneration”, w: M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*. London: Routledge.
- GUS (2013). *Kultura w 2012 r.* Warszawa: GUS.
- Howard P. (2003). *Heritage. Management, Interpretation, Identity*. London, New York: Continuum.
- Hyslop D. (2011). „Dziesięciolecie Tate Modern w Londynie – kultura i rewitalizacja miasta”, w: D. Folga-Januszewska, B. Gutowski (red.), *Ekonomia muzeum. Materiały polsko-brytyjskiej konferencji naukowej*. Kraków: Universitas.
- Ignatowicz-Woźniakowska D. (2013). „Konservacja muzealna w świetle działań konserwatorów Muzeum Narodowego w Warszawie”, w: M. Wiśniewski, B. Szyper (red.), *Akademia Dziedzictwa 2001–2013. Przegląd problemów badawczych z zakresu zarządzania i ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce*. Kraków: Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Jagodzińska K. (2013). „Rewitalizacyjna funkcja kultury i dziedzictwa kulturowego”, w: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Janus A., Kawęcka D. (2013). „Od hegemonicznego dyskursu dziedzictwa (AHD) ku demokratyzacji udziału w kulturze – przemiany relacji muzeum-zwiedzający i ewolucja nowych form uczestnictwa w kształtowaniu, przekazywaniu i upowszechnianiu dziedzictwa”, w: E. Januszek, M. Jarzabek, M. Kobielska (red.), *Twórca-dzieło-badacz. Między dyscyplinami humanistyki*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Johnson P. (2003). „Museums”, w: R. Towse (red.), *A Handbook of Cultural Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Johnson P., Thomas B. (1992). *Tourism, Museums and the Local Economy. The Economic Impact of the North of England Open Air Museum at Beamish*. Aldershot: Edward Elgar.
- Johnson P., Thomas B. (1998). „The economics of museums: a research perspective”, *Journal of Cultural Economics*, nr 22, s. 75–85.
- Kowalska A. (red.) (2012). *Muzeum w świetle reflektorów. Wystawa – naukowe laboratorium czy artystyczna kreacja?* Kraków: Muzeum Historyczne Miasta Krakowa.
- MacDonald S. (red.) (2006). *A Companion to Museum Studies*. Malden: Wiley-Blackwell.

- Maciejewska M., Graczyk L. (red.) (2013). *Muzea prywatne kolekcje lokalne. Raport z badań*. Bydgoszcz: Fundacja AriAri.
- McLean F. (1997). *Marketing the Museum*. London: Routledge.
- McLean F. (2008). „Museums and the representation of identity”, w: B. Graham, P. Howard (red.), *The Ashgate research companion to heritage and identity*. Aldershot: Ashgate.
- Murzyn-Kupisz M. (2012). *Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Murzyn-Kupisz M. (2013), „Potencjał 'dzielnic kultury' we wzmacnianiu roli kultury w rozwoju ośrodka metropolitalnego. Doświadczenia Krakowa”, w: A. Klasik (red.), *Rozwój gospodarki kreatywnej na obszarach metropolitalnych*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Murzyn-Kupisz M., Działek J. (2013). „Cultural heritage in building and enhancing social capital”, *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, nr 1, s. 35–54.
- Murzyn-Kupisz M., Działek J. (2014). „Muzea a budowanie kapitału społecznego w środowisku lokalnym”, *Rocznik Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu*, w druku.
- Oldenburg R. (1999). *The Great Good Place*. New York: Da Capo Press.
- Plaza B., Haarich S.N. (2009). „Museums for urban regeneration? Exploring conditions for their effectiveness”, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, t. 2, nr 3, 259–271.
- Pommerehne W.W., Feld L.P. (1997). „The impact of museum purchase on the auction prices of paintings”, *Journal of Cultural Economics*, nr 21, s. 249–271.
- Potocka M.A. (2011). „Ekonomia – muzeum – kolekcja – rynek – misja. Tajemnice i ambicje”, w: D. Folga-Januszewska, B. Gutowski (red.), *Ekonomia muzeum. Materiały polsko-brytyjskiej konferencji naukowej*. Kraków: Universitas.
- Sandell R. (1998). „Museums as agents of social inclusion”, *Museum Management and Curatorship*, nr 4, s. 401–418.
- Sandell R. (red.) (2002). *Museums, Society, Inequality*. London: Routledge.
- Scott C. (2003). „Museums and impact”, *The Museum Journal*, nr 3, s. 293–310.
- Scott C. (2006). „Museums: impact and value”, *Cultural Trends*, nr 1, s. 45–75.
- Silverman L.H. (2010). *The Social Work of Museums*. London: Routledge.
- Simon N. (2010). *The Participatory Museum*. Santa Cruz: Museum 2.0.
- Szostak A. (2013). „Marketing w organizacjach non-profit. Strategia marketingowa Muzeum Historycznego Miasta Krakowa”, w: M. Wiśniewski, B. Szyper (red.), *Akademia Dziedzictwa 2001–2013. Przegląd problemów badawczych z zakresu zarządzania i ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce*. Kraków: Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Throsby D. (2008). „The concentric circles model of the cultural industries”, *Cultural Trends*, nr 3, s. 147–164.
- Throsby D. (2010). *Ekonomia i kultura* (przekł. O. Siara). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Towse R. (2010). *Ekonomia kultury. Kompendium* (przekł. H. Dębowski, K.L. Pogorzelski, Ł.M. Skrok). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Tufts S., Milne S. (1999). „Museums: A supply-side perspective”, *Annals of Tourism Research*, nr 3, s. 613–631.
- Vergo P. (red.) (1989). *The New Museology*. London: Reaktion Books.
- Vivant E. (2011). „Who brands whom? The role of local authorities in the branching of art museums”, *The Town Planning Review*, nr 1, s. 99–115.
- Waniek J. (2011). „Terapia muzealna”, w: D. Folga-Januszewska, B. Gutowski (red.), *Ekonomia muzeum. Materiały polsko-brytyjskiej konferencji naukowej*. Kraków: Universitas.
- Zalasińska K. (2013). „Muzea uwikłane w rynek sztuki”, *MOCAK Forum*, t. 1, nr 6, s. 26–29.

Socio-economic impact of museums

Museums have a great, though still not fully acknowledged nor always used, potential to create diverse socio-economic benefits at different spatial scales. The aim of the paper is to discuss important social and economic implications of museum activities which make it worthwhile to look at them not only as cost-generating enterprises and a ballast to public budget, or as institutions with an economic impact limited to supporting the tourism sector through providing the core of a tourism product. Departing from the consideration of museums as specific non-profit institutions producing a complex offer, the author points to a broad variety of museum stakeholders and defines various spheres of potential impact of museums.

Keywords: cultural economics, museums, museum economics, socio-economic development, stakeholders.

Piotr Koryś, Cezary Trutkowski

Nie jest tak dobrze czy nie jest tak źle? Zmiany poziomu percepcji korupcji w Polsce w świetle badań społecznych

Artykuł podejmuje problem analizy zmian mierzonego w badaniach społecznych poziomu korupcji i jej postrzegania w Polsce w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Autorzy przedstawiają i interpretują wiele miar poziomu korupcji i percepcji korupcji tworzonych na podstawie różnego rodzaju badań i analiz, próbując odpowiedzieć na pytania o powody zmienności wskazań, a także – na bazie danych – o skuteczność polityk antykorupcyjnych podejmowanych w Polsce.

Słowa kluczowe: korupcja, percepcja korupcji, zapobieganie korupcji, polityka antykorupcyjna, Polska.

U progu XXI w. zmierzająca ku Unii Europejskiej Polska borykała się z wieloma problemami natury społecznej i ekonomicznej, wśród których ważne miejsce zajmowała kwestia przejrzystości i uczciwości życia gospodarczego i politycznego. Doświadczenia systemu komunistycznego nie sprzyjały bowiem utrwaleniu regulacji gwarantujących sprawne, wolne od korupcji funkcjonowanie państwa. Autorzy raportu opublikowanego w 2002 r. przez Open Society Institute podkreślali, że: „systemy komunistyczne wykorzystywały korupcję jako sposób na konsolidację władzy oraz budowę systemów ekonomicznych, których przetrwanie zależało od korupcji i – przynajmniej na późniejszym etapie swego rozwoju – przekształciły się w kleptokrację, gdzie rozpowszechniona korupcja i defraudacja majątku stanowiły normę. To z kolei pozostawiło spadek w postaci wzorów zachowań niesprzyjających ustanowieniu dobrze funkcjonujących demokracji czy kultur potępiających korupcję” (OSI 2002, s. 43). Problem rozpowszechnionej korupcji i nepotyzmu w krajach postkomunistycznych dostrzegany był w owym czasie przez licznych

analityków, komentatorów i twórców polityk publicznych. Komisja Europejska w raporcie opublikowanym w 2001 r. (przed poszerzeniem UE o dziesięć nowych państw) stwierdziła np., że: „(...) korupcja, przekupstwo i przestępstwa ekonomiczne wciąż są bardzo rozpowszechnione w krajach kandydackich, gdzie przyczyniają się do zaniku zaufania ze strony obywateli i dyskredytują wprowadzane reformy” (ibidem, s. 19). W podobnym duchu wypowiadali się analitycy Banku Światowego (2000), podkreślając, że we wszystkich krajach przechodzących postkomunistyczną transformację ustrojową korupcja była jednym z głównych problemów hamujących rozwój ekonomiczny. W Polsce jej poziom na przełomie wieków utrzymywał się na dość wysokim pułapie w obydwu wyróżnianych przez Bank wymiarach: „zawłaszczenia państwa” i „korupcji administracyjnej”¹.

Piotr Koryś – Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Cezary Trutkowski – Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

Prezentowany artykuł rozwija, uzupełnia i poszerza tezy sformułowane we wstępie do: Trutkowski, Koryś 2013.

¹ Pierwszy z nich oznacza działania jednostek, grup lub instytucji zmierzające do nieformalnego wpływania na stanowienie prawa w celu zabezpieczenia prywatnych interesów (na ogół ze znaczną szkodą dla dobra publicznego). Działania te są przeważnie związane z nielegalnym i niejawnym przekazywaniem korzyści osobom sprawującym funkcje publiczne. Drugi wymiar związany jest z kolei ze świadomym omijaniem bądź łamaniem obowiązującego już prawa w celu osiągnięcia prywatnych korzyści oraz z uzyskiwaniem nielegalnych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych (zob. Trutkowski 2006).

„Temat korupcji stał się w Polsce modny głównie za sprawą mediów pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Kilka lat później, w okresie przygotowań do akcesji do struktur Unii Europejskiej, stał się także obszarem mniej lub bardziej intensywnych działań rządowych” (Kopińska 2011). Warto przy tym zauważyć, że w 2002 r. polskim życiem publicznym wstrząsnęła tzw. afera Rywina. Zmieniła ona w trwały sposób układ sił politycznych w Polsce, osłabiła zaufanie obywateli do państwa i pokazała, jak silne i korupcjogenne mogą być potencjalne związki biznesu i administracji. Znalazło to odzwierciedlenie w wynikach niemal wszystkich badań społecznych i indeksów – począwszy od wskaźników indeksu percepcji korupcji Transparency International, poprzez badania Banku Światowego, po rodzime analizy prowadzone przez CBOS. Wszystkie one dowodzą, że przekonanie o występowaniu korupcji czy jej wpływie na życie społeczne, polityczne i gospodarcze w Polsce wzrosło w latach 2002–2004. Wydaje się, że to właśnie „afera Rywina”, która wybuchła w końcowej fazie przygotowań naszego kraju do akcesji do UE, sprawiła, iż problematyka korupcji stała się gorącym tematem przekazów medialnych oraz rzeczywistych debat politycznych i działań administracyjnych, w wyniku czego w instytucjach publicznych podjęto decyzje prowadzące z założenia do wprowadzenia skutecznych mechanizmów kontrolnych i prewencyjnych.

Wysiłki te, jak się wydaje, realizowano dwutorowo, a ich natura uzależniona była od dominującej opcji politycznej. Z jednej strony, przyjmowano rozwiązania o charakterze instytucjonalnym – mające istotny wymiar śledczy i penalizacyjny: na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. powołane zostało Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) jako służba specjalna, której celem jest zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, głównie w instytucjach państwowych i samorządowych, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa². Pomijając nieistotne w tym miejscu wątki polityczne, należy zauważyć, że zgodnie

ze sprawozdaniami tej służby odsetek prowadzonych przez nią śledztw zakończonych postawieniem aktu oskarżenia wzrósł z 38% w 2009 r. do 48% w 2012, a w 2013 osiągnął poziom 46%. Zgodnie z tymi informacjami „w jednostkach organizacyjnych CBA w 2013 r. wszczęto 221, a zakończono 199 spraw operacyjnych. Funkcjonariusze prowadzili ich łącznie 495. (...) Śledztwa prowadzone przez Biuro w 2013 r. najczęściej dotyczyły administracji samorządowej, a w dalszej kolejności sektora gospodarczego, służby zdrowia i farmacji, administracji centralnej, terenowej administracji samorządowej oraz programów unijnych” (CBA 2013).

Z drugiej strony, administracja rządowa (w wymiarze centralnym i systemowym) oraz administracja samorządowa podejmowały działania o charakterze prewencyjnym. Ich głównym przejawem były, na poziomie centralnym, akcje związane z realizacją rządowych programów antykorupcyjnych. Jeszcze w 2002 r. rząd koalicji SLD-UP-PSL, na którego czele stał premier Leszek Miller, przyjął strategię antykorupcyjną – *Program Zwalczania Korupcji*. Za jego cel obrano budowę zintegrowanego, długookresowego programu skoordynowanych działań instytucji publicznych mającego służyć ograniczeniu skali korupcji. Został on podzielony na kolejne etapy – pierwszy wdrażano do 2005 r., drugi – w latach 2005–2009.

Strategia miała dostosować polskie rozwiązania prawne i instytucjonalne do wymogów europejskich, poprawić skuteczność wykrywania przestępstw korupcyjnych, w szczególności w administracji publicznej, promować postawy etyczne i zwiększyć świadomość publiczną dotyczącą korupcji. W następnej kolejności w ramach strategii zamierzano wdrożyć mechanizmy zapobiegające i przeciwdziałające korupcji, miały też być podjęte działania zwiększające respektowanie antykorupcyjnych regulacji prawnych oraz ograniczające społeczną tolerancję dla korupcji. Ostatnim z celów strategicznych wymienionych w dokumentach było stworzenie przyjaznej dla obywateli i przejrzystej administracji publicznej. Wśród obszarów szczególnie narażonych na zagrożenia korupcyjne zostały zidentyfikowane zamówienia publiczne, służba cywilna, prywatyzacja, administracja centralna i samorządowa, wymiar sprawiedliwości, usługi publiczne,

² Zob. www.cba.gov.pl. Warto podkreślić, że od kliku lat CBA prowadzi także działalność edukacyjną w ramach portalu www.antykorupcja.gov.pl.

ochrona zdrowia i finanse publiczne, a w drugim etapie strategii – również edukacja, kultura i środki masowego przekazu (*Sprawozdanie podsumowujące...* 2004, s. 3; *Sprawozdanie końcowe...* 2010, s. 3–10)³.

Realizacja *Strategii Antykorupcyjnej* została przez niezależnych ekspertów oceniona dość krytycznie (Makowski, Zbieranek, Gałkowski 2012). Wskazywano m.in. na słabe zarządzanie jej realizacją i brak koordynacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami realizującymi założone zadania, podejmowanie działań antykorupcyjnych niezwiązanych ze strategią i niezgodnionych z jej celami, niewłaściwy sposób jej finansowania czy wreszcie brak kontynuacji przewidzianej w niej strategii.

W efekcie krytyki związanej szczególnie z tym ostatnim zarzutem – tj. biernością rządu w zakresie zwalczania korupcji po zakończeniu formalnego okresu realizacji drugiego etapu, w 2010 r. MSW rozpoczęło prace nad nowym *Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji*, który został przyjęty dopiero 1 kwietnia 2014 r. Była to czwarta wersja dokumentu. Trzy poprzednie (pierwsza jako horyzont działań wskazywała lata 2011–2016, druga: 2012–2016 i trzecia: 2013–2018) były dość powszechnie krytykowane przez ekspertów i organizacje zajmujące się tą problematyką (przede wszystkim zrzeszone w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych – AKOP⁴ oraz Koalicji na rzecz Otwartego Rządu⁵). Na przykład w stanowisku organizacji pozarządowych dotyczącym trzeciej wersji projektu wskazano m.in. na: „brak definicji korupcji, zbyt ogólne sformułowanie celu głównego i celów szczegółowych, niedopracowanie mierników celów, nadmierne rozbudowanie części zawierającej opis problemu w stosunku do opisu planowanych działań, zbyt ogólnikowy i nieuporządkowany charakter diagnozy i niepowiązanie jej w czytelny sposób z celami i planowanymi działaniami, brak oddzielnego budżetu przeznaczanego na realizację *Programu*, rozmięk-

czenie lub wykreślanie z tabeli zadań i działań umieszczonych w obu wcześniejszych wersjach”⁶. Również czwartej, przyjętej, wersji nie ominęła krytyka ekspertów. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim rezygnacji z gwarancji efektywnej ochrony prawnej tzw. sygnalistów. W stanowisku opracowanym przez Koalicję na rzecz Otwartego Rządu podkreślano, że „zagwarantowanie takiej ochrony to ważny element skutecznej walki z korupcją. Nie jest przypadkiem, że do jej zapewnienia obligują Polskę dwie konwencje międzynarodowe – Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz cywilno-prawna konwencja Rady Europy o korupcji. Badania – zarówno w obszarze skuteczności polskiego prawa, jak i postaw społecznych wobec sygnalistów – nie pozostawiają wątpliwości, że w Polsce jeszcze nie udało się zbudować sprzyjających warunków do sygnalizowania nadużyć, a tym samym wspomniane zobowiązania międzynarodowe nie zostały spełnione”⁷.

W przyjętym dokumencie rządowym zrezygnowano również z efektywnej kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczych oraz z planów wdrożenia systemu przeciwdziałania nieprawidłowościom o charakterze korupcyjnym na szkodę budżetu UE, występujących w projektach współfinansowanych przez fundusze strukturalne i fundusze spójności.

Ostatnie dziesięciolecie to również okres różnego rodzaju wysiłków zmierzających do opanowania nadzwyczaj kosztownego zjawiska korupcji w skali ogólnoeuropejskiej. Pomijając oczywiste, choć trudno mierzalne koszty społeczne w rodzaju utraty zaufania do instytucji publicznych, spadku poziomu kapitału społecznego czy wzrostu poczucia niesprawiedliwości wśród obywateli, korupcja oznacza dość wymierne koszty ekonomiczne. Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej, w skali całej Unii może ona prowadzić do strat w wysokości nawet

³ Zob. także: Trutkowski, Koryś 2013.

⁴ Działalność AKOP została zainicjowana przez Fundację im. Stefana Batorego. Więcej informacji na stronie: www.akop.pl.

⁵ Informacje o działaniach Koalicji na stronie: www.otwartyrzad.org.pl.

⁶ Zob. „Odpowiedź MSW na uwagi AKOP do rządowego programu antykorupcyjnego na lata 2013–2018” – na stronie: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji [data dostępu: 22.07.2014].

⁷ Zob. „Stanowisko Koalicji w sprawie przyjęcia Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” z dnia 8.04.2014, zamieszczone na stronie: www.otwartyrzad.org.pl [data dostępu: 22.07.2014].

120 mld euro rocznie⁸. Ostatnie badania ekonomiczne, wychodzące od analizy utraconych podatków, wskazują, że konsekwencje proceduru mogą być nawet poważniejsze: na podstawie „statystycznie istotnej korelacji pomiędzy wskaźnikami określającymi poziom korupcji a wysokością dochodów podatkowych należy szacować, że ok. 323 mld euro nie zostało pobranych w postaci podatków w 27 krajach Unii Europejskiej w 2010 r.” (Mungiu-Pippidi 2013, s. 15).

Wysiłki podejmowane zarówno wewnątrz kraju, jak i na poziomie europejskim są widoczne. Nie jest jednak oczywista ich skuteczność. Warto więc się zastanowić, czy istnieją obiektywne przesłanki, by sądzić, że skala korupcji w Polsce się zmniejszyła. Czy może raczej wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie? W poniższym opracowaniu przedstawiamy i interpretujemy wiele miar poziomu korupcji i jej percepcji tworzonych na podstawie różnego rodzaju badań i analiz, próbując odpowiedzieć na te pytania.

Jest to istotne tym bardziej, że brakuje precyzyjnych wskaźników dotyczących ekonomicznych skutków korupcji w Polsce, a tym samym trudno jednoznacznie oceniać skuteczność podejmowanych działań. Warto jednak wskazać, że według szacunkowych danych policji w 2012 r. urzędnikom publicznym wręczono korzyści majątkowe na sumę ok. 15,5 mln zł (Żaryn 2013). Jeśliby jednak uwzględnić cytowany powyżej raport dla Parlamentu Europejskiego i przyjęte w nim założenia, to podniesienie w Polsce poziomu kontroli zachowań korupcyjnych (mierzonego wskaźnikiem kontroli korupcji z Bazy WGI World Bank)⁹ do poziomu porównywalnego z jego wartością w Danii (gdzie jest on najwyższy w Europie), powinno w sumie zwiększyć dochody podatkowe o ok. 5% PKB, a zatem właściwie pozwolić ustabilizować budżet. Przy szacowanym poziomie PKB w 2012 r. na poziomie nominalnym ok. 500 mld USD oznaczałoby to ok. 25 mld USD (czyli ok. 80 mld zł) utraconych podatków. Wartość tę można przyjąć za

jeden z górnych szacunków potencjalnych ekonomicznych kosztów korupcji dla polskiej gospodarki.

Warto przy tym pamiętać, że korupcja niesie ze sobą także istotne koszty społeczne – zmniejsza poczucie dobrobytu, zwiększa nierówności społeczne, negatywnie oddziałuje na poziom bezpieczeństwa publicznego, w istotnym stopniu obniża zaufanie społeczne, prowadzi do klientelizmu i deterioracji kapitału społecznego (zob. Gurtowski, Sojak 2011; Gadowska 2002; Makowski 2008).

Nasza analiza wychodzi od krótkiej prezentacji uwarunkowań i problemów związanych z pomiarem skali korupcji. W kolejnych częściach przyjrzymy się wynikom badań, a następnie bardziej szczegółowo – źródłom i głównym obszarom występowania tego zjawiska.

1. Pomiar skali korupcji

Precyzyjne oszacowanie rozmiarów korupcji i jej wpływu zarówno na trudno mierzalny kapitał społeczny, jak i na kwantyfikowalne parametry ekonomiczne gospodarki narodowej jest właściwie niemożliwe. Możliwe są tylko pewne przybliżenia, opierające się na badaniach społecznych (demoskopijnych), mierzących głównie percepcję – czyli postrzeganie – skali korupcji. Badania takie realizuje się na próbach reprezentatywnych dla ogółu dorosłej ludności kraju, ale i w wybranych grupach (np. menadżerów czy przedsiębiorców). Ich uzupełnieniem mogą być rozmaite próby rozpoznania uwarunkowań zjawiska korupcji realizowane z wykorzystaniem jakościowych technik badawczych. Jedne i drugie umożliwiają nakreślenie mapy korupcji, jednak dają tylko częściową i niepełną wiedzę o jej faktycznej skali. Tym bardziej trudno w oparciu o nie wnioskować o jej rozmiarach w międzynarodowych analizach porównawczych.

Pewnym sposobem zapewnienia porównywalności wyników jest jednoczesne przeprowadzanie takich samych sondaży w wielu krajach. Tego typu badania mają miejsce np. w państwach UE. Jedno z nich, realizowane na zlecenie Komisji Europejskiej, to Eurobarometr, który co pewien czas zajmuje się tą problematyką. Innym przykładem są badania prowadzone przez firmę

⁸ Informacje pochodzą ze strony internetowej Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index_en.htm [dostęp: 15.07.2014].

⁹ Wskaźnik Control of Corruption: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp [dostęp: 15.07.2014].

doradczą Ernst&Young. Odpowiedzią na problem porównywalności wyników stały się także indeksy syntetyczne opierające się na „triangulacji”¹⁰ różnych badań społecznych dotyczących korupcji, zarówno zamawianych przez instytucje tworzące takie indeksy, jak i powstających niezależnie. Efektem tego podejścia jest stworzenie indeksów przybierających wartości zestandaryzowane do pewnego przedziału. Przykładem indeksu syntetycznego może być Indeks Percepcji Korupcji konstruowany przez Transparency International. Jest on „sondażem sondaży”¹¹. Oznacza to, że przy jego konstrukcji wykorzystywane są badania na próbach losowanych w różny sposób oraz rozmaite metody zadawania pytań. Wynik kraju mieści się w określonym przedziale [0÷10] do 2011 r. i [0÷100] od 2012 r., w którym „10” (a od 2012 r. – 100) oznacza brak korupcji, a „0” – bardzo dużą jej skalę¹². Podobne możliwości porównań daje indeks będący składnikiem *World Governance Indicators* publikowanych przez Bank Światowy. Przyjmuje on wartości w przedziale [-2,5÷2,5], gdzie wyższe oznaczają lepszą kontrolę zjawisk korupcyjnych. Jest on również indeksem złożonym, budowanym na bazie sondaży i mierzącym percepcję korupcji w sferze publicznej oraz stopień zawłaszczania państwa przez elity polityczne¹³.

Analizując wyniki badań porównawczych, należy pamiętać, że – po pierwsze – w przypadku badań nad korupcją mamy z reguły do czynienia z odzwierciedleniem stanu świadomości społecznej, a nie rzeczywistym rozprzestrzenieniem się zjawiska. Po drugie – w sytuacji wielu porównawczych badań międzynarodowych (w tym

i Eurobarometru) możemy spotkać się z problemami natury metodologicznej i z oddziaływaniem specyfiki kulturowej. Pytanie zadane w badaniach Komisji Europejskiej dotyczyło „najważniejszego problemu kraju”, a nie jedynie postrzegania wagi korupcji. Stąd część respondentów, np. w Polsce, skłonna była wskazywać inne problemy, ważniejsze w ich przekonaniu od tego zjawiska.

Należy przy tym pamiętać, że na przekonania społeczne oddziałuje wiele rozmaitych czynników. Opinie na temat korupcji w znacznej mierze kształtowane są na podstawie medialnych doniesień i zasłyszanych opinii, a w mniejszej – jak to pokazują realizowane na przestrzeni wielu lat badania – osobistych doświadczeń respondentów. Dlatego też, klasyczny i chyba najczęściej cytowany w publikacjach *Indeks Percepcji Korupcji* (*Index Corruption Perceptions – CPI*) Transparency International w najlepszym razie służyć może do obserwacji trendów przemian opinii publicznej, a nie jako pomiar skorumpowania kraju (choć *de facto* często w ten sposób jest wykorzystywany w debacie publicznej). „Jak każde tego typu badanie, obrazuje on nie sytuację w konkretnym roku, a stan świadomości społecznej, zazwyczaj z 2–3-letnim opóźnieniem. (...) Indeks percepcji [korupcji] jest odzwierciedleniem stanu świadomości, wiedzy badanych na dany temat, a nie tzw. twardych danych” (Kopińska 2011, s. 9). W dodatku zmiany metodologii tworzenia indeksu ograniczają wartość porównań międzyokresowych, na co wskazują sami jego twórcy.

Ważnym uzupełnieniem badań społecznych, opierających się na subiektywnej percepcji zjawiska, są oficjalne statystyki dotyczące przestępczości korupcyjnej. W Polsce udostępniane są one przez instytucje zajmujące się zwalczaniem tego typu przestępstw: m.in. policję, ABW, CBA, prokuraturę (w tym wojskowe), Straż Graniczną i Żandarmerię Wojskową. Zbiorczo prezentowane są w wydawanych cyklicznie przez CBA publikacjach zatytułowanych *Mapa korupcji*¹⁴. Dotyczą one wyłączenie przestępstw wykrytych – takich, w których wszczęto postępowania, bądź

¹⁰ Triangulacji polegającej, z jednej strony, na stosowaniu różnych technik badawczych, a z drugiej – na sięganiu do różnych źródeł informacji.

¹¹ Na ogół są to trzy badania realizowane w każdym kraju: na ogólnokrajowej reprezentatywnej próbie dorosłej ludności, na próbie firm (wywiady z biznesmenami) oraz badanie ekspertów zajmujących się tematyką korupcji w danym kraju.

¹² W 2012 r. TI wprowadziło zmiany do sposobu wyliczania wyników, by dokładniej obserwować trendy. Podczas gdy zasada generalnie pozostała taka sama, to – odmiennie niż w latach ubiegłych – zastosowano skalę od 0 do 100, w której „0” nadal oznacza kraj najbardziej skorumpowany, a „100” – najmniej.

¹³ Opis indeksu: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/cc.pdf> [dostęp: 15.07.2014].

¹⁴ Zob. http://www.cba.gov.pl/portal/pl/56/1731/PUBLIKACJE_W_JEZYKU_POLSKIM.html [dostęp: 15.07.2014].

tych, które zostały udowodnione. Dlatego też, w najlepszym przypadku, stanowią one przede wszystkim informację o efektywności działania organów państwa odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji, a nie ilustrację skali występowania tego zjawiska w Polsce. Jak wskazują Grzegorz Makowski i Marek Dudkiewicz (2012, s. 244), „z uwagi na złożoność zjawiska korupcji zawężanie go wyłącznie do kategorii zachowań przestępczych jest niezasadne”, a ze względu na „niedostatki polskiego systemu gromadzenia tych danych nie istnieje możliwość stworzenia na tej podstawie schematu opisu zjawiska korupcji” (ibidem, s. 218).

Wśród najważniejszych problemów związanych z wykorzystaniem istniejących statystyk w celu oszacowania skali korupcji w Polsce wskazać należy przede wszystkim ich wybiórczość (dotyczą wyłącznie przestępstw ujawnionych), niejednorodny sposób klasyfikacji przestępstw przez poszczególne organy państwa, niedoskonałości rejestracji danych czy utrudnienia w wymianie informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami (Bzymek 2012). Ponadto, liczba wykrytych przestępstw korupcyjnych jest potencjalnie słabo skorelowana z liczbą przestępstw popełnionych. To raczej pochodna skuteczności działania organów państwa.

2. Korupcja w Polsce w świetle badań i analiz

Zgodnie z wynikami badań Komisji Europejskiej (Special Eurobarometer 2012) opublikowanymi w 2012 r. 77% Europejczyków uznało korupcję za jeden z najważniejszych problemów kraju, w którym żyją. Polska w tym zestawieniu wypadła stosunkowo dobrze: 67% obywateli uważało korupcję za najważniejszy problem trapiący nasz kraj, zatem poniżej europejskiej średnicy i mniej niż w większości krajów UE (zob. ryc. 1).

Dane zgromadzone przez Komisję Europejską wskazują, że społeczne przekonania Europejczyków na temat skali występowania korupcji są zmienne. W Polsce odsetek tych, którzy twierdzą, że jej poziom zmniejszył się w ciągu ostatnich trzech lat, wyniósł 18%, wobec 28% przekonanych, iż wzrósł. Porównanie danych z lat 2009 i 2011 wskazuje, że grupa

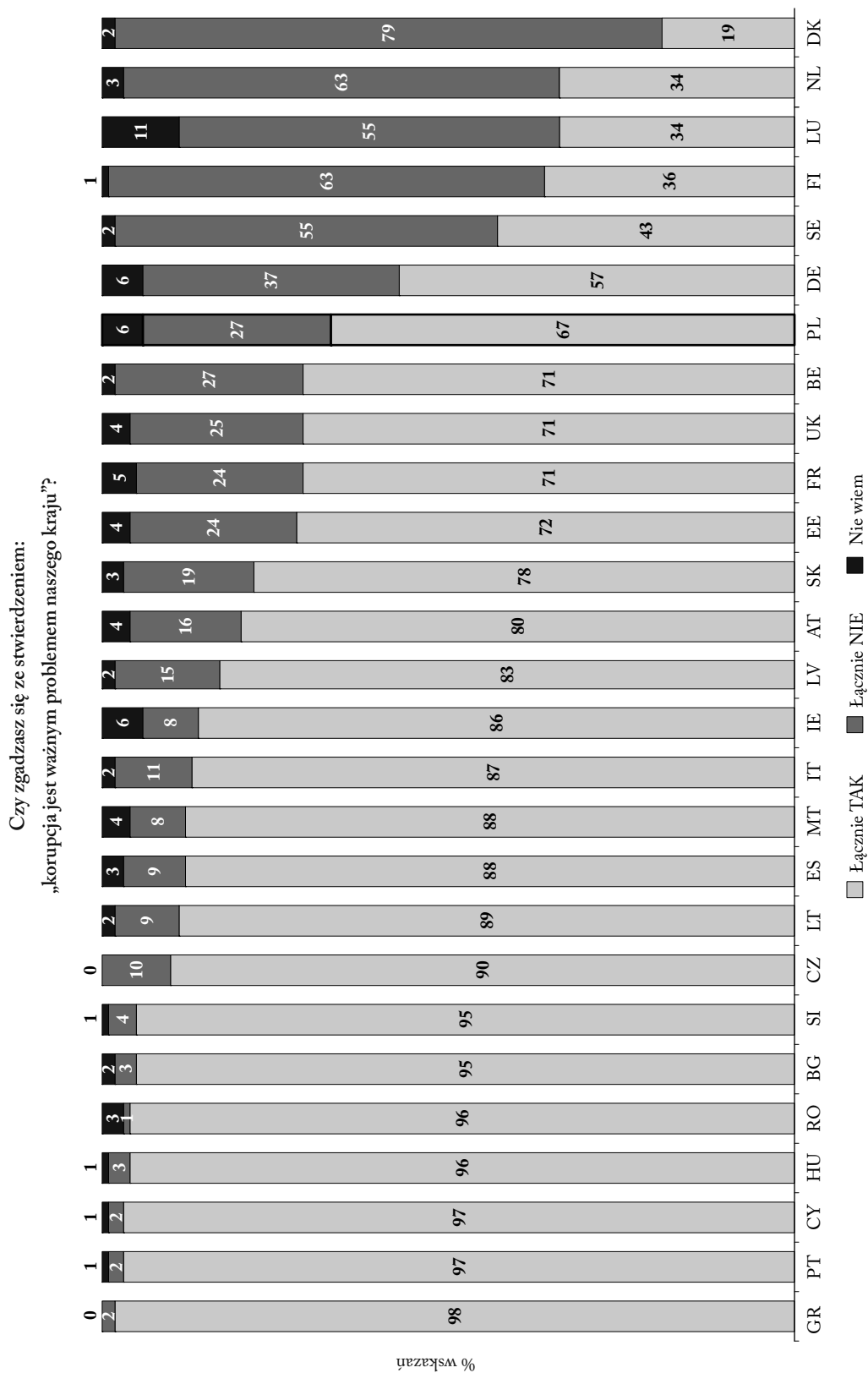
obywateli naszego kraju uznających, iż korupcja jest jednym z najważniejszych problemów Polski, zmniejszyła się z 81 do 67% ogółu badanych. W porównaniu z 2005 r., kiedy jako poważny problem wskazało ją 88% respondentów, zmiana jest jeszcze bardziej widoczna (Special Eurobarometer 2006, 2008, 2009, 2012).

W okresie prowadzenia badań nastąpiła istotna zmiana percepcji zjawiska korupcji wśród Polaków, co pokazuje rycina 2. Choć nadal jest ona poważnym problemem, od 2005 r. obserwujemy wyraźną poprawę, bezwzględnie i w porównaniu z krajami UE, w szczególności sąsiednimi i Europą Południowej. W 2011 r. po raz pierwszy wyniki wskazań korupcji jako poważnego problemu były dla Polski niższe niż średnia dla UE27 (odpowiednio 67 i 74%).

Interesującego odniesienia dla tych danych dostarczają wyniki badań środowiska biznesu przeprowadzone przez Ernst&Young w 36 krajach świata. Analiza objęła członków zarządów, menedżerów i przedstawicieli wyższego kierownictwa firm, których zapytano o największe problemy i utrudnienia, z jakimi borykają się w działalności biznesowej. Wśród pytań znalazły się także kwestie dotyczące zagrożeń korupcyjnych. Odpowiedzi udzielone w Polsce podobne są w swojej wymowie do wyników ogółu populacji (Ernst&Young 2013).

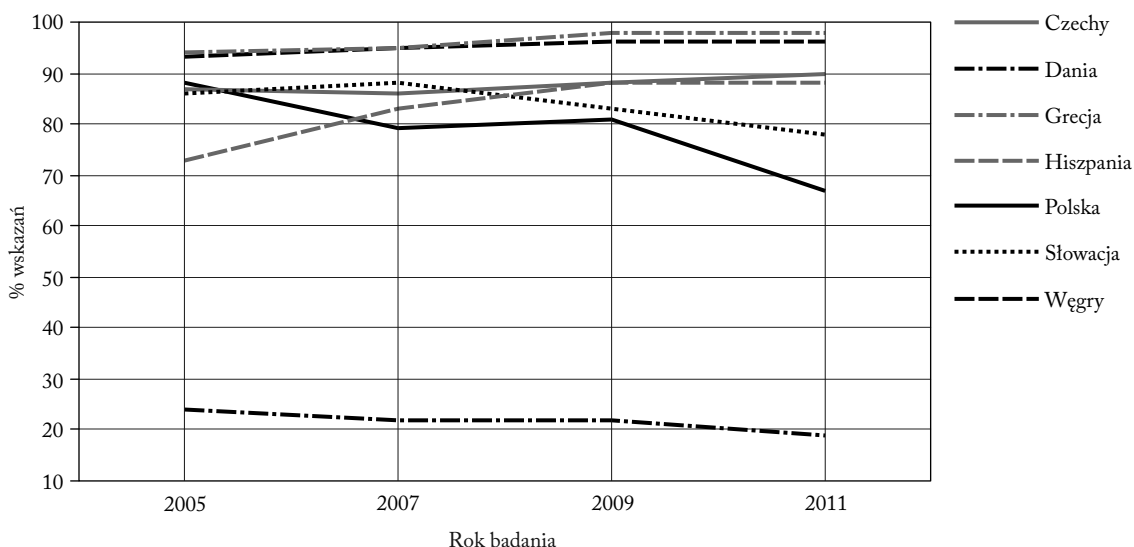
Innym źródłem danych dotyczących poziomu korupcji na świecie są, wspomniane wcześniej, badania prowadzone cyklicznie przez Transparency International. W ostatnim raporcie rocznym (2013) Polska uzyskała 60 punktów, co oznacza 38. miejsce w rankingu (na 175 krajów objętych zestawieniem). Spośród naszych sąsiadów lepszą pozycję miały Niemcy (78 pkt, 12. miejsce), a słabsze wyniki stały się udziałem Litwy (57 pkt, 43.), Czech (48 pkt, 57.), Słowacji (47 pkt, 61.), Białorusi (29 pkt, 123.), Rosji (28 pkt, 127.) i Ukrainy (25 pkt, 144.). Na czele zestawienia znalazły się kraje skandynawskie oraz Nowa Zelandia (Dania i Nowa Zelandia, z wynikiem 91 pkt, zajęły *ex aequo* miejsce pierwsze jako państwa najmniej skorumpowane na świecie). Najgorzej wypadły (podobnie jak w latach ubiegłych) Korea Północna i Somalia (8 pkt).

Warto zauważyć, że miejsce Polski w Indeksie ulegało na przestrzeni lat modyfikacjom – wyni-



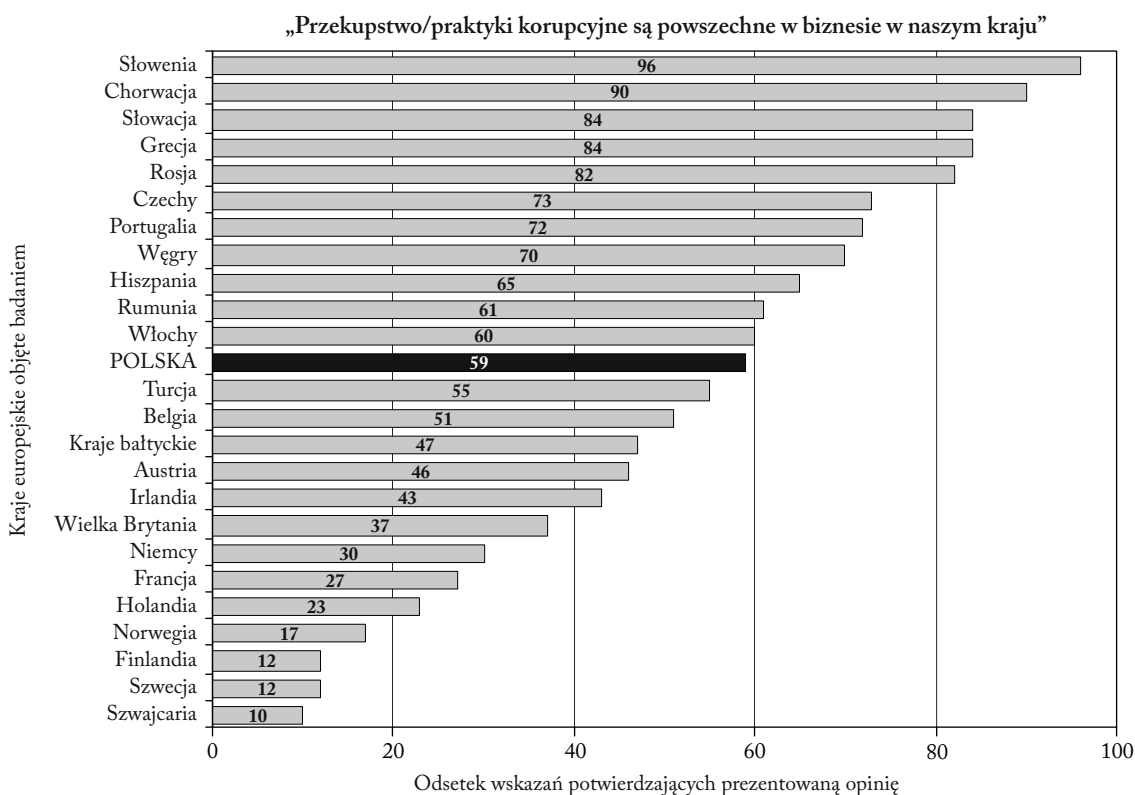
Ryc. 1. Znaczenie problemu korupcji w oczach Europejczyków (EUROBAROMETR)

Źródło: Eurobarometr (Special Eurobarometer 2012).



Ryc. 2. Opinia społeczna wybranych krajów europejskich o korupcji. Odsetek odpowiedzi na pytanie, czy korupcja jest ważnym problemem w kraju respondenta

Źródło: Eurobarometr.



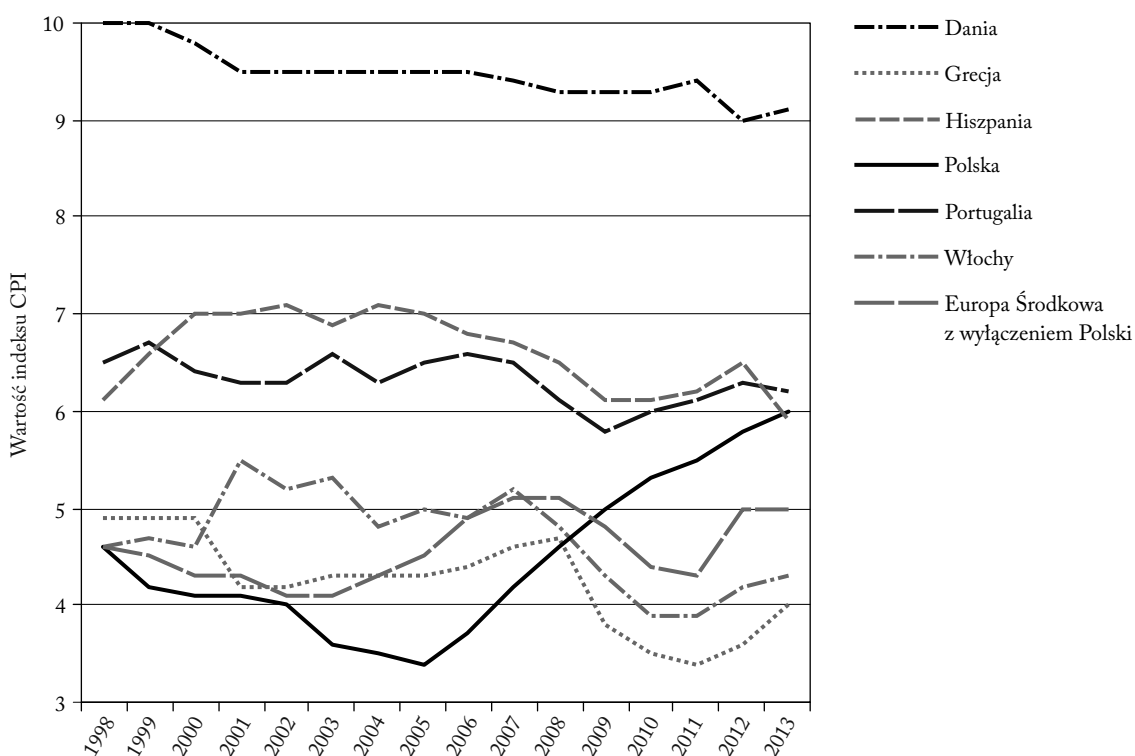
Ryc. 3. Opinie menedżerów o skali korupcji w biznesie (Ernst&Young) – poparcie dla zaprezentowanej opinii (2013)

Źródło: Ernst&Young 2013.

kały one zarówno ze zmian w postrzeganiu poziomu korupcji przez badanych, jak i ze zwiększania się liczby krajów objętych Indeksem; niektórzy autorzy dostrzegają nawet pewien pozytywny trend CPI w Polsce (Czubek et al. 2010, s. 21–22). Analizując poziomy Indeksu na tle regionu oraz krajów Europy Południowej (a więc dwóch najslabiej rozwiniętych i najmocniej skorumpowanych obszarów UE z wyjątkiem krajów bałkańskich, zob. ryc. 4), dostrzec można, że przynajmniej w dziedzinie percepcji korupcji od 2000 r. widoczne są efekty intensyfikacji działań antykorupcyjnych w administracji publicznej wywołanych aferą Rywina. Dodatkowo, kryzys gospodarczy, który po 2008 r. był dotkliwy dla krajów Europy Południowej i Środkowo-Wschodniej, przyczynił się do wyraźnego spadku indeksów w tych państwach. W efekcie od kilku lat Polska pozytywnie wyróżnia się zarówno na tle regionu, jak i krajów południa Europy

– postrzegana korupcja okazuje się niższa niż we Włoszech i Grecji oraz pozostaje na poziomie państw Półwyspu Iberyjskiego (dystans jest historycznie najniższy; po raz pierwszy percepcja w tym obszarze w Polsce jawi się jako niższa niż w Hiszpanii).

Wartości indeksu *Control of Corruption* w przypadku Polski zachowują się bardzo podobne jak CPI (zob. ryc. 5). Kontrola zjawisk korupcyjnych w Polsce od 2007 r. jest postrzegana lepiej niż w Grecji i we Włoszech, a od 2008 – niż w regionie. Od 2004 r., kiedy wartość indeksu osiągnęła minimum, następuje powolny wzrost (choć maksimum osiągnięte w 1998 r. nie zostało przekroczone). Wciąż wyraźnie wyższy niż w Polsce poziom kontroli korupcji jest w Portugalii i Hiszpanii, choć dystans między tymi krajami a naszym nie był nigdy tak wielki jak teraz (analogicznie, dystans między Polską a państwami regionu pozostaje najwięk-



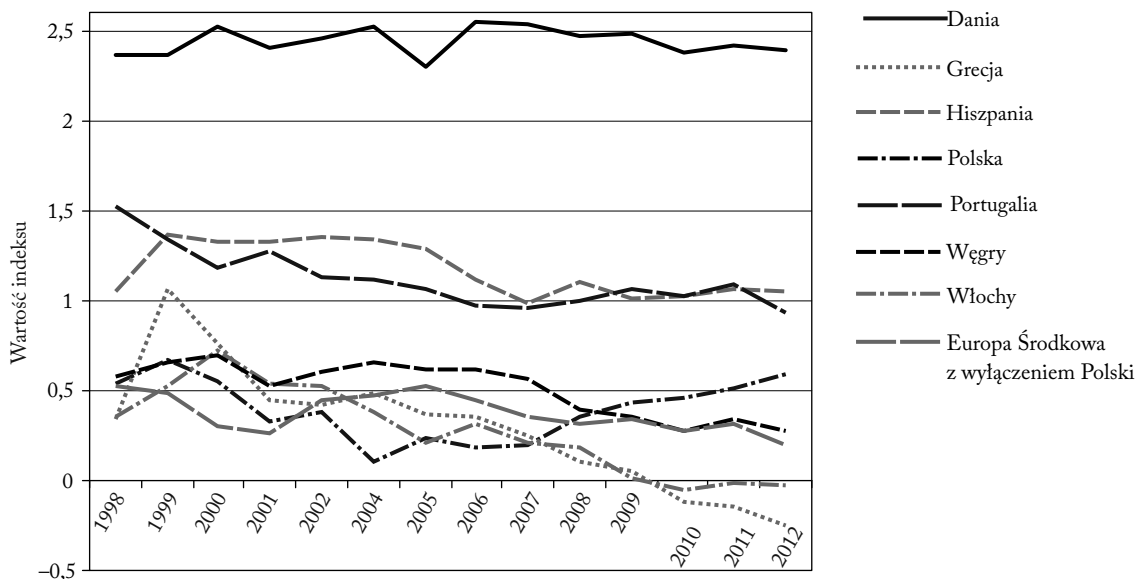
Ryc. 4. Indeks Percepcji Korupcji (CPI) Transparency International*

* Wartość indeksu dla lat 2012 i 2013 została podzielona przez 10 w celu zachowania porównywalności z latami poprzednimi. Średnia dla Europy Środkowej – nieważona.

Źródło: Transparency International, opracowanie własne.

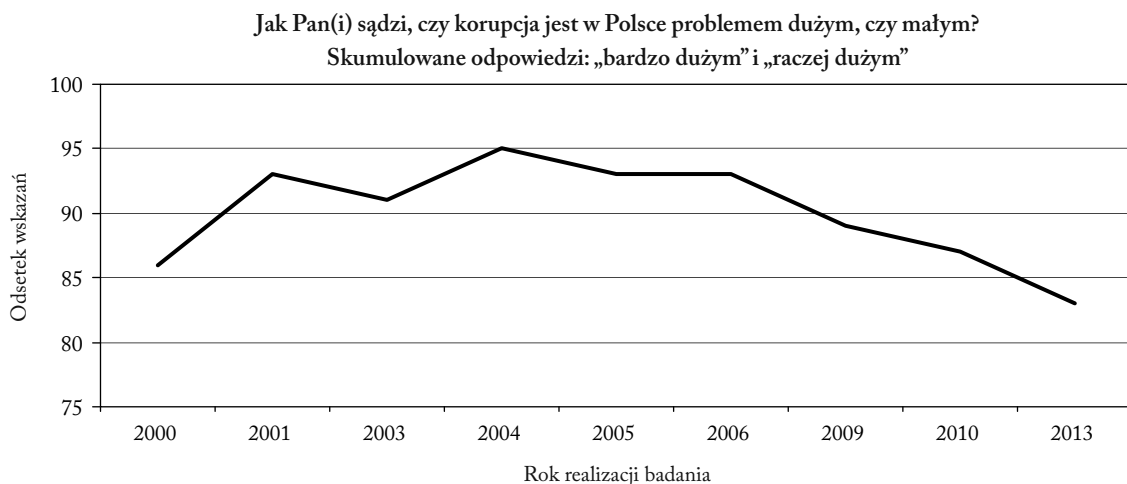
szy w perspektywie możliwej do opisanie tym indeksem – nigdy nasz kraj nie wypadł tak dobrze i tak różnie od państw sąsiednich). Wnioski są zatem właściwie także takie same, jak w przypadku analizy indeksu CPI.

Dla pełnego obrazu warto przyrzeć się także lokalnym badaniom zjawiska. W polskich sondażach charakter społecznego postrzegania opisywanego zjawiska jest dość zróżnicowany. Z jednej strony, mamy do czynienia z pró-



Ryc. 5. Indeks *Control of Corruption*

Źródło: Baza WGI World Bank.



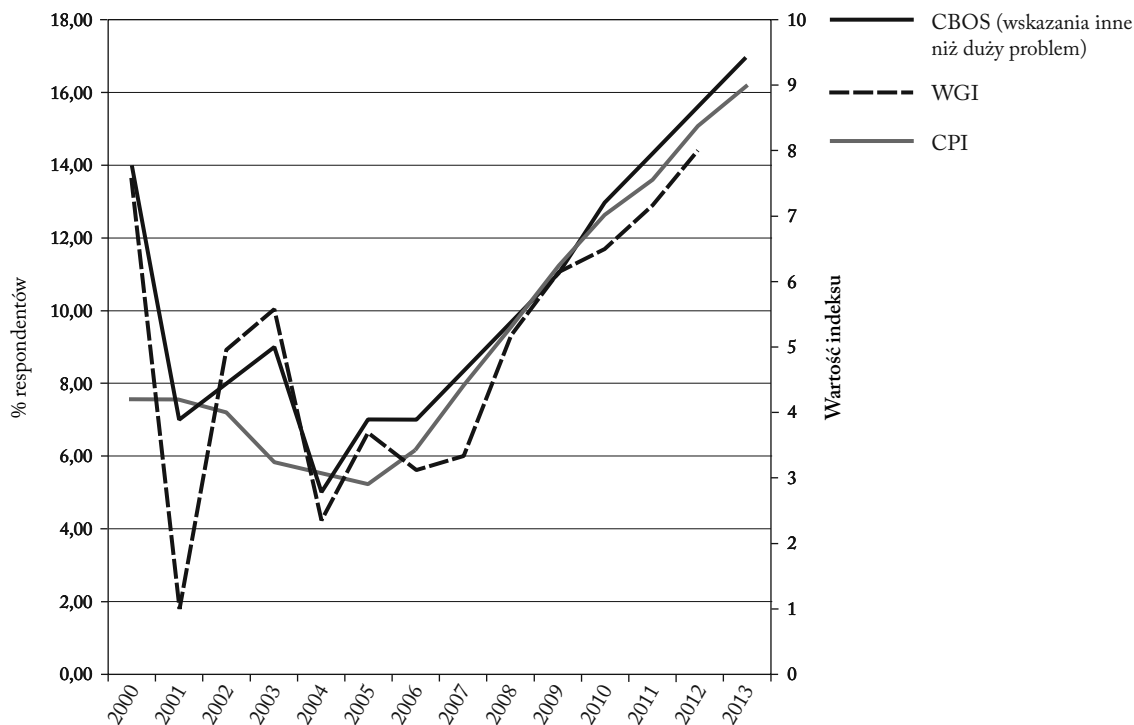
Ryc. 6. Postrzeżenie korupcji w Polsce w badaniach CBOS (2000–2013)

Źródło: CBOS.

bami odwzorowania przekonań Polaków na temat znaczenia korupcji na tle innych problemów kraju, z drugiej zaś – odnajdujemy analizy sektorowe odnoszące się do praktyk i zachowań korupcyjnych w działalności różnych instytucji czy grup zawodowych. Badania ogólnokrajowe prowadzone przez CBOS pokazują, że w opinii ogółu obywateli jest ona bardzo ważnym problemem państwa (ryc. 6).

Podkreślić przy tym należy, że dane prezentowane przez CBOS są koherentne z przedstawionymi wyżej, pochodzącymi z Komisji Europejskiej. Widać też podobieństwo ze złożonymi, syntetycznymi indeksami CPI i WGI (ryc. 7) – spadek znaczenia korupcji jako dużego problemu społecznego datuje się od 2004 r., od którego następuje ciągła poprawa. Porównanie wyników

trzech niezależnie tworzonych miar percepcji pozwala nam z dużym przekonaniem stwierdzić, że postrzegana w społeczeństwie, wśród przedsiębiorców i pracowników administracji państwowej skala korupcji w sposób wyraźny się zmniejsza. Jednocześnie trzeba podkreślić, że w 2012 r. indeksy syntetyczne osiągnęły poziomy zbliżone do tych z drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych (*Control of Corruption*) lub niewiele lepsze (CPI). Podobnie, dane CBOS wskazują, że postrzeganie korupcji jest dziś podobne do tego z okresu poprzedzającego aferę Rywina. Dopiero dalsza poprawa tych wskaźników może nas utwierdzić w przekonaniu, że faktycznie następuje długookresowa zmiana na lepsze, a nie jedynie powrót do standardowych poziomów po gwałtownym załamaniu zaufania



Ryc. 7. Porównanie postrzegania korupcji w badaniach CBOS (lewa oś: odsetek osób nietraktujących jej jako dużego problemu), indeksu *Control of Corruption* i CPI TI*

* W celu lepszego zobrazowania na wykresie silnej korelacji między zmiennymi, autorzy dokonali (tylko na potrzeby ilustracji graficznej) dodatkowych przeliczeń arytmetycznych (seria CPI = $1/4 * CPI^2$, seria WGI = $WGI * 12 + 1$).

Współczynnik R^2 dla korelacji między WGI i CBOS na poziomie 0,97, WGI i CPI – 0,6. Na wykresie „wskazania inne niż duży problem” to skumulowane odpowiedzi „bardzo mały problem” i „raczej mały problem”. Uwaga: wartość ta w 2013 r. (ostatnie badanie) wynosi zaledwie 10%.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych CBOS, TI i World Bank.

do instytucji publicznych po okresie ujawniania afer korupcyjnych i upolitycznienia tego zjawiska. Ponadto raz jeszcze warto przypomnieć, że prezentowane tu miary dotyczą percepcji korupcji (a więc niejako odbicia rzeczywistości społecznej w ludzkich przekonaniach), a nie korupcji jako takiej.

Nieco innego obrazu istotności korupcji w polskim życiu publicznym dostarczają analizy przeprowadzone w 2010 r. przez grupę badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego i Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości¹⁵. W omówieniu wyników autorzy podkreślają, że „wśród 11 rozpatrywanych najważniejszych problemów społecznych korupcja znalazła się na dość odległym, piątym miejscu (22% wskazań). Zbliżony odsetek wskazań uzyskały alkoholizm/narkomania oraz kwestia rent i emerytur. Warto wszakże przypomnieć, że korupcja jest jednak postrzegana jako istotniejszy problem społeczny niż przestępczość pospolita (zaledwie 16% wskazań)” (Siemaszko Gruszczyńska, Ostaszewski 2012, s. 33). Najważniejszymi problemami społecznymi kraju w momencie realizacji badań były, zdaniem respondentów, bezrobocie (przeszło 80% wskazań) oraz bieda (niespełna połowa odpowiedzi).

Trzeba zapytać o przyczynę takich rozbieżności w wynikach: w tym samym roku z jednej strony 87% respondentów uznaje korupcję za duży problem kraju, z drugiej zaś jedynie 21% badanych wskazuje ją jako jeden z trzech najważniejszych problemów społecznych trapiących Polskę. Wyjaśnienia są przynajmniej dwa. Po pierwsze, czym innym jest pytanie o subiektywne postrzeganie ważności tego problemu jako takiego, a czym innym porównanie tej ważności z istotnością innych problemów. W tym porównaniu znaczenie korupcji w świadomości Polaków, jak widać, maleje. Po drugie, duże znaczenie w stosunku respondentów do pytania o korupcję odgrywa, jak się wydaje, prezentowane przez nich rozumienie otaczającej rzeczywistości oraz wiedza na temat mechanizmów rządzących życiem publicznym. Wiedza, dodajmy, nie normatywna,

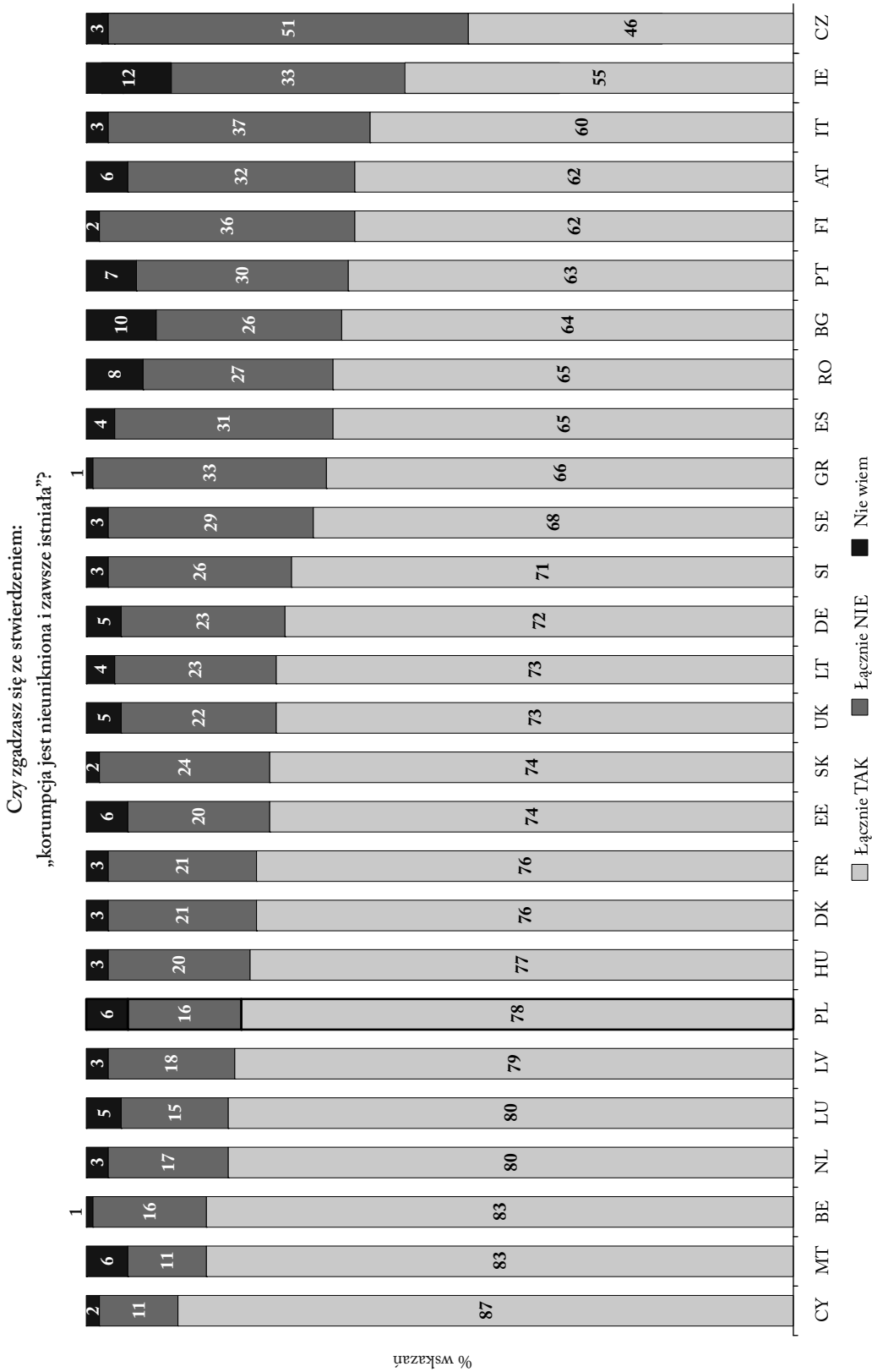
lecz praktyczna. Zgodnie z badaniami Komisji Europejskiej 78% Polaków w 2011 r. zgadzało się ze stwierdzeniem, że „korupcja jest nieunikniona, zawsze istniała” (74% takich odpowiedzi odnotowano w 2009 r.) (Special Eurobarometer 2009, 2012). Jednocześnie, co czwarty Polak w tych samych badaniach zgadzał się ze stwierdzeniem, że „wielu ludzi akceptuje korupcję jako część codziennego życia” (Special Eurobarometer 2012).

Na podstawie badań międzynarodowych i indeksów syntetycznych można postawić hipotezę, że w latach 2003–2004 miały miejsce wydarzenia bądź fakty, które wpłynęły na percepcję skali korupcji w Polsce. Od tego czasu notowana jest bowiem wyraźna poprawa ocen społecznych. We wskazanym czasie można wyróżnić przynajmniej cztery potencjalne grupy takich czynników: (a) dostrzeżenie przez obywateli skutków działań Komisji Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (jednym z głównych problemów podkreślanych w corocznych raportach przedakcesyjnych był brak postępów w zwalczaniu korupcji – pod naciskiem KE Polska przyjęła i zrealizowała I i II Program Zwalczania Korupcji – Strategii Antykorupcyjnej)¹⁶; (b) wejście Polski do UE, powiązane z gwałtownym wzrostem transferów z funduszy strukturalnych i rosnącymi wymogami dotyczącymi przejrzystości wydatkowania środków publicznych; (c) rozpoczęcie szeroko zakrojonych działań antykorupcyjnych przez kolejne rządy; (d) powołanie instytucji zajmującej się zwalczaniem korupcji (CBA) oraz (e) gwałtowny wzrost znaczenia kontrolnej funkcji mediów zainteresowanych problematyką korupcji i jej zwalczania.

Na podstawie zaprezentowanych tutaj i dalej danych trudno niestety jednoznacznie ocenić, który z tych czynników mógł szczególnie wyraziście wpłynąć na poglądy opinii publicznej.

¹⁵ Badania zrealizowane na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców przez TNS OBOP. Badani byli proszeni o wskazanie trzech najistotniejszych problemów społecznych.

¹⁶ Dziękujemy Grażynie Kopińskiej z Fundacji Batorego za zwrócenie uwagi na ten czynnik.



Ryc. 8. Postrzeganie zjawiska korupcji w Europie (EUROBAROMETR)

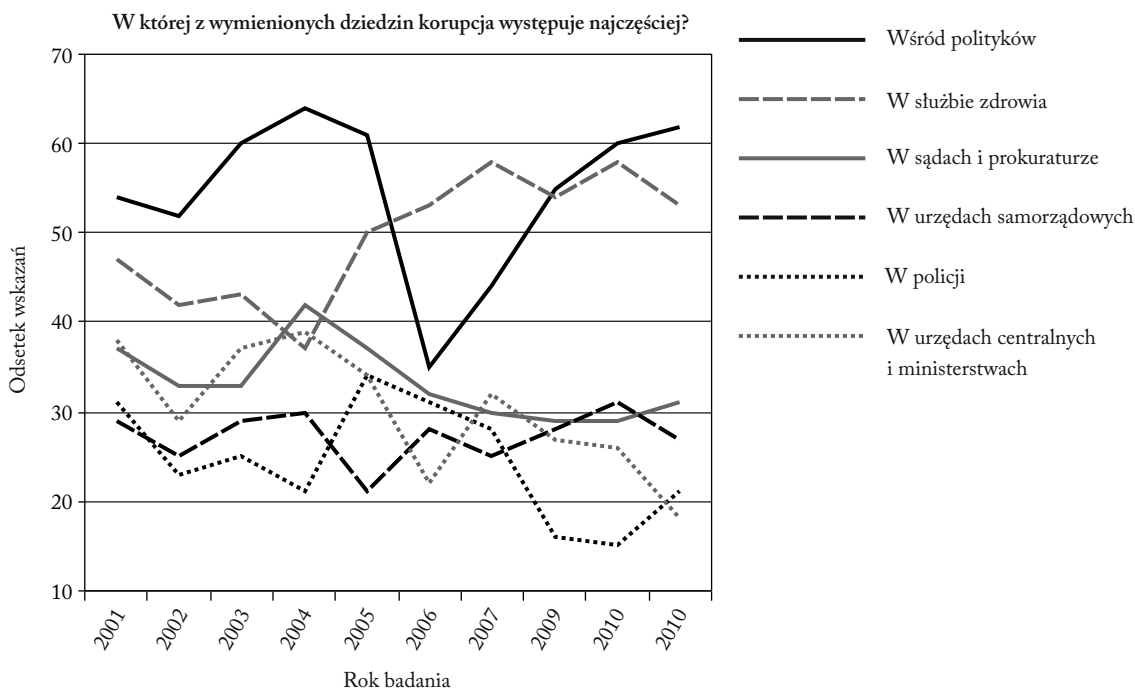
Źródło: Eurobarometr (Special Eurobarometer 2012).

3. Źródła korupcji a główne obszary jej występowania

Analiza wyników badań prowadzonych przez organizacje polskie i europejskie pozwala na pogłębienie wiedzy odnoszącej się do definiowania i postrzegania zjawiska korupcji przez obywateli naszego kraju. Kluczową kwestią umożliwiającą lepsze zrozumienie wymiarów jego społecznej percepcji jest pytanie o źródła oraz o obszary jej występowania, czy też sfery szczególnie na nią podatne. Informacje na ten temat znaleźć można w wielu publikacjach.

Według badań CBOS z 2010 r. korupcja najczęściej występuje wśród polityków (działaczy partyjnych, radnych, posłów i senatorów) oraz w służbie zdrowia. Nieco rzadziej wskazywano sądy i prokuraturę, urzędy samorządowe (gminne, powiatowe i wojewódzkie) oraz policję (CBOS 2013).

W prezentowanych powyżej badaniach CBOS możliwe były trzy odpowiedzi (sfery życia publicznego), w których, zdaniem respondentów, korupcja występuje najczęściej. Nieco inne podejście do pytania o zagrożone obszary stosowane jest w badaniach Eurobarometru, gdzie respondenci są pytani o to, czy w danej dziedzinie w ich kraju występuje korupcja. W 2011 r. 73% Polaków uznało, że spotyka się ją w instytucjach centralnych, 76% – że w instytucjach lokalnych, a 71% – w regionalnych. Wśród najbardziej skorumpowanych zawodów Polacy wskazywali przy tym pracowników publicznej służby zdrowia (48% wskazań), polityków szczebla krajowego (37%), urzędników biorących udział w rozstrzyganiu przetargów (36%) i różnego rodzaju kontrolerów oraz inspektorów (w dziedzinie zdrowia, budownictwa, warunków sanitarnych i koncesji – 33% wskazań). Dane te dowodzą, że przynajmniej w percepcji publicz-



Ryc. 9. Sfery występowania korupcji w Polsce¹⁷

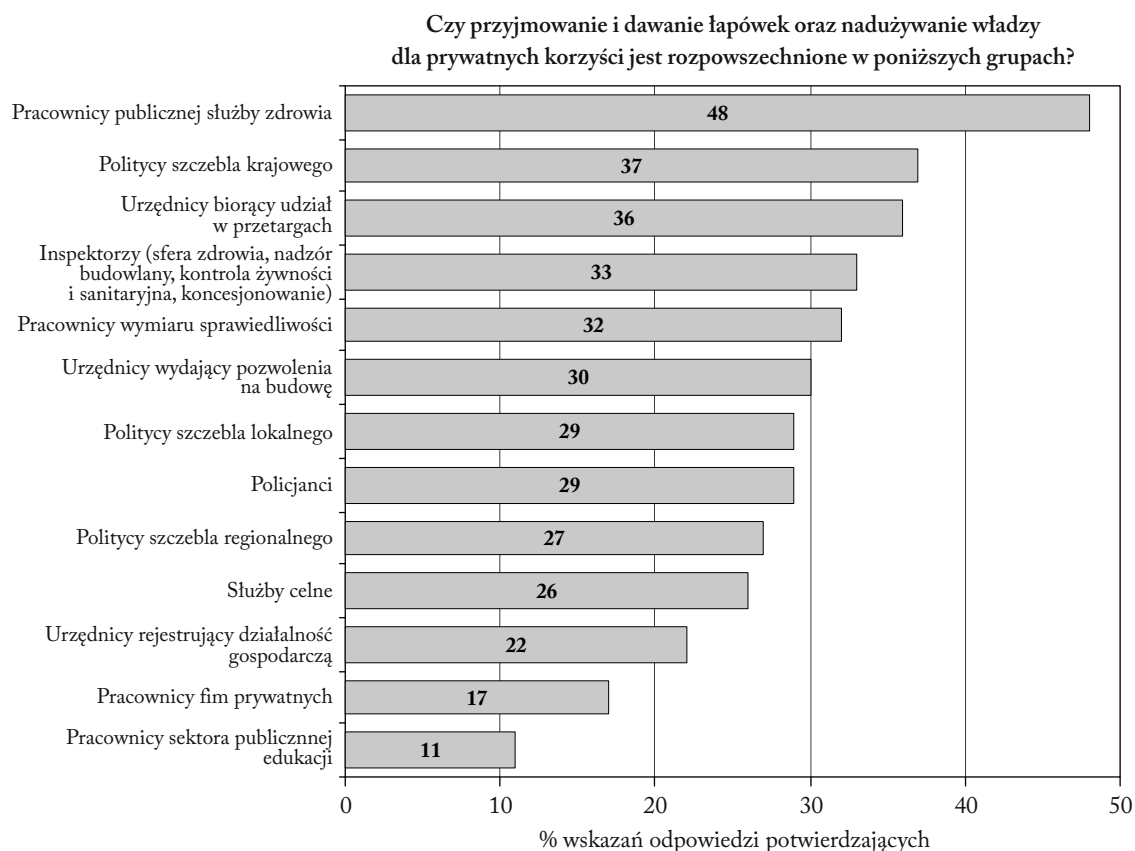
Źródło: CBOS.

¹⁷ W latach 2001–2009 analizowane tu i dalej sondaże CBOS dotyczące korupcji były finansowane przez Program Przeciw Korupcji Fundacji Stefana Batorego i realizowane na jego zamówienie.

nej działania na szczeblu centralnym (zwalczanie korupcji w urzędach centralnych, sądach, policji) przyniosły długookresowe skutki, przy czym postrzegana zmiana zachowań polityków była krótkotrwała i wszystko powróciło do dawnej normy. Znacznie mniejsza, i względnie stała, część badanych jest przekonana o występowaniu zjawisk korupcyjnych w administracji samorządowej. Na podstawie istniejących danych można przyjąć, że – przynajmniej dotychczas – wykorzystywane w samorządzie nowe rozwiązania dotyczące zarządzania jakością raczej nie mają wpływu na te opinie. Wyjątkowo niekorzystnie prezentuje się zaś społeczna percepcja korupcji w służbie zdrowia. Takie wyniki poniekąd potwierdzają dane z Eurobarometru (ryc. 10). Niestety, nie da się w tym wypadku wnioskować o dynamice zmian.

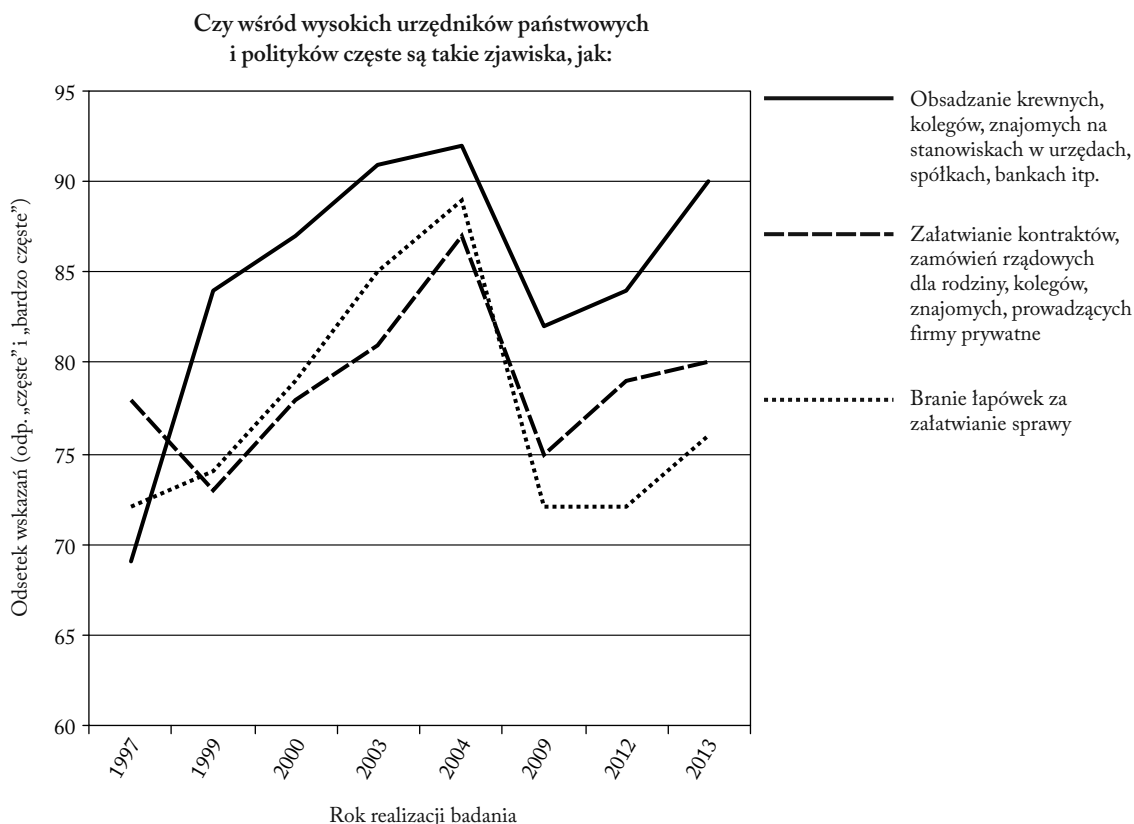
Zdecydowanie gorsze wyniki w odniesieniu do łapownictwa i nadużywania władzy dla prywatnych korzyści przez polityków i wysokich urzędników państwowych przynoszą badania CBOS (2013). Zgodnie z nimi łącznie aż 76% Polaków przyznaje, że „branie łapówek za załatwienie sprawy” jest w tych grupach raczej lub bardzo częste, a 80% za takie uznaje „załatwienie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne”. W podobnym duchu badani przez CBOS wypowiadają się o nepotyzmie: „obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp.” uznano za rozpowszechnione aż 90% respondentów.

Należy przy tym zauważyć, że w ostatnich latach znacznie zmalała liczba osób przekonanych



Ryc. 10. Poziom korupcji w poszczególnych grupach zawodowych wg opinii Polaków (EUROBAROMETR)

Źródło: Eurobarometr (Special Eurobarometer 2012).



Ryc. 11. Łapownictwo, nepotyzm i wykorzystywanie władzy według opinii Polaków

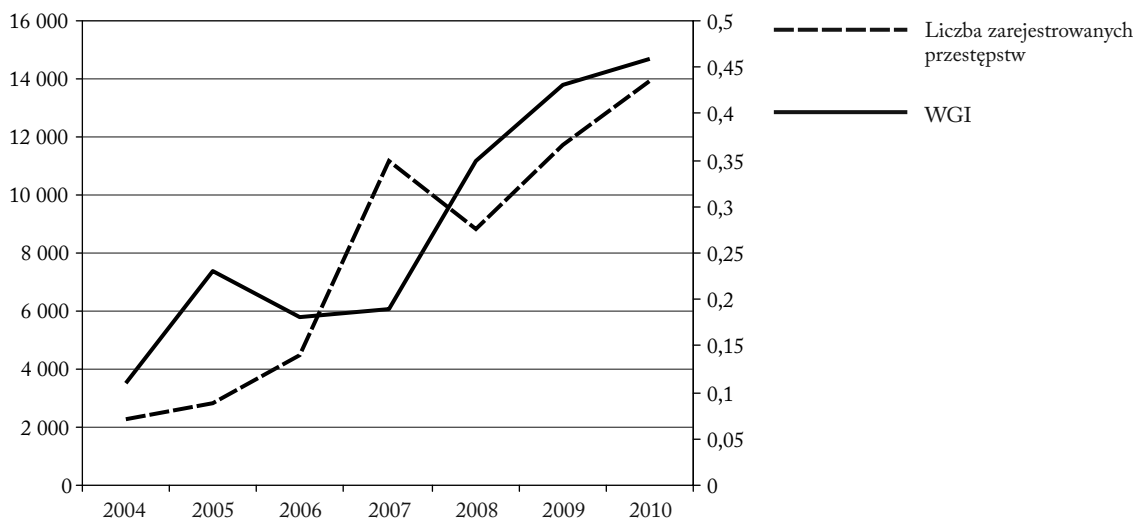
Źródło: CBOS.

nych o tym, że w Polsce istnieje polityczna wola zwalczania korupcji. O ile w latach 2009–2010 przeświadczenie takie podzielała ponad połowa badanych (odpowiednio 52% w 2009 i 56% w 2010 r.), to już w ostatnich badaniach (2013) odsetek ten zmalał do 31%.

Pojawia się pytanie, jak do społecznej percepcji korupcji mają się rzeczywiste informacje dotyczące ujawnionych przypadków przestępstw korupcyjnych? Przede wszystkim należy zauważyć, że ostatnie opublikowane dane odnoszące się do tego typu przestępczości dotyczą 2011 r. Brakuje zatem podstaw do w pełni aktualnego wnioskowania o zależnościach pomiędzy zaprezentowanymi wyżej zmianami percepcji zjawiska i postrzegania polityki antykorupcyjnej państwa a liczbą rzeczywistych, odnotowanych przypadków zdarzeń o charakterze karnym. Zgodnie z danymi przedstawionymi w *Mapie korupcji* (CBA 2012) między rokiem 2010 a 2011 licz-

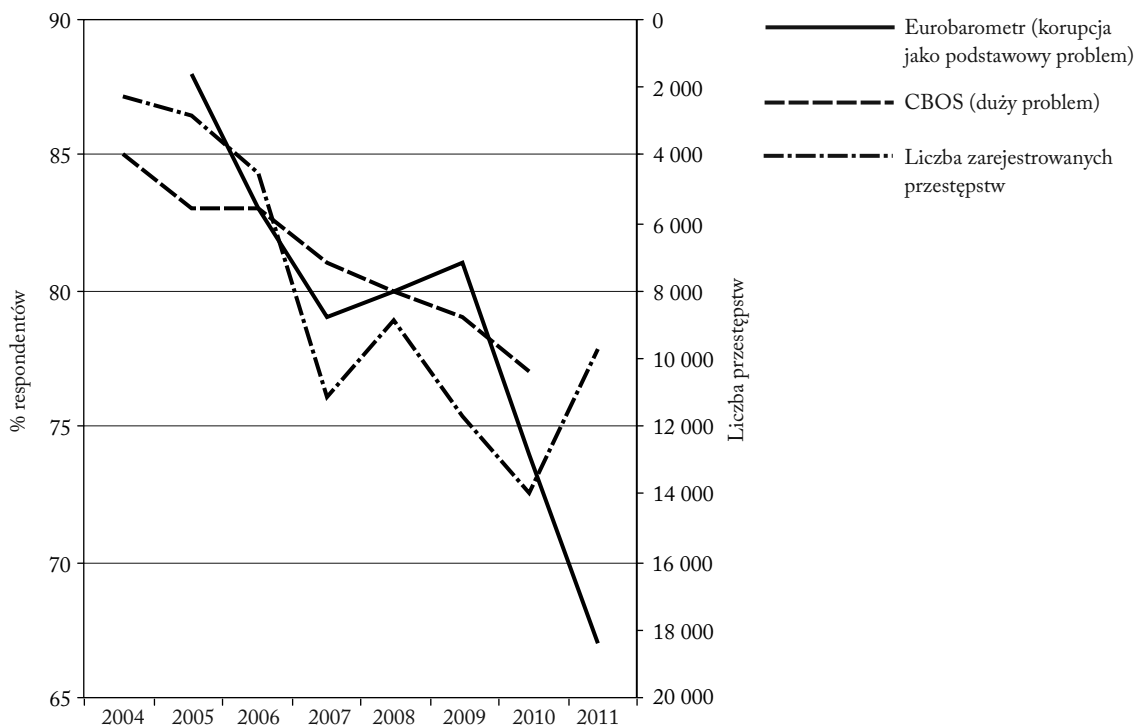
ba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych zmniejszyła się o 30% – z 13 938 takich przypadków w 2010 do 9 073 zarejestrowanych w 2011. Jak informują autorzy *Mapy korupcji*, pomiędzy rokiem 2010 a 2011 „największe spadki rejestracji dotyczą przestępstw korupcyjnych opisanych w art. 228 (sprzedajność urzędnicza), 230a (handel wpływami) i art. 231 § 2 kk (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków)”.

Warto przy tym zauważyć, że w okresie pomiędzy 2004 a 2010 r. utrzymywała się dość zaskakująca, silna korelacja między liczbą wykrywanych przestępstw i poziomem wskaźnika WGI (ryc. 12), a także CPI. Może ona wynikać z postrzegania związku zwiększenia się liczby wykrywanych (a zatem i opisywanych w mediach) przestępstw ze wzrostem skuteczności działania instytucji publicznych (a więc faktyczną poprawą zdolności do kontroli zachowań korupcyjnych). Nie da się jednak jednoznacznie



Ryc. 12. Liczba przestępstw korupcyjnych rejestrowanych w Polsce w ostatnich latach (CBA, lewa oś) a poziom WGI (prawa oś)

Źródło: Dane World Bank, CBA.



Ryc. 13. Liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych a zmiany opinii o korupcji (CBOS, Eurobarometr)*

* Wskazania CBOS, w celu lepszego zilustrowania podobieństwa przebiegu krzywych, pomniejszono o 10.

Źródło: Eurobarometr, CBA, CBOS.

wykluczyć, że zbieżność trendów w tym okresie może być również przypadkowa.

W latach 2004–2010 można było zaobserwować podobną zbieżność wykresów dotyczących liczby przestępstw korupcyjnych i wyników badania Eurobarometr (procent odpowiedzi, że korupcja jest ważnym problemem w Polsce). Wzrost wykrywalności przestępstw szedł w parze ze spadkiem liczby osób sądzących, że korupcja jest poważnym problemem w Polsce (i *vice versa*, spadek w zakresie wykrywanych przestępstw, jak w 2008 r., występował jednocześnie ze wzrostem liczby przestępstw wykrywanych). W 2011 r. tej zależności już nie było (ryc. 13). Najprościej wyjaśnić to w ten sposób, że do 2009 r. przyrost liczby wykrytych przestępstw korupcyjnych (który na pewno znajdował odbicie w mediach) był postrzegany jako pochodna większej skuteczności rządowych agend zajmujących się ściganiem tego typu działań. W 2011 r. liczebność przestępstw zmalała, jednocześnie zaś spadała liczba osób postrzegających korupcję jako problem w Polsce. Może więc powoli do opinii publicznej przebija się potencjalna skuteczność prowadzonych działań prewencyjnych? Wskazywać mógłby na to fakt, że połowa respondentów CBOS (52% w 2009 r. i 56% w 2010 r.) skłonna była przyznać, iż w Polsce istnieje polityczna wola zwalczania korupcji. Jednak przytoczone wcześniej dane z 2013 r., zgodnie z którymi aż 57% badanych nie dostrzega politycznej woli walki z korupcją, mogą wskazywać na zmianę tego trendu.

4. Podsumowanie

Większość zaprezentowanych tu badań pokazuje, że przynajmniej wskaźniki percepcji korupcji w Polsce się poprawiły: badania ogólnospołeczne oraz konkretnych grup zawodowych, a także indeksy syntetyczne wskazują na spadek poziomu korupcji i poprawę w obszarze kontroli zjawisk z nią związanych. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest ocena politycznej woli zwalczania korupcji – ta postrzegana jest jako coraz mniejsza. Ten wskaźnik może niepokoić, sygnalizuje bowiem – o ile ta tendencja się utrzyma – zmianę trendu spadkowego innych wskaźników percepcji.

Do tej pory na poziom wskaźników percepcji korupcji mogły mieć wpływ zarówno udane reformy instytucjonalne, jak i skuteczność PR agend rządowych. Tym samym utrata zaufania opinii publicznej odnośnie do woli politycznej władz dotyczącej zwalczania korupcji może być istotna. Bez wątpienia okres po 2001 r. to czas intensywnych reform, których skutkiem było m.in. utworzenie CBA, intensyfikacja działań antykorupcyjnych policji i innych służb, wprowadzenie dwóch etapów strategii antykorupcyjnej i, a może przede wszystkim, wiele rozproszonych działań prewencyjnych podejmowanych przez różne agendy publiczne (zob. Trutkowski, Koryś 2013). Dodatkowo, wydaje się, że przynajmniej równie silnie oddziaływać mogły elementy dostosowań wymuszonych akcesją do UE. W szczególności transfery pieniężne z UE o ogromnej skali obwarowane były wymogami dotyczącymi zarządzania finansami instytucji, które je otrzymywały. To zaś wymusiło ewolucję regulacji prawnych na poziomie ogólnopolskim, jak i zmiany na niższych szczeblach.

Przedstawione tu badania dowodzą jednak, że pomimo pewnej poprawy, korupcja w naszym kraju pozostaje poważnym problemem społecznym. Polska, podobnie jak inne kraje regionu, wciąż jest postrzegana jako bardziej skorumpowana niż państwa Europy Zachodniej, Północnej i część krajów Europy Południowej (świadczą o tym poziomy osiągnane przez indeksy syntetyczne), choć w tym ostatnim przypadku widoczna jest bardzo silna konwergencja w ostatnich latach. Obserwowana poprawa wskazań CPI czy indeksu *Control of Corruption* w chwili obecnej doprowadziła do tego, że powróciły one do poziomów sprzed kryzysu zaufania do państwa towarzyszącego aferze Rywina. Nadal jednak obszarów wymagających poprawy jest dużo, zwłaszcza że wiele analiz wskazuje, iż Polska pozostaje w grupie państw o wysokim ryzyku korupcyjnym.

Znacząca skala zagrożeń korupcyjnych w Polsce została niedawno potwierdzona w raporcie *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union* („Dobry, zły i paskudni. Kontrola korupcji w Unii Europejskiej”), opracowanym przez Hertie School of Governance (Mungiu-Pippidi 2013, s. 42). Wynika z niego, że Polska należy do grupy krajów,

w których ryzyko korupcyjne jest bardzo duże zarówno ze względu na ograniczony zakres środków zapobiegawczych i odstraszących, jak i wysoki poziom prawdopodobieństwa pojawienia się korupcji (tab. 1).

Analizy przeprowadzone przez autorów raportu wskazują, że w krajach grupy A (wysoki poziom środków zapobiegawczych i niski możliwości czy okazji korupcyjnych) prowadzona jest skuteczna polityka antykorupcyjna, administracja działa w sposób przejrzysty, a okazjonalnie zdarzające się przestępstwa korupcyjne są skutecznie wykrywane i piętnowane. W krajach grupy B (wysoki poziom środków zapobiegawczych, ale wciąż dość duże prawdopodobieństwo wystąpienia okazji korupcyjnych) udało się wprowadzić odpowiednie zabezpieczenia, choć istniejące uwarunkowania wewnętrzne (gospodarcze, społeczne, historyczne) sprzyjają pojawianiu się sytuacji korupcyjnych. W grupie C (niski poziom środków zapobiegawczych, ale też niewielkie możliwości i prawdopodobieństwo pojawienia się sytuacji korupcyjnych) kryzys gospodarczy, jak wskazano w raporcie, „zadziałał co prawda jako silny czynnik antykorupcyjny, drenując zasoby i ograniczając występowanie okazji korupcyjnych”, ale ryzyko korupcyjne nie jest ograniczane przez skuteczne środki zapobiegawcze. I wreszcie, grupa D, w której znajduje się Polska, to kraje, gdzie możliwości pojawienia się korupcji są duże i istnieją sprzyjające jej oko-

liczności (gospodarcze, historyczne i społeczne), natomiast poziom zabezpieczeń pozostaje niski (Mungiu-Pippidi 2013, s. 44).

Podsumowując, warto dla porządku podkreślić, że zaprezentowane wcześniej wskaźniki stwarzają podstawę do pewnego, ograniczonego, optymizmu: w percepcji społecznej rozprzestrzenienie korupcji nie powiększa się, a co więcej, dają się zauważyć pewne pozytywne tendencje w tym zakresie. Do ich zaistnienia zapewne przyczynia się nagłaśnianie w dyskursie medialnym działań podejmowanych przez różne instytucje, zarówno publiczne, jak i społeczne/pozarządowe.

Niemniej trudno uznać stan obecny za satysfakcjonujący – nadal przeważająca większość Polaków jest przekonana, że działalność administracji to w znacznej mierze pole realizacji prywatnych interesów, nepotyzmu i łapówkarstwa. Ostatni kwartał 2013 r. pokazuje, że jest to nie tylko kwestia percepcji, lecz też słabnącej woli władzy do ograniczania korupcji – o czym świadczy model rozwiązywania ostatnich „afer”. Ponadto, pomimo reform, wciąż wiele rozwiązań instytucjonalnych wprowadzanych w Polsce jest nie dość efektywne (Koryś, Trutkowski 2013) – a w konsekwencji, jak wskazuje przedstawiona powyżej analiza grup ryzyka korupcyjnego, prawdopodobieństwo korupcji w sektorze publicznym jest nadal wysokie.

Tab. 1. Grupy ryzyka korupcyjnego wśród krajów europejskich

	Możliwości/okazje korupcyjne			
	Niskie		Wysokie	
Środki zapobiegawcze/ograniczające korupcję	Wysokie	Austria	Irlandia	Cypr
		Belgia	Luksemburg	Estonia
		Dania	Malta	Węgry
		Finlandia	Holandia	Litwa
		Francja	Szwecja	
		Niemcy	Wielka Brytania	
	Niskie	Włochy		Bułgaria
		Portugalia		Republika Czeska
		Słowacja		Grecja
		Słowenia		Łotwa
		Hiszpania		Polska
				Rumunia

Źródło: Mungiu-Pippidi (2013).

Literatura

- Bank Światowy (2000). *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. Washington: World Bank.
- Bzymek T. (2012). „Przeprowadzenie badań dotyczących stworzenia jednolitego modelu statystycznego zjawiska korupcji oraz jego postrzegania przez społeczeństwo”, w: J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część II*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2012). *Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce*. Warszawa: CBA.
- CBA (2013). *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2013 roku*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBOS (2013). *Opinie o korupcji w Polsce*. Komunikat nr BS/105. Warszawa: CBOS.
- Czubek G., Kopińska G., Sawicki A., Wojciechowska-Nowak A. (2010). *Jak walczyć z korupcją – zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Ernst&Young (2013). *Navigating Today's Complex Business Risks. Europe, Middle East, India and Africa Fraud Survey 2013*. Zürich: EYGM Limited.
- Gadowska K. (2002). *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górnictwa w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gurtowski M., Sojak R. (2011). „Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych”, www.antykorupcja.gov.pl [data dostępu: 16.07.2014].
- Kopińska G. (2011). „Wstęp”, w: *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Makowski G. (2008). *Korupcja jako problem społeczny*. Warszawa: Trio.
- Makowski G., Dudkiewicz M. (2012). „Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości”, w: J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część II*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Makowski G., Zbieranek J., Gałkowski J. (2012). „Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002–2009”, w: J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja, cz. III*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Mungiu-Pippidi A. (2013). *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union*. ERACS Working Paper Nr 35.
- OSI (2002). *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy*. Budapest: Open Society Institute.
- Siemaszko A., Gruszczyńska B., Ostaszewski P. (2012). „Społeczna percepcja zagrożeń korupcyjnych w Polsce”, w: J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część III*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Special Eurobarometer (2006). *Organised Crime and Corruption. Report nr 245, Wave 64.3*.
- Special Eurobarometer (2008). *The attitudes of Europeans Towards Corruption. Report nr 291, Wave 68.2*.
- Special Eurobarometer (2009). *Attitude of Europeans towards corruption. Report nr 325, Wave 72.2*.
- Special Eurobarometer (2012). *Corruption. Report nr 374, Wave EB76.1*.
- Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna. II Etap wdrażania 2005–2009* (2010). Warszawa: MSWiA.
- Sprawozdanie podsumowujące realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna* (2004). Warszawa: Zespół do spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej, Departament Administracji Publicznej, MSWiA.
- Trutkowski C. (2006). „Wprowadzenie”, w: C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trutkowski C., Koryś P. (2013). *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Żaryn S. (2013). „Korupcja obciąża każdego z nas”, *Gazeta Bankowa*, 5 kwietnia.

Is it not too bad or not too good? Changes in the perception of the prevalence of corruption in Poland in the light of social studies

The authors discuss the changes in the level of perception of corruption in Poland in the last 20 years. They present many measures of (perception of) corruption in order to explain their changeability in time and the differences between them. They also raise the problem of efficiency of anti-corruption policies with regard to measured levels of corruption.

Keywords: corruption, perception of corruption, preventing corruption, anti-corruption policy, Poland.

Wybór tekstów klasycznych

James G. March, Johan P. Olsen

Logika stosowności z wprowadzeniem Boba Jessopa

Do bieżącego numeru *Zarządzania Publicznego* wybrano artykuł, który stanowi rozdział wprowadzający do *Oxford Handbook of Political Institutions* (Rhodes, Binder, Rockman 2006), dlatego należy go interpretować właśnie z tej perspektywy, i to w podwójnym sensie. Po pierwsze, podręcznik ten należy do serii publikacji poświęconych szeroko pojętym kwestiom politycznym, a po drugie, zawiera jeszcze 38 innych rozdziałów. Oznacza to, że światowej sławy badacze, James G. March i Johan P. Olsen, dysponowali ograniczoną ilością miejsca na przedstawienie własnego podejścia do „nowego instytucjonalizmu” i wskazanie, czym różni się ono od starego instytucjonalizmu oraz jego współczesnych odmian omówionych w innych częściach wspomnianej książki. Autorzy skoncentrowali się więc na trzech zagadnieniach, z którymi kojarzą się ich badania (podejmowane zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo). Są to: (1) logiki działania – w tym przypadku logika stosowności i logika konsekwencji, (2) instytucje demokratyczne oraz (3) uczenie się indywidualne, organizacyjne i społeczne. Pozostałe rozdziały *Oxford Handbook...* dotyczą innych ujęć instytucjonalizmu (np. racjonalnego wyboru, perspektywy historycznej, konstruktywizmu i sieci), cech konstytutywnych społeczeństw demokratycznych oraz kluczowych dla nich instytucji, a także rozwoju instytucji i instytucjonalizmu w historii nauk politycznych.

James G. March jest amerykańskim politologiem. Urodził się 15 stycznia 1928 r. w Cleveland (Ohio) w rodzinie przedstawicieli wolnych zawodów. W 1937 r. wraz z rodzicami przeniósł się do Madison (Wisconsin), gdzie w 1945 r. ukończył szkołę średnią. Tytuł licencjata w dziedzinie nauk politycznych uzyskał na Uniwersytecie Wisconsin w 1949 r. W tej samej dziedzinie uzyskał stopnie magistra i doktora na Uniwersytecie Yale, odpowiednio, w latach 1950 i 1953. Na zaproszenie Herberta A. Simona rozpoczął pracę w szkole biznesu w Pittsburgu – była to Carnegie Institution of Technology, przekształcona następnie w Carnegie Mellon University. Pozostał tam przez 11 lat, przyczyniając się do powstania i ukształtowania profilu nowej Wyższej Szkoły Administracji Przemysłowej (Graduate School of Industrial Administration). Jako kluczowy członek tzw. szkoły Carnegie’ego (Carnegie School), która rozwijała ekonomię behawioralną jako alternatywę wobec ekonomii neoklasycznej, interesował się nowymi dziedzinami badań, takimi jak teoria gier, psychologia poznawcza, organizacyjne uczenie się oraz inne nauki behawioralne, współpracując w tym zakresie z Herbertem A. Simonem, Richardem Cyertem i wieloma naukowcami prowadzącymi interdyscyplinarne badania behawioralne. W tamtych latach skupił się na analizie procesów podejmowania decyzji przez jednostki i organizacje w warunkach ograniczonej racjonalności. Zajmował się głównie organizacjami (March, Simon 1958), teorią przedsiębiorstw (Cyert, March 1963), koncepcjami władzy oraz kwestiami organizacyjnego uczenia się (np. Levitt, March 1988) (więcej szczegółów na temat jego biografii i pracy w ramach Carnegie School można znaleźć w publikacji Augier (2013)). W latach 1964–1970 był zatrudniony na Uniwersytecie Kalifornijskim w Irvine, w nowo założonej instytucji interdyscyplinarnej, gdzie poznał Johana P. Olsena. W 1970 r. został profesorem nauk politycznych i socjologii na Uniwersytecie Stanforda, gdzie od 1995 nadal pracuje jako emerytowany profesor. Posiada liczne tytuły honorowe nadane mu przez instytucje europejskie, a także wiele innych wyrazów międzynarodowego uznania (jego najnowsze cv jest opublikowane na stronie internetowej (zob. March 2013)).

Johan P. Olsen pochodzi z Norwegii. Urodził się 14 sierpnia 1939 r. w Tromsø w rodzinie robotniczej. Przez pięć lat pracował jako dziennikarz, po czym podjął studia z zakresu nauk politycznych na Uniwersytecie w Oslo w 1963 r. Ukończył je w 1967 r. z dyplomem magistra nauk politycznych, ekonomii i historii politycznej. Podczas pobytu na Uniwersytecie Kalifornijskim w Irvine w roku akademickim 1968–1969, jak wspomniano wyżej, poznał wpływowego socjologa i późniejszego długoletniego współpracownika – Jamesa Marcha. Następnie przeniósł się do Instytutu Socjologii na Uniwersytecie w Bergen, gdzie w 1971 uzyskał doktorat. Uczelnia ta powołała do istnienia wydział specjalizujący się w administracji publicznej, łącząc takie dyscypliny, jak teoria polityczna i teoria organizacji. W 1973 r. Olsen został mianowany profesorem administracji publicznej i teorii organizacji. Na tym stanowisku przepracował

kolejnych 20 lat. Przy wsparciu Norweskiej Rady Badań Naukowych w 1993 r. założył ośrodek badawczy ARENA (Advanced Research on the Europeanization of the Nation State) mający za zadanie analizowanie wpływu integracji politycznej w Europie na Norwegię. Kierował nim przez 14 lat. W 2007 r. przeszedł na emeryturę.

Rozwinął systemowo-anarchistyczną perspektywę procesu podejmowania decyzji przez organizacje, znaną jako model „kosza na śmieci” (zob. Olsen, Cohen, March 1972), ale jego zainteresowania są znacznie szersze i obejmują procesy podejmowania decyzji przez organizacje, nowy instytucjonalizm, władzę i demokrację, skandynawski model państwa, zmiany organizacji politycznej Europy oraz ich wpływ na Norwegię. Olsen jest laureatem wielu nagród i wyróżnień instytucji i stowarzyszeń norweskich, europejskich oraz amerykańskich (jego najnowsze cv znajduje się na stronie internetowej (zob. Olsen 2010).

Po przedstawieniu autorów przejdę do omówienia związków ich artykułu z szerszej pojętą dziedziną instytucjonalizmu. Można ją zdefiniować ogólnie i niezbyt precyzyjnie jako mniej lub bardziej spójne analizy odczucia, hipotezy lub odkrycia, że „instytucje są ważne” w jednym lub w kilku kontekstach teoretycznych, empirycznych i praktycznych. Wśród badaczy głównego nurtu istnieje szeroki, choć trochę niedookreślony konsensus, że instytucje obejmują kompleksy praktyk społecznych charakteryzujących się następującymi cechami: (1) regularnością i powtarzalnością, (2) związkiem z określonymi rolami i stosunkami społecznymi, (3) związkiem z określonymi formami dyskursu, mediami symbolicznymi lub sposobami komunikacji, (4) usankcjonowaniem i podtrzymywaniem przez normy społeczne oraz (5) istotnym znaczeniem dla porządku społecznego (zob. Sum, Jessop 2013).

March i Olsen proponują własną definicję, która w przybliżeniu wpisuje się w tę tradycję. Ich zdaniem:

Instytucje są to rozwiązania organizacyjne łączące role/tożsamości, opisy sytuacji, zasoby, reguły oraz praktyki normatywne. Kreują one aktorów i miejsca spotkań, organizując relacje i interakcje między nimi. Kierują zachowaniem i stabilizują oczekiwania. Poszczególne konteksty instytucjonalne dostarczają także słownictwa, które nadaje ramy rozumowaniu i interpretacjom, określa zasadność argumentów, a także standardy uzasadnień i krytyki w różnych sytuacjach. Ponadto instytucje przydzielają zasoby, w różny sposób uprawniają oraz ograniczają aktorów, czyniąc ich mniej lub bardziej zdolnymi do działania zgodnie z ustalonymi regułami. Wpływają na to, czyja sprawiedliwość i jaka racjonalność będą miały pierwszeństwo, a także – kto zostanie zwycięzcą, a kto przegrany.

Chociaż zarówno March, jak i Olsen zajmują się kwestiami władzy i wpływów, sformułowana przez nich definicja – zastrzeżenie to dotyczy także innych reprezentatywnych dla głównego nurtu podejść do instytucjonalizmu – nie odzwierciedla systematycznego zainteresowania procesem, w którego przebiegu ustanowione praktyki społeczne nie tylko uosabiają, odzwierciedlają i rozszczepiają relacje wpływów, lecz także przyczyniają się do utrwalenia zjawisk dominacji i hegemonii. Fakt ten zapewne odzwierciedla zainteresowanie badaczy przede wszystkim instytucjami demokratycznymi funkcjonującymi w bardziej liberalnych gospodarkach rynkowych. Niemniej jednak prezentowany artykuł zawiera pewne mało optymistyczne wzmianki na temat upadku demokracji w następstwie eksponowania interesów i wyników działań kosztem demokratycznych zobowiązań, norm oraz procedur.

Wiele dyscyplin badawczych od dawna interesuje się instytucjami, co znajduje wyraz w różnicach między tzw. starym i nowym instytucjonalizmem. Przedstawiciele tego pierwszego są autorami wielu spostrzeżeń zawartych w omawianym artykule, jednak bez wypuklenia odrębności logik działania, jak czynią to March i Olsen. Co ciekawe, ojciec Marcha studiował wraz z Johnem R. Commonssem, jednym z czołowych amerykańskich przedstawicieli klasycznego (starego) instytucjonalizmu. W nowym dość często wyróżnia się trzy lub cztery główne nurty: instytucjonalizm racjonalnego wyboru, historyczny, socjologiczny, a ostatnio – konstruktywistyczny, dyskursywny lub instytucjonalny. Inni komentatorzy odwołują się do odmiennych taksonomii, więc, tak jak w przypadku wszelkiej klasyfikacji, żadna z nich nie jest poprawna ani błędna, są one tylko mniej lub bardziej przydatne.

Instytucje pozostają ściśle powiązane z metodami kalkulacji, zbiorami zasad i normami postępowania czy to poprzez otwarcie podejmowane próby projektowania instytucji, czy też ich niezamierzoną stabilizację w procesie ewolucji. March i Olsen zyskali sławę jako niestrudzeni badacze procesów podejmowania decyzji przez jednostki i organizacje w kontekście ograniczonej racjonalności. Z artykułu jasno wynika, że obaj odrzucają instytucjonalizm racjonalnego wyboru. To podejście z pewnością traktuje instytucje z należytą powagą, lecz sprowadza je do efektywnych kontraktów między jednostkami zorientowanymi na maksymalizację interesów umawiających się stron. Jak to ujmują, konsekwencjalizm uważa zasady za proste odzwierciedlenie interesów i wpływów lub odrzuca je jako nieistotne. Teoretycy racjonalnego wyboru proponują barwne opisy przyczynowości oparte na **słabej** koncepcji racjonalności – formalnego, dążącego do maksymalizacji korzyści zachowania racjonalnych jednostek kalkulujących konsekwencje własnych działań. Ma to odzwierciedlenie w podejmowanych przez neoklasycznych ekonomistów i ich sympatyków próbach zmierzających do rozszerzenia pola dociekań ekonomii na inne dziedziny w postaci instytucjonalizmu racjonalnego wyboru.

Z drugiej strony, jak zauważają Peter Hall i Rosemary Taylor (1996), przedstawiciele neoinstytucjonalizmu socjologicznego i historycznego dość nieprecyzyjnie opisują związki przyczynowe między instytucjami i indywidualnymi

zachowaniami. Teoretycy ci mają skłonność do odwoływania się do **silnej** koncepcji racjonalności, która w większym stopniu nadaje się do zmiennych kontekstów instytucjonalnych obejmujących bardziej zróżnicowane ramy poznawcze, ograniczenia racjonalności, logiki stosowności, konwencje, sposoby obliczania konsekwencji działań itd. Praca Marcha i Olsena wpisuje się w tę tradycję. Badacze ci odwołują się do silnej koncepcji racjonalności opartej na logice stosowności. Polega to na określaniu logiki sytuacji w obliczu ograniczonej racjonalności, orientacji na normy społeczne, a także na dążeniu do realizacji własnego interesu. Zajmuje ich społeczne postrzeganie instytucji oraz jego wpływ na podejmowanie decyzji przez jednostki i organizacje. Stosowność obejmuje zarówno elementy normatywne, jak i poznawcze, co oznacza, że reguł przestrzega się, ponieważ są one traktowane jako naturalne, uprawnione, oczekiwane oraz usprawiedliwione. Podejście Marcha i Olsena stanowi wyraźne wyzwanie dla bardziej dogmatycznych założeń ekonomii neoklasycznej dotyczących racjonalnego wyboru bazującego na pełnych informacjach dotyczących teraźniejszości i przyszłości. Badacze ci wnieśli również poważny wkład w ekonomię behawioralną, rzucając nowe wyzwanie neoklasycznym paradygmatom.

Obaj podkreślają, że logika stosowności stanowi jedną z kilku logik działania, czyli sposobów obserwacji, kalkulacji i zachowań. W swoim artykule omawiają także logikę konsekwencji, czyli orientację na spodziewane przyszłe skutki, efekty lub następstwa działań oraz na ich logiczne uzasadnienie. Logika konsekwencji niekiedy wiąże się z racjonalnym wyborem uznawanym przez autorów za współcześnie dominującą koncepcję racjonalności. Ich zdaniem, obie logiki działania są dość uniwersalne, lecz niezależnie od naturalizacji *homo economicus* żadnej z nich nie można uznać za naturalną. Obydwie są skomplikowane, ich opanowanie wymaga wysiłku, mają także swoiste warunki konieczne. Cechą gatunkową logiki stosowności jest odwoływanie się raczej do kryteriów podobieństwa i spójności niż prawdopodobieństwa i wartości, ryzyka i niepewności, które są bardziej charakterystyczne dla logiki konsekwencji. March i Olsen bronią logiki stosowności, stawiając prostą tezę behawioralną: ludzie przeważnie podejmują racjonalne działania, starając się odpowiedzieć na trzy podstawowe pytania: Z jaką sytuacją mam do czynienia? Kim jestem? Jak osoba taka jak ja powinna się zachować w danej sytuacji? (March, Olsen 1989; March 1994).

Co ciekawe, podejście to eksponuje znaczenie tego, jak aktorzy „tworzą” (odgrywają, wykonują i tym samym realizują) instytucje. Ponadto niepełne określenie własności instytucji sprawia, że ich odtwarzanie zależy od wykwalifikowanych, myślących i elastycznych aktorów, którzy rozumieją jej cele i potrafią ją odtwarzać. Poszczególne podmioty i organizacje nie mają świadomości uwarunkowań działań strategicznych i nigdy nie są w pełni przygotowane do realizacji preferowanych przez siebie strategii, zawsze muszą się więc liczyć z możliwym sprzeciwem ze strony podmiotów realizujących inne strategie i taktyki; dlatego też nieustająco wisi nad nimi widmo porażki (zob. Malpas, Wickham 2011). Spostrzeżenie to stanowi również podstawę uczenia się na poziomach indywidualnym i organizacyjnym.

Instytucjonalizm historyczny jest zorientowany na logikę zależności od ścieżki i sposobów jej kształtowania z naciskiem na instytucje jako źródło ograniczeń. Za przykład instytucjonalizmu historycznego może posłużyć artykuł Paula Piersona zamieszczony w *Zarządzaniu Publicznym* (nr 12, 2010). March i Olsen zidentyfikowali w tej dziedzinie kilka interesujących zagadnień. Pytają np., czy między logiką stosowności i logiką konsekwencji mogą występować zależności o charakterze cyklicznym, hierarchicznym, sekwencyjnym lub sprzężeń zwrotnych, a także czy niektóre logiki bardziej nadają się do rozwiązywania niektórych problemów niż inne (np. stosowność ściślej odnosi się do tzw. złośliwych problemów [*wicked problems*], zob. przykład artykułu Horsta W.J. Rittela i Melvina Webbera w poprzednim wydaniu *Zarządzania Publicznego*). Zauważają również, że konsekwencjalizm może stanowić cechę charakterystyczną nowoczesnych zawodów. Historia może także znajdować odzwierciedlenie w dziedzinie uczenia się organizacji, a nawet w pamięci organizacyjnej. Analiza Marcha i Olsena ma jeszcze jeden wymiar historyczny, gdyż odnosi się do powstawania ograniczeń związanych z funkcjonowaniem demokracji. Nie zawiera komentarzy na temat schyłku demokracji, postdemokracji, dyktatur, państw upadłych, państw słabych ani reżimów nie pochodzących z wyboru. Zajmuje się, i to w ograniczonym zakresie, zagadnieniami związanymi z kapitalistyczną demokracją, lecz nie wspomina o radach robotniczych w komunizmie, o socjalizmie cechowym, o demokracji bezpośredniej ani o innych formach instytucjonalnych opartych na zasadzie przedstawicielstwa. Innymi słowy, autorzy tylko do pewnego stopnia interesują się instytucjami politycznymi.

Zarówno indywidualnie, jak i wraz ze współpracownikami March i Olsen wnieśli istotny wkład w teorię decyzji i zachowania organizacyjnego. Istnieją jednak dalsze możliwości zawarte w programie badawczym instytucjonalisty. Autorzy wymieniają niektóre z nich, jednak nie podają ich bliższej charakterystyki.

Po pierwsze, badaniom można poddać zakorzenienie instytucjonalne, czyli osadzenie instytucji w poszczególnych porządkach i systemach instytucjonalnych bądź funkcjonalnych, na styku porządków instytucjonalnych lub podsystemów funkcjonalnych albo w szerszych kontekstach makrospołecznych. March i Olsen przypominają, że ponieważ aktorzy są osadzeni w konkretnej zbiorowości społecznej, postępują tak, jak dyktuje im poczucie stosowności w określonych sytuacjach. Starają się wypełniać zobowiązania związane z określoną rolą, tożsamością, przynależnością do wspólnoty lub ugrupowania politycznego, a także realizować etos, praktyki i oczekiwania powiązanych z nimi instytucji. Właśnie tam najściślej splatają się ze sobą mikrofundamenty i konteksty na poziomie makro.

Po drugie, można badać strukturę i działanie instytucji, czyli problemy wymagające zwrócenia uwagi na zmienne umiejętności uczestników i ich zdolności refleksji, jak również na nieuniknione rozbieżności między zamiarami oraz faktycznie uzyskiwanymi wynikami. O tej kwestii wyraźnie wspominają autorzy niniejszego artykułu, zwłaszcza w odniesieniu do warunków wstępnych tworzenia dobrze funkcjonujących instytucji demokratycznych. March i Olsen uważają, że bez rządów świątłych, aktywnych, praworządnych i myślących w kategoriach interesu ogółu obywateli, którzy potrafią powściągnąć swoje dążenia do realizacji wyłącznie partykularnych interesów oraz z dystansem podchodzić do prywatnych pasji i instynktów, prawdziwie demokratyczna władza jest niemożliwa. W związku z tym autorzy ci postrzegają konsekwencjalizm jako zagrożenie dla instytucji demokratycznych, gdyż przesuwają on punkt ciężkości rządzenia z kwestii proceduralnych na uzyskiwane wyniki.

Po trzecie, przejście od pojedynczych instytucji do zespołów instytucji, rozwiązań instytucjonalnych, punktów stycznych, projektowania instytucji, relacji międzysystemowych itp. prowadzi do przesunięcia nacisku na związki strukturalne i współewolucję instytucji, a także na kwestie strategicznej koordynacji oraz doradztwa. Ponadto należy uwzględnić zmiany w postrzeganiu instytucji przez tych, którzy je odtwarzają, starają się je przekształcać, pozostają pod ich wpływem lub obserwują je z dystansu (bardziej rozbudowany plan badań porządku instytucjonalnego można znaleźć w: Sum, Jessop 2013, rozdz. 1).

Jak już wspomniano, prezentowany artykuł pełni funkcję wstępu do *Oxford Handbook on Political Institutions* i jako taki nie może zastąpić bardziej szczegółowych analiz instytucji oraz instytucjonalizmu zawartych w dalszej części książki. Stanowi jednak doskonałą krytyczną refleksję nad najważniejszymi zagadnieniami w dziedzinie analizy organizacyjnej i instytucjonalnej, w tym przypomnienie wielu oryginalnych spostrzeżeń dokonanych przez Marcha i Olsena w ciągu ostatniego półwiecza.

Bob Jessop (Lancaster University)
Przełożył Rafał Śmietana

Literatura

Oprócz pozycji wymienionych w bibliografii do prezentowanego artykułu, dla zainteresowanych czytelników załączam listę reprezentatywnych prac obydwu autorów.

Augier M. (2013). „James March, Richard Cyert, and the evolving field of organizations”, w: M. Witzel, M. Warner (red.), *The Oxford Handbook of Management Theorists*. Oxford: Oxford University Press.

Brunsson N., Olsen J.P. (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.

Cyert R., March J.G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Hall P.A., Taylor R.C.R. (1996). „Political science and the three new institutionalisms”, *Political Studies*, t. 44, nr 4, s. 936–957.

Levitt B., March J.G. (1988). „Organizational learning”, *Annual Review of Sociology*, t. 14, s. 319–340.

Malpas J., Wickham G. (2011). „Rządzenie i porażka. O granicach socjologii”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 1, nr 11.

March J.G. (1981). „Footnotes to organizational change”, *Administrative Science Quarterly*, t. 16, s. 563–577.

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

March J.G. (1999). *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Oxford: Blackwell.

March J.G. (2013). „Curriculum Vitae”, <https://sociology.stanford.edu/sites/default/files/jgmvita.pdf> [dostęp: 15.09.2014].

March J.G., Olsen J.P. (1975). „The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity”, *European Journal of Political Research*, t. 3, s. 147–171.

March J.G., Olsen J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press [wyd. pol.: *Instytucje: organizacyjne podstawy polityki* (przekł. D. Sielski), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005].

March J.G., Olsen J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.

March J.G., Olsen J.P. (1998). „The institutional dynamics of international political orders”, *International Organization*, t. 52, s. 943–969.

March J.G., Simon H.A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley [wyd. pol.: *Teoria organizacji* (przekł. S. Eypacewicz), Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964].

March J.G., Schulz M., Zhou X. (2000). *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Olsen J.P. (1997). „Institutional design in democratic contexts”, *Journal of Political Philosophy*, t. 5, s. 203–229.

Olsen J.P. (2001). „Garbage cans, new Institutionalism, and the study of politics”, *American Political Science Review*, t. 95, s. 191–198.

Olsen J.P. (2003). „Towards a European administrative space?”, *Journal of European Public Policy*, t. 10, s. 506–531.

Olsen J.P. (2010). „Curriculum Vitae”, www.sv.uio.no/arena/english/people/aca/stvjpo1/JohanPOlsen_CV.pdf [dostęp: 15.09.2014].

Olsen J.P., Cohen M.D., March J.G. (1972). „A garbage can mode of organizational choice”, *Administrative Science Quarterly*, t. 17, nr 1, s. 1–25.

Rhodes R.A.W., Binder S.A., Rockman B.A. (red.) (2006). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

Sum N.L., Jessop B. (2013). *Towards Cultural Political Economy: Putting Capitalist Economies in their Place*. Cheltenham: Edward Elgar.

James G. March, Johan P. Olsen

Logika stosowności¹

Logika stosowności to perspektywa badawcza, zgodnie z którą człowiek podejmuje działania w oparciu o zorganizowane w instytucje reguły dyktujące stosowne lub wzorcowe zachowania. Reguły stosuje się w praktyce, ponieważ są one postrzegane jako naturalne, uprawnione, oczekiwane i usprawiedliwione. Aktorzy starają się wypełniać obowiązki przynależne konkretnym rolom, tożsamościom, wspólnotom politycznym lub grupom, a także urzeczywistniać etos, praktyki i oczekiwania tych instytucji. Ludzie osadzeni w zbiorowości społecznej postępują tak, jak dyktuje im to poczucie stosowności w określonych sytuacjach. Niniejszy artykuł składa się z pięciu części. W pierwszej z nich szkicujemy podstawowe idee działania opartego na regułach, by w drugiej przejść do opisu niektórych cech współczesnych kontekstów demokratycznych. Następnie analizujemy wzajemne relacje między regułami i działaniami, zwracając uwagę na elementy poślizgu (*slippage elements*) podczas stosowania reguł w praktyce. W części czwartej przyglądamy się bliżej dynamice reguł i standardom stosowności. Na koniec omawiamy możliwość pogodzenia różnych logik działania w ramach przyszłego programu badawczego proponowanego studentom zainteresowanym demokratycznym procesem uprawiania polityki.

Słowa kluczowe: reguły, stosowność, logiki działania, kształtowanie polityk, role społeczne.

Logika stosowności to jedna z perspektyw badawczych służących do interpretowania działań człowieka. Zgodnie z nią wszelkie działania, w tym kształtowanie polityk, postrzega się jako sterowane zorganizowanymi w instytucje regułami określającymi odpowiednie lub wzorcowe zachowania. Na stosowność reguł składają się zarówno elementy poznawcze, jak i normatywne (March, Olsen 1995, s. 30–31). Ludzie przestrzegają reguł, ponieważ uznają je za coś naturalnego, uprawnionego, oczekiwanego i usprawiedliwionego. Aktorzy starają się wypełniać obowiązki związane z konkretną rolą, tożsamością, przynależnością do wspólnoty politycznej lub grupy, realizując w praktyce etos, praktyki i oczekiwania instytucji. Ludzie osadzeni w zbiorowości społecznej postępują tak, jak dyk-

tują im to poczucie stosowności w określonych sytuacjach².

Niniejszy esej koncentruje się szczególnie na regułach stosowności w kontekście formalnie zorganizowanych demokratycznych instytucji i porządków politycznych. Pytamy, w jakim stopniu pewien sposób postrzegania roli zachowań sterowanych regułami może rzucić światło na myślenie o życiu politycznym, jak przebiega proces kodyfikacji doświadczeń w reguły, pamięć instytucjonalną i przetwarzanie informacji oraz jak wpływa on na demokratyczny system polityczny. W pierwszej części niniejszej pracy szkicujemy podstawowe idee działania opartego na regułach, by w drugiej przejść do opisu niektórych cech współczesnych kontekstów demokratycznych. Następnie analizujemy wzajemne relacje między regułami i działaniami, zwracając uwagę na elementy poślizgu (*slippage elements*) podczas stosowania reguł w praktyce. W części czwartej przyglądamy się bliżej ich dynamice i standardom stosowności. Na koniec omawiamy możliwość pogodzenia różnych logik dzia-

James G. March – Stanford University.

Johan P. Olsen – Arena – Centre for European Studies, University of Oslo.

¹ Wydanie oryginalne: James G. March, Johan P. Olsen, „The Logic of Appropriateness”, w: Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 689–708; © the several contributors 2006. Publikacja przekładu za zgodą Oxford University Press.

² Dziękujemy Jeffreyowi T. Checkelowi, Robertowi E. Goodinowi, Anne-Mette Magnussen, Michaelowi Moranowi i Ulfowi I. Sverdrupowi za konstruktywne uwagi.

łania w ramach przyszłego programu badawczego proponowanego studentom zainteresowanym demokratycznym procesem kształtowania polityk.

1. Podstawowe idee

Wizja aktorów przestrzegających zinternalizowanych reguł dotyczących tego, co społeczeństwo określa jako normalne, prawdziwe, prawe i dobre, bez zważania na konsekwencje (lub wbrew nim) oraz oczekiwaną użyteczność, pochodzi jeszcze ze starożytności. Ideę tę udratyzował Sofokles ponad dwa tysiące lat temu, opisując konfrontację Antygony z królem Kreonem, a w czasach nam bliższych w życie wcielił Marcin Luter przesłuchiwany podczas obrad sejmku w Wormacji w 1521 r.: „Tu stoję, inaczej nie mogę”. Skłonność do opracowywania reguł, kodeksów i zasad postępowania mających na celu uzasadnianie oraz nakazywanie działań w kategoriach czegoś więcej niż ich przewidywanych konsekwencji, wydaje się dość powszechna (Elias 1982 [1939]), a echa dawnych poglądów można znaleźć w wielu współczesnych dyskusjach na temat znaczenia reguł i tożsamości w kierowaniu postępowaniem człowieka.

Dokładny sposób ujmowania tych idei zmienia się nieco w zależności od dyscypliny naukowej, lecz intuicja podpowiada, że ludzie dysponują pewnym repertuarem ról i tożsamości, z których każda dostarcza norm właściwego zachowania w konkretnych sytuacjach. Przestrzeganie reguł związanych z daną rolą i tożsamością to dość skomplikowany proces poznawczy wymagający dogłębnego zastanowienia, lecz w odróżnieniu od większości współczesnych koncepcji racjonalności nie stawia on sobie za cel przewidywania konsekwencji działania. Aktorzy odwołują się raczej do kryteriów podobieństwa i spójności, a nie prawdopodobieństwa i wartościowania. Stosowne działanie polega na postępowaniu zgodnym ze zinstytucjonalizowanymi praktykami zbiorowości opartymi na wzajemnym, często niepisanym, pojmowaniu tego, co jest prawdziwe, rozsądne, naturalne, właściwe i dobre. Termin „logika stosowności” ma wydźwięk moralny, ale reguły stosowności leżą zarówno u podstaw heroizmu moralnego, jak

i okrucieństw w rodzaju czystek etnicznych lub krwawych waśni rodzinnych. Fakt, że jednostki i zbiorowości pewną zasadę postępowania uznają za właściwą, może odzwierciedlać jakąś naukę płynącą z historii, co jednak nie gwarantuje jej efektywności technicznej ani dopuszczalności pod względem etycznym.

Proces dopasowywania tożsamości, sytuacji i reguł rządzących zachowaniem może przebiegać w oparciu o doświadczenie, specjalistyczną wiedzę lub podpowiedzi intuicji, w którym to przypadku często nosi on nazwę „rozpoznawania” sytuacji, co eksponuje proces poznawczy związany z właściwym doбором działań naprawczych do konkretnie zaistniałego problemu (March, Simon 1993, s. 10–13). Dopasowywanie może się opierać na oczekiwaniach wobec tych ról (Sarbin, Allen 1968, s. 550). Proces doboru może się także kojarzyć z istotnością. Pewne postawy, zachowania, uczucia i preferencje obywatela, urzędnika lub eksperta są po prostu nierozzerwalnie związane z rolą obywatela, urzędnika lub eksperta, a więc istotne nie w instrumentalnym sensie niezbędności wykonywania jakiegoś zadania, oczekiwań społecznych ani arbitralnie przyjętej konwencji, lecz w takim, że bez nich nikt nie może utrzymać, iż jest prawdziwym obywatelem, urzędnikiem bądź ekspertem (MacIntyre 1988).

Płynie stąd prosty wniosek, że ludzie, podejmując racjonalne działania, przeważnie starają się odpowiedzieć na trzy zasadnicze pytania: Z jaką sytuacją mam do czynienia? Kim jestem? Jak osoba taka jak ja powinna się zachować w danej sytuacji? (March, Olsen 1989; March 1994).

2. Kontekst: instytucje ładu demokratycznego

Instytucje porządkują demokratyczne życie polityczne. Ustrój państwa to konfiguracja formalnie zorganizowanych instytucji określająca kontekst, w jakim odbywają się procesy rządzenia i kształtowania polityk. Mianem instytucji nazywa się względnie stabilny zbiór reguł i praktyk osadzony w strukturach **zasobów** umożliwiających podejmowanie działań – organizacyjnych, finansowych i osobowych – oraz w strukturach **znaczeniowych** objaśniających i uzasadniają-

cych konkretne zachowania – role, tożsamości i charakteryzujące je cechy, wspólne cele, a także przekonania co do zachodzących związków przyczynowych i normatywnych (March, Olsen 1989, 1995).

Instytucje są to rozwiązania organizacyjne łączące role/tożsamości, opisy sytuacji, zasoby, reguły oraz praktyki normatywne. Kreują one aktorów i miejsca spotkań, organizując relacje i interakcje między nimi. Kierują zachowaniem i stabilizują oczekiwania. Poszczególne konteksty instytucjonalne dostarczają także słownictwa, które nadaje ramy rozumowaniu i interpretacjom, określa zasadność argumentów, a także standardy uzasadnień i krytyki w różnych sytuacjach (Mills 1940). Ponadto instytucje przydzielają zasoby, w różny sposób uprawniają oraz ograniczają aktorów, czyniąc ich mniej lub bardziej zdolnymi do działania zgodnie z ustalonymi zasadami. Wpływają na to, czyja sprawiedliwość i jaka racjonalność będą miały pierwszeństwo (MacIntyre 1988), a także – kto zostanie zwycięzcą, a kto przegranym. Instytucjonalizacja **polityczna** pociąga za sobą rozwój odrębnych reguł, praktyk i procedur politycznych częściowo niezależnych od innych instytucji i grup społecznych (Huntington 1965). Porządki polityczne są jednak mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane i zorganizowane według odmiennych reguł (Eisenstadt 1965).

Omawiana tu perspektywa instytucjonalna różni się znacznie od dzisiejszych interpretacji polityki zakładających, że działania podejmują racjonalnie kalkulujący aktorzy dążący do realizacji swoich interesów, działający instrumentalnie i starający się przewidzieć konsekwencje własnych czynów. Reguły postrzegane z tej drugiej perspektywy odzwierciedlają po prostu interesy i wpływy, w przeciwnym razie są nieistotne³.

³ Wykorzystanie reguł logiki konsekwencji oznacza traktowanie możliwych przepisów i interpretacji jako alternatyw w procesie rozwiązywania problemu racjonalnego wyboru. Zazwyczaj przyjmuje się, że „człowiek ma naturalną skłonność do realizowania własnych interesów” (Brennan, Buchanan 1985, s. ix). Działanie oparte na logice konsekwencji (lub wyprzedzające) składa się z następujących etapów: a. Jakie mam opcje działania?, b. Jakie wyznają wartości?, c. Jakie konsekwencje dla wyznawanych przeze mnie wartości niesie zastosowanie każdej z dostępnych opcji działania?, d. Wybieram opcję

Przestrzeganie reguł wymagających działań innych niż optymalne w danych warunkach nigdy nie może przynosić większych korzyści (Rowe 1989, s. vii), a przekonanie, że funkcjonowanie społeczeństw reguluje pisana konstytucja i reguły stosowności, uznaje się za odzwierciedlenie naiwnego optymizmu rodem z XVIII w. (Loewenstein 1951). Natomiast logika stosowności odwołuje się do jeszcze starszej koncepcji postrzegania polityki jako działania opartego na regułach i piętnującego wykorzystywanie instytucji publicznych oraz władzy do celów prywatnych jako przykład demoralizacji i degeneracji polityki (Viroli 1992, s. 71).

Reguły stosowności znajdują odzwierciedlenie również w podstawowych normach przestrzeganych przez współczesne demokracje. Poddanie ludzkich zachowań regułom o charakterze konstytucyjnym uznaje się za element procesów demokratyzacji i cywilizacji, natomiast legitymizacja działań zależy od tego, **jak** wykonuje się pewne czynności, a nie wyłącznie od faktu osiągnięcia określonego celu (Merton 1938; Elias 1982). Przykładowo, ważną część nowożytnego ładu demokratycznego stanowi istnienie bezosobowych, względnie stabilnych, publicznie znanych i zrozumiałych reguł, wzajemnie niesprzecznych oraz nie działających wstecz, które mają chronić obywateli przed arbitralnymi działaniami władz oraz przed nieodpowiadającymi przed nikim jednostkami posiadającymi zasoby wymienialne na wpływy. Zakłada się, że przepisy prawa przyjęte przez samych obywateli są dla nich wiążące, a duch obywatelski oznacza gotowość ludzi do myślenia i działania jako członków społeczności stanowiących całość, a nie osób realizujących wyłącznie własne interesy lub jako rzeczników określonych grup interesu (Arblaster 1987, s. 77). Od sędziów, urzędników, ministrów i parlamentarzystów oczekuje się przestrzegania zasad, podejmowania rzetelnych i kompetentnych działań w duchu demokratycznym. Działanie urzędów oraz instytucji winno się kojarzyć z odpowiedzialnym zarzą-

o najkorzystniejszych oczekiwanych konsekwencjach. Tak więc działanie zgodne z regułami wymuszającymi pewne postępowanie bazuje na racjonalnej kalkulacji i wypełnianiu umów, a motywowane jest bodźcami i perspektywą odniesienia osobistych korzyści.

dzaniem, a także z afirmacją pewnych ważnych społecznie wartości i norm (Hecló 2002).

Krótko mówiąc, od aktorów oczekuje się zachowania zgodnego z wyraźnie nakreślonymi demokratycznymi normami i regułami, a demokratyczny charakter ustroju zależy od cech reprezentowanych przez obywateli i urzędników. Jeśli nie przestrzegają oni prawa, nie są światli, aktywni, nie myślą w kategoriach interesu ogółu i nie powściągają swoich dążeń do realizacji wyłącznie partykularnych interesów, dając upust prywatnym pasjom i instynktom, prawdziwie demokratyczne rządy są niemożliwe (Mill 1962 [1861], s. 30). Jednak, jak zauważył Arystoteles (1980, s. 299), ludzie nie rodzą się z takimi predyspozycjami. Muszą się ich dopiero nauczyć.

Ład demokratyczny jest więc czymś więcej niż tylko narzędziem służącym do urzeczywistnienia wcześniej określonych preferencji i praw. Zakłada się, że tożsamości mają charakter refleksyjny i polityczny, a nie dziedziczny i przedpolityczny (Habermas 1998). Instytucje służą do tego, by tworzyć ramy pomagające kształtować demokratów poprzez rozwijanie i przekazywanie demokratycznych przekonań. Tożsamość demokratyczna obejmuje także przyjęcie odpowiedzialności za zapewnienie kontekstu instytucjonalnego, w którym znajdzie się miejsce na nieustanny dyskurs polityczny i zmiany, i w którym będzie można kształtować role, tożsamości, interpretacje, reguły, praktyki oraz możliwości działania składające się na strukturę życia politycznego (March, Olsen 1995).

3. Reguły stosowności w praktyce

Wpływ reguł i standardowych procedur działania w sytuacjach rutynowych jest dobrze znany (March, Simon 1958; Cyert, March 1963). Jednak znaczenie logiki stosowności nie ogranicza się do powtarzalnych, rutynowych światów, a treść reguł wcale nie musi być zachowawcza. Niepokoje społeczne, żądania daleko idącej redystrybucji władzy politycznej i dóbr, a także rewolucje polityczne lub głębokie reformy często stanowią następstwo koncepcji stosowności opartej raczej na tożsamości niż na świadomej kalkulacji kosztów i korzyści (Scott 1976; Lefort 1988; Elster 1989).

Reguły mniej lub bardziej precyzyjnie określają, co stanowi właściwe działanie. Mniej lub bardziej precyzyjnie podpowiadają także aktorom, gdzie szukać precedensów, kogo można uznać za autorytatywnego interpretatora różnych rodzajów reguł, a także, jakie są najważniejsze tradycje interpretacyjne. Mimo to nie można z góry uznać bezwzględno autorytetu reguł – nie sposób bowiem przyjąć, że zawsze nakazują one pewne zachowania lub kierują nimi. Należałoby raczej podjąć próbę zrozumienia procesów, za których pośrednictwem reguły przekładają się na rzeczywiste zachowania, oraz czynników mogących wzmacniać lub osłabiać wzajemne związki między regułami i działaniami. W jaki sposób aktorzy zapoznają się z wnioskami płynącymi z przeszłości, jak je przechowują, jak odwołują się do nich i jak wykorzystują je do działania? Jak sobie radzą z przeszkodami w wyciąganiu wniosków, z usuwaniem niejasności i godzeniem sprzeczności dotyczących interpretacji konkretnych sytuacji, a także z wyborem odpowiednich doświadczeń: istotnych ról, tożsamości i reguł, ich znaczenia, doboru stosowanych reguł do konkretnych sytuacji wymagających działania?

Niekiedy działania bezpośrednio odzwierciedlają recepty zawarte w regułach, nawykach myślowych, „najlepszych praktykach” oraz standardowych procedurach dotyczących społeczności, instytucji, organizacji, grup zawodowych i innych. Społecznie ważna reguła zostaje uogólniona, zyskując zastosowanie w wielu konkretnych sytuacjach. Dlatego większość aktorów przeważnie uznaje regułę za „fakt”. Nie odczuwają oni potrzeby sprawdzania, „co się za nią kryje” – objaśniania ani uzasadniania danego działania czy analizowania jego prawdopodobnych konsekwencji (Stinchcombe 2001, s. 2).

Bezpośredni, niemal automatyczny związek między regułami i działaniem jest najbardziej prawdopodobny w ustroju mającym prawowite, stabilne, właściwie zdefiniowane oraz zintegrowane instytucje. Działaniem rządu instytucja dominująca, zapewniająca klarowne reguły wraz z odpowiednimi zasobami, tj. w danych warunkach jednoznacznie określa wykonalne działania. W skład systemu wchodzi wiele instytucji – każda oparta na innych regułach. Należy dodać, że każda też dysponuje pewnym stopniem au-

tonomii i reguluje daną sferę działania. (Żywa) konstytucja określa, kiedy, jak i dlaczego reguły nakazują podjęcie działań. Dostarcza jasnych zasad podziału pracy, utrzymuje wewnętrzną spójność między regułami, zapobiega kolizjom rozbieżnych zaleceń instytucjonalnych, sprawia, że porządek polityczny tworzy spójną całość, dając przewidywalne wyniki działania. Różnorodne reguły łącznie wypełniają konkretną treścią określone sytuacje, co dotyczy zarówno tożsamości heroiczych (np. mąż stanu lub patriota), jak i kojarzonych raczej z dniem powszednim (np. księgowy, policjant lub obywatel) (Kaufman 1960; Van Maanen 1973).

W innych kontekstach aktorzy mają problemy z postępowaniem w warunkach niejednoznaczności, z rozwiązywaniem konfliktów między alternatywnymi koncepcjami tożsamości, interpretacją sytuacji oraz z tym, co należałoby uznać za stosowne, a także ze sklasyfikowaniem siebie i innych – kim są i czym są – oraz z tym, co te określenia znaczą w konkretnej sytuacji. Klarowność i spójność tożsamości są zmiennymi, podobnie jak znajomość sytuacji i oczywistość zasad rządzących dobozem. Wypełnianie tożsamości poprzez przestrzeganie odpowiednich reguł często wymaga dopasowywania zmiennych i niejednoznacznych zbiorów przypadkowych norm postępowania do zmiennych i niejednoznacznych zbiorów sytuacji.

Jak więc widać, koncentracja uwagi na regułach i tożsamościach nie zapewnia ani prostoty, ani spójności (Biddle 1986; Berscheid 1994). Przewidywanie zachowań na podstawie wiedzy na temat ról, tożsamości, reguł, sytuacji i instytucji nie jest wcale łatwe, ponadto opis działań w kategoriach przestrzegania reguł stanowi jedynie pierwszy krok do zrozumienia, jak one wpływają na zachowanie. Dlatego podczas badań organizacji formalnych (Scott 1992, s. 304; March, Schulz, Zhou 2000, s. 23), instytucji (Apter 1991) i przepisów prawa (Tyler 1990) wprowadza się rozróżnienie na regułę i jej behawioralne urzeczywistnienie w konkretnych sytuacjach. Możliwe niedookreślenie ról, tożsamości, reguł oraz sytuacji wymaga szczegółowych obserwacji procesów, podczas których ludzie, odwołując się do dostępnych zasobów, przekładają reguły na rzeczywiste zachowania przez ich konstruktywną interpretację (March, Olsen

1995). Należy więc zwrócić uwagę na interakcje między regułami i zachowaniami o charakterze celowym oraz czynnikami sprzyjającymi lub przeciwdziałającymi przestrzeganiu zasad, a także pośredniczącymi w oddziaływaniu ich na zachowania (Checkel 2001).

Definiowanie roli lub tożsamości oraz jej osiągnięcie wymaga czasu i energii, namysłu i możliwości. Aby zrozumieć wpływ reguł na działanie, musimy badać tak (niedoskonałe) procesy, jak zwracanie uwagi, interpretacja reguł, weryfikacja dowodów, kodyfikacja doświadczeń w reguły, budowanie zasobów pamięci i ich udostępnianie oraz mechanizmy, za których pośrednictwem instytucje rozdzielają zasoby, a także umożliwiają aktorom przestrzeganie zasad w wielu różnych kontekstach i sytuacjach.

Ludzie odgrywają wiele ról i mają liczne tożsamości. Liczba i różnorodność alternatywnych reguł sprawia, że w określonym miejscu i czasie odwołują się oni tylko do pewnej ich części. Dlatego jednym z podstawowych czynników wpływających na zachowanie jest powiązany z interpretacją tożsamości oraz sytuacji proces, dzięki któremu w danej sytuacji te, a nie inne spośród dostępnych reguł zostają przywołane (March, Olsen 1989, s. 22). Dopasowywanie reguł do sytuacji polega na określeniu stosowności, czyli kojarzenia reguł i sytuacji według kryteriów podobieństwa i różnic na podstawie rozumowania z wykorzystaniem analogii i metafor. W procesie tym pośredniczy język, co umożliwia uczestnikom opisywanie pewnych sytuacji jako podobnych lub odmiennych od innych oraz kojarzenie sytuacji z regułami. Opisywany proces zachowuje spójność przede wszystkim dzięki tworzeniu typologii podobieństw, a nie wywodzeniu działań ze stabilnych interesów bądź potrzeb⁴.

Trudności może także przysparzać określenie, które doświadczenia z przeszłości i ich interpretacje są istotne w aktualnej sytuacji, przy czym sytuacje wolno różnie definiować, odwołując się

⁴ Procesy konstruktywnej interpretacji, krytyki, weryfikacji oraz stosowania reguł i tożsamości są bliższe intelektualnej tradycji prawa niż ekonomii. Prawnicy spierają się o znaczenie reguł, o fakty i o to, kto co zrobił komu i kiedy (Dworkin 1986, s. VII). Praktyka prawa – tzn. wcielanie w życie jego przepisów – angażuje instytucje i procedury prawne, wartości, pojęcia i sposoby myślenia, jak również przepisy prawa (Berman 1983, s. 4).

do różnych uprawnionych reguł, aktorów i argumentów (Ugland 2002). Jeżeli w danej sytuacji można nawiązać do więcej niż jednej potencjalnie istotnej reguły lub interpretacji, problem polega na zastosowaniu kryterium podobieństwa prowadzącego do wykorzystania najbardziej stosownej reguły bądź interpretacji. W niektórych przypadkach do rozróżniania między regułami niższego rzędu stosuje się reguły wyższego rzędu, lecz instytucje i porządki demokratyczne nie zawsze są monolityczne, skoordynowane czy konsekwentne. Niektóre sfery działania pozostają słabo zinstytucjonalizowane, podczas gdy w innych konkurują ze sobą liczne zinstytucjonalizowane zbiory reguł. Reguły i tożsamości nieustannie ze sobą kolidują (Orren, Skowronek 1994), co sprawia, że recepty dotyczące zachowań stają się mniej klarowne. Aktorzy niekiedy podważają lub łamią pewne normy, ponieważ postanowili przestrzegać innych. Potencjalne konflikty między regułami częściowo zażegnuje się dzięki niepełnej uwadze. Innymi słowy, istnieje większe prawdopodobieństwo wykorzystywania w praktyce zasad bardziej znanych, gdyż lepiej pamiętamy te, które niedawno zostały zmienione, oraz te, z których niedawno korzystaliśmy.

Niekiedy aktorzy mają do czynienia z niejednoznaczными regułami i sytuacjami, co do których nie bardzo wiedzą, jakie postępowanie spełni kryteria stosowności. W innych przypadkach wiedzą, co powinni zrobić, lecz nie mogą, ze względu na rozbieżności zachodzące między regułami i możliwościami działania. Aktorów ograniczają więc zawiłości obowiązujących wymogów, a także rozdział i dostępność zasobów, kompetencje i możliwości organizacyjne, czyli zinstytucjonalizowane zdolności do podejmowania stosownych działań. Oddzielenie merytorycznego aspektu kreowania polityk od ich aspektu budżetowego może np. wywołać rozdział między zalecanymi regułami wdrażania polityk i ustanowionymi celami oraz między możliwościami przestrzegania zasad i zdolnościami do osiągnięcia wyznaczonych celów.

Jak więc widać, przestrzeganie reguł może powodować zróżnicowane konsekwencje. Pewnych trudności przysparza dokładne sprecyzowanie, czym przejawiają się te reguły, określanie skutków ich zastosowania w różnych warunkach

oraz stwierdzenie, kiedy znajomość reguł ma decydujące znaczenie dla zrozumienia zachowań politycznych. Chociaż kierują ludzkim postępowaniem i zwiększają prawdopodobieństwo podjęcia niektórych działań, zwykle nie określają one precyzyjnie zachowań politycznych ani ich wyników. Normy, przepisy prawa, tożsamości i instytucje dostarczają raczej pewnych parametrów, a nie narzucają konkretnych działań. Niekiedy aktorzy demonstrują znaczną biegłość w dostosowywaniu się do zmiennych okoliczności poprzez modyfikację zachowań bez zmiany zasadniczych reguł i struktur (Olsen 2003).

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat literatura przedmiotu oraz debata publiczna w wielu krajach koncentrowały się (ponownie) na patologii i negatywnych skutkach przestrzegania reguł. Ich wszechobecność, jak również precedensów i procedur często powoduje, że instytucje polityczne sprawiają wrażenie nadmiernie zbiurokratyzowanych, głupich, niewrażliwych, dogmatycznych oraz nieelastycznych. Uproszczenia podsuwane przez reguły są niedoskonałe, a niedoskonałości te często bardzo wyraźnie widać, zwłaszcza „po fakcie”. Niemniej jednak w znacznym stopniu możliwości działania nowoczesnych instytucji zasadniają się na skutecznym zastępowaniu zachowań dyktowanych regułami przez indywidualne zachowania autonomiczne.

Reguły mogą poszerzać możliwości i zwiększać efektywność działania – zdolność do rozwiązywania problemów dotyczących polityki oraz do świadczenia usług. Jednak konsekwencje wykraczają poza regulowanie zachowań strategicznych poprzez kształtowanie systemów zachęt oraz wpływ na koszty transakcyjne. Reguły dostarczają kodów znaczeniowych ułatwiających interpretację niejednoznacznych światów. Stanowią ucieleśnienie zbiorowych oraz indywidualnych ról, tożsamości, praw, obowiązków, interesów, wartości, światopoglądów i pamięci, ograniczając w ten sposób alokację uwagi, standardów ocen, priorytetów, wyobrażeń i zasobów. Pozwalają na koordynację wielu jednocześnie realizowanych działań służącą zwiększeniu ich wzajemnej spójności oraz ograniczeniu niepewności, np. poprzez tworzenie przewidywalnych rytmów czasowych, takich jak cykle wyborcze lub budżetowe (Sverdrup 2000). Ujmują negocjacje w zrozumiałe formy, umożliwiają egze-

kwowanie postanowień umów i pomagają unikać destrukcyjnych konfliktów. Mimo to mają zarówno zalety, jak i wady. Przestrzeganie drobniagowych, sztywnych zasad może w pewnych warunkach zwiększać efektywność kształtowania i realizacji polityk, lecz sprawnie działające systemy mogą również wymagać podejmowania decyzji według uznania oraz elastyczności. W związku z tym krótko- i długoterminowe konsekwencje przestrzegania reguł niekiedy się różnią. Z jednej strony przyjęte normy mogą wymuszać prowadzenie publicznych debat, lecz z drugiej – ich przestrzeganie jest w stanie utrudnić dociekanie rzeczywistych przyczyn, a także prowadzenie dyskursu politycznego.

Jednostronny nacisk na konsekwencje polityk może ponadto ukrywać szerszą gamę konsekwencji. Logiki działania wykorzystuje się do opisu, objaśniania, uzasadniania i krytyki zachowań. Czasami główną rację istnienia reguł stanowi ucieleśnianie wzorców, a nie bezpośrednia kontrola zachowań, co sprawia, że ich przestrzeganie ma mniejszą wagę (Meyer, Rowan 1977; Brunsson 1989; March 1994, s. 76). Reguły i instytucje rządowe odzwierciedlają potencjał transformacyjny. Mniej lub bardziej skutecznie zmieniają jednostki w obywateli i urzędników poprzez kształtowanie ich tożsamości oraz mentalności, wymuszając przestrzeganie **normatywnej** mocy reguł (Mill 1962 [1861]; Fuller 1971; Joerges 1996).

Ważny aspekt ich funkcjonowania to zatem potencjalny wpływ na rozwój grup społecznych opartych na wspólnej tożsamości i poczuciu przynależności. Kluczowa dla organizacji politycznych kwestia to ta, jak połączyć jedność z różnorodnością oraz jak przekształcić system oparty na konflikcie w promujący współpracę. Demokracje aspirują do scalania społeczeństw bez eliminacji różnorodności, to znaczy opracowują oraz utrzymują system norm, instytucji i tożsamości sprawiających, że można rządzić podzielonym społeczeństwem bez uciekania się do nadmiernej przemocy (Wheeler 1975, s. 4; Crick 1983, s. 25).

Z wyżej wymienionych względów rozwój i zanik instytucji, ról i tożsamości wraz z ich odmiennymi logikami działania stanowią kluczowe wskaźniki zmian politycznych (Eisenstadt 1965; Huntington 1965). Reguły pomagają zachowy-

wać nie tylko elastyczność i zdolności adaptacyjne, lecz także porządek i stabilność. Dzieje się tak m.in. dlatego, że ład demokratyczny uwzględnia instytucjonalizację autorefleksji oraz procedur, dzięki którym można zasadnie analizować istniejące zasady postępowania, krytykować je i w razie potrzeby modyfikować.

4. Dynamika reguł stosowności

Dlaczego reguły stosowności są takie, a nie inne? Dlaczego poszczególne normy zachowań uznaje się za naturalne lub wzorcowe i dlaczego różnią się one w zależności od ustrojów politycznych oraz instytucji? Dlaczego i za pośrednictwem jakich procesów reguły te ulegają zmianom? Koncepcja interpretacji zachowań człowieka oparta na regułach i tożsamości wiąże się z koncepcją mechanizmów, pod wpływem których te reguły i tożsamości ewoluują, zostają usankcjonowane, odtwarzają się, ulegają modyfikacji oraz są zastępowane przez inne. Kluczowe mechanizmy behawioralne to zależne od historii procesy adaptacyjne, takie jak uczenie się i dobór. Reguły stosowności postrzega się jako nośniki doświadczeń, gdyż są one kodowane zarówno przez jednostki, jak i zbiorowości wyciągające wnioski z doświadczeń własnych i innych lub na podstawie obserwacji różnic czasu trwania i reprodukcji instytucji, ról oraz tożsamości funkcjonujących w oparciu o konkretne reguły. Istnieje większe prawdopodobieństwo odtwarzania zachowań zgodnych z zasadami kojarzonymi z powodzeniem lub przetrwaniem. Odmienny los czeka te związane z niepowodzeniami.

Powszechnie uważa się, że określone zasady, instytucje, role i tożsamości istnieją, ponieważ działają właściwie i zapewniają lepsze rozwiązania niż ich alternatywy (Goodin 1996; Hechter, Opp, Wippler 1990; Stinchcombe 1997, 2001). Są one, przynajmniej w pewnych warunkach, użyteczne i zgodne z wartościami oraz z zobowiązaniami moralnymi wyznawanymi przez ludzi. We współczesnych demokracjach interpretacja ta znajduje wyraz w rosnących aspiracjach związanych z uczeniem się. Przyjmuje się, że stosowne zasady, zarówno pod względem technicznym, jak i normatywnym, z czasem ewoluują wraz z interpretacją nowych doświadczeń i ko-

dowaniem ich w reguły, natomiast mniej atrakcyjne alternatywy ulegają eliminacji wskutek konkurencji. Uważa się, że nauka płynąca z doświadczeń zwiększa inteligencję, skuteczność i zdolności przystosowawcze ustroju oraz stanowi źródło mądrości i postępu. Instytucją demokratyczną odgrywającą kluczową rolę w zapewnieniu racjonalnego dostosowania reguł jest swobodna debata, podczas której aktorzy mają za zadanie wyjaśnić i uzasadnić swoje zachowania na forum publicznym, używając argumentów opartych na rozsądku, w ramach zbioru reguł określających stosowność debat oraz argumentacji.

Jednak w praktyce chęci i zdolność demokracji do uczenia się, modyfikacji reguł i poprawy jakości działania w oparciu o doświadczenie podlegają ograniczeniom (Neustadt, May 1986; March 1999). Reguły są przekazywane z pokolenia na pokolenie lub przez jedną grupę posiadaczy tożsamości – innej, za pośrednictwem procesów wychowywania, kształcenia, przyuczania, socjalizacji i habitualizacji. Utrzymują się lub ulegają zmianom w następstwie kontaktów z innymi oraz ekspozycji na doświadczenia i informacje. Upowszechniają się za pośrednictwem sieci społecznych, a na zasięg ich dyfuzji ujemnie wpływają granice i odległości. Reguły konkurują ze sobą o uwagę. Zmieniają się wraz z innymi zasadami, osłabiają lub wzmacniają nawzajem, a także podlegają przekształceniom podczas przekazywania (Czarniawska, Joerges 1995; March, Schulz, Zhou 2000). Zmiany występują również w wyniku publicznej debaty i celowych działań. Te dynamiczne czynniki odzwierciedlają zarówno efekty przeobrażeń powodowanych przez środowisko, jak i endogennych modyfikacji będących skutkiem działania samego systemu reguł.

Jednak dzięki współczesnym badaniom wiadomo, że procesom tym daleko do ideału. Na przykład kodowanie historii poprzez nauki wynoszone z doświadczeń lub w drodze ewolucyjnej selekcji niekoniecznie musi się wiązać z inteligencją, poprawą efektywności działania czy podwyższeniem zdolności adaptacyjnych. Nie ma gwarancji dokonywania prawidłowych spostrzeżeń, korygowania wniosków i wyciągania właściwych lekcji ani podejmowania odpowiednich działań lub eliminacji niedoskonałości. Reguły to zakodowana historia, ale procedury kodowa-

nia i procesy umożliwiające dekodowanie zakodowanych interpretacji są pełne behawioralnych niespodzianek (March, Olsen 1975, 1989, 1995, 1998; Levitt, March 1988; March 1994, 1999; March, Schulz, Zhou 2000; Olsen, Peters 1996).

Przyjmujemy, że nowe doświadczenia mogą prowadzić do zmiany reguł, instytucji, ról i tożsamości, a mimo to wcale nie wierzymy w historyczny wzrost efektywności, czyli w szybkie i bezkosztowe dostosowywanie reguł do środowisk funkcjonalnych i normatywnych, ani w podejmowane celowo próby wprowadzenia reform politycznych, a tym samym w funkcjonalną czy moralną konieczność przestrzeganych reguł (March, Olsen 1989, 1995, 1998). Przykładowo, instytucje demokratyczne są przystosowane zarówno do przyspieszania, jak i spowalniania procesu przyswajania nauk płynących z doświadczeń oraz adaptacji. Demokracje cenią sobie nie tylko ciągłość i przewidywalność, lecz także elastyczność i otwartość na zmiany. Dlatego zazwyczaj podejmują one próby zachowania równowagi między stałością podstawowych reguł ładu demokratycznego a pragnieniem ich modyfikacji w odpowiedzi na nowe doświadczenia. Na plan pierwszy wysuwają się także ciągłość i odnowa, zależność od ścieżki rozwojowej oraz schodzenie z utartych szlaków. Różne reguły, role i tożsamości są przywoływane w rozmaitych sytuacjach, więc w odpowiedzi na szybko zmieniające się okoliczności mogą zachodzić gwałtowne zmiany istniejących repertuarów zachowań bazujące na zinstytucjonalizowanych zasadach modyfikacji reguł. Jednak podstawowy repertuar reguł i standardowych procedur działania zmienia się wolniej.

Zmiana reguł o charakterze konstytutywnym zwykle odbywa się bardzo powoli, gdyż wymaga czasu i poparcia znacznej większości. Ta sama prawidłowość dotyczy sytuacji, w których podstawowe reguły wyrażają zbiorową historyczną tożsamość pewnej społeczności, odzwierciedlając wspólne pojmowanie tego, co grupa ta uznaje za prawdziwe, słuszne i dobre. Plany reform winno się więc przedstawiać i uzasadniać w kategoriach wartościująco-racjonalnych, czyli z punktu widzenia ich stosowności, a nie tylko efektywności (Olsen 1997). Zmiany zakorzenionych tradycji interpretacyjnych oraz uznawanych za autorytatywnych interpretatorów różnych rodzajów

reguł również mogą następować stosunkowo powoli.

Jądro tożsamości politycznych nie jest niczym pierwotnym ani stałym. Mimo to – wyłączając przypadki poważnych kryzysów – procesy powstawania oraz reinterpretacji tożsamości wymagają czasu. Wszyscy sprawujący władzę polityczną starają się przekształcić siłę w autorytet. Cnoty obywatelskie, wspólne, zinternalizowane zasady kształtowania praw i obowiązków⁵ oraz tożsamości są w pewnym stopniu dostępne doświadczeniu politycznemu, rozumowaniu i działaniu. Na przykład można na nie wpływać poprzez politykę budowania narodu, masową edukację i mass media, chociaż łańcuchy przyczynowe są długie i mają wiele ogniw pośrednich. W demokracjach o ustalonym autorytecie prawa, tożsamości wypracowuje się w toku debat oraz decyzji politycznych i prawnych (Habermas 1996). W niektórych kontekstach legalizacja stanowi wstęp do internalizacji reguł stosowności, natomiast w innych te ostatnie mogą zastępować zinternalizowane reguły.

Mimo to niewiele wiadomo na temat czynników rządzących celami identyfikacji politycznej i kodeksami stosownego zachowania ani gdzie, kiedy i w jaki sposób różni aktorzy zyskują własną tożsamość oraz kody, co dotyczy np. względnej ważności określonych ideologii politycznych, instytucji, zawodów i poziomów wykształcenia, a także przynależności do większych grup społecznych, takich jak naród, płeć, klasa, rasa, wyznanie i pochodzenie etniczne (Herrmann, Risse, Brewer 2004). Nie jest też jasne, w jakim stopniu różne dzisiejsze instytucje uosabiają i zachęcają do przyjmowania demokratycznych tożsamości oraz zwiększają prawdopodobieństwo tego, że obywatele i urzędnicy będą działać zgodnie ze zinternalizowanymi demokratycznymi regułami i ideałami. Ponadto lepsze zrozumienie dynamiki reguł może wy-

magać głębszego zbadania możliwych powiązań dynamiki zmian z normalnymi, nowymi i nie-zwykłymi doświadczeniami w różnych kontekstach instytucjonalnych.

Kodowanie doświadczeń w zwykłych warunkach. W wielu dziedzinach życia doświadczenia nieustannie koduje się w reguły, reguły w zasady, a zasady – w systemy myślenia. Można podejrzewać, że rutynowe udoskonalanie reguł poprawia ich dopasowanie do otoczenia. W jednym z badań zaobserwowano nawet dodatni związek ich stabilności z wiekiem w chwili ostatniej aktualizacji. Jednak zmiany reguł mogą również powodować ich niestabilność; ponadto aktualna stabilność wykazuje ujemną korelację z liczbą zmian, którym poddawano je w przeszłości (March, Schulz, Zhou 2000).

W niektórych sferach, np. w biurokracji weberowskiej lub w sądownictwie, procesy te przebiegają w sposób usystematyzowany i zinstytucjonalizowany (Weber 1978; Berman 1983), podczas gdy w innych dziedzinach mają charakter nieco mniej rutynowy. We współczesnych demokracjach często dostrzega się sprzeczności między konkurencyjnymi opisami sytuacji, koncepcjami prawdy i sprawiedliwości oraz interpretacjami właściwych zachowań. W najlepszym razie demokracje tylko **częściowo** stanowią społeczności wspólnych doświadczeń, komunikacji, tradycji interpretacyjnych oraz wspomnień nadających kierunek i znaczenie działaniom obywateli. Ich spoiwem są wspólne debaty, kontrowersje, wyrazy sprzeciwu oraz dość szeroki konsensus dotyczący niektórych podstawowych zasad radzenia sobie z konfliktami.

W systemach fragmentarycznych lub luźno powiązanych konkurencyjne reguły stosowności mogą się utrzymywać przez dłuższy czas ze względu na odrębność kontekstów, w których są wykorzystywane. Dopóki przestrzeganie reguł odpowiada zakładanym celom i poziomom aspiracji, istnieje niewielkie prawdopodobieństwo ich zakwestionowania, mimo że nie sposób ich uznać za „optymalne”. Spadek nadwyżki zasobów może jednak zwrócić uwagę na niespójność reguł, co z kolei wzbudzi zapotrzebowanie na większą koordynację i spójność we wszystkich sferach instytucjonalnych oraz grupach społecznych (Cyert, March 1963). Porównywanie ze sobą wcześniej odrębnych sfer instytucjonalnych

⁵ Jak zauważył Jean Jacques Rousseau, „nawet najsilniejszy człowiek nigdy nie utrwali swojego panowania na zawsze, jeżeli nie przekształci posiadanej siły w prawo, a wymuszonego posłuszeństwa w obowiązek” (Rousseau 1967, s. 10). Zdaniem Maxa Webera, w nowoczesnym społeczeństwie wiara w legalność – tzn. akceptacja prawa, jego podmiotów, argumentacji, precedensów i instytucji – stanowi najbardziej rozpowszechnioną postać legitymizacji (Weber 1978, s. 37).

lub grup o różnych tradycjach, regułach stosowności i przekonaniach uznawanych dotąd za oczywiste może pobudzić procesy poszukiwania i godzenia odmiennych stanowisk lub procesy dominacji i przymusu.

Nowe doświadczenia i konteksty. Poszukiwanie i zmiany mogą również zostać uruchomione, gdy istniejący porządek, jego instytucje, reguły stosowności i zbiorowa samoświadomość zostaną zakwestionowane przez nowe doświadczenia trudne do opisanego i interpretacji w ramach istniejących koncepcji (Berger, Luckmann 1967, s. 103). Wtedy zakorzenione interpretacje i narracje tracą sens, gdyż nie oferują już zadowalających odpowiedzi na pytania o to, co jest prawdą, co fałszem, co jest dobre, co złe, a także – co należy uznać za stosowne zachowanie. Poszukiwanie nowych koncepcji i próby ich legitymizacji są w stanie zaowocować bardziej spójnym zbiorem wspólnych narracji (Eder 1999, s. 208–209).

Istniejące narracje i koncepcje mogą również zostać zakwestionowane w następstwie powstawania nowych instytucji oraz miejsc spotkań. Przykładem nowego kontekstu instytucjonalnego sprzyjającego bardziej nasilonym kontaktom, a zarazem kwestionującego narodowe tradycje, jest integracja suwerennych państw narodowych w ramach Unii Europejskiej. Wyzwania mogą też wynikać z kolizji instytucjonalnych między wcześniej odrębnymi lub fragmentarycznymi tradycjami, co dotyczy np. inwazji rynkowych reguł stosowności na sfery instytucjonalne, tradycyjnie oparte na odmiennych koncepcjach, takich jak polityki demokratyczne, nauka lub sport. Zwiększona mobilność i masowa migracja na duże odległości, wiążąca się nie tylko ze zmianą kontekstu geograficznego, lecz także kulturowego, również sprzyja występowaniu kolizji prowadzących do zakwestionowania ustalonych ram odniesienia oraz istniejących zinstytucjonalizowanych procedur. Tego rodzaju kolizje niekiedy powodują destrukcyjne konflikty, lecz mogą również sprzyjać ponownym przemyśleniom, poszukiwaniom, uczeniu się i adaptacji poprzez zmianę grup odniesienia, poziomów aspiracji i sposobu pojmowania związków przyczynowych.

Sprzeciw wobec przeszłości i instytucjonalna emancypacja. Aktorzy najczęściej uczą się pod-

czas klęsk żywiołowych, kryzysów i załamań systemu – okresów przeobrażeń, podczas których ustalone porządki tracą swą prawomocność, zostają zakwestionowane lub upadają. W wyniku tego instytucje oraz leżące u ich podstaw konstytutywne zasady zostają zdyskredytowane jako nieużyteczne i nie działające, inicjatywy zmian przedstawia się jako wyzwolenie spod władzy porządku opisywanego jako dysfunkcyjny, niesprawiedliwy bądź jako relikty dyktatorskiej przeszłości, dla której obecnie nie ma miejsca, co nastąpiło np. podczas upadku komunistycznych reżimów w Europie Środkowej i Wschodniej (Offe 1996; Wollmann 2006).

W sytuacjach kryzysu, dezorientacji i poszukiwań sensu życia aktorzy są szczególnie skłonni do przemyślenia na nowo tego, kim i czym są lub mogą się stać oni i inni oraz do jakich społeczności należą lub chcą należeć, a także jak powinien wyglądać nowy podział władzy i wpływów. Poszukując prawomocnych modeli i narracji, często odwołują się do okresów chwały we własnej historii lub kopiują rozwiązania z uznawanych za wzorcowe systemów politycznych. Zamiast rewolucji i wojen domowych mogą występować modyfikacje w zakresie ram poznawczych i normatywnych, zmiany prawomocnych interpretatorów stosowności, tradycji interpretacyjnych oraz systemów gromadzenia, przekazywania i organizowania wiedzy (Eder 1999), a także w dystrybucji zasobów oraz relacji władzy i podporządkowania.

Reasumując, lepsze teoretyczne zrozumienie dynamiki reguł, instytucji, ról i tożsamości wymaga zwrócenia uwagi na wiele „niedoskonałych” procesów zmian, a nie analizowania jakiegoś pojedynczego mechanizmu. Istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że zmiany będą przebiegać według pojedynczej, spójnej i dominującej recepty. Pomijając szczególne przypadki, reguły stosowności kształtują się i przekształcają w wyniku niezliczonych odrębnych procesów oraz doświadczeń w różnych miejscach i sytuacjach, a następnie ich wyniki uzasadnia się normatywnie z perspektywy czasu za pomocą racjonalnych opisów sytuacji i ich interpretacji (ibidem, s. 203). Nakazy, apele i środki przymusu odgrywają ograniczoną rolę w kształtowaniu oraz utrzymywaniu prawomocnych reguł, ról i tożsamości. Internalizacja zasad postępowania

nia i tożsamości zwykle nie polega również na rozmyślnym zawieraniu jasno sprecyzowanych umów. W praktyce takie procesy, jak uczenie się, socjalizacja, dyfuzja, odradzanie się, świadome projektowanie i konkurencyjny dobór charakteryzują pewne niedoskonałości, więc głębsze ich zrozumienie może stanowić klucz do pełniejszego zrozumienia dynamiki funkcjonowania reguł (March 1981).

Należy więc badać warunki brzegowe oraz interakcje między takimi procesami, jak celowe reformowanie instytucji, ich zdolności do samoistnego dostosowywania się do okoliczności oraz efektywność środowiska w procesie eliminacji suboptymalnych reguł, instytucji i tożsamości (Olsen 2001).

W ostatniej części artykułu wysuwam tezę, że odpowiednie rozumienie polityki może również wymagać zwrócenia uwagi na warunki brzegowe w połączeniu z interakcjami między różnymi logikami zachowań.

5. Harmonizacja logik działania

Działanie opiera się na regułach, lecz tylko częściowo. Istnieje ogromna różnorodność ludzkich motywacji i sposobów działania. Na zachowania wpływają nawyki, emocje, przymus, wyniki kalkulacji oczekiwanej użyteczności, a także interpretacje zinternalizowanych reguł i zasad. W tej części skoncentrujemy się na potencjalnych napięciach powstających przede wszystkim między logiką stosowności opartą na roli lub tożsamości i logiką konsekwencji bazującą na preferencjach, a także między wymogami wynikającymi z bycia obywatelem i przynależności do biurokracji oraz związanymi z wypełnianiem bardziej partykularnych ról lub tożsamości.

Ład demokratyczny polega na równoważeniu nieustannie pojawiających się napięć między różnymi logikami działania, np. między wymogami i obowiązkami związanymi z pełnionymi funkcjami urzędowymi oraz z indywidualnymi kalkulacjami interesów (Tussman 1960, s. 18). Aktorzy na arenie politycznej mogą odpowiadać zarówno za stosowność, jak i za konsekwencje swoich działań. Dylemat polega na tym, że stosowne zachowanie niekiedy powoduje niepożądane konsekwencje, natomiast zachowanie niewłaściwe

czasami przynosi pozytywne skutki. Od czasu do czasu demokratyczni aktorzy „brudzą sobie ręce”, czyli osiągają pożądane wyniki za pomocą metod, które uznają za nieodpowiednie. W innych przypadkach przestrzegają ustalonych reguł i procedur kosztem wyników, które uważają za niepożądane (Merton 1938; Thompson 1987, s. 11).

Częściowo na skutek wyżej wymienionych napięć aktorzy przełączają się między różnymi logikami działania. W porównaniu z *Rechtsstaat* (państwa prawa) z jego tradycjami i retoryką nawiązującą do logiki stosowności, demokracje XX w. (zwłaszcza europejskie państwa opiekuńcze) opowiedziały się za praktykami i retoryką bardziej powiązanymi z logiką konsekwencji. Zawody zorientowane na konsekwencje zastąpiły te zorientowane na proces, przy jednoczesnym podkreśleniu skuteczności w uzyskiwaniu efektów kosztem reguł i procedur, których należałoby przestrzegać. Ład demokratyczny zaczął oznaczać wspólnotę celów, a nie wspólnotę reguł, zasad i procedur (March and Olsen 1995).

Stosunkowo niedawne reformy wpisują się w tę tendencję. W latach osiemdziesiątych XX w. rządy starały się przeważnie modyfikować koncepcję odpowiedzialności i rozliczalności, eksponując uzyskiwane wyniki przy jednoczesnym stopniowym odchodzeniu od nacisku na przestrzeganie reguł i procedur (Olsen, Peters 1996). Co prawda niektóre reformy miały charakter procesualny, jednak rolę reguł często postrzegano jako instrumentalną, nie uznając przynależnej im prawomocności. Miały one za zadanie przede wszystkim wiązać ręce i kontrolować polityków pochodzących z wyboru oraz ekspertów. Jedną z przyczyn reform była opinia, że jednostki potrzebują lepszej ochrony przed interwencjami o charakterze politycznym. Druga zasadzała się na przekonaniu, że przedstawiciele zawodów zorientowanych na konsekwencje, np. lekarze i nauczyciele w państwach opiekuńczych, nie byli skutecznie rozliczani ze swoich działań, a także na uznaniu konieczności rozszerzenia obowiązków sprawozdawczości i audytu (Power 1994).

Niemniej jednak nie istnieje jednolita, liniowa tendencja do dezaktualizacji reguł stosowności. Skandale wybuchające zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym wywołały zapotrzebowanie na przepisy prawa, normy etyczne oraz etos odpowiedzialności. Unia Europejska w du-

zym stopniu opiera się na regułach i integracji prawnej. W polityce światowej również zarysowuje się tendencja do zwiększania roli przepisów prawa oraz instytucji, co dotyczy zwłaszcza praw człowieka, mimo że nie wszędzie występuje z jednakowym nasileniem ani nie można jej uznać za nieodwracalną (Goldstein et al. 2000).

Ustroje polityczne na różne sposoby radzą sobie z wielością motywacji behawioralnych. Różne logiki oddziela się od siebie poprzez lokalizowanie ich w rozmaitych instytucjach i rolach (Weber 1978). Różne logiki działania obserwuje się również w ramach pojedynczych instytucji. Z kolei instytucje wyodrębniają poszczególne logiki, przypisując je do różnych ról. Na przykład w sądownictwie sędzia, prokurator, adwokat, świadek i oskarżony zgodnie z prawem realizują różne logiki działania. Wiadomo, że wiarygodność prezentowanych przez nich argumentów, danych i wniosków jest zmienna. Logiki konkurują ze sobą także w ramach pojedynczych instytucji. Przykładowo, w administracji publicznej na przemian pokładano ufność w kontrolę zachowań poprzez manipulację strukturami motywacyjnymi oraz indywidualnymi kalkulacjami kosztów i korzyści lub w wewnętrzny etos normatywnej odpowiedzialności i gotowość do działania zgodnie z regułami stosowności. Historycznie rzecz biorąc, obydwa systemy wzajemnie na siebie oddziaływały. Ich względne znaczenie, jak również definicje stosowności zmieniały się w czasie i w zależności od kontekstów instytucjonalnych (deLeon 2003).

Teoretyczne wyzwanie polega na wpasowaniu różnych motywacji i logik działania w jednolite ramy. Określone logiki, takie jak przestrzeganie reguły stosowności i obliczanie indywidualnej oczekiwanej użyteczności, mogą w pewnych warunkach dobrze przybliżyć omawiane zagadnienie. Trudno zaprzeczyć, że obie (a także inne) są ważne, nie wystarcza też odwoływanie się wyłącznie do jednej z nich. Dlatego każda teoria celowych zachowań człowieka musi uwzględniać różnorodność motywacji, rodzajów zachowań oraz objaśniać relacje i interakcje pomiędzy poszczególnymi logikami w rozmaitych kontekstach instytucjonalnych. Zamiast zakładać istnienie pojedynczej dominującej logiki zachowań, należałoby rozpocząć od jej badania jako

elementu uzupełniającego obraz całości (March, Olsen 1998; Olsen 2001).

Jeżeli przyjmiemy, że żaden pojedynczy model – a także założenia, na których się on opiera – nie jest bardziej obiecujący niż wszystkie inne bez względu na warunki oraz że różne modele nie muszą się wzajemnie wykluczać, możemy badać ich zmienność, jak również zmienność znaczeń, warunki brzegowe, przesłanki i wzajemne zależności oraz analizować pomysły zmierzające do harmonizacji i syntezy różnych modeli. Możemy pytać, jak i gdzie logiki działań powstają, ulegają modyfikacjom lub giną. Możemy badać warunki, w których ludzie odwołują się do konkretnej logiki. Możemy analizować, jak poszczególne logiki wzajemnie na siebie oddziałują, w jaki sposób wzajemnie się wspierają lub neutralizują, oraz które dałoby się ze sobą pogodzić. Możemy także określać procesy, dzięki którym różne logiki działania zmierzają do uzyskania dominacji.

W szczególności możemy przyjrzeć się bliżej procesom, w wyniku których różne logiki działania – za sprawą uzyskania oficjalnej autoryzacji – zostają dopuszczone do stosowania lub określa się je jako bezprawne i zakazuje w różnych warunkach instytucjonalnych różnym aktorom oraz w różnych okolicznościach. Możemy sprawdzać, jak pewne konteksty instytucjonalne w praktyce skłaniają ludzi do odwoływania się do danych logik, a także badać, które konteksty przyczyniają się do dominacji jednej logiki nad innymi (np. w jakich warunkach reguły stosowności mogą przewyciężyć interes własny bądź prowadzić do określenia go na nowo, lub kiedy logika konsekwencji przełamuje zarówno reguły, jak i głęboko zakorzenione definicje stosowności) (March, Olsen 1998; Olsen 2001)⁶.

Teraz zajmijmy się kilkoma możliwymi relacjami między logiką stosowności i logiką konsekwencji. Uznajemy za niewłaściwe podejście badawcze polegające na traktowaniu jednej z tych logik jako **szczególnego przypadku** drugiej. Z perspektywy logiki stosowności wybór oparty

⁶ Tego rodzaju pytania stawia się w wielu rodzajach dyscyplin i subdyscyplin (zob. np. Fehr, Gächter 1998, s. 848; Finnemore, Sikkink 1998, s. 912; Clayton, Gillman 1999; van den Bergh, Stagl 2001, s. 26; Jupille, Caporaso, Checkel 2003).

na kalkulacji konsekwencji postrzega się wtedy jako jedną z wielu możliwych reguł uznawanych przez aktorów za wzorcowe dla poszczególnych ról w określonych kontekstach i sytuacjach. Natomiast z perspektywy logiki konsekwencji reguły stosowności mogą być wynikiem kalkulacji wyższego poziomu lub wcześniejszej oczekiwanej użyteczności, wyboru i zawieranych kontraktów. Tego rodzaju podejście uznajemy za niezadowolające, ponieważ kwestionuje ono odrębność tych istotnie różniących się logik.

Alternatywne ujęcie zakładałoby istnienie **hierarchii** między logikami. Logikę stosowności obowiązywałyby wtedy zastrzeżenia dotyczące ograniczeń wynikających ze skrajnych konsekwencji, względnie reguły stosowności pełniłyby funkcję jednego z kilku zbiorów ograniczeń, w obrębie których działa logika konsekwencji. Jedna z wersji koncepcji hierarchicznej zakłada więc, że daną logikę wykorzystuje się do podejmowania najważniejszych decyzji, a inną – do ich dopracowywania, albo: ta logika rządzi zachowaniami politycznie ważnych aktorów, a tamta – aktorów mniej ważnych. Przykładowo, często sugeruje się, że polityka kieruje się logiką konsekwencji, podczas gdy administracja publiczna i sędziowie przestrzegają logiki stosowności. Sugestia istnienia stabilnej hierarchii między logikami oraz między rodzajami decyzji i aktorów nie znajduje jednak przekonującego potwierdzenia w wynikach badań empirycznych.

Bardziej obiecujące rozwiązanie może polegać na rozróżnianiu logik działania w oparciu o ich **normatywną klarowność**, co pociąga za sobą hipotezę, że logika bardziej klarowna zdominuje tę nie dość klarowną. Reguły stosowności charakteryzują się zróżnicowaną precyzją, dostarczają one także mniej lub bardziej jednoznacznych recept zachowań w poszczególnych warunkach i sytuacjach. Reguły cechuje odmienny stopień precyzji, spójności, obligatoryjności i prawomocności. Istnieją lepiej lub gorzej zdefiniowane od nich wyjątki, a także różny stopień porozumienia co do tego, kogo można uznać za autorytatywnego interpretatora danej reguły. Podobną zmiennością charakteryzują się klarowność (własnych) interesów, preferencji, alternatywnych możliwości działania oraz ich konsekwencje. Na przykład urzędnicy pozostają pod wpływem reguł i mających określoną strukturę kontekstów działa-

nia, co nie oznacza, że nie mogą napotykać reguł niejednoznacznych oraz takich sytuacji, w których nie występują bezpośrednio interesy osobiste (Egeberg 1995, 2003). Innymi słowy, reguły oraz interes własny dostarczają aktorom mniej lub bardziej jednoznacznych wytycznych co do zachowań, a także zwiększają lub zmniejszają prawdopodobieństwo dominacji logiki stosowności lub logiki konsekwencji.

Nawet wtedy, gdy potrafią oni znaleźć odpowiedź na pytanie, co robić, z reguł podsuwanych przez bardziej klarowną logikę mogą skorzystać tylko wtedy, gdy dostępne im zasoby pozwalają na użycie konkretnych recept. Przestrzeganie reguł stosowności w porównaniu z przewidywaniem przyszłości, objaśnianiem alternatyw i ich oczekiwanej użyteczności wymaga odwołania się do nieco odmiennych umiejętności i zasobów. W związku z tym zmienność względnego znaczenia obydwu logik może wynikać ze zmienności dostępnych zasobów przydatnych do działania zgodnego z regułami stosowności oraz z wynikami kalkulacji (własnego) interesu.

Wśród przykładów można wymienić wykorzystywanie zmiennych proporcji środków publicznych i prywatnych do realizacji określonych zadań, zróżnicowanie przydziału środków budżetowych dla instytucji tradycyjnie wyznających odmienne logiki działania oraz odchodzenie od zawodów – nosicieli jednej logiki – na rzecz zawodów działających według innej. Napięte terminy również mogą przyczyniać się do przestrzegania reguł, zamiast kalkulowania oczekiwanej użyteczności, która wymaga więcej czasu i zasobów (March, Simon 1993, s. 11). Związek między poziomem konfliktu społecznego i logikami działania nie jest jednak oczywisty. W ustrojach demokratycznych konfrontacje i konflikty zazwyczaj podważają istniejące reguły oraz zapewne również logikę stosowności. Z drugiej strony, długotrwałe spory często generują popyt na kompromisy i reguły konstytutywne prowadzące do obniżenia poziomu konfliktu.

Brak zasobów i konsensusu może także stanowić przyczynę, dla której różne logiki działania wykorzystuje się do odmiennych **celów**, takich jak kształtowanie polityk oraz ich uzasadnianie. W sferach instytucjonalnych i społeczeństwach, w których podczas kształtowania polityk przyjęto zasadę przestrzegania logiki

stosowności, praworządności, tradycji oraz precedensów, gdy praktyczna realizacja tej zasady przysparza trudności, ową logikę wykorzystywano do uzasadniania decyzji, w ogóle nią nieopartych. Analogicznie, w sferach instytucjonalnych i w społeczeństwach, w których podczas kształtowania polityk przyjęto zasadę przestrzegania logiki konsekwencji, racjonalnej kalkulacji i orientacji na przyszłość, a realizacja tej zasady nie jest łatwa, istnieje tendencja do wykorzystywania tejże logiki w celu uzasadniania decyzji bez względu na to, co rządziło procesem ich podejmowania. Przypuszczamy jednak, że do uzasadniania łatwiej zastosować logikę konsekwencji. Dzieje się tak dlatego, że ma ona bardziej nieokreślone behawioralnie implikacje niż reguły i logiki stosowności w sytuacjach charakteryzujących się nawet umiarkowanym stopniem dwuznaczności i złożoności. Łatwiej racjonalizować zachowania w kategoriach takiego czy innego interesu, niż interpretować je jako stosowne tylko dlatego, że reguły stosowności mają charakter zbiorowy, są powszechnie znane i dość stabilne.

Ważną rolę w omawianym procesie odgrywa także wymiar czasowy. System polityczny może instytucjonalizować **sekwencyjny** porządek logik działania. Innymi słowy, różne jego fazy następują zgodnie z różnymi logikami, a podstawa działania w sposób przewidywalny zmienia się w czasie. W demokracjach za przykład może posłużyć zinstytucjonalizowane zapotrzebowanie na specjalistyczne informacje i porady ekspertów jako warunek konieczny procesu podejmowania przemyślanych decyzji politycznych, po którym następuje techniczno-logiczny etap wdrażania, monitorowania oraz oceny. Kolejny przykład to habermasowska wizja zinstytucjonalizowanej sfery publicznej, w której nawet od najbardziej zagorzałych orędowników własnych interesów nieustannie kalkulujących oczekiwaną użyteczność wymaga się uzasadnień w kategoriach uniwersalnych, a nie partykularnych. W miarę upływu czasu deliberacja i odwoływanie się do popartych rozsądkiem argumentów ulegają habituacji, a dzięki normatywnej akceptacji przekształcają egoistów w obywateli (Habermas 1989). C. Wright Mills (1940, s. 908) wysunął ogólniejsze przypuszczenie, że długotrwałe wcielanie się w określoną rolę lub

przestrzeganie reguły stosowności „często sprawia, iż człowiek staje się tym, kogo rolę początkowo starał się tylko odgrywać”.

Wreszcie zamiana logik działania bywa wynikiem **konkretnych doświadczeń**. Reguły stosowności mogą ewoluować na skutek gromadzonych przez dłuższy czas doświadczeń z konkretnymi sytuacjami. Dlatego też reguły i standardowe procedury najczęściej dominują wtedy, gdy aktorzy długo działają razem, wchodzą w częste interakcje, mają wspólne doświadczenia i informacje, odwołują się do takich samych narracji i zinstytucjonalizowanych wspomnień oraz funkcjonują we względnie stabilnych środowiskach. Konsekwencje działań dostarczają informacji zwrotnych wpływających na modyfikację reguł, które mogą zostać zarzucone lub zastąpione logiką konsekwencji, gdy ich przestrzeganie uznaje się za niezadowalające w odniesieniu do określonych celów oraz poziomów aspiracji.

Najczęściej reguły odrzuca się wtedy, gdy ich przestrzeganie prowadzi do katastrofalnych następstw oraz w czasie radykalnych zmian warunków środowiska, kiedy stare rozwiązania uznaje się za nieistotne lub nie do przyjęcia. Natomiast prawdopodobieństwo odwoływania się do norm i standardowych procedur działania wzrasta, jeżeli kalkulacje konsekwencji postrzega się jako prowadzące do katastrofalnych następstw. Racjonalną kalkulację konsekwencji najłatwiej przeprowadzić wówczas, gdy problemy charakteryzują się niewielką złożonością, a perspektywy czasowe są krótkie. Po zastosowaniu jej do bardziej złożonych kwestii i w dłuższych perspektywach częściej powstają poważne błędy, przybierające później kształt przerażających opowieści (Neustadt, May 1986).

Jak wskazują powyższe spekulacje, warunki brzegowe oraz interakcje między różnymi logikami działania i rodzajami przyczyn nie zostały jeszcze dobrze zrozumiane. Osiągnięcia wydają się niczym w porównaniu z wielością pytań, które nadal pozostają bez odpowiedzi. Niemniej jednak tę lukę poznawczą można również traktować jako zarys przyszłego programu badań dla studentów zainteresowanych demokratycznym procesem kreowania polityk oraz podejmowania decyzji politycznych.

Przełożył: Rafał Śmietana

Literatura

- Apter D.A. (1991). „Institutionalism reconsidered”, *International Social Science Journal*, August, s. 463–481.
- Arblaster A. (1987). *Democracy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Aristotle (1980). *Politics*. Harmondsworth: Penguin.
- Berger P.L., Luckmann T. (1967). *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday, Anchor Books [wyd. pol.: *Spoleczne tworzenie rzeczywistości* (przekł. J. Niżnik), Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983].
- Berman H.J. (1983). *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge, MA: Harvard University Press [wyd. pol.: *Prawo i rewolucja: kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej* (przekł. S. Amserdamski), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995].
- Berscheid E. 1994. „Interpersonal relationships”, *Annual Review of Psychology*, t. 45, s. 79–129.
- Biddle B.J. (1986). „Recent developments in role theory”, *Annual Review of Sociology*, t. 12, s. 67–92.
- Brennan G., Buchanan J.M. (1985). *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunsson N. (1989). *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: Wiley.
- Checkel J.T. (2001). „Why comply? Social learning and European identity change”, *International Organization*, t. 55, s. 553–588.
- Clayton C.W., Gillman H. (1999). *Supreme Court Decision-Making. New Institutional Approaches*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Crick B. (1983). *In Defense of Politics*. Harmondsworth: Penguin [wyd. pol.: *W obronie polityki* (przekł. A. Waśkiewicz), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004].
- Cyert R.M., March J.G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Cyert R.M., March J.G. (1992). *A Behavioral Theory of the Firm* (wyd. 2). Oxford: Basil Blackwell.
- Czarniawska B., Joerges B. (1995). „Winds of organizational change: How ideas translate into objects and action”, *Research in the Sociology of Organizations*, t. 13, s. 171–209.
- DeLeon L. (2003). „On acting responsibly in a disorderly world: Individual ethics and administrative responsibility”, w: B.G. Peters, J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Dworkin R. (1986). *Law's Empire*. Cambridge, MA: Belknap, Harvard University Press [wyd. pol.: *Imperium prawa* (przekł. J. Winczorek), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006].
- Eder K. (1999). „Societies learn and yet the world is hard to change”, *European Journal of Social Theory*, t. 2, s. 195–215.
- Egeberg M. (1995). „Bureaucrats as public policy-makers and their self-interest”, *Journal of Theoretical Politics*, t. 7, s. 157–167.
- Egeberg M. (2003). „How bureaucratic structure matters: An organizational perspective”, w: B.G. Peters, J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Eisenstadt S. (1965). *Essays on Comparative Institutions*. New York: Wiley.
- Elias N. (1982 [1939]). *The Civilizing Process: State Formation and Civilization*. Oxford: Basil Blackwell [wyd. pol.: *O procesie cywilizacji: analizy socjo- i psycho-genetyczne* (przekł. T. Zabłudowski, K. Markiewicz), Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2011].
- Elster J. (1989). „Demokratiets verdigrunnlag og verdikonflikter”, w: J. Elster, *Vitenskap og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fehr E., Gächter S. (1998). „Reciprocity and economics: The economic implications of Homo Reciprocans”, *European Economic Review*, t. 42, s. 845–859.
- Finnemore M., Sikkink K. (1998). „International norm dynamics and political change”, *International Organization*, t. 52, nr 4, s. 887–917. [Przedruk w: P.J. Katzenstein, R.O. Keohane, S.D. Krasner (red.) (1999). *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge, MA: The MIT Press].
- Fuller L.L. (1971). *The Morality of Law*. New Haven, CT: Yale University Press [wyd. pol.: *Moralność prawa* (przekł. S. Amsterdamski), Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1978].
- Goldstein J.L., Kahler M., Keohane R.O., Slaughter A.M. (red.) (2000). *Legalization and World Politics. International Organization. Special Issue*. (Przedruk 2001: Cambridge MA: The MIT Press).
- Goodin R.E. (red.) (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge MA: The MIT Press [wyd. pol.: *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej* (przekł. W. Lipnik, M. Łukasiewicz), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007].
- Habermas J. (1996). *Between Facts and Norms*. Cambridge MA: The MIT Press [wyd. pol.: *Faktyczność i obowiązki: teoria dyskursu wobec zagadnień*

- prawa i demokratycznego państwa prawnego (przekł. A. Romaniuk, R. Marszałek), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005].
- Habermas J. (1998). *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Cambridge MA: The MIT Press [wyd. pol.: *Uwzględniając Innego: studia do teorii politycznej* (przekł. A. Romaniuk), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009].
- Hecló H. (2002). „John Gaus lecture: The spirit of public administration”, *PS: Political Science & Politics*, nr 4, <http://www.apsanet.org/PS/dec02/heclo.cfm>
- Hechter M., Opp K.D., Wippler R. (1990). *Social Institutions: Their Emergence, Maintenance and Effects*. New York: de Gruyter.
- Herrmann R.K., Risse T., Brewer M.B. (red.) (2004). *Transnational Identities: Becoming European in the EU*. Lanham MD: Rowman and Littlefield.
- Huntington S.P. (1965). „Political development and political decay”, *World Politics*, nr 17, s. 386–430.
- Joerges C. (1996). „Taking the law seriously: On political science and the role of law in integration”, *European Law Journal*, nr 2, s. 105–135.
- Jupille J., Caporaso J.A., Checkel J.T. (2003). „Integrating institutions. Rationalism, constructivism, and the study of the European Union”, *Comparative Political Studies*, t. 36, s. 7–41.
- Kaufman H. (1960). *The Forest Ranger*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lefort C. (1988). *Democracy and Political Theory*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Levitt B., March J.G. (1988). „Organizational Learning”, *Annual Review of Sociology*, t. 14, s. 319–340.
- Loewenstein K. (1951). „Reflections on the value of constitutions in our revolutionary age”, w: A.Z. Zurcher (red.), *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II*. New York: New York University Press.
- MacIntyre A. (1988). *Whose Justice? Which Rationality?* Notre Dame, IND: University of Notre Dame Press [wyd. pol.: *Czyja sprawiedliwość? Jaka racjonalność?* (przekł. A. Chmielewski i in.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007].
- March J.G. (1981). „Footnotes to organizational change”, *Administrative Science Quarterly*, t. 16, s. 563–577.
- March J.G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March J.G. (1999). *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Oxford: Blackwell.
- March J.G., Olsen J.P. (1975). „The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity”, *European Journal of Political Research*, t. 3, s. 147–171.
- March J.G., Olsen J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press [wyd. pol.: *Instytucje: organizacyjne podstawy polityki* (przekł. D. Sielski), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005].
- March J.G., Olsen J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March J.G., Olsen J.P. (1998). „The institutional dynamics of international political orders”, *International Organization*, t. 52, s. 943–969 [Przedruk w: P.J. Katzenstein, R.O. Keohane, S.D. Krasner (red.) (1999). *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge, MA: The MIT Press].
- March J.G., Schulz M., Zhou X. (2000). *The Dynamics of Rules. Change in Written Organizational Codes*. Stanford CA: Stanford University Press.
- March J.G., Simon H.A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley [wyd. pol.: *Teoria organizacji* (przekł. S. Łypaciewicz), Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964].
- March J.G., Simon H.A. (1993). *Organizations* (wyd. 2). Oxford: Blackwell Publishers.
- Merton R.K. (1938). „Social structure and anomie”, *American Sociological Review*, nr 3, s. 672–682.
- Meyer J., Rowan B. (1977). „Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”, *American Journal of Sociology*, t. 83, s. 340–363.
- Mill J.S. (1962 [1861]). *Considerations on Representative Government*. South Bend, IN: Gateway Editions [wyd. pol.: *O rządzie reprezentatywnym; Poddaństwo kobiet* (przekł. G. Czernicki, M. Chyżyńska), Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków, Warszawa 1995].
- Mills C.W. (1940). „Situating actions and vocabularies of motive”, *American Sociological Review*, t. 5, nr 6, s. 904–913.
- Neustadt, R.E., May E.R. (1986). *Thinking in Time. The Uses of History for Decision-Makers*. New York: The Free Press.
- Offe C. (1996). „Designing institutions in East European transitions”, w: R.E. Goodin (red.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen J.P. (1997). „Institutional design in democratic contexts”, *The Journal of Political Philosophy*, t. 5, s. 203–229.
- Olsen J.P. (2001). „Garbage cans, New Institutionalism, and the study of politics”, *American Political Science Review*, t. 95, s. 191–198.
- Olsen J.P. (2003). „Towards a European administrative space?”, *Journal of European Public Policy*, t. 10, s. 506–531.

- Olsen J.P., Peters B.G. (red.) (1996). *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Orren K., Skowronek S. (1994). „Beyond the iconography of order: Notes for a ‘new’ institutionalism”, w: L. Dodd, C. Jillson (red.), *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder CO: Westview.
- Power M. (1994). *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Rousseau J.J. (1967 [1762, 1755]). *The Social Contract and Discourses on the Origin of Inequality* (red. L.G. Crocker). New York: Washington Square Press.
- Rowe N. (1989). *Rules and Institutions*. New York: Philip Allan.
- Sarbin T.R., Allen V. L. (1968). „Role theory”, w: G. Lindzey, E. Aronson (red.), *Handbook of Social Psychology*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Scott J.C. (1976). *The Moral Economy of the Peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven CO: Yale University Press.
- Scott W.R. (1992). *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Stinchcombe A.L. (1997). „On the virtues of the old institutionalism”, *Annual Review of Sociology*, t. 23, s. 1–18.
- Stinchcombe A.L. (2001). *When Formality Works. Authority and Abstraction in Law and Organizations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sverdrup U.I. (2000). „Precedents and present events in the European Union: An institutional perspective on Treaty reform”, w: K. Neunreither, A. Wiener (red.), *European Integration After Amsterdam*. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson D.F. (1987). *Political Ethics and Public Office*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tussman J. (1960). *Obligation and the Body Politic*. London: Oxford University Press.
- Tyler T.R. (1990). *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.
- Ugland T. (2002). *Policy Recategorization and Integration – Europeanization of Nordic Alcohol Policies*. Oslo: Arena Report 02/3.
- Van den Bergh J.C.J., Stagl S. (2001). „Co-evolution of behavior and institutions: Linking evolutionary theories and experimental economics” (referat na konferencji European Meeting for Applied Evolutionary Economics, Wiedeń, Austria, 13.09–16.09).
- Van Maanen J. (1973). „Observations on the making of policemen”, *Human Organization*, nr 32, s. 407–418.
- Viroli M. (1992). *From Politics to Reason of State. The Acquisition and Transformation of the Language of Politics 1250–1600*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber M. (1978). *Economy and Society*. Berkeley CA: University of California Press [wyd. pol.: *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej* (przekł. D. Lachowska), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002].
- Wheeler H. (1975). „Constitutionalism”, w: F.I. Greenstein, N.W. Polsby (red.), *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, t. 5. Reading MA: Addison-Wesley.
- Wollmann H. (2006). „Executive trajectories compared”. w: V. Dimitrov, K.H. Goetz, H. Wollmann (red.), *Governing After Communism. Institutions and Policymaking*. Rowman & Littlefield Publishers.

The logic of appropriateness

The logic of appropriateness is a perspective that sees human action as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into institutions. Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected, and legitimate. Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation. The paper is divided into five parts. First, we sketch the basic ideas of rule-based action. Second, we describe some characteristics of contemporary democratic settings. Third, we attend to the relations between rules and action, the elements of slippage in executing rules. Fourth, we examine the dynamics of rules and standards of appropriateness. And, fifth, we discuss a possible reconciliation of different logics of action, as part of a future research agenda for students of democratic politics and policy making.

Keywords: rules, appropriateness, logics of action, policy making, social roles.

Wywiady

O lobbingu, jego złej prasie i nieocenionych pożytkach dla dobrego rządzenia

Wywiad z Bartoszem Kwiatkowskim z CEC Government Relations¹

Marek Benio: Czym jest lobbing i dlaczego ma taką złą prasę?

Bartosz Kwiatkowski: Myślę, że do lobbingu można się odnieść jak do każdej działalności zmierzającej do wywarcia wpływu na proces legislacyjny oraz na decyzje podejmowane przez administrację publiczną.

M.B.: W tak szerokiej definicji mieści się również korupcja.

B.M.: Dodam zatem, że mam tu na myśli działalność legalną. Zresztą – moim zdaniem – jeżeli spojrzeć na tzw. Ustawę lobbingową², to w art. 1 działalność lobbingowa sensu stricto jest bardzo dobrze opisana. Cały problem polega na tym, że już w art. 2 znajdujemy definicję zawodowej działalności lobbingowej, której wyłącznie dedykowana jest pozostała część regulacji.

M.B.: Czyli ustawa nie obejmuje wszelkich form lobbingu, a tylko lobbing zawodowy?

B.M.: Tak, ustawa reguluje wyłącznie lobbing zawodowy rozumiany jako działalność lobbingowa.

M.B.: A zatem w działalności gospodarczej, w rzeczywistości politycznej czy społecznej funkcjonują dwa rodzaje legalnego lobbingu. Jeden to zawodowy, regulowany przez ustawę. A drugi? Jak go określić?

B.M.: To bardzo dobre pytanie. Można by było najogólniej stwierdzić, że to lobbing niezawodowy, jednak nie jest to zgodne z rzeczywi-

stością. W świetle ustawy za lobbing zawodowy nie jest uznawany na przykład ten realizowany przez izby gospodarcze czy reprezentantów całej branży.

M.B.: Jak związki zawodowe?

B.M.: Tak, również. To interesujące z punktu widzenia dychotomii w traktowaniu lobbingu w Polsce i na przykład w Brukseli. Tam funkcjonuje coś takiego jak transparenecy register, czyli dobrowolny rejestr działalności lobbingowej, który uprawnia do uczestnictwa w procesie legislacyjnym, przede wszystkim w Parlamencie Europejskim. Nie ma rozdziału na odrębne regulacje dla lobbystów zawodowych i niezawodowych, są natomiast konkretne kategorie lobbystów. W jednej znajdują się wszyscy przedstawiciele firm działający w ich interesie, kancelarie prawne (także w Polsce niektóre kancelarie otwarcie przyznają się do działalności lobbingowej, ale ponieważ podlegają innym przepisom, nie są traktowane jak lobbysci zawodowi), i agencje lobbingowe, czyli zawodowi lobbysci sensu stricto. W drugiej kategorii mamy przedstawicieli samorządów zawodowych i organizacje branżowe. Jest także odrębna kategoria dla związków zawodowych. Za lobbystów uznaje się również przedstawicieli regionów europejskich, organizacji wyznaniowych i pozarządowych. Tam lobbing traktowany jest bardzo szeroko.

M.B.: Czy można zaryzykować w takim razie następującą definicję: „lobbystą jest każdy, kto podejmuje działania w jakimś interesie, który może być zrealizowany w procesie legislacyjnym”?

B.M.: W szerokim ujęciu jak najbardziej tak. Do tego sprowadza się działalność lobbingowa.

¹ 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.

² Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414.

M.B.: W takim razie, gdzie przebiega granica pomiędzy lobbingiem a nielegalnym wpływaniem na proces ustawodawczy? (Lobbingiem będziemy od teraz nazywać tylko działania legalne). O ile ta linia demarkacyjna między lobbyistami zawodowymi a innymi organizacjami jest trudna do przeprowadzenia, lecz widoczna, o tyle sposoby wpływania na proces legislacyjny możemy podzielić na legalne i nielegalne.

B.M.: Zabronione jest z pewnością wręczanie korzyści majątkowych czy wpływanie na organy administracji publicznej z uwagi na interesy osobiste.

M.B.: A szantaż? Zdarzają się takie sytuacje?

B.M.: Być może, ale ja nigdy się z tym nie spotkałem. Działalnością dopuszczalną są wszystkie formy konsultacji prowadzone przez administrację publiczną, wszystkie formy zgłaszania stanowiska w sposób oficjalny, także poza procesem konsultacji – bo często trudno ograniczyć się wyłącznie do nich. Przykładowo – w resortach prowadzi się prace koncepcyjne nad pewnymi założeniami do dalszych działań. Nie ma powodu, by już na tym etapie nie zaproponować jakichś materiałów albo nie zgłosić dodatkowych założeń, pozwalających na lepsze zrozumienie materii, której dotyczyć ma określony akt prawny.

M.B.: Kto do kogo przychodzi? Politycy (lub potencjalni twórcy prawa) do lobbyistów po rzeczową informację i argumentację, czy odwrotnie?

B.M.: Zazwyczaj pierwsi przychodzą lobbyści. Natomiast zdarzają się takie sytuacje, że legislatorzy po dobrych doświadczeniach z lobbyistami sami zgłaszają się potem do nich z prośbą o zajęcie stanowiska na dany temat.

M.B.: A gdy materia jest kontrowersyjna i można wyodrębnić dwa wyraźne stanowiska, jeśli chodzi o interesy, to co wydaje się lepsze dla procesu legislacyjnego: wyraźne reprezentowanie jednego stanowiska? A może lepszy efekt osiąga się za sprawą konfrontacji postaw przed uchwaleniem ustawy i podjęciem decyzji?

B.M.: Dochodzimy tutaj do kwestii zalet działalności lobbingowej z punktu widzenia administracji publicznej. Tylko przedstawienie argumentów przez lobbyistów reprezentujących różne interesy pozwala na sformułowanie wyważonego stanowiska przez administrację. W tym

sensie (przyjmując jej optykę) optymalnym rozwiązaniem pozostaje pozyskanie nawet nie dwóch, a większej liczby stanowisk, które nie są ze sobą zbieżne.

M.B.: Jeśli to, co Pan mówi, stanowi największą zaletę lobbingu, to czy naturalnym zachowaniem administracji nie powinno być szukanie dla każdego lobbyisty kontrlobbyisty i kontrargumentów?

B.M.: Byłaby to sytuacja idealna, która w praktyce bardzo rzadko się zdarza.

M.B.: Jak lobbing postrzegany jest przez administrację?

B.M.: Jedną z brukselskich agencji prowadzi regularne badania w cyklach pięcioletnich dotyczące percepcji lobbingu, a także zalet i słabości działalności lobbingowej z punktu widzenia administracji unijnej zarówno w Brukseli, jak i w państwach członkowskich. Z badań tych płyną bardzo ciekawe wnioski. Przykładowo – ich ostatnia runda z 2013 r. wskazuje, że wśród urzędników ankietowanych na terenie całej Europy dominują trzy główne wątki. Po pierwsze: lobbyista, jeżeli jest dobrze przygotowany, pozwala lepiej zrozumieć czasami bardzo skomplikowaną materię leżącą u podstaw problemu, który ma zostać poddany regulacji, a który niezrędko stanowi esencję działalności interesariusza reprezentowanego przez lobbyistę. Druga z zalet to możliwość skonfrontowania stanowisk różnych interesariuszy w procesie, co pozwala na wypracowanie rozwiązania bazującego na pełniejszym obrazie sytuacji. Po trzecie, ankietowani wskazują, że uczestnictwo lobbyistów umożliwia otrzymanie informacji w momencie, w którym jest ona potrzebna, czyli podczas kształtowania się prawa. Oczywiście sygnalizowane są też wady. Najważniejsza to brak obiektywizmu, co bardziej widoczne jest po stronie polskiej administracji niż ankietowanych z terenie całej Unii.

M.B.: Ale brak obiektywizmu lobbyistów jest naturalny.

B.M.: Oczywiście, ale nie jest to przez polskich urzędników rozumiane. Urzędnicy i politycy go oczekują, co oczywiście nie może mieć miejsca. Drugą dominującą wadą lobbingu postrzeganą przez urzędników (na poziomie ok. 20% w całej UE) był brak transparentności, co jest już oceną obiektywną.

M.B.: Tylko co to znaczy? Rozumiem, że do administracji należy obowiązek zachowania transparentności, przejrzystości działań. Na czym natomiast polega transparentność lobbyisty, skoro jego celem jest skuteczność?

B.M.: To nie zwalnia go z odpowiedzialności. Mam tu na myśli wymóg, by lobbyista – kierując się do administracji publicznej – w jasny sposób określał, kogo reprezentuje i na czym rzecz pracuje. Pozwala to urzędnikowi w odpowiedni sposób zrozumieć jego argumenty. Lobbyista opracowując argumenty na potrzeby swojego klienta, nie może nagiąć prawdy i kłamać. Jego przekaz jest subiektywny, ale nie ma prawa być fałszywy, ponieważ lobbyista narażałby w ten sposób własną profesjonalną wiarygodność, ale i wiarygodność swojego klienta.

M.B.: Ten brak obiektywizmu nie wydaje się wadą w zderzeniu z drugim argumentem – jeżeli lobbing jest transparentny i urzędnik czy polityk wie, czyj interes lobbyista reprezentuje, to nie powinno być problemu z uznaniem, że argumenty nie są obiektywne...

B.M.: Tak, to oczywiste...

M.B.: ...zatem naturalną reakcją wydaje się zadanie pytania: „gdzie jest druga strona?”. I to jest rolą administracji, by drugą stronę i jej argumenty znaleźć. A jeśli nie ma takiej reprezentacji, to w rolę „advokata diabła” powinna wcielić się sama administracja.

B.M.: Jeżeli do administracji publicznej zgłasza się lobbyista, o którym wiadomo, kogo reprezentuje, lepiej można zrozumieć stojące za nim argumenty. Problem pojawia się wówczas, gdy mamy do czynienia z lobbyistami niezawodowymi, ponieważ nie podlegają oni regulacji ustawowej.

M.B.: A czy zdarzają się „wilki w owczej skórze”? Czy przychodzi na przykład ktoś przedstawiający się jako reprezentant związków zawodowych, a cała przedstawiona przez niego argumentacja okazuje się probiznesowa?

B.M.: To znowu kwestia problemu transparentności. Niestety, takie sytuacje też mają miejsce. Niektóre branże są na nie bardziej narażone, inne mniej. Przykładowo – biorąc pod uwagę postrzeżenie firm farmaceutycznych – mało kto będzie gotów wysłuchać ich argumentów, natomiast łatwiej „posługiwać się” towarzystwami naukowymi albo stowarzyszeniami pacjentów.

Tragedia ludzka dobrze się sprzedaje, łatwiej sięgać więc po takie organizacje niż reprezentować drapieżnego kapitalistę.

Ten przykład dobrze ilustruje trzecią słabość lobbingu wskazywaną przez administrację publiczną we wspomnianych badaniach. Otóż działalność lobbingowa powoduje nadreprezentację interesów uprzywilejowanych grup kosztem tych, które są mniej biegłe w kwestii wyrażanie swoich stanowisk.

M.B.: Można to w skrócie przedstawić w ten sposób: nie każdego stać na lobbing.

B.M.: Zgadza się. Lobbing w tym ujęciu przyczynia się do jeszcze większego pogłębienia tych różnic.

M.B.: Czy tutaj mechanizmem obronnym nie mogłaby być pewna dojrzałość administracji publicznej?

B.M.: Oczywiście, i to w większym stopniu, niż przedstawiliśmy to wcześniej. Jeżeli urzędnik ma jedną grupę interesów biznesowych, drugą grupę, do tego związki zawodowe, to łatwiej o wyważoną decyzję. Jeżeli regulacja dotyczy tematu wspólnego dla biznesu, a godzi w interesy konsumentów czy pracowników, wówczas dużo trudniej jest ją wyważyć i na administracji publicznej spoczywa wtedy większa odpowiedzialność.

M.B.: To gdzie biegnie granica między wpływaniem a manipulowaniem?

B.M.: To zależy od tego, jak zdefiniować manipulowanie.

M.B.: Wycofuję się z tego pytania. Nie czuję się na siłach, żeby tę granicę spróbować nakreślić.

B.M.: Jeżeli pierwszym zarzutem wobec lobbingu jest brak transparentności, to odpowiedzią na to będzie silniejsze jej egzekwowanie. Skoro mówimy o pogłębieniu różnic wiążących się z korzyściami grup uprzywilejowanych, to tutaj odpowiedzią jest większa odpowiedzialność ze strony administracji.

M.B.: W takim razie, jeżeli po jednej stronie mielibyśmy kosztowny – czyli taki, na który nie wszystkich stać – lobbing zawodowy, to po drugiej moglibyśmy upatrywać nadziei w oddolnych ruchach społeczeństwa obywatelskiego, czyli takich whistleblowers, bijących na alarm w przypadku nadmiernej jednostronności lobbingu. Czy w Polsce lub w Europie są organizacje, ru-

chy, stanowiące przeciwwagę dla tej jakże wyrażonej działalności, jaką jest lobbings?

B.M.: Wydaje mi się, że nie należy generalizować. Trudno mi sobie wyobrazić ruch społeczny, który miałby całościowo stanowić przeciwwagę dla działalności lobbingsowej. Natomiast oczywiście zdarza się, że – w bardzo partykularnych sprawach – powstają ruchy oddolne przeciwko argumentom prezentowanym w trakcie działalności lobbingsowej. Najbardziej spektakularny przykład to sprawa ACTA. Z jednej strony mamy działalność lobbingsową, a z drugiej – pojawia się bardzo silny ruch, lecz skupiony na jednym, konkretnym projekcie, a nie na lobbingu jako takim.

M.B.: Czy możemy w takim razie zaryzykować stwierdzenie, że to są nowe formy interaktywnego rządzenia? Nie tak autorytarne, nie liczące się z opinią publiczną, ale otwarte na rozmowy i argumenty?

B.M.: Potencjalnie. To wynika trochę z demokratyzacji dostępu do nowych mediów. Dzisiaj łatwo zbudować – będąc takim „whistle-blowerem” – jakąś społeczność czy ruch poparcia dzięki blogowi lub artykułowi. Jeżeli dysponuje się odpowiednią wiedzą, narzędzia są szeroko dostępne.

M.B.: W jaki sposób spowodować, by administracja nie była podatna na jednostronne wpływy lobbystów? Lobbyista daje politykom czy rządowi możliwość powołania się na wynik konsultacji społecznych i opinie ekspertów. W jakim stopniu administracja ponosi odpowiedzialność za to, czy wszystkie interesy zostały wzięte pod uwagę? Chodzi o to, aby władzy nie pozbawiać szansy dokonania obiektywnej oceny sytuacji, a lobbings – i to jest mój zarzut – pozbawia jej, jeżeli jest jednostronny.

B.M.: Wydaje mi się, że nie ma tutaj lepszego rozwiązania niż wygenerowanie instrumentów wymagających szerokich konsultacji. Wspomniał Pan o ekspertach – to jeden z moich zarzutów dotyczący braku transparentności działalności lobbingsowej. Jeżeli słyszę z ust urzędnika administracji publicznej informację, że „dane zostały pozyskane od niezależnego eksperta” to pytam: od kogo on jest niezależny? Niestety, to główny problem. To znaczy, że działalność lobbingsowa w Polsce jest rozumiana wyłącznie jako lobbings zawodowy, natomiast

ekspertcy wykorzystywani są nagminnie i nie postrzegają się ich jako części działalności lobbingsowej.

M.B.: Czy tego „szarego” lobbingsu nie jest więcej?

B.M.: Oczywiście.

M.B.: Nie wiem, czy wolno mi używać sformułowania „szary lobbings”, ale takie przyszło mi na myśl w odniesieniu do nieuregulowanego, lecz także niezakazanego, lobbingsu.

B.M.: Tak, przyznam, że to konik wszystkich zawodowych lobbystów w Polsce...

M.B.: ...bo psuje rynek?

B.M.: Lobbyści zawodowi od lat zgłaszają zastrzeżenia do ustawy. Nie są przeciwnikami regulacji zawodu. Problemem jest to, że ustawa reguluje jedynie bardzo mały fragment tej działalności. W 2009 r. odbyło się posiedzenie Komisji Regulaminowej Sejmu poświęcone działalności lobbingsowej w parlamencie. Jeden z ówczesnych posłów zwrócił uwagę lobbystów, że jeżeli nie są dopuszczani do posiedzeń podkomisji (bo tak stanowi regulamin sejmowy), szef komisji może zaprosić na posiedzenie wszystkich interesariuszy, z czego wyłączeni są lobbyści zawodowi. Argument posła był taki, że to kwestia świadomej decyzji, a lobbystom wcale nie ogranicza ona możliwości działania, ponieważ mają dostęp do prac komisji oraz do administracji publicznej na wszystkich innych etapach prac. Moja odpowiedź jest następująca – jeżeli pewna osoba ma możliwość działania „dwoma kanałami”, z których jeden jest regulowany, a drugi nie, to nie wybierze działalności regulowanej, ograniczającej swobodę ruchu. Nawet, jeżeli w praktyce nie ogranicza to efektywności.

M.B.: Dlaczego lobbings ma taką złą prasę? A to przecież jeden z instrumentów interaktywnego rządzenia, który jest bardzo pożyteczny dla władzy, bo sprawia, że jej decyzje mogą być lepsze. Lobbyści pomagają również przybliżyć bardzo skomplikowane problemy, upraszczając je.

B.M.: To główna zaleta wskazywana przez polskich urzędników. Politycy nie są przygotowani do działania we wszystkich dziedzinach i potrzebują takich opracowań, na których podstawie są w stanie wyrobić sobie zdanie. I taka jest trochę nasza rola. Z jednej strony, politycy czy legislatorzy nie są przygotowani do przyjmowania tych opracowań, czasami też nie są

w stanie rozmawiać z interesariuszami. Z drugiej – często po stronie biznesu brakuje umiejętności klarownego komunikowania argumentów. Wówczas lobbysta taką komunikację umożliwia.

M.B.: A zatem wracam do pytania o to, dlaczego lobbing ma taką złą prasę w Polsce, skoro – obiektywnie rzecz biorąc – plusów jest więcej niż minusów?

B.M.: Wydaje mi się, że podstawowy problem wynika z faktu, iż koncepcyjnie jest on kojarzony z działalnością nielegalną. Mieliśmy w przeszłości kilka takich przypadków. Rozpoczęliśmy naszą rozmowę od tematu wręczania korzyści majątkowych w zamian za pewne rozstrzygnięcia legislacyjne. To wynika, po pierwsze, ze skojarzenia działalności lobbingowej z działalnością nielegalną, która jest naganna, a po drugie – z głęboko zakorzenionej obawy opinii publicznej przed zakulisowymi rozstrzygnięciami, wpływającymi potem na funkcjonowanie dużo szerszej grupy.

M.B.: Czyli chodzi o takie przekonanie, że „oni tam się dogadują za naszymi plecami”?

B.M.: Tak, to skutek braku transparentności, a także podziału „my–oni” i poczucia, że „ktoś tam” się dogaduje, a my ucierpimy. To dwa główne problemy prowadzące do braku zrozumienia działalności lobbingowej również przez media, które mogłyby te zjawiska tłumaczyć. Trzeba podkreślić, że problem z negatywnymi konotacjami lobbingu nie jest typowo polski. Występuje on w wielu innych krajach. Relatywnie rzecz biorąc, zjawisko lobbingu jest akceptowane w państwach anglosaskich, natomiast w dużo mniejszym stopniu – w krajach francuskojęzycznych. Niedawno rozmawiałem z pewnym brytyjskim lobbystą, który wsiadł do taksówki w Norwegii. Rozmowa toczyła się płynnie, dopóki taksówkarz go nie zapytał, jaki zawód wykonuje. Od chwili, kiedy padła odpowiedź, reszta kursu przebiegła w grobowej ciszy.

M.B.: Bardzo dziękuję za rozmowę.

Rozmawiał: Marek Benio

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.