



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE PUBLIC GOVERNANCE

1 (31) / 2015



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

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

Redaktorzy tematyczni:

dr hab. *Marek Cwiżlicki*, 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 Sokółowski*, prof. UEK

Dział Wywiady: dr *Marek Benio*

Redaktor językowy: *Dorota Kassjanowicz*

Sekretarz: *Anna Chrabąszcz*

Koordynator 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. Gavriletea* (Babes Bolyai University); *Anna Giza* (Uniwersytet
Warszawski); *Jarosław Górniak* (Uniwersytet Jagielloński); *Jan Herbst* (Uniwersytet Warszawski);
Hubert Izdebski (Uniwersytet Warszawski); *Bob Jessop* (Lancaster University);
Janusz Koczanowski (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); *Tadeusz Kudłacz* (Uniwersytet Ekonomiczny
w Krakowie); *Łukasz Mamica* (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); *Ove K. Pedersen* (Copenhagen Business School);
Victor Pestoff (Ersta-Sköndal University College); *Grażyna Skąpska* (Uniwersytet Jagielloński);
Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa); *Magdalena Środa* (Uniwersytet Warszawski);
Pasquale Tridico (Università Roma Tre); *Jan Jakub Wygnański* (Pracownia Badań i Innowacji Społecznych
„Stocznia”); *Janusz Zaleski* (Politechnika Wrocławska); *Marcin Zawicki* (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

Recenzenci

Ash Amin, *Andrzej Antoszewski*, *Tadeusz Borkowski*, *Djula Borozan*, *Tadeusz Borys*, *Janusz Czapiński*,
Dagmir Długosz, *Aniela Dylus*, *Marian Filar*, *Krzysztof Frysztacki*, *Juliusz Gardawski*, *Marius Dan Gavriletea*,
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, 2015

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. Wiślana 8, 00-317 Warszawa
tel./fax 22 826 59 21, 22 692 41 18, 22 828 93 91; dział handlowy: w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Druk i oprawa: MCP, Marki

Nakład: 300 egz.

Spis treści

Lukasz Mamica

Determinants of competitiveness in the IT sector in the Kraków cluster
as a part of creative industries. 5

Dawid Sześciło

Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych 13

Michał Możdżeń

To what extent do some fundamental concepts of New Institutional Economics
help explain the governance phenomenon? 22

Bartłomiej Biga

Efektywność patentu. Ekonomiczna analiza prawa własności przemysłowej 37

Wybór tekstów klasycznych

Giandomenico Majone

Od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego:
przyczyny i skutki zmian sposobu rządzenia 48

Wywiady

O poszukiwaniu fachowej wiedzy i rzeczników interesów przeciwnych
przez prawodawcę unijnego
Wywiad z panią poseł Danutą Jazłowiecką, wiceprzewodniczącą
Komisji Zatrudnienia i Polityki Socjalnej Parlamentu Europejskiego – część I 72

Contents

Łukasz Mamica

Determinants of competitiveness in the IT sector in the Kraków cluster
as a part of creative industries. 5

Dawid Sześciło

Governance as co-production of public services. 13

Michał Możdżeń

To what extent do some fundamental concepts of New Institutional Economics
help explain the governance phenomenon? 22

Bartłomiej Biga

The effectiveness of a patent: An economic analysis of industrial property law 37

Selection of classic texts

Giandomenico Majone

From the positive to the regulatory state:
Causes and consequences of changes in the mode of governance 48

Interviews

The EU legislator in search for expertise and advocates of the conflicting interests.
An interview with Mrs Danuta Jazłowiecka, MEP, Vice-President of the Committee
for Employment and Social Affairs of the European Parliament – Part I 72

Łukasz Mamica

Determinants of competitiveness in the IT sector in the Kraków cluster as a part of creative industries

The value of key firms' assets in a global competitive economy has a crucial role in their development. In creative industries, these assets mainly have a non-physical character. The paper presents the results of research in 223 firms in the IT sector in Kraków. The research was questionnaire-based and aimed to assess the importance of factors which determine the decision to create a firm in this city. Another aspect of the research is connected with the estimation of the value of factors which, in the opinion of their managers, contribute to their firms' competitiveness. Kraków is a city where the IT sector is well developed (with research centres of such multinational companies like IBM, Google, Motorola, ABB), and the research studies the nature of interactions among the firms in the sector. The role of institutional environment in the firms' development as an important factor in their growth is also researched, as are evaluations of the profits made by the firms as a result of cooperation with universities, R & D units, other IT firms, and personal relations. Special attention is paid to institutional aspects of direct government stimulation of innovativeness and knowledge transfer.

Keywords: creative industries, competitiveness, IT sector.

Creative industries

Creativity as a process of creating new, original ideas and concepts is the basic factor of upsetting the already existing equilibrium in commercially used technologies and methods of production and service delivery. As a result, more effective methods either replace already used ones or create new products or services which reduce the time of capital return from already invested sources. High levels of creativity in the external environment generate pressure in territorial units on their own ability to encourage creative activity in order to keep a standard of living based on competitiveness.

The term "creative industries" was first used in the mid-1990s. In an Australian report *Creative Nation: Commonwealth Cultural Policy*, published in 1994, culture was treated as a factor which adds value and makes an essential contribution to innovation. In a report prepared in 1998 by the United Kingdom's Department of Culture, Media and Sport (DCMS), which popularized the term,

13 categories of such industries were specified: advertising, antiques, architecture, crafts, design, fashion, film, leisure software, music, performing arts, publishing, software, TV, and radio. In this paper, software is defined very broadly, although some authors point that in the context of creativity, at its core are gaming industries. DCMS defines creative industries as "industries which have their origin in individual creativity, skill and talent and which have a potential for wealth and job creation through the generation and exploitation of intellectual property" (2001: 5). The United Nations Conference on Trade and Development, in its definition of the term, stresses that creative industries "use creativity and intellectual capital as primary inputs; constitute a set of knowledge-based activities, focused on but not limited to arts" (UNCTAD 2008: 4). Such approaches stress the role of cultural assets which undergo creative transformation into market products. The concept of creative industries is closely connected with the development of works related to the economic dimension of culture (Throsby 2001, 2010). The interdependence of culture and creative industries was particularly confirmed in research concerning

Italy, where the 'heritage dependence' was observed as well as a correlation with institutional elements which are related to culture (Lazzeretti, Boix and Capone 2013). In Florence, for example, the role of restoration firms changed and they are no longer just elements of cultural industries but become creative resources and actors within the creative city (Lazzeretti, Cinti 2013).

The role of creative industries is growing because of their work places' relative resistance to relocation. This feature is especially important in light of traditional industries' relocation to countries characterized by cheaper production costs or with fewer ecological restrictions. Creative industries are also relatively resistant to reduction of jobs due to automation or implementation of new technologies. The stability of location is an effect of the profits such industries get from interactions within formal and informal networks, which can be neither simply copied nor transferred. Features such as efficiency of job creation and stability of location make supporting creative industries a desired policy orientation. These kinds of industries are based on long-life assets, which are a combination of art, culture, education, openness, and communication codes. Such assets are different not only at the national but even at the regional level. The analysis by Boix et al. (2013) confirms that profiles of specialization in creative industries differ across countries.

Firms in creative industries often build the value of their products on combining assets from other creative branches of the economy. For example, the Apple Corporation combines high-tech achievements with industrial design using it in the core of their added value. Kraków's computer-games firms owe their international success to cooperation with local graphic and music entities. The important role of design as a supporting product-value creator is confirmed by international researchers: Mamica (2014) shows that consumers are ready to pay for good-quality design: a higher quality of design increases the worth of a product by about 27 per cent.

Creative interactions

Changing teams and projects is a common characteristic of creative people who are looking for

new ideas (Grabher and Ibert 2006). Interactions are the main trait of creative networks (Belussi and Staber 2010). Cities where creative firms are located offer opportunities for specialists to change their place of employment or cooperation easily. The larger the number of such firms, the greater the probability of finding interesting and financially satisfying jobs. Interactions in creative communities are possible both remotely, using new IT technologies, and traditionally, face-to-face (Amin and Roberts 2008). Such an opportunity to communicate in order to find new chances for competing, given the fast changing nature of current technologies, is much more important than having the technologies themselves. Interactions should be understood as relations which are not based only on communications but they contribute to modifying the means of interacting. Such a way of thinking is close to the concept of community of practice (Lave and Wenger 1991, Wenger 1998), where the key role is played by active practitioners. Spatial proximity, which is more open to informal relations and contacts than remote communication, gives advantages to the firms whose employees can form such relations. Interactions are important because creativity is not limited to organizational boundaries and is possible beyond them (Staber 2004).

Informal interactions are extremely useful in the case of distributing the knowledge concerning failed projects and experiments. Information about failures is not usually distributed by more formal channels of communications but it has a measurable value for other firms, who can better use their own financial and human resources. Interactions also help to develop the tacit dimension of knowledge, the concept introduced by Polanyi (1967). Tacit knowledge, accumulated in communities of practice, increase their ability to solve problems (Lesser and Everest 2001). A number of specialists from different scientific areas, available and interacting in a creative city, increase the probability of success of interdisciplinary projects. For example, the development of the European Centre of Games cluster in Kraków, and of firms which belonged to it, was possible because of easy access to IT specialists, musicians, and graphic designers. Scott (2010) connects creativity with learning and innovations, where learning is considered as the basis for creative actions which depend

on thought and action. Spatial proximity, typical for big cities, supports the exchange of thoughts and ideas which is so necessary in the process of innovative solutions creation.

Interactions within a group of partners responsible for creative development could be supported by public administration. The authors of the report which analyzes the needs and the development process of creative industries in Poland (ECORYS 2009) stress the role of using an integrated approach to such industries in public administration by establishing close relations between departments responsible for culture, education, and economy.

Creative cities

Creativity, which consists in a big part in looking for new combinations of uses of existing knowledge or ideas, requires a stimulating environment where such knowledge and ideas are easily accessible. Cities, particularly big ones, were traditionally centres of human activity which developed by interactions. Today, despite the new technological communication possibilities and the existence of relational proximity without spatial proximity (Gertler 2008), to get creative results from interactions, it is still important to be in a big city. The United Kingdom is the country where the concept of a 'creative city' was first tested in research concerning the impact of creative industries on its development (Landry and Bianchini 1995).

Cities have always been centres of cultural activities. Modern culture and art is more focused on concepts, on new, often controversial and non-obvious combinations of objects. Artists are looking for new materials or for their non-traditional uses. Art is not only enclosed in museums but it is often shown in the public space. It is often intrinsically connected with creative industries like fashion, architecture, or design. Festivals of design are sometimes located in a number of places in a city (like in the case of the annual Polish Gdynia Design Days where, in 2013, over 70 different events took place in

many locations over one month). Therefore, we can observe not only the promotion of creative firms but, even more importantly, of creative behaviours and ways of thinking. Non-standard artistic performances and installations can be treated as an inspiration to new combinations of existing knowledge, materials, and ideas. The popular trend of dematerialization in modern art, where the role of material is decreasing and objects of arts are often digital in form, fits well with IT communication methods.

Although cities are the natural base for development of creative clusters, the latter can also exist outside of them. The research conducted by Lazzarretti, Boix and Capone (2013) shows that creative industries are dispersed in Italy, while in Spain they are concentrated around metropolitan areas.

Jeannerat and Crevoisier distinguish four types of territorial development through cultural activities (2013). In the first type, culture is considered as an economic market commodity, co-locally produced and consumed. In the second type, cultural activities are treated as an input within broader commercialization context. The third type of territorial development considers culture as a mobilized resource to produce a market commodity. In the last type, culture is not treated as a commodity which is produced and consumed but as an important component of an exported product or service. The latter is typical of the activity of a Polish IT firm which makes a computer music game based on Chopin's music with the participation of the world's best pianists and in cooperation with The Polish Ministry of Culture and National Heritage.

An important promotional role in development of creativity is played by Creative Cities Network under the patronage of UNESCO. The fields of excellence are classified as: Literature, Music, Film, Design, Craft and Folk Art, Media Arts, and Gastronomy. This network promotes socio-economic and cultural development through creative industries and helps creating a healthy urban environment. In the group of 40 cities, members of the network, there is only one Polish city – Kraków (designated as a city of literature).

Kraków's IT sector, the methodology of research and basic characteristics of the researched group

Kraków is the second largest city in Poland, with the population of about 750 thousand inhabitants. It is an academic city with over 170 thousand students in 2013. In communist times, after the Second World War and up to the 1989 transformation, technical universities had limited access to modern world-class laboratory equipment. It created a pressure to develop more theoretical fields of technical science. Mathematics and later computer programming were taught very well and guaranteed a supply of well-qualified employees for IT enterprises. Some firms were established by university professors (like Comarch, which operates in many countries). Kraków is also home to research departments of multinational corporations such as Google, Motorola, IBM, or ABB.

In Kraków's IT sector, over 4800 firms were registered in 2010. Our random sample consisted of 360 firms. The research, based on questionnaires, filled in during personal interviews or by post, whose results are presented here, was conducted in 2011 and covered 223 firms. Almost 75 per cent of the enterprises were small firms (68 per cent micro firms with up to nine employees), 21 per cent, medium firms (50-249 employees) and 4 per cent large firms with over 250 employees. Only 5 per cent of them were established before the 1989 transformation from communism to market economy. Over 27 per cent were created in the 1990s, while 10 per cent had only up to two years activity at the market.

Determinants of IT firms' establishment

To create an effective policy of attracting investments, it is useful to know what triggers the decision to establish a firm. The most important reason for setting up a firm in Kraków, with the highest average mark (3.99), was easy access to clients (on a 5-point scale, where 1 means not important at all, and 5 very important). Over 40 per cent of the firms' representatives ranked this factor as the most important. The second most important factor was access to qualified workers (average mark 3.36), and the third, attractiveness of the city as a space of living (average mark 2.95). The least important were family and friends in Kraków (average mark 2.51). Analyzing the data concerning the factors for choosing Kraków as a location (Table 1), we can see that the most important are those connected with making business, and family relations and quality of life are less important (but also appreciated by firm representatives).

The role of factors generating benefits for IT firms

The most popular source of benefits for representatives of IT firms in Kraków were their former university colleagues (declared by over 88 per cent of them). The average mark for this source was 2.67 (on a 5-point scale, where 1 means no benefits, and 5 – very high benefits). Over 80 per cent of the respondents declared they kept in touch with other IT firms in the city and in the country. The highest average importance mark

Table 1 Marks given to determinants of firms' establishment (in %)*

Type of factor	Percentage of answers choosing the following marks					Average mark
	1	2	3	4	5	
Easy access to clients	8.60	4.50	10.80	29.30	44.10	3.99
Access to qualified workers	12.60	13.10	20.30	28.80	22.10	3.36
Attractiveness of the city as a space of living	18.00	18.50	21.20	26.60	11.70	2.95
Family or friends in Kraków	33.80	18.00	15.30	18.00	10.40	2.51

* On a 5-point scale (where 1 means no benefits, and 5 – very high benefits) and average marks.

Source: own calculation based on questionnaire research.

was given to contacts with other IT firms in the city (2.72 on a 5-point scale, where 1 means no benefits, and 5 – very high benefits). Over 20 per cent of respondents gave this factor a 4 or a 5. Almost the same rank was given to other firms in the country (average mark 2.7). The lowest number of firm representatives (almost 66 per cent) declared contacts with R & D institutions. At the same time, the average mark of advantages derived from such contacts was only 2.35 on the 5-point scale.

Human capital is the most valuable for creative firms, which is confirmed by the analysis of declarations of Kraków's IT firm representatives concerning internal factors generating profits for them. The average mark for this asset was 4.2 (on a 5-point scale where 1 means no benefits, and 5 – very high benefits), and almost 50 per cent

gave the highest rank to the role of employees. The second most important asset, with the average mark of 4.0, were business contacts. Almost 40 per cent of IT firm representatives ranked them as the most important.

Assets which represent the material aspects of a firm's property were judged as curiously unimportant. The value of their own computer programs got the mark 2.9 on a 5-point scale, with only just below 20 per cent of highest marks received. Tangible assets, which received only 2.4 points on average, was perceived as even less important. Only just below 10 per cent gave it the highest rank. These results confirm the dynamic market situation in IT firms, where the ability to discover new combinations and solutions is much more important than using those already in existence.

Table 2 Marks given to the role of the following institutional and personal factors which generate benefits for firms (in %)*

Type of factor	Percentage of firms with contact with the following sources of benefits	Percentage of answers choosing the following marks					Average mark
		1	2	3	4	5	
Other IT firms in the city	87.1	9.5	34.4	33.3	16.9	4.2	2.72
Other firms in the country	82.9	12.6	24.8	22.1	15.3	5.4	2.7
Universities	73.6	17.6	28.9	27.0	20.8	3.8	2.64
Former university colleagues	88.3	17.1	23.0	21.6	18.9	5.0	2.67
R & D institutions	65.8	18.9	15.8	17.1	9.9	1.4	2.35

* On a 5-point scale (where 1 means no benefits, and 5 – very high benefits) and average marks.

Source: own calculation based on questionnaire research.

Table 3 Marks given to assets generating benefits for firms and average marks (in %)*

Type of factor	Percentage of answers choosing the following marks					Average mark
	1	2	3	4	5	
Employees	4.5	4.1	7.2	33.3	48.2	4.2
Business contacts	5.4	4.5	14.0	33.8	38.7	4.0
Own computer programs	26.1	12.6	12.6	22.5	18.5	2.94
Durable properties	2.25	19.8	25.2	22.5	8.6	2.44

* On a 5-point scale, where 1 means very low impact, and 5 – very high.

Source: own calculation based on questionnaire research.

Level of cooperation and the relation among cooperation and the economic situation of IT firms

Over one fourth of all the Kraków’s IT firm representatives interviewed described cooperation among them as intensive or very intensive (Figure 1). Only 10 per cent of the research group did not see such cooperation. The opinions of firm representatives concerning the level of cooperation are mainly influenced by their individual experiences in this matter. As part of the research, the representatives were asked to give marks to their economic situation compared to the previous year (on a 5-point scale, where

1 means much better, 2 – better, 3 – with no changes, 4 – worse, and 5 – much worse). Among those who do not see such cooperation at all or to a small degree, the results concerning their economic situation was 2.22, and among those who describe it as not very intensive it reached 2.31. The economic situation was rated 2.29 by those who observe intensive or very intensive cooperation, so it was higher than in the group who only perceive cooperation as minimal, but lower than in the group who describe it as not very intensive. Also, the correlation indicator does not confirm a relation between economic situation and the observed level of cooperation.

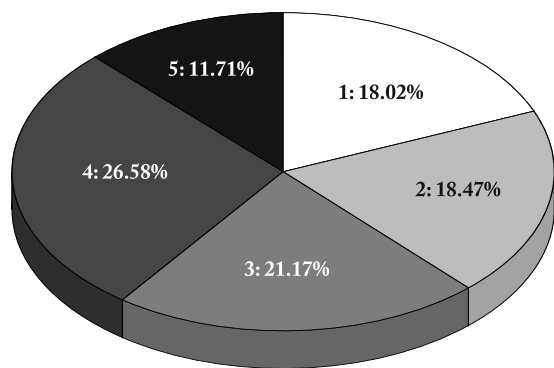


Figure 1 Opinions of IT firm representatives concerning the intensity of cooperation among this type of firm in Kraków*

* Where 1 means lack of cooperation, 2 – occasional cooperation, 3 – not very intensive, 4 – intensive, 5 – very intensive cooperation.

Source: own calculation based on questionnaire research.

Role of problems for the functioning of IT firms

The representatives did not consider lack of qualified workers as a problem for their firm (Table 3). This factor received an average mark of 2.65 (on a 5-point scale, where 1 means not important at all, and 5 – very important). More than one fourth of them think that it is not important at all. This is a very good signal for other firms interested in relocating or starting their business activity in Kraków, and it shows that there is sufficient supply of qualified IT specialists in the region. Also, unstable exchange currency rates are not an important problem for firm development (average mark 2.41 on this scale). This is probably related to the devaluation of the Polish currency due to the global financial crisis, which helped domestic exporters.

Table 4 Marks given by IT firm representatives to different kinds of problems in the functioning of their firms and average marks (in %)*

Type of problem	Percentage of answers choosing the following marks					Average mark
	1	2	3	4	5	
Lower demand for products and services	5.9	11.7	24.3	30.2	13.5	3.39
Tax rates and social insurance fees	8.1	12.6	26.1	26.1	23.9	3.47
Lack of qualified workers	25.7	22.5	20.7	17.6	11.3	2.65
Unstable exchange currency rate	30.6	22.5	21.6	16.2	5.4	2.41

* Where 1 means not important at all, and 5 – very important.

Source: own calculation based on questionnaire research.

The most important problem for creative firms in Kraków are tax rates and social insurance fees: almost one fourth of the researched group ranked it as the most important, and the average mark was 3.47. A relatively great importance was also attributed to lower demand for products and services (average mark 3.39) which is also related to the poorer economic situation.

Conclusion

To prepare an effective industrial policy, it is important to know the factors which contribute to the competitiveness position of creative firms and of barriers to their development. Creative industries that improve their economic position and increase the number of employees are becoming increasingly important for such policy. The representatives in our research stress the role of business factors (like easy access to clients and access to qualified workers) rather than family relations and quality of life in a given place. The greatest role of institutional and personal factors is confirmed by the respondents' positive assessment of the cluster and relations which take place there and which generate profits for firms. The non-material character of creative firms' assets is evidenced by the fact that they appreciate employees and business contacts much more than their own computer programs and tangible assets. The research confirmed that Kraków offers IT firms easy access to qualified workers (this barrier to development was not considered very great). The recommendation for policy makers is to maintain at least the current number of computer science students and to support cluster initiatives which integrate actors operating in the IT sector. The most important problem for creative firms were tax rates and social insurance fees.

References

- Amin, A., and Roberts, J., eds. (2008). *Community, Economic Creativity and Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Belussi, F., and Staber, U. (2010). *Managing Networks of Creativity*. London: Routledge.
- Boix, R., Lazzeretti, L., Capone, F., De Proporis, L., and Sánchez, D. (2013). "The geography of creative industries in Europe, comparing France, Great Britain, Italy and Spain", in L. Lazzeretti, ed., *Creative Industries and Innovation in Europe*. London and New York: Routledge.
- DCMS (2001). *Creative Industries Mapping Document 2001*. London: DCMS.
- ECORYS (2009). *Analiza potrzeb i rozwoju przemysłów kreatywnych*. Warszawa, November.
- Gertler, M. (2008). "Buzz without being there? Communities of practice in context", in A. Amin and J. Roberts (eds.), *Community, Economic Creativity and Organization*. Oxford: Oxford University Press, pp. 203–226.
- Grabher, G., and Ibert, O. (2006). "Bad company? The ambiguity of personal knowledge networks", *Journal of Economic Geography*, 6(3): 251-71.
- Jeannerat, H., and Crevoisier, O. (2013). "Cultural activities in territorial development", in L. Lazzeretti (ed.), *Creative Industries and Innovation in Europe*. London and New York: Routledge.
- Landry, C., and Bianchini, F. (1995). *The Creative City*. London: Demos.
- Lazzeretti L., Boix R., and Capone, F. (2013). "Why do creative industries cluster?", in L. Lazzeretti, ed., *Creative Industries and Innovation in Europe*. London and New York: Routledge.
- Lazzeretti, L., and Cinti, T. (2013). "From cultural cluster to creative cluster", in L. Lazzeretti, ed., *Creative Industries and Innovation in Europe*. London and New York: Routledge.
- Lave, J., and Wenger, E. (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lesser, E., and Everest, K. (2001). "Using communities of practice to manage intellectual capital", *Ivey Business Journal*, 65(4): 37–41.
- Mamica, Ł. (2014). "Added value of design as a factor of firms' competitiveness in times of crises", in Ł. Mamica and P. Tridico, eds., *Economic Policy and the Financial Crisis*. London and New York: Routledge.
- Polanyi, M. (1967). *The Tacit Dimension*. New York: Doubleday.
- Throsby, D. (2001). *Economics and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Throsby, D. (2010). *The Economics of Cultural Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, A. J. (2006). "Creative cities: Conceptual issues and policy questions", *Journal of Urban Affairs*, 28(1): 1–17.
- Scott, A. J. (2010). "Cultural economy and the creative field of the city", *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, 92(2): 115–30.

Staber, U. (2004). "Networking beyond organizational boundaries: The case of project organizations", *Creativity and Innovation Management*, 13(1): 30–40.

UNCTAD (2008). *Creative Economy. Report 2008*. Geneva and New York: UNDO and UNCTAD.

Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Determinanty konkurencyjności w sektorze technologii informacyjnych w krakowskim klastrze, stanowiących składową przemysłów kreatywnych

Wartość kluczowych zasobów firm w warunkach globalnej gospodarki odgrywa zasadniczą rolę w ich rozwoju. W przemysłach kreatywnych zasoby te mają głównie niematerialny charakter. W artykule zaprezentowano wyniki badań 223 firm sektora technologii informacyjnych w Krakowie. Badania te przeprowadzono przy wykorzystaniu kwestionariuszy, a ich celem było określenie znaczenia zasobów determinujących decyzje o zakładaniu firm w tym mieście. Innym zamierzeniem było zbadanie roli poszczególnych czynników, które w opinii menedżerów determinują poziom konkurencyjności zarządzanych przez nich firm. Kraków jest miastem charakteryzującym się wysokim poziomem rozwoju firm sektora technologii informacyjnych. To tam między innymi zlokalizowane są centra badawcze takich firm, jak: IBM, Google, Motorola, ABB. W badaniach uwzględniono również kwestie dotyczące znaczenia otoczenia instytucjonalnego oraz rolę współpracy przedsiębiorstw z uniwersytetami, jednostkami B+R, innymi przedsiębiorstwami z branży technologii informacyjnych, jak i znaczenie bezpośrednich relacji osobowych. Szczególna uwaga została poświęcona kwestiom dotyczącym instytucjonalnych aspektów stymulowania innowacyjności i transferu wiedzy.

Słowa kluczowe: przemysły kreatywne, konkurencyjność, sektor technologii informacyjnych.

Dawid Sześciło

Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych

Idea koprodukcji odzwierciedla postulaty koncepcji współzarządzania w dziedzinie organizacji systemu usług publicznych. Niniejszy artykuł przedstawia genezę koncepcji koprodukcji usług publicznych oraz ilustruje na podstawie przeglądu międzynarodowej literatury aktualny stan debaty na temat korzyści wynikających z zastosowania tego modelu usług publicznych, czynników stymulujących jego rozwój oraz ograniczeń, wyzwań i potencjalnych zagrożeń związanych z jego upowszechnianiem. W podsumowaniu autor podejmuje próbę skonstruowania kompleksowej definicji koprodukcji, zwracając szczególną uwagę na elementy odróżniające ją od dwóch głównych modeli zarządzania usługami publicznymi – etatystycznego i rynkowego.

Słowa kluczowe: współzarządzanie, nowe zarządzanie publiczne, koprodukcja, usługi publiczne.

1. Wprowadzenie

W klasycznym, etatystycznym modelu państwa dobrobytu państwo i jego agendy odpowiadały za realizację wszystkich funkcji składających się na proces zapewnienia usług publicznych. W pewnym zakresie państwo było ociążane przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego: stowarzyszenia i inne organizacje społeczne, kościoły czy związki zawodowe. Świadczyły one usługi państwa dobrobytu na zasadach niekomercyjnych i nierynkowych. Upaństwowione i nierynkowe *welfare state* w krajach Zachodu miało się dobrze przez dwie pierwsze dekady po II wojnie światowej. Lata siedemdziesiąte przyniosły jednak wraz z globalnym załamaniem gospodarczym rozczarowanie efektywnością i sprawnością państwowej biurokracji w zarządzaniu systemem usług publicznych. Powszechne stało się przekonanie o potrzebie radykalnej przebudowy *welfare state*. Zbiegło się ono ze wzbierającą falą neoliberalizmu, który zaoferował proste i nośne odpowiedzi na pytania o źródła kryzysu państwa opiekuńczego i drogi wyjścia z niego. Gdy neoliberalna wizja zarządzania publicznego (nowe zarządzanie publiczne – NPM) stała się programem reform o globalnym oddziaływaniu,

okazało się, że klasyczne państwo dobrobytu musiało się poddać zjawisku, które Hemerijck nazwał „instytucjonalną rekalkibracją” (Hemerijck 2013, s. 108–109).

Neoliberalna wizja systemu usług publicznych zdobyła pozycję dominującego paradygmatu, obiecując bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych obywateli poprzez urynkowanie, komercjalizację i częściową prywatyzację systemu usług publicznych (Sześciło 2014). Jakkolwiek rynkowy model systemu usług publicznych zachowuje wciąż wpływowy charakter w praktyce zarządzania publicznego, w dyskursie teoretycznym nasilają się próby wypracowania modeli alternatywnych, odpowiadających zwłaszcza na coraz lepiej rozpoznane ułomności i zagrożenia związane z podejściem rynkowym. Współzarządzanie jako postrynkowy paradygmat zarządzania publicznego oferuje koncepcję obywatelskiej koprodukcji (współwytwarzania) usług publicznych jako co najmniej uzupełnienie repertuaru dostępnych metod i form realizacji zadań administracji dobrobytu. Niniejszy artykuł ilustruje główne założenia teoretyczne idei koprodukcji oraz główne korzyści z nią związane. W podsumowaniu podejmuję próbę wypracowania kompleksowej definicji koprodukcji, zwracając szczególną uwagę na elementy odróżniające ją od dwóch głównych modeli zarządzania usługami publicznymi – etatystycznego i rynkowego.

2. Próby zdefiniowania koprodukcji. Przegląd literatury

Z ideą koprodukcji stykamy się w naszym życiu bardzo często, choć z reguły nieświadomie. Współczesne systemy społeczne są zbudowane w taki sposób, że każdy z nas jest koproducentem pewnych usług publicznych w najszerszym możliwym rozumieniu tego słowa. Jeżeli bowiem edukacja jest usługą publiczną, to współtworzymy ją już od najmłodszych lat naszego życia, chodząc do szkoły i ucząc się. Jesteśmy dla systemu edukacyjnego nie tylko twórczym, ale i twórcą. Ostateczny produkt tego systemu w postaci określonego poziomu edukacji publicznej jest wspólnym dziełem państwa, nauczycieli, rodziców i uczniów, nie wspominając o wszystkich innych osobach, które dokładają swoją cegiełkę do funkcjonowania szkolnictwa. Bez nas, jako uczniów, ten produkt nigdy nie osiągnie pożądanego poziomu (Flynn 2012, s. 161).

Idea koprodukcji jako kompleksowego modelu usług publicznych zaczęła się krystalizować głównie za sprawą grupy badaczy z Uniwersytetu Indiana skupionych wokół Elinor Ostrom. Dowiedli oni, że zaangażowanie samych beneficjentów usług publicznych w proces ich produkcji przyczynia się do bardziej efektywnej produkcji dóbr publicznych, a co za tym idzie, administracja winna stymulować obywatelską partycypację i budować publiczno-społeczne partnerstwa w systemie usług publicznych (Ostrom 1996).

W ciągu ostatnich kilkunastu lat badacze ze sfery zarządzania publicznego znacząco przyczynili się do konceptualizacji idei koprodukcji usług publicznych. Wedle jednego z głównych teoretyków koprodukcji, Johna Alforda, pod pojęciem tym kryją się

wszelkie aktywne zachowania podmiotów nie należących do aparatu administracji publicznej, które są podejmowane wspólnie z instytucjami publicznymi albo przynajmniej są przez te instytucje stymulowane, są przynajmniej częściowo dobrowolne i prowadzą w sposób zamierzony, choć także nieplanowany, do wytworzenia wartości publicznej (Alford 2009, s. 23).

Koprodukcja opiera się zatem na poszukiwaniu synergii między działaniami administracji i obywateli (Pestoff 2012a, s. 1103).

Z kolei Pestoff, Osborne i Brandsen rozróżniają trzy pojęcia:

- współrządzenie (*co-governance*) – udział trzeciego sektora w planowaniu i zapewnieniu usług publicznych;
- współzarządzanie (*co-management*) – współpraca trzeciego sektora z administracją publiczną przy wytwarzaniu usług publicznych;
- koprodukcja (*co-production*) – wytwarzanie przez samych obywateli usług publicznych przynajmniej w pewnym zakresie lub zapewnianie przez nich usług w sposób niezależny od państwa, ale przy zachowaniu publicznego finansowania i publicznoprawnej regulacji (Pestoff, Osborne i Brandsen 2006, s. 592–594).

Dla Joshi i Moore'a nieodzownym elementem koprodukcji jest trwałość współpracy między administracją a obywatelami. Ich zdaniem koprodukcja polega bowiem na „zapewnieniu usług publicznych (obejmujących także regulację) poprzez regularne, długoterminowe zależności między instytucjami publicznymi i zorganizowanymi grupami obywateli, które wymagają istotnego wkładu obu stron” (Joshi, Moore 2004, s. 30–40).

Bovaird i Löffler trafnie identyfikują zmianę, jaka dokonuje się za sprawą koprodukcji. Obywatele w tym modelu nie są już biernymi odbiorcami usług zapewnianych przez administrację. Ich zaangażowanie jest uzasadnione i konieczne, ponieważ warunkuje dostarczenie im usług spełniających ich oczekiwania. Obywatele jako odbiorcy usług w wielu wypadkach mają nad urzędnikami przewagę informacyjną – wiedzą o rzeczach, których administracja nie zauważa. Mają czas, energię i zdolności, które chcą spżytkować dla wspólnego dobra zamiast czekać, aż zostaną obsłużeni przez administrację. Wreszcie, zaangażowani obywatele są najlepszymi piarowcami usług publicznych, czyli pokazują innym, że warto się włączyć (Bovaird, Löffler 2012, s. 1122).

Koprodukcja jest zaprzeczeniem konsumeryzmu, czyli idei rządzącej relacjami państwo-obywatel w sferze usług publicznych w ramach doktryny nowego zarządzania publicznego. Jung w swojej krytyce konsumeryzmu wymienia powody, dla których podejście to nie mogło się sprawdzić w obszarze usług publicznych. Podobnie jak w wypadku innych postulatów NPM, również tutaj bezrefleksyjne przenoszenie wzorców rynkowych do zarządzania publicznego nie mogło

się powieść. Relacja między klientem i dostawcą usług na rynku opiera się na dobrowolności, a celem usługodawców jest maksymalizacja zysku. Tymczasem wiele usług publicznych ma charakter obowiązkowy (choćby edukacja), a ich świadczenie z definicji nie jest działalnością komercyjną (Jung 2010, s. 442). Nie pomoże przyjazna klientowi retoryka, skoro główne założenia systemu usług publicznych są zupełnie inne niż w relacjach rynkowych. Poza tym złudne jest promowanie w odniesieniu do usług publicznych wyboru konsumenckiego opartego na założeniu, że obywatel zawsze wybierze najbardziej korzystne dla siebie rozwiązanie. Lekceważymy w ten sposób problem ograniczonego dostępu do informacji o jakości usług czy zróżnicowania zdolności konsumentów do dokonywania racjonalnych wyborów, tak bardzo zależnych od społeczno-kulturowego kapitału (Jung 2010, s. 442–443).

3. Korzyści z koprodukcji. Jak je stymulować?

Nie ulega wątpliwości, że najbardziej ogólnym celem koprodukcji jest lepsze wykorzystywanie przez administrację i obywateli swoich zasobów w celu podniesienia wydajności i efektywności świadczenia usług publicznych (Bovaird, Löffler 2012, s. 1121). Intuicyjnie sięgamy po argument, że dzięki koprodukcji można wytworzyć więcej dóbr publicznych przy niezmiennych wydatkach publicznych, a to dzięki zaangażowaniu zasobów samych odbiorców usług publicznych.

Równocześnie wpływ koprodukcji na koszt zapewnienia usług publicznych jest jednym z bardziej zawiłych aspektów tej idei. Przejęcie przez obywateli przynajmniej części zadań związanych z produkcją usług powinno prowadzić bezpośrednio do ograniczenia wydatków publicznych albo zwiększenia ilości usług zapewnianych w ramach stałego budżetu. Źródłem oszczędności może być zwłaszcza rezygnacja z części personelu pracującego w sektorze usług publicznych. Tak czy owak produktywność systemu usług publicznych powinna wzrosnąć. Efekt wydajnościowy ma jednak swoje ograniczenia. Nie wszędzie można zastąpić profesjonalnych pracowników obywatelami, ponieważ świadczenie niektórych usług wymaga szczególnych kwalifikacji. Co

jeszcze ważniejsze, redukcja kosztów ponoszonych z publicznego budżetu nie oznacza, że koszty te rozplywają się w czasoprzestrzeni. Są po prostu przenoszone na obywateli (Pestoff 2006, s. 507).

W dyskusji na temat korzyści płynących z koprodukcji pojawiają się jednak także argumenty wykraczające poza kwestie efektywnościowe. Needham widzi w koprodukcji szansę na odbudowę solidarnościowych postaw społecznych (Needham 2008, s. 12). Boyle przytacza opowieść nowojorskiej urbanistki Jane Jacobs sprzed czterdziestu lat, która na co dzień obserwowała działalność właścicieli osiedlowego sklepu. Oprócz prowadzenia sklepu pilnowali oni też dzieci przechodzących nieopodal przez ulicę, komuś pożyczili parasol, a komuś innemu jednego dolara, przyjęli na przechowanie paczkę adresowaną do nieobecnych sąsiadów, pouczyli nastolatków, którzy usiłowali kupić papierosy itd. (Boyle 2007, s. 4). Ta pozornie banalna i pozbawiona waloru naukowego obserwacja dowodzi jednak, że zaangażowanie w koprodukcję nie jest motywowane wyłącznie chłodną kalkulacją nakładów i korzyści materialnych, ale ma też głęboki wymiar moralny i psychologiczny. Umożliwia nam realizację potrzeby działania na rzecz innych czy dobra wspólnego.

Jednym z głównych problemów poruszanych dziś w dyskursie teoretycznym poświęconym koprodukcji jest poszukiwanie metod stymulowania obywatelskiego zaangażowania we współwytwarzanie usług publicznych. Powszechnie przyjmuje się, że naszą gotowość do udziału w koprodukcji determinuje korzyść, jaką możemy z niej wynieść. Jak precyzują Verschuere, Brandsen i Pestoff, korzyść ta może przybierać formę pieniężną, np. bon na towar czy usługę jako wynagrodzenie za pracę wolontaryjną, lub niematerialną, np. większe poczucie bezpieczeństwa jako swoista nagroda za udział w sąsiedzkich patrolach. Wspomniani badacze podkreślają jednak, że motywatorem do angażowania się w koprodukcję mogą też być wartości takie jak altruizm czy potrzeba przynależności do danej wspólnoty (Verschuere, Brandsen, Pestoff 2012, s. 1086–1087).

W takim podejściu wyraża się myśl, że udział w koprodukcji jest przede wszystkim uprawnieniem obywatelskim, ewentualnie miękkim, niezabezpieczonym przymusem państwowym, obowiązkiem. Samodzielnie ważymy, czy się

zaangażować, biorąc pod uwagę potencjalne korzyści i realizację własnych potrzeb. Jeżeli nie spożytkujemy możliwości włączenia się w koprodukcję, tracimy szansę na osiągnięcie tych korzyści, ale nie grożą nam z tego tytułu żadne sankcje administracyjne czy karne. Z pokusą, by koprodukcję stymulować poprzez sankcje, rozprawia się Alford, przytaczając przykład australijskiego programu adresowanego do osób bezrobotnych, który opierał się na mechanizmie znanym również w polskiej polityce rynku pracy. Osoby zarejestrowane jako bezrobotne mogły korzystać z państwowego wsparcia w postaci zasiłków czy innych form pomocy tylko wtedy, gdy wykazywały wystarczające starania o uzyskanie zatrudnienia. Niezaliczenie „testu aktywności” skutkowało utratą wszelkich świadczeń. Wedle przeprowadzonych po pewnym czasie badań ewaluacyjnych, mechanizm ten nie miał wpływu na zachowania osób bezrobotnych, w szczególności nie zmotywował ich do większej aktywności. Obserwowano za to przypadki ilustrujące *moral hazard*, np. osoby bezrobotne pozyskiwały od potencjalnych pracodawców fikcyjne zaświadczenia dokumentujące ich starania o uzyskanie zatrudnienia (Alford 2002, s. 41–42). Bezrobotni podejmowali w ten sposób grę z systemem, który – jak mieli prawo sądzić – czyhał tylko, by odebrać im świadczenia.

W pewnych warunkach inteligentne, uzupełniające wykorzystanie sankcji czy *quasi*-sankcji może dać rezultat w postaci zwiększenia koprodukcji. Sankcja ta powinna się wyrażać zwłaszcza w postaci utraconych korzyści, a nie kary administracyjnej czy – tym bardziej – kary w rozumieniu prawnokarnym. Przykładowo, mieszkańcy, którzy nie segregują odpadów, powinni w związku z tym uiszczać wyższe opłaty za odbiór odpadów, ale unikać należy nakładania na nich dodatkowo kar, czyli wymuszania koprodukcji przez represję.

Strategia koprodukcji oparta w zasadniczej części na sankcjach wydaje się krótkowzroczna, obarczona licznymi efektami ubocznymi i sprzeczna z samą istotą koprodukcji. Dlatego też koprodukcja powinna zasadzać się na dobrowolności, ewentualnie dopuszczać przymus wewnętrzny wynikający z wolontariackiego etosu, a nie regulacji prawnej (Petukienė 2010, s. 139).

Naturalnym obszarem ekspansji dla koprodukcji wydają się społeczności lokalne (Ryan 2012,

s. 317). Samorząd lokalny (głównie gminny) jest dziś odpowiedzialny za zapewnienie zdecydowanej większości usług publicznych. W polskiej tradycji dodatkowo silny jest nurt upatrujący w gminie nie tyle formę sprawowania władzy czy organ administracji terenowej, ile, jak to określał Krzeczkowski, „samoistną instytucję społeczną” (Krzeczkowski 1938, s. 6). Gmina w tym ujęciu jest wspólnotą mieszkańców określonego terytorium, która wytworzyła się na drodze naturalnej, niewymuszonej ewolucji jako formuła zaspokajania zbiorowych potrzeb, a nie instytucja władzy. Jak powiada przywołany klasyk,

(...) gmina spełnia funkcje o charakterze gospodarczym. Powstają one jako zaspokojenie elementarnych potrzeb współobywateli, służyć się starają interesom jednostek i cel swój osiągają przez pełne, całkowite i powszechne ich zaspokojenie. Zaspokojenie potrzeb zbiorowości dokonywa się przez zaspokojenie potrzeb wszystkich jednostek, składających daną zbiorowość – gmina w tym sposobie działania występuje jako współrzędna obywatelowi instytucja działająca zgoła odwrotnymi środkami niż państwo dla osiągnięcia swych celów lokalnych. Główną metodą działalności gminy jest dobrovolność stosowanych środków (Krzeczkowski 1938, s. 14).

Przyjmując tę optykę, można powiedzieć, że koprodukcja to powrót do źródeł gminy jako wspólnoty mieszkańców zaspokajających potrzeby zbiorowe, a nie instytucji władzy. Jasne, że ze względu na rozległy zakres zadań gminy, ich często specjalistyczny charakter, nie ma powrotu do idei gminy jako komuny, w której nie występują: hierarchia, aparat administracyjny czy stosunki władzy. Rozszerzając obszar koprodukcji, odświeżamy jednak naturalistyczną wizję samorządu lokalnego. Na swój sposób historia samorządu zatacza koło – przez koprodukcję wracamy do pierwotnej idei gminy. Pamiętajmy, że ustawa o samorządzie gminnym deklaruje, iż gmina jest wspólnotą mieszkańców określonego terytorium. Z punktu widzenia tzw. przeciętnego obywatela ta formuła niewiele jednak znaczy, ponieważ postrzega on gminę jako instytucję administracyjną, powołaną do obsługi obywatela. Powielane w Polsce lokalnej reformy w duchu nowego zarządzania publicznego tylko tę percepcję gminy umocniły. Koprodukcja stwarza

szansę, by ustawowa definicja gminy znalazła społeczny oddźwięk.

Zarazem bez aktywnego zaangażowania władzy centralnej koprodukcja nie stanie się we wspólnotach lokalnych istotną alternatywą dla etatystycznego i rynkowego modelu państwa dobrobytu. Koprodukcja zasługuje na pakiet stymulacyjny, jaki otrzymywały i otrzymują od państwa dwa główne modele usług publicznych. Elementem tego pakietu powinny być regulacje prawne, instrumenty finansowe oraz *know-how*. Prawo należy potraktować jako narzędzie upowszechnienia konkretnych form koprodukcji oraz jako zabezpieczenie przed najpoważniejszymi nieprawidłowościami w ich stosowaniu. Pamiętajmy, że niezależnie od głoszonego w ostatnich dekadach odejścia od prawnego paradygmatu funkcjonowania administracji, zasada legalizmu determinuje reformowanie administracji poprzez prawo (Ongaro 2009, s. 233). Formuła regulacji koprodukcji nie może jednak prowadzić do narzucenia obligatoryjnego i zuniformizowanego modelu koprodukcji. Ustawa powinna wskazywać kierunek, wyznaczać ramy i chronić koprodukcję przed deformacjami, pozostawiając społecznościom lokalnym możliwie najszerszy zakres swobody w dostosowywaniu regulacji ogólnej do specyfiki lokalnej i stwarzając pole dla innowacji.

Prawo traktuję nie tylko jako instrument regulacji, lecz także jako najbardziej efektywną metodę dotarcia do adresatów z podstawową informacją na temat poszczególnych instrumentów koprodukcji. Apologeci nowego zarządzania publicznego wychodzili z założenia, że do wyzwolenia zmiany wystarczy upowszechnienie dobrych praktyk czy promowanie najlepszych rozwiązań poprzez *soft law*, tj. rozmaite formalnie niewiążące wytyczne, rekomendacje czy kodeksy dobrych praktyk. Programowy odwrót od sterowania zmianami z wykorzystaniem instrumentów prawnych nie mógł się powieść, ponieważ prawo jest, i zapewne jeszcze długo będzie, filarem europejskiej kultury administracyjnej. Pozostanie głównym instrumentem kształtowania zachowań podmiotów realizujących zadania publiczne tak długo, jak długo będą oni rozliczani w pierwszej kolejności z legalności swoich działań. Nie sądzę, by w tej materii cokolwiek się miało zmienić,

niezależnie od nieustannie głoszonych hasel o potrzebie rozliczania administracji z efektów, a nie z formalnej poprawności działań. Zarazem prawo kształtujące ramy systemu zarządzania publicznego musi ewoluować. Zmiana polega na odejściu od detalicznej, ustawowej regulacji działania wszystkich podmiotów zarządzania publicznego w kierunku regulacji ramowych, wyrażających cele oraz wyznaczających minimalny standard. Więcej tu norm zadaniowych niż proceduralnych – językiem norm prawnych opisujemy stan pożądany, ale nie narzucamy szczegółowego przepisu na jego osiągnięcie.

Ucieczka od prawnej regulacji utrudniałaby systemowy zwrot w stronę koprodukcji również dlatego, że prawo może się okazać najskuteczniejszym nośnikiem informacji o konkretnych instrumentach koprodukcji. W Polsce, w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (zwłaszcza w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet „Dobre Rządzenie”), przeżywamy w ostatnich latach zalew modeli, zbiorów dobrych praktyk czy podręczników oferujących receptę na reformowanie administracji. Można tę inflację pomysłów oceniać pozytywnie, zgodnie z hasłem: „Niech wyrasta tysiąc kwiatów...”. Mniej optymistyczna perspektywa nakazuje jednak widzieć to zjawisko jako doskonałą receptę na chaos, z którego raczej nie wyłoni się żaden nowy porządek, jeżeli zabraknie przełożenia przynajmniej niektórych propozycji na prawo. Trudno zakładać, że przy tak potężnej produkcji koncepcji modernizacji administracji uda się – całkowicie oddolnie i bez wskazywania drogi ustawą – nadać zmianom spójny kierunek. Prawo jawi się jako najpewniejsza formuła wyjścia z chaosu.

Stymulowanie koprodukcji poprzez prawo jednak nie wystarczy. Od władzy centralnej należy oczekiwać także zachęt finansowych oraz wsparcia wdrożeniowego. W ramach wyodrębnionego funduszu samorządy lokalne mogłyby, przykładowo, ubiegać się o zwrot z budżetu państwa części wydatków ponoszonych na świadczenie usług publicznych w formule koprodukcji. Ważne jest także zapewnienie społecznościom lokalnym doradztwa przy wdrażaniu instrumentów koprodukcji.

4. Wyzwania i ograniczenia

Naiwnością byłoby traktowanie koprodukcji jako modelu dostarczającego wyłącznie korzyści, zarówno obywatelom, jak i administracji. Jakkolwiek sfera problemów czy skutków ubocznych związanych z koprodukcją jest jeszcze słabo zdiagnozowana, pewne wątpliwości zostały już wyartykułowane. Wyzwaniem numer jeden dla koprodukcji jest uniknięcie eskalacji społecznych nierówności. Ilustracji skutków społecznych koprodukcji może dostarczyć edukacja. Zamożniejsi rodzice są w stanie sfinansować swoim dzieciom dodatkowe korepetycje, co można potraktować jako formę koprodukcji edukacji, prowadzącą z dużą dozą prawdopodobieństwa do zwiększenia różnic w poziomie wykształcenia między bogatszymi i biedniejszymi (Andrews, Boyne, Enticott 2006, s. 276). Poza tym udział w koprodukcji wymaga od uczestników określonego poziomu kapitału społecznego i intelektualnego, a w niektórych wypadkach także twardych zasobów finansowych czy rzeczowych. Koprodukcja ma sens i przynosi korzyści wówczas, gdy każdy z uczestników tego procesu może zapewnić na jego rzecz określony wkład.

Może się okazać, że wdrażanie koprodukcji bez strategii przeciwdziałania tym problemom spowoduje swoisty efekt mnożnikowy rozwarstwienia społecznego. Zamożni staną się jeszcze zamożniejsi, ponieważ będą mieli większe możliwości udziału w koprodukcji, a co za tym idzie, będą w stanie wyprodukować dla siebie więcej usług lepszej jakości. Posiadane przez nich zasoby łatwiej przyciągną zasoby publiczne. Może się okazać, że lokalna administracja skieruje szerszy strumień pieniędzy do bogatszych dzielnic miasta, gdzie za sprawą współfinansowania przez zasobniejszych mieszkańców będzie można zrealizować więcej inwestycji (czytaj: zwiększyć wydajność administracji) niż tam, gdzie na wkład samych zainteresowanych liczyć nie można. Efektem może być zatem drastyczne pogłębienie różnic w jakości życia zbiorowego oraz otwarcie nowego obszaru wykluczenia społecznego – wykluczenia z udziału w tworzeniu usług publicznych, spowodowanego brakiem kapitału niezbędnego do partycypacji, a nie suwerenną, niewymuszoną „deklaracją niezaangażowania”.

Czy zatem koprodukcja to przepis na społeczną katastrofę i kolejny neoliberalny wilk w owczej skórce? Wśród badaczy i promotorów koprodukcji ten problem jest dostrzegany, ale raczej na marginesie i bez formułowania kompleksowych rozwiązań. To jeden z najbardziej niedopracowanych elementów tego modelu. W dodatku brakujące danych empirycznych obrazujących społeczne skutki koprodukcji. Spróbujmy jednak zmierzyć się z problemem, opierając się na dwóch założeniach wyjściowych. Po pierwsze, przeciwdziałanie wykluczeniu powinno być centralnym i horyzontalnym elementem strategii koprodukcji. Po drugie, konkretne mechanizmy zapobiegania wykluczeniu należy dopasować do poszczególnych instrumentów koprodukcji.

Wdrażaniu każdej z form koprodukcji musi zatem towarzyszyć refleksja na temat jej społecznych skutków oraz zagrożeń związanych z wykluczeniem. Największa odpowiedzialność spoczywa na administracji, która nie może ulec pokusie współpracy wyłącznie z silnymi czy gotowymi do działania. Niezbędne ze strony władzy lokalnej są zwłaszcza działania na rzecz tzw. *empowerment* grup wykluczonych, czyli budowania ich zdolności do udziału w koprodukcji. Nie można oczekiwać, że osoby czy grupy dotychczas niezaangażowane w działalność społeczną albo z jakichś przyczyn nastawione do niej nieufnie pozytywnie zareagują na ofertę włączenia się w koprodukcję usług publicznych, wymagającą od nich znaczącej i trwałej aktywności. Partycypacja nie jest też sama w sobie antidotum na strukturalne podziały i nierównowagę sił, która jest nieodłącznym elementem kapitalistycznego porządku (Entwistle 2010, s. 176).

Drugim obowiązkiem administracji jest sterowanie koprodukcją, a zwłaszcza strumieniem środków publicznych wydatkowanych w formule koprodukcji, w sposób minimalizujący negatywny efekt społeczny. Trudno tu mówić o uniwersalnych receptach, należy szukać rozwiązań adekwatnych do specyfiki danego instrumentu koprodukcji. Zasadą ogólną powinno być zachowanie równowagi między projektami wymagającymi finansowego zaangażowania obywateli a projektami, w których wkład obywateli polega na pracy społecznej. Ponadto władze lokalne powinny stosować holistyczną perspektywę w zarządzaniu koprodukcją, tzn. dbać o zrównoważony rozwój

inicjatyw koprodukcyjnych, zwracając szczególną uwagę na ich wspieranie w słabiej rozwiniętych dzielnicach.

Wrażliwość administracji na wykluczenie społeczne nie gwarantuje, że w koprodukcję uda się włączyć znaczącą grupę osób zagrożonych tym problemem. W wielu wypadkach proces ten będzie wymagał czasu i uwzględnienia ryzyka przynajmniej częściowego niepowodzenia. To jednak nie może osłabiać determinacji w prowadzeniu działań włączających. Jeżeli władzy lokalnej brakuje zrozumienia wagi tego wyzwania, albo też ta władza świadomie je lekceważy, z dużym prawdopodobieństwem skutki koprodukcji można będzie opisać metaforą o leczeniu dżumy cholera. Koprodukcja, tak jak rynek, musi podlegać regulacji i korektom ze strony administracji. W przeciwnym razie jej beneficjentami będą wyłącznie ci, którzy już na starcie znaleźli się na uprzywilejowanej pozycji ze względu na wyższy kapitał materialny, społeczny czy intelektualny.

Nie trzeba wielkiej wyobraźni, by dostrzec zagrożenie pogłębieniem społecznego wykluczenia poprzez ekspansję koprodukcji. Mniej oczywisty, a być może jeszcze poważniejszy, jest problem wychodzenia z systemu usług publicznych osób, które korzystając z możliwości finansowych, zapewniają sobie usługi publiczne za pośrednictwem rynku.

Optymistyczne spojrzenie na ten proces nakazywałoby stwierdzić, że dopóki zamożniejsza część społeczeństwa z niektórych usług publicznych nie korzysta, ale poprzez podatki i inne daniny łoży na ich świadczenie, system usług publicznych nie może ucierpieć. Co więcej, można nawet cynicznie zauważyć, że dla państwa idealna jest sytuacja, w której ktoś za usługę płaci, ale z niej nie korzysta. Takie myślenie jest jednak krótkowzroczne. W interesie systemu usług publicznych leży utrzymywanie w nim jak największej części społeczeństwa. Im większa jest rzesza beneficjentów systemu usług publicznych, tym większą widzę szansę na jego zachowanie. W krótkiej perspektywie rzeczywiście opłaca się państwu być gapowiczem, tzn. czerpać od obywateli niekorzystających z *welfare state* środki na jego utrzymanie. Na dłuższą metę ryzykujemy jednak rewoltą przeciwko państwu dobrobytu, i to ze strony wpływowych grup społecznych.

Innym, również słabo zbadanym, ryzykiem związanym z koprodukcją jest pokusa nadużycia (*moral hazard*) po stronie władzy. Można sobie wyobrazić, że administracja ideę koprodukcji wykorzysta instrumentalnie do faktycznego zmuszenia obywateli do ponoszenia większej części kosztów zapewniania usług publicznych, finansowanych do tej pory w całości lub w znacznej części z lokalnego budżetu. Przykładowo, samorząd zdecyduje o cofnięciu dotacji na dodatkowe patrole policji, oczekując od obywateli, że ich rolę będą spełniać patrole sąsiedzkie. Inny przykład: lokalne władze rezygnują z zaplanowanej już wymiany oświetlenia ulicznego, domagając się – pod hasłem koprodukcji – finansowego wkładu zainteresowanych mieszkańców w realizację tej inwestycji.

Trudno znaleźć lepsze antidotum na to zagrożenie niż budowanie trwałej współpracy między lokalną administracją i mieszkańcami, opartej na wzajemnym zaufaniu. W takich warunkach ewidentnie nielojalne zachowanie nie będzie z perspektywy władzy opłacalne, bo jego wykrycie spowoduje załamanie relacji administracja–obywatele. Problem zaufania nie tylko ogniskuje jeden z istotniejszych nurtów w dyskusji nad ideą koprodukcji, ale przyprawia też o ból głowy całą rzeszę teoretyków i praktyków zarządzania publicznego. Liczne grono badaczy podkreśla, że zaufanie jest nieodzownym warunkiem skutecznej współpracy, czy to między jednostkami, czy to organizacjami (McQuaid 2010, s. 139; Osborne, McLaughlin, Chew 2010, s. 192). Jest ono postrzegane jako rdzeń procesu koordynacji działań w sieciowym modelu zarządzania (Klijn 2010, s. 305).

5. Podsumowanie. W kierunku kompleksowej definicji koprodukcji

Koprodukcja to partycypacyjny (uspołeczniony) model zapewnienia usług publicznych, alternatywny względem etatystycznego i rynkowego paradygmatu tych usług. Koprodukcja może występować na każdym z etapów procesu zapewnienia usług publicznych – od organizowania i zapewnienia finansowania systemu usług, poprzez ich bezpośrednie świadczenie, na kontroli

ich jakości czy dostępności skończywszy. Oto trzy filary, na których wspiera się idea koprodukcji:

- **Istotna partycypacja.** Najpełniej ideę koprodukcji realizuje taki model partycypacji, w którym obywatel współdecyduje – na równych i partnerskich zasadach – o kształcie systemu usług publicznych, a także przez własną pracę uczestniczy w bezpośrednim świadczeniu usług publicznych.
- **Wymieszanie zasobów publicznych i prywatnych.** W koprodukcji zacierą się sztywny podział na administrację, jako świadczeniodawcę, oraz obywatela, jako odbiorcę i klienta systemu usług publicznych. Koprodukcja oznacza interakcję między administracją i zorganizowanymi grupami obywateli lub, rzadziej, indywidualnymi obywatelami.
- **Brak nastawienia na zysk po stronie uczestników.** Niekomercyjny charakter koprodukcji wyróżnia ten model szczególnie na tle paradygmatu rynkowego. Brak nastawienia na zysk uczestników koprodukcji nie oznacza przy tym, że nie mogą oni wynosić jakichkolwiek korzyści z tego procesu. Korzyść ta nie ma jednak charakteru osobistego przysporzenia majątkowego. Polega na uzyskaniu dostępu do większej ilości usług publicznych albo do usług lepszej jakości czy też na zaspokojeniu potrzeb wewnętrznych, takich jak uznanie wśród członków danej społeczności.

Tak pojętą koprodukcję usług publicznych trudno uznać za model, który może i powinien wyrugować wszelkie inne formy zapewnienia usług publicznych i zyskać status dominującego paradygmatu administracji dobrobytu. Wedle Alforda, koprodukcja przede wszystkim poszerza repertuar rozwiązań, po które można sięgnąć w celu wykonywania zadań publicznych (Alford 2009, s. 10). Nie ograniczamy się już do zapewnienia usług publicznych przez samą administrację, jak w klasycznym modelu administracji świadczącej. Nie traktujemy też urynkwienia i prywatyzacji jako uniwersalnej odpowiedzi na pytanie o to, jak zorganizować system usług publicznych – co głosili wyznawcy nowego zarządzania publicznego. Zamiast, śladem neoliberalistów czy skrajnych etatystów, narzucać *one best way*, kładziemy nacisk na różnorodność wzorców instytucjonalnych, wśród których koprodukcja powinna zyskać należne zainteresowanie (Alford 2009, s. 222).

Bibliografia

- Alford J. (2002). „Why do public sector clients co-produce? Toward a contingency theory”, *Administration & Society*, t. 34, nr 1, s. 32–56.
- Alford J. (2009). *Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to Co-Production*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Andrews R., Boyne G.A., Enticott G. (2006). „Performance failure in the public sector”, *Public Management Review*, t. 8, nr 2, s. 273–296.
- Bason C. (2013). „Designing co-production: Discovering new business models for public services”, online: http://www.mind-lab.dk/assets/842/Designing_co-production_Bason.pdf [dostęp: 1.02.2015].
- Bovaird T., Löffler E. (2012). „From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value”, *Voluntas*, t. 23, nr 4, s. 1119–1138.
- Boyle D. (2007). „The co-production principle and time dollars”, online: <http://timebanks.org/wp-content/uploads/2014/01/Co-ProductionPrinciple.pdf> [dostęp: 1.02.2015].
- Boyle D., Harris M. (2009). „The challenge of co-production. How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services”, online: http://b3cdn.net/nefoundation/312ac8ce93a00d5973_3im6i6t0e.pdf [dostęp: 1.02.2015].
- Clark B.Y., Brudney J.L., Jang S. (2013). „Co-production of government services and the new information technology: Investigating the distributional biases”, *Public Administration Review*, t. 73, nr 5, s. 687–701.
- Entwistle T. (2010). „Partnerships, networks, and alliances in collaborative public service delivery”, w: R.E. Ashworth, G.A. Boyne, T. Entwistle (red.), *Public Service Improvement: Theories and Evidence*. Oxford: Oxford University Press.
- Fledderus J., Brandsen T., Honingh M. (2013). „Restoring trust through the co-production of public services: A theoretical elaboration”, *Public Management Review*, t. 16, nr 3, s. 424–443.
- Flynn N. (2012). *Public Sector Management*. London: Sage.
- Hemerijck A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Joshi A., Moore M. (2004). „Institutionalised co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments”, *The Journal of Development Studies*, t. 40, nr 4, s. 31–49.

Jung T. (2010). „Citizens, co-producers, customers, clients, captives? A critical review of consumerism and public services”, *Public Management Review*, t. 12, nr 3, s. 439–446.

Kaźmierczak T. (2014). „Koprodukcja usług publicznych (konceptcja, badania, rola w świadczeniu usług adresowanych do osób wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia)”, online: http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/EAPN_ekspertryza_TK.pdf [dostęp: 1.02.2015].

Klijn E.H., Edelenbos J., Steijn B. (2010). „Trust in governance networks: Its impacts on outcomes”, *Administration & Society*, t. 42, nr 2, s. 193–221.

Krzeczkowski K. (1938). *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*. Warszawa: Drukarnia Samorządowego Instytutu Wydawniczego.

Löffler E. (2010). „Why co-production is an important topic for local government”, online: http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/coproduction_why_it_is_important.pdf [dostęp: 1.02.2015].

McQuaid R. (2010). „Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors”, online: <http://dspace.stir.ac.uk/handle/1893/16959#VUzOk0LjGYQ> [data dostępu: 1.05.2015].

Needham C. (2008). „Citizens, consumers and co-producers”, *Kurswechsel*, nr 2, s. 7–16.

OECD (2011). *Together for Better Public Services. Partnering with Citizens and Civil Society*. OECD Publishing.

Ongaro E. (2009). *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.

Osborne S.P., McLaughlin K., Chew C. (2010). „Relationship marketing, relational capital and the

governance of public services delivery”, w: S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.

Ostrom E. (1996). „Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development”, *World Development*, t. 24, nr 6, s. 1073–1087.

Pestoff V. (2006). „Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries”, *Public Management Review*, t. 8, nr 4, s. 503–514.

Pestoff V. (2012a). „Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence”, *Voluntas*, t. 23, nr 4, s. 1102–1118.

Pestoff V. (2012b). „Co-production and third sector social services in Europe: Some crucial conceptual issues”, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Abingdon: Routledge.

Pestoff V., Osborne S.P., Brandsen T. (2006). „Patterns of co-production in public services: Some concluding thoughts”, *Public Management Review*, t. 8, s. 591–599.

Petukienė E. (2010). „Coproduction of public services: individual versus collective customer participation”, *Public Policy and Administration*, nr 32, s. 137–147.

Ryan B. (2012). „Co-production: Option or obligation?”, *Australian Journal of Public Administration*, t. 71, nr 3, s. 314–324.

Sześciło D. (2014). *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V. (2012). „Co-production: The state of the art in research and the future agenda”, *Voluntas*, t. 23, nr 4, s. 1083–1101.

Governance as co-production of public services

The idea of co-production is the result of the application of governance theory to the organization of public service delivery. This paper presents the genesis of the concept of co-production of public services, and, on the basis of a review of international literature, it describes the current state of the debate on the benefits of co-production, factors stimulating its development, as well as constraints, challenges and potential risks associated with its dissemination. In summary, the author attempts to construct a comprehensive definition of co-production, paying special attention to the elements distinguishing it from the two dominant paradigms of public service delivery – the statist and the market-based model.

Keywords: co-governance, New Public Governance, co-production, public services.

Michał Mozdzeń

To what extent do some fundamental concepts of New Institutional Economics help explain the governance phenomenon?¹

The paper is an attempt to describe synthetically the relationship between the New Institutional Economics theory and the problem of governance research. The undertaking requires, without doubt, an in-depth research and extensive analysis, taking into account the various concepts developed by New Institutional Economics, and above all used to analyze the phenomenon of governance. Of necessity, the present paper is a far incomplete analysis of the problem, but allows one to present the basic commonalities and differences between the logic of economic analysis and its subject – which in this case is governance. For the purpose of this text, we define governance in accordance with the model of network governance as put forward by Leach et al. (2007)

Keywords: New Institutional Economics, governance, networks, Transaction-cost Economics, principal-agent relationship, political institutions.

Introduction

The problem of governance is described, in particular by political scientists, as one of the approaches to coordination of social action, along with hierarchy and market, or order and exchange (Jessop 2007). It is a manner of social coordination that involves a specific attitude to the problem of social action – it does not identify definitely the relationship of power or economic exchange, but can be simultaneously considered in line with the broader paradigm of social exchange (Homans 1967). In this regard, it is worth looking at opportunities to explain the phenomenon of governance using the models developed for economics. In particular, it seems worthwhile to look at governance through the prism of New

Institutional Economics (NIE), which allows one to treat governance as an institutionally determined model of interdependent activities of individuals, and to reflect on the conditions under which this particular method of coordination can be more successful in comparison to the market or hierarchy. To facilitate the task of linking the two phenomena – NIE and governance – the latter is defined strictly as governance networks, characterized by:

1. Multitude of actors, blurring borders, network interactions between different levels of action, the multiplicity of spaces of activities,
2. Authority which is widely spread and fragmented, materialized in action within the network,
3. Many interactions and contingencies in the political process, which lead to uncertainties in the process of governance and with respect to the results of governing in connection with the problems of dynamics and uncertainty (Leach et. al. 2007).

The text is divided into four parts:

In the first part, New Institutional Economics is compared to the so-called old institutionalism developed since the early-twentieth century.

Michał Mozdzeń – Cracow University of Economics, Department of Public Economy and Administration.

¹ This publication has been prepared with connection to the project “The Consolidation of Public Governance Theories in Public Policy Research. A Critical Perspective”, implemented by the Cracow University of Economics, Faculty of Economics and International Relations, and financed by the National Science Centre on the basis of the decision number DEC-2012/07/B/HS4/00444.

Here the basic constitutive elements of NIE are presented and a definition is proposed.

The second part is the principal one in the paper. Three fundamental theories within the perspective of New Institutional Economics are presented: transaction-cost economics, the theory of principal-agent relationships and the theory of management of the commons. The substantive and methodological relationship between each theory and the concept of governance is proposed.

Taking into account the differences in research perspectives of New Institutional Economics and those which underlie the traditional analysis of the concept of governance, the third part attempts to present synthetically the identified problems that might be encountered in integrating both perspectives.

In the fourth part, basic conclusions stemming from partial analyses are drawn.

The general hypothesis of the text is that New Institutional Economics can constitute a very useful tool for explaining some of the issues of network governance, however, this tool remains underdeveloped and needs to be carefully refined for this purpose. At the same time, no particular theory within NIE research allows us to assess comprehensively governance institutions, and, for this assessment, one needs to treat them as complementary to each other.

1. New Institutional Economics – relationships with “old institutionalism” and a definition of institution

For at least 20 years, NIE has remained one of the most promising directions of development in economic theory and research. In the context of fundamental critique of mainstream economics as a result of the crisis events at the end of the first decade of the 21st century, the development of NIE is observed closely by researchers seeking new paradigms that can help answer key social questions. Among these questions are the following: How to shape a market that is likely to stimulate economic growth without deepening inequalities? What institutions are appropriate for countries at different levels of development? What kind of institutional rules allow us to maintain a balance between market, state, and

civil society? Finally, what seems to be the most important from the point of view of the problems of governance, what institutional arrangements allow the inclusion of citizens in the processes of governing in a deeper and more systematic way than the traditional representative democracy?

New Institutional Economics is a trend that grew out of two parallel currents within economic thought. The first one seeks inspiration in the achievements of traditional institutionalists, whose interdisciplinary work on the borderline of sociology, economics, and anthropology emerged in the late 19th and early 20th century. It includes Thorstein Veblen's, John Commons' and Max Weber's works. The second trend is related to the work of unorthodox economists formed in the second half of the 20th century, who pointed to the role of the market rules of the game in mitigating problems of externalities and transaction costs in the economy (R. Coase, O. Williamson). In later years, institutional analysis also covered the problems of management of the commons (G. Hardin, E. Ostrom).

Traditional institutionalists and the representatives of NIE share both the interdisciplinary approach and the object of study. These are the “*rules in action*” (Commons 1931) which are indicators of activities of social actors. To some extent, however, what differentiates these approaches is the way institutions are explained. According to the representatives of NIE, institutions are primarily restrictions imposed on actors behaving purposefully and rationally, allowing them (or not) to reconcile public interests and to minimize (or not) the transaction costs that hinder reaching multilaterally beneficial agreements, both in the market and in other spheres of human interaction.

Traditional institutionalists understood institutions more broadly – less as barriers, and more in terms of signposts to help individuals who do not have full information about the consequences of their actions make decisions without incurring excessive costs of acquiring information and in accordance with social expectations. This way of understanding the institution is now more common among representatives of institutionalism within political science (March, Olsen 1989).

When it comes to classical institutionalism, perhaps the clearest definition of the institution

(further broken down by social and economic institutions) can be found in T. Veblen (2008, p. 125, 128):

Institutions are not only themselves the result of a selective and adaptive process which shapes the prevailing or dominant types of spiritual attitude and aptitudes; (...) These institutions are habitual methods of carrying on the life process of the community in contact with the material environment in which it lives

As it turns out, the definition offered by the representatives of NIE does not differ completely from those suggested by the traditional institutionalists. In the words of Douglas North (1990, p. 3):

Institutions are the rules of the game in society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic.

It should be added that as a researcher, North is primarily interested in economic institutions, but it seems that this definition can also be conditionally applied to political institutions (see Menard, Shirley 2008). In the above quotations, the difference in understanding the institution, which has been pointed out above, can be easily perceived. Traditional institutionalists, when defining institutions, usually refer to “habits”. Representatives of NIE usually prefer to speak of “constraints”.

NIE is different from classical institutionalism because it builds primarily on orthodox economics, adding and changing its assumptions to allow it to connect to the institutional thought. In particular, NIE rejects the standard neoclassical assumption of full information and unbounded rationality of actors, and that transactions take place immediately, at no cost. In terms of NIE, people have incomplete information and limited cognitive abilities and therefore need to cope with uncertainty about unforeseen events and incur costs of transacting and acquiring information.

To reduce this uncertainty and transaction costs, people create institutions, design and enforce law, contracts and regulations (formal institutions), as well as cultivate norms of behaviour, beliefs,

and habits of thought and behaviour (informal institutions). On the basis of such structured formal and informal institutions, different methods of organizing activities arise which provide different incentives, motivating to varying degrees the affected actors. For the representatives of this approach, the effectiveness of a market economy depends on formal and informal institutions, organizations that emerge within them, and their joint impact on facilitating trade and encouraging cooperative actions.

In this regard, institutions are, however, not treated merely as instruments of rational minimization of transaction costs and negative externalities but (like in sociological institutionalism) are created and recreated endogenously through (1) path dependence (Pierson 2000), (2) complex adaptation (Ostrom 1999), (3) critical junctures (Acemoglu, Robinson 2012).

- 1) The first concept indicates that the path of institutional changes, due to the phenomenon of rising alternative social costs of radical institutional changes, goes through incremental modification or expansion of existing social norms. That is why it is so difficult to expect in a given society revolutionary systemic changes that essentially rearrange a specific institutional landscape.
- 2) The second approach is more strongly associated with theories of social evolution. Their supporters point to the role of the changing external environment in shaping the social rules and systemic processes of learning by trial and error, which leads to continuous selection of better-performing institutional configurations.
- 3) The third group of theories on institutional change consider the role of external events that destabilize the development of the social system and allow for its thorough reconstruction, though not always lead to that goal (they are conditions *sine qua non*). These types of events can take the form of social revolutions, wars and economic crises that destabilize the relative institutional balance within the system, giving impetus for a creative institutional destruction.

On the issue of endogeneity of institutions within social systems, as well as on taking account of moral and normative considerations of the effects of various institutions, NIE seems to be positioned closer to the sociological institutional-

lism than to mainstream economic thought. Overall, the method of institutional analysis as an extensive programme of research seems to be very useful in explaining all phenomena relating to social actions, including the practices of public governance, especially network governance.

2. The input of NIE in the development of public governance discourse

2.1. Transaction-cost economics

Transaction Cost Economics (TCE) is one of the cornerstones of New Institutional Economics. It is also important for the understanding of the benefits and costs of different approaches to structuring public governance. Launched in 1937, with Ronald Coase's provocative question, "Why do firms exist?" (Coase 1937), it is a theory aimed to explain the existence of different organizational and institutional structures in relation to the degree of achievement of the basic social goal – a reduction in the costs of social action coordination.

Transaction costs associated with social activities can manifest in various forms:

- The costs of negotiations in the presence of conflicting interests: *the price system is a very expensive system. If you stop and think about all the things that you need to know to make a transaction, it becomes obvious that this is not a cheap system. And a system that avoids negotiation is a system that saves much costs* (Coase 2012).
- The costs of coordinating collective action (common goods, public goods),
- The costs of enforcing the desired behaviour and the costs of ensuring the observance of contracts,
- The costs of exploration and acquisition of information (Dahlman 1979).

In the tradition of the work of O. Williamson, the reasons for the emergence of transaction costs can be traced back to several situations: the occurrence of mutual dependence, varying specificity of resources and processes of resource creation, the uncertainty of relations and results, risk of partners dishonesty. All these elements are to some extent focused on the concept of H. Simon's "bounded rationality" the proponents

of the theory of transaction costs often refer to, and on the related problem of "incomplete contracts".

The discussed theory is traditionally used to analyze the institutions that govern purely economic relationships, or in other words, market institutions. The concept of transaction costs is also central in law and economics, which focus on its practical application, particularly by judges working in the area of common law.

However, it is increasingly perceived that this universal theory can be a convenient supplement to analyses of decision-making and action in the political sphere, starting with the question "why does the state exist?" and ending with the question "how to design a system for making and implementing policy decisions in the sphere of e.g. forest management to minimize the costs of its operation?".

The basic concept around which the analyses within the transaction cost theory are built is the phenomenon of contract, and especially contract incompleteness. The second term indicates that the impossibility to include all material elements of an agreement within a contract is fundamentally related to the inherent risk of abuse of contractual arrangements by one of the parties (Williamson 2010).

The problem of contract negotiations is related to the concept of contract in the formulation of public policies, or simply put, to the cost of the decision-making mechanism, which, as already indicated by Condorcet, but also by Arrow (1951) and Buchanan and Tullock (1962) tend to grow rapidly with the number of actors involved in the decision making process.²

In basic economic terms proposed by Williamson, the transaction cost theory is concerned with the reasons for "make-or-buy" business decisions (should a specific good be made within the company or purchased on the market). For these reasons, the researcher looks in the concept of asset specificity, assuming that the less standardized the good, the greater the tendency to manufacture it in house instead of searching for it using the market mechanism. It is therefore, fundamentally, a theory contrasting market solutions to

² In these analyses, the decision making cost is unavoidable if we want to minimize negative externalities of any particular social decision.

hierarchical solutions in accordance with Coase's fundamental question, quoted above.

Nowadays, taking into consideration the widespread adoption of the third fundamental form of the establishment of alliances and decision making, i.e. the network (Amin, Hausner 1997), it is recognized that TCE is a good basis for the assessment of institutional solutions also in this sphere (Tang, Mazmanian, Zhan 2011). From the point of view of comparative analysis of transaction costs of actions undertaken by predominantly public organizations, a question can no longer be formulated in the form of a simple "make-or-buy" dichotomy. Instead it should take into account the specific nature of the decision-making process, along with the question regarding the degree of integration of external stakeholders into the decision-making networks. It should also consider the nature of decision implementation on the basis of three different forms of coordination of collective action – hierarchy, market and network (ibid). In addition, Williamson himself notes that basing a decision on the resource specificity is not enough, especially when we analyze the problems of the public sphere. These characteristics should be supplemented by problems of probity and credible commitments, and it is necessary to include them all in the decisions on activating different coordination mechanisms (Williamson 1999).

In addition, in the public sphere, which increasingly encounters complex and multi-dimensional problems, decision-making processes are characterized by inherent uncertainty and deficient information. So nowadays it is recognized that the decisions taken by means of a network, or integrating multiple stakeholders, allow, under certain conditions, to minimize transaction costs in a situation of high uncertainty, and a low level of information on the consequences of undertaken steps (Jones, Hesterly, Borgatti 1997).

Williamson's traditional approach does not take into account the network (basic category of governance) as an entirely alternative mechanism for the coordination of collective action. However, it recognizes the existence of the so-called "hybrid" or "mixed" solutions, which can be approximately regarded as including network mechanisms. Actually, Williamson acknowledges in his later works that their occurrence is more common

than he once anticipated (Williamson 1985). As Hardt (2008, p. 126-127) emphasizes: *One of the most important forms of hybrid management is the organization of specific transactions between entities maintaining their independence with credible commitments.* As we can see, the basic characteristics of the hybrid solutions are largely consistent with the characteristics of network solutions, although e.g. Ruitter, in an analysis of the public sphere, equates hybrid solutions with state regulation of market activities as opposed to full privatization (markets) and full nationalization (hierarchy – Ruitter 2005).

Hierarchy and market are at the two opposite extremes as methods of coordination of collective action. Each of them is supported and defined by different forms of contract law: in the case of markets, contracts are phrased explicitly, while they are implicit in hierarchical systems. The second difference between these methods is the way of adaptation: in the case of markets, adaptation is spontaneous, while within hierarchical structures, it is controlled (intentional). Furthermore, while markets are more dependent on incentivizing instruments, organizations use forms of administrative control (Williamson 1996).

The specific, hybrid form of coordination includes network configurations, but can also be applied to a single organization. Hybrids are governed by forms of contract specific only for them, which take into account the relative "narrowness" of network with comparison to markets, and a relatively small number of players that form strong, long-term relationships, where reputation remains a very important issue (Gijsbers 2001).

The transaction cost theory also explains why mechanisms of network governance are used primarily in the decision making process, and much less in the implementation phase. To develop a framework for implementation (public policies design), knowledge distributed among different actors who negotiate the final shape of the decision is often necessary. In this case, to ask whether it is rational to utilize network governance tools implies referring to the costs of decision-making and the benefits of obtaining consent from a negotiation partner (thereby minimizing external effects of political decisions).

However, since appropriate institutional arrangements that facilitate the enforcement of the desired behaviour in the implementation phase within the network are scarce, especially if it is difficult to estimate a medium of exchange and if there are problems with honesty and delayed reciprocity, it is better to use a hierarchy or the market for the supply of a given good or service. In other words, it seems difficult to encourage proper behaviour in network partners without using administrative or civil law.

In conclusion, it should be noted that the great advantage of TCE is its emphasis on the comparative evaluation of different institutional arrangements depending on the extent to which they mitigate the problem of transaction costs, taking into account the nature of exchanged goods or undertaken decisions. At the same time, it seems that the approach has not yet been adequately translated into the language of economics of the public sector, which no doubt requires more explicit inclusion of the issues of trust and the cost of deliberation into the determinants of transaction costs.

2.2. The principal-agent theory

The principal-agent theory, also often termed the agency theory, is now one of the most explored research trends in the framework of Transaction Cost Economics. The origins of the theory can also be found in the pioneering work of Coase (1937), who was one of the first mainstream economists who gave a glimpse into the inner workings of organizations, making it possible to treat them as a kind of a “nexus of contracts”. The principal-agent theory constitutes another framework (similarly to transaction-cost economics), which is based on the observation of “bounded rationality” formulated by H. Simon (1947).

The theoretical basis of the concept, however, is richer and above all includes the problem of “information asymmetry” between the partners of the contract and its basic consequences:

- Moral hazard (which can be explained in terms of making use of the information advantage to abuse the provisions of the contract by an agent – e.g. Arrow 1970 describes a situation in the health insurance market, where insurance

policy holders hide information on the actual health risks of an insurer),

- Adverse selection constituting a natural response to the problem of information asymmetry and involving the rejection of potentially profitable contracts to protect oneself against the abuse of an agent,
- Hold-up problem, in which both parties, despite the fact that it would be advantageous for both of them, decide not to cooperate for fear of loss resulting from insufficient involvement of other parties in the pursuit of common purpose, and the resulting consequences of incurring relatively higher costs (Williamson 1979). The hold-up problem leads to abstaining from setting up potentially beneficial mutual cooperation.

Probably the most common definition of a principal-agent relationship is the one proposed by Jensen and Meckling: *a contract relationship in which one or more persons (the principal) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent* (Jensen, Meckling 1976, p. 306).

The agency problem stems directly from the diversity of goals between the principal and the agent in the context of information asymmetry between them. Organizations struggling with this problem minimize it by developing incentive contracts, strict control mechanisms, or generating rules of conduct in a more coherent way, binding the interests of both parties to the agency relationship.

Nowadays, the agency problem has been incorporated into the analysis of the public sector with the tools of public choice theory (Shapiro 2005). In this perspective, the principles of the agency relationship are essentially analogous to the classical economic version: the principal passes to the agent the authority to make decisions and to carry out various tasks on his/her behalf. The objectives of both parties are often conflicted, and in the presence of information asymmetry, the principal may have a problem with forcing agents to act in accordance to his/her preferences.

The problem of the agency relationship is usually considered in the context of behaviour within hierarchical organizations (business, public bureaucracy), but its presence can be detected in

Table 1 The amount of information and the suitable coordination mechanism

Agent \ Principal	High amount of information	Low amount of information
High amount of information	(1) Market	(2) Hierarchy
Low amount of information	(3) Hierarchy	(4) Network

Source: own elaboration.

each of the three basic mechanisms of coordination of collective action (i.e. hierarchy, market, and network). Perceiving information asymmetry (or the cost of acquiring information) as the main distinguishing feature of the agency problem, one can attempt to create a matrix indicating the best coordination mechanism controlling transaction costs in this case, depending on the amount of available information resources and the imbalance between the parties to contract (table 1).

1. If the amount of information is high on both the principal's and the agent's side, information asymmetry does not preclude the use of contractual solutions – commercial contract, civil contract.
2. In a classical situation of information asymmetry in favour of an agent, the need for greater control often requires the use of hierarchical solutions (e.g. employment contracts, but also state surveillance).
3. If there is information asymmetry in favour of the principal, a hierarchical solution also seems to be the most effective. This is due to the risk of failure in contract execution as a consequence of the agents' ignorance of the full preferences of the principal. Therefore, it also calls for hierarchical control.
4. If there is not enough information on both sides of the agency relationship, it seems necessary to form close partnership relations in order to share the knowledge needed to solve emerging problems. In this case, the agency relationship disappears and gives way to a dialogue of equal partners sharing mutual trust.

Basically, however, it seems that in the relations of governance (network coordination) the classical problem of agency, understood as the result of information asymmetry between the principal and the agent, is very rare. This is because:

1. It is difficult to identify clearly the basic actors of the agency relationship.
2. Network relations assume the equality of partners, but often have a centre of gravity. However, this centre cannot be understood as a principal in the traditional sense.
3. Network governance refers primarily to decision-making mechanisms, while the agency relationship usually occurs between policy-makers and implementers.

An approach based on the principal-agent relationship, however, is a useful supplement to the research on the root causes of the use of different coordination mechanisms. It can also be used as a valuable framing of normative questions on the effectiveness of different mechanisms in a given situation, based on the specific nature of the problem to solve, the characteristics of various actors, and the resources they possess. In addition, the issues identified by the agency theory as moral hazard, adverse selection, or the hold-up problem can play a complementary role in explaining the inefficiency of specific governance networks.

2.3. Elinor Ostrom – Polycentric governance of the commons

New Institutional Economics is relatively closest to the concept of governance regimes in research on the commons' management, conducted by Elinor Ostrom. Ostrom's model combines several theoretical trends in economics, including the theory of public and rational choice, and a range of concepts in the field of NIE. As part of NIE itself, Ostrom's model may be regarded as a bridge between the rather abstract analysis of political institutions offered by North, Wallis and Weingast (2006), or Acemoglu and Robinson (2012), and

a more detailed analyses of coordination of social action, undertaken by Williamson. At the same time, the researcher's fundamental idea is the classical concept of the tragedy of the commons, first proposed by G. Hardin (1968).

Traditionally, common resources are considered as one of the four basic categories of goods next to public, private, and club goods. The specificity of this category is the difficulty of preventing anybody from their use (weak property rights) in combination with high marginal costs of utilization (only one party can use it at a time). At this point the "tragedy", to use Hardin's terms, consists in the possibility to privatize profits and communalize costs. In the language of game theory, we can talk of a situation which resembles the so-called prisoner's dilemma, in which the Nash equilibrium (rational response of independently acting actors)³ does not simultaneously generate a Pareto-optimal situation (i.e. one in which it is not possible to improve the position of one of the partners without deteriorating the situation of at least one of the other partners). In other words, cooperation of actors using shared resources is "optimal", but very unstable.⁴

Researchers describing the problem of common resources in Hardin's tradition, recognize that the only way to counter such a situation is through imperious actions of the state (**hierarchical management**) that will take over ownership of the commons and will force the entities who share it to use it efficiently (a classic example are limits of marine fishing imposed on fishermen).

Other economists, referring to a concept called the Coase theorem, pointed to the privatization of a common resource (use of the market mechanism) in order to assign unambiguously property rights to it (see Coase 1959). This makes it possible, in their opinion, to assume correspondingly low transaction costs, a socially favourable construction of the mechanism of utilization of such goods.

According to Ostrom, who supports her arguments with lifelong studies, although sometimes the mechanisms can be used for the management

of common resources, the rationale for them is at least debatable, because: first, at the theoretical level, a model of full rationality, which generates a simple version of the prisoner's dilemma, can be sometimes useful in explaining market activities, characterized by competition, conflict of interest, and a short time horizon, but in the case of many social dilemmas, often with complex repeated games, interdependencies between actors and their limited rationality require a more nuanced, dynamic approach (Ostrom 1997). Second, at the empirical level, it turns out that in many situations the commons are managed in a way that ignores hierarchical and market methods, and uses social reciprocal mechanisms. What is more, it is often the method of coordinating social action which brings the most positive results (Ostrom 1990).

In view of this – and taking into account the existence of a multitude of polycentric orders in the social world which are characterized by overlapping sources of authority and legitimacy, and the complexity of the relationship between the participants of social life – Ostrom concludes that the state-market dichotomy must be rejected as inadequate, and recognizes the multiplicity of forms of social action coordination processes (Lund 2001). At the same time, we should not forget the fundamentally dynamic nature of social phenomena, and we should emphasize the issues of social evolution and adaptation, knowledge, learning and experimentation, rather than the static concept of structure, balance and unchanging behavioural assumptions describing an entity in action. The role of institutions in this approach is to organize the flow of new knowledge and its transmission in order to simplify the decision situation (Aligica, Boettke 2010).

Ostrom assumes that there are three groups of factors influencing the situation of collective action which allow us to determine the effective mechanisms and rules of social interaction: 1) The initial mental models and internalized heuristics, norms and rules, 2) Group properties (size, diversity, communication capabilities, power relations and leadership, past experience of cooperation, shared belief in a common goal of action), 3) Properties of the resource which is being managed (its scarcity, predictability, the function of production and distribution, the nature of property rights, mobility, etc.) (Ostrom 2003).

³ At least in a one-off game (see Axelrod, Hamilton 1981).

⁴ In the economic sense, this resembles a situation of a price cartel, which should maximize profits of all colluding partners. At the same time, every one of them has an incentive to break the cartel independently.

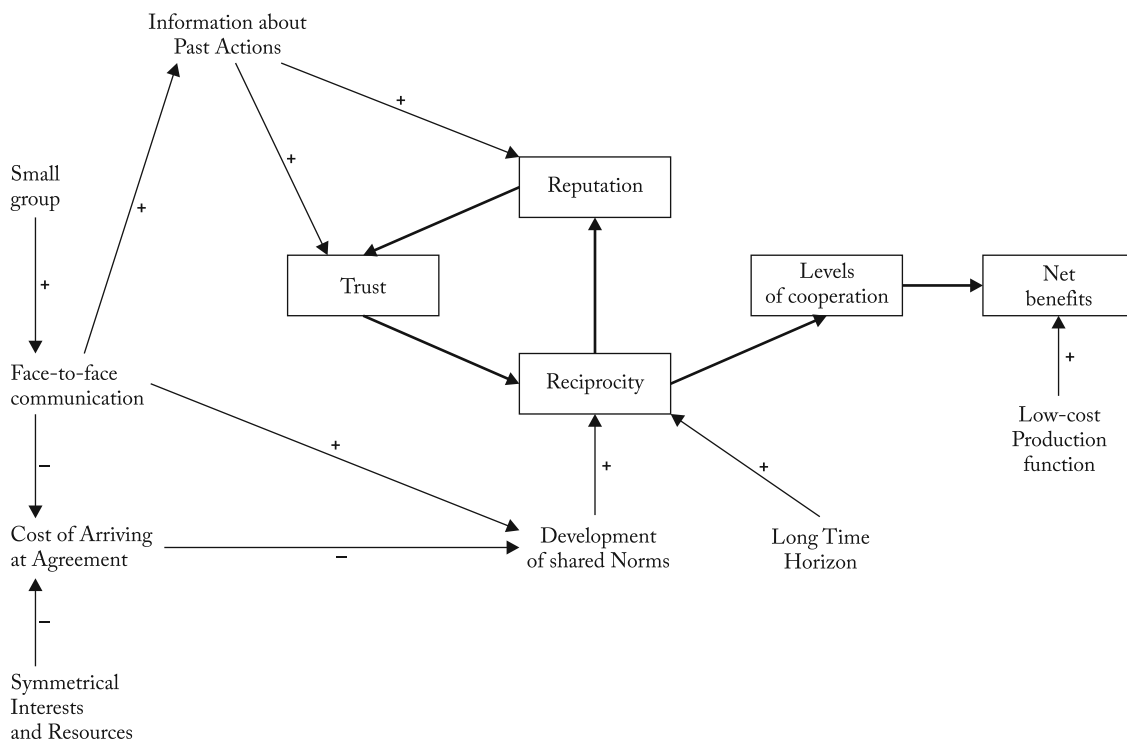


Figure 1 Model of the logic of cooperation in the governance process

Source: Ostrom 1997.

According to Ostrom, it is generally favourable to take action with the use of a network when a group is relatively small, the goods being managed have a local character, communication is not difficult, and especially when individuals have social capital in the form of mutual trust, understood as a subjective belief in the reciprocity of partners (Ostrom, Ahn 2007).

To illustrate this mechanism, a following diagram (Figure 1) can be used.

The basic mechanism involves mutually reinforcing characteristics of the members of the group: trust, reciprocity, and reputation, which increase the level of resulting cooperation and benefits. The smaller the group, and the better their communication, the lower the cost of making decisions, but at the same time low cost of making a decision weakens the mechanism of construction and internalization of shared norms, which may adversely affect the principle of reciprocity. At the same time, face-to-face communication directly affects the development of shared norms and the

knowledge of past actions, which enhances the effect of the basic mechanism. In addition, the longer the horizon of action, the stronger the norm of reciprocity.

On this basis, we can see that network governance is difficult in larger groups, but institutions inviting unconstrained communication and, more broadly, lowering transaction costs of the decision-making process, give the opportunity to generate a sustainable network also at higher levels of government. This model, however, clearly shows why public governance occurs more frequently at the local government level than at the central level.

On this basis, Ostrom builds the concept of common resources governance, which includes the framework of basic system rules that structure the shape of coordination mechanism. In the analysis, and above all, in setting up institutions suitable for a given problem (in addition to its intrinsic characteristics) one should then take into account seven categories of rules:

1. Position rules – determining what positions will be highlighted in the structure of the group,
2. Boundary rules – describing the selection of members of the group,
3. Scope rules – defining a set of outcomes and associated benefits/costs,
4. Choice rules – assigning specific possible actions to particular positions,
5. Aggregation rules – constituting the decision function,
6. Information rules – defining channels and a language for communication,
7. Payoff rules – defining the distribution of benefits and costs of the action group (Ostrom 2000).

Hoffman and Ireland (2013) graphically show how the above rules structure an action situation (Figure 2).

On this basis we can try to analyze how different categories of rules behave in three basic mechanisms of coordination. Table 2 presents them.

Ostrom indicates that imperative government underestimates the diversity and adaptability of axiological entities that are able to make their own efforts to achieve their long-term interests. Instead, it should treat its citizens as active and support them by offering institutions which reduce the cost of interaction and activity (although she rather means an activity in which the state is not one of the actors but only an enforcer of the rules). She formulates eight properties that characterize institutions offering effective sustainable solution of social dilemmas:

1. Clear definition of the use boundaries and the possibility of withdrawing from the use of goods,

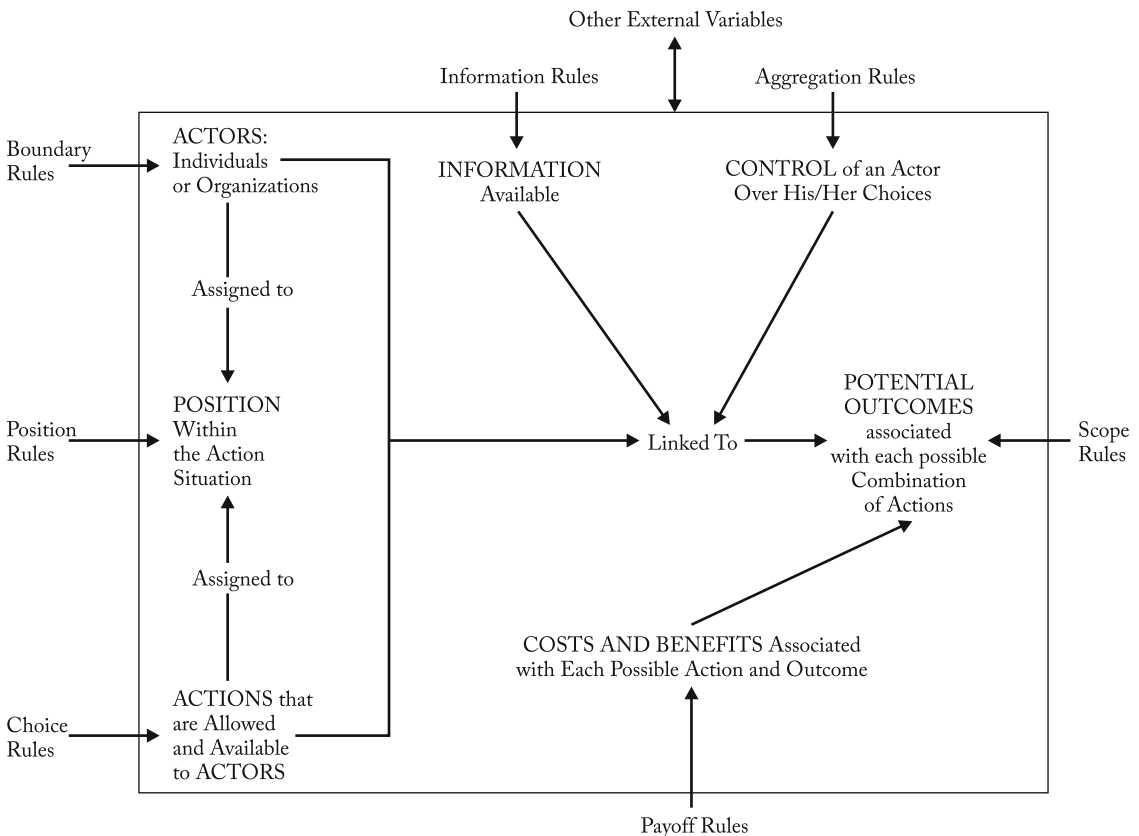


Figure 2 The internal structure of an action situation

Source: Hoffman and Ireland (2013).

Table 2 Rules for the common resources governance and social action coordination mechanisms

Mechanism	Hierarchy	Market	Networks
Position rules	One strong centre, vertical alignment of positions	Symmetrical relations	Quasi-symmetrical relations, hybrid solutions
Boundary rules	Entry based on the ability to fill programmed functions. Low turnover	Low barriers to entry, verification through the ability to fulfil specific functions (monetary aspect), high turnover	Entry and verification based on the ability to cooperate and build trust in the group. Low turnover
Scope rules	Standardized results, benefits related to the strengthening of structure legitimacy – short- to medium-term frame of reference	Non-standardized results, monetary and utilitarian benefits – rather short-term frame of reference	Non-standardized results, benefits of strengthening the process of cooperation and sustainable use – rather long-term frame of reference
Choice rules	Range of possible choice depends on the place in the hierarchy	Range of possible choice depends on the ability to serve utilitarian needs	Range of possible choice depends on trust, reputation, and respect
Aggregation rules	Decisions made in a small group	Decisions made in a distributed manner	Decisions made collectively
Information rules	Formal language, information obtained mainly from within the structure	The main source of information is the environment – price and available technologies	Internal and external sources of information. Common language. The presence of feedback loops between the action and the reaction of the environment
Payoff rules	Payoff decisions made by leadership, division of benefits generally dependent on the position in the hierarchy	Payoffs in principle depend on the degree of fulfilment of utilitarian needs	Payoffs rather even, differentiation dependent on the reputation and contribution to the operation of the network

Source: own elaboration based on Ostrom (2000).

2. Congruence with conditions, for the use of common resources according to local rules,
3. Collective decisions about the shape of decision institutions,
4. Execution of rules subject to collective control,
5. Use of graduated sanctions,
6. Access to efficient, effective conflict resolution mechanisms,
7. Recognition of the right to self-organization of the group by local or national authorities,
8. For more resources – creating multilevel, nested institutions.

Taking into consideration the possibility of building systems of coordination of collective action, based on the mechanism of public governance, the concept of Ostrom is at the same time encouraging and rising concerns. Encouraging, as it indicates how network governance can func-

tion effectively and produce positive results. Rising concerns, because most of the positive outcomes of such a mechanism can be found in small communities struggling with well-defined problems. However, it seems that the process of continuously lowering transaction costs of network coordination, combined with slowly increasing transparency of public action, expands the scope for experimentation with such solutions on a wider scale.

3. Limitations of New Institutional Economics in explaining public governance

New Institutional Economics offers many opportunities for creative interpretation of the

Table 3 Problems with explaining public governance by some NIE theories

Group of theories	Research problems
Transaction-cost economics	Focus on the level of individual organizations – microeconomic perspective, inadequate perception of public entities as active social actors. Attributing a marginal role to the network as an alternative mechanism of social action coordination. Focus on formal institutions and recognition of the incompleteness of contracts as a negative quality, reinforcing the uncertainty in the market and offering the opportunity to exploit these vulnerabilities by rational actors. Generally, accepting the logic of competition.
Principal-agent concept	Recognition of the central role of the information asymmetry (rather unable to explain the situation in which the asymmetry does not exist). Recognition of incompleteness of contracts as negative qualities, reinforcing the uncertainty in the market and offering the opportunity to exploit these vulnerabilities by rational actors. Generally, accepting the logic of competition.
Common resources management	Inadequate perception of public entities as active social actors. Focusing on the state as a creator and executor of formal norms. Little faith in the existence of an effective and beneficial governance mechanism at higher levels of government.

Source: own elaboration.

concept of public governance from the perspective of economic theories. However, there is little doubt that apart from Ostrom's theory and the relatively minor domain of network institutionalism (Hall 1986, Hecló 1978), NIE undoubtedly imposes some limitations on the range of explanations of the problems faced by the concept of public governance. This is so, it seems, because NIE is primarily private realm- and market-oriented (as befits an economic theory).

For each group of theories mentioned in this text, one can try to point to the shortcomings from the point of view of the problems with explaining public governance. Table 3 synthetically presents the arguments.

At the same time, however, it seems that the problems that affect the group of theories described above do not constitute inherent limitations (possibly excluding the principal-agent theory), and only need to change their research approach, recognize the existence of various forms of social coordination mechanisms, become more accepting of unrestrictive assumptions concerning the preferences of individuals and their dynamics, and more willing to integrate approaches developed within related disciplines of social sciences. New Institutional Economics, however, is still a young discipline, continuously expanding its field of interest. Therefore, without doubt, taking into account the exceptional flexibility of its as-

sumptions, in the future we will be able to watch the more adventurous excursions of NIE into the realm of public governance.

4. Conclusions

This paper presents basic concepts in the context of the rapidly expanding and highly prospective economic domain of research, namely New Institutional Economics. On the one hand, its individual theories utilize similar concepts and definitions. On the other hand, however, it seems that this trend is still quite eclectic and insufficiently linked to the approaches based on the analysis of the institutional framework used by other social sciences (political science, sociology). Yet, it is a family of theories which should be monitored carefully, as it offers an effective alternative to the neoclassical approach which still seems to be dominant in economic sciences.

At the same time, we should appreciate the extraordinary potential flexibility of NIE in explaining diverse social phenomena. In particular, it is easy to see this potential while trying to bind NIE concepts with the public governance paradigm. It turns out that the theory of transaction costs, incomplete contracts, management of common resources, or agency relationship all help to explain the dynamics of network governance

Table 4 Problems with public governance and explanations offered by NIE

NIE concept	Explained problems
Transaction-cost economics	Decision-making within network, respect and enforcement of obligations, issues of trust and reciprocity.
Principal-agent concept	Terms of efficient use of governance mechanisms, the presence of information asymmetry and the possibility of using networking methods, the problem of barriers to social interaction (negative selection, the hold-up problem).
Common resources management	Conditions for the effective functioning of social networks at different levels, the catalogue of institutional rules of the decision-making mechanism. Allowing for a wide variety of axiological constitutions of individuals (non-conditional cooperation, conditional cooperation, reluctance to cooperate and so on), normative guidelines for a well-designed decision-making mechanism.

Source: own elaboration.

without risking the accusation of “economic imperialism”, which was formulated against e.g. rational choice theory of the first generation (Becker 1993). Table 4 provides a summary of the core problems associated with public governance in relation to the various concepts of NIE.

There is no doubt that the group of theories under a common label NIE does not at the moment have at its disposal an ideal methodological and conceptual toolbox to offer a comprehensive explanation of the issue of public governance. However, it can be a useful complement to the models created specifically for explanations of this phenomenon, and in the future it can form a basis for developing a comprehensive set of instruments for its analysis.

References

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

Akerlof, G. A. (1970). “The market for ‘lemons’: Quality uncertainty and the market mechanism”, *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3): 488–500.

Aligica, P. D., and Boettke, P. J. (2010). *The Social Philosophies of the Ostrows’ Institutionalism*, Mercatus Center George Mason University Working Paper.

Amin, A., and Hausner, J., eds. (1997). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Aldershot: Edward Elgar.

Ansell, C. (1997). “Symbolic networks: The realignment of the French working class, 1887-1894”, *American Journal of Sociology*, 103(2): 359-90.

Arrow, K. J. (1951) *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley and Sons,

Arrow, K. J. (1970). *Essays in the Theory of Risk-bearing*. Amsterdam: North-Holland Pub. Co.

Arrow, K. J. (1987). “Reflections on the Essays”, in: G. Feiwel, ed., *Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy*. New York: New York University Press.

Axelrod, R., and Hamilton, W. D. (1981). “The evolution of cooperation”, *Science*, New Series, 211(4489): 1390–1396.

Becker, G. (1993). “Economic imperialism”, *Religion & Liberty*, 3(2) (interview can be accessed at: <http://www.acton.org/pub/religion-liberty/volume-3-number-2/economic-imperialism>).

Buchanan, J., and Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent. The Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund (edition 1999).

Chmielewski, P. (2011). *Homo Agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa: Poltext.

Coase, R. H. (1937). “The nature of the firm”, *Economica*, 4 (16): 386–405.

Coase, R. H. (1959). “The Federal Communications Commission”, *The Journal of Law and Economics*, 2: 1–40,

Coase, R. H. (1960). “The problem of social cost”, *Journal of Law and Economics*, 3: 1–44.

Coase, R. (2012). “Coase on externalities, the firm, and the state of economics”, interview for econtalk.org, 21 May 2012 (http://www.econtalk.org/archives/2012/05/coase_on_extern.html).

Commons, J. R. (1931). “Institutional economics”, *American Economic Review*, 21: 648–657.

Commons, J. (1968). *Legal Foundations of Capitalism*. Madison: The University of Wisconsin Press.

- Dahlman, C. J. (1979). "The problem of external-ity", *The Journal of Law and Economics*, 22: 141–162.
- Gijsbers, G. (2001). *Governance and Institutional Innovation*, ISNAR Discussion Paper, N° 01-09.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hardin, G. (1968). "The tragedy of the commons", *Science*, 162(3859): 1243–1248.
- Hardt, Ł. (2008). *Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych. Od koncepcji do operacjonalizacji*. Warszawa: Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych.
- Hecló, H. (1978). "Issue networks and the executive establishment", in: A. King, ed., *The New American Political System*. Washington: American Enterprise Institute.
- Hoffman, R., Ireland, D. (2013). *Elinor Ostrom, Institutions and Governance of the Global Commons, Working Paper*, https://dubofromeagm2013.files.wordpress.com/2013/08/ostrom_institutions_commons_draft_2013_july_22.docx.
- Homans, G. C. (1967). *The Nature of Social Science*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Jensen, M. C., and Meckling, W. H. (1976). "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305–360.
- Jessop, B. (2007). "Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości", *Zarządzanie Publiczne*, 2(2): 5–26.
- Jones, C., Hesterly, W. S., and Borgatti, S. P. (1997). "A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms", *The Academy of Management Review*, 22(4): 911–924.
- Leach, M., Bloom, G., Ely, A., Nightingale, P., Scoones, I., Shah, E., and Smith, A. (2007). *Understanding Governance: Pathways to Sustainability*, STEPS Working Paper 2, Brighton: STEPS Centre.
- Lund, C. (2001). *Discussing Some Elements of Elinor Ostrom and Jean-Philippe Platteau's Ideas of the 'Commons Dilemma'*, presentation at the seminar: "Managing Common Resources – What is the Solution", Lund University, 10 September 2001.
- March, J. G., and Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Ménard, C., and Shirley, M. M. (2008). *Oxford Handbook of Institutional Economics*. Berlin: Springer.
- Ménard, C., and Shirley, M. M. (2014). "The contribution of Douglass North to New Institutional Economics", in: S. Galiani, and I. Sened, eds., *Economic Institutions, Rights, Growth, and Sustainability: The Legacy of Douglass North*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D., Wallis, J. J., and Weingast B. R. (2006). *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, NBER Working Paper N° 12795. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1997). *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*, Presidential Address, American Political Science Association.
- Ostrom, E. (1999). "Coping with tragedies of the commons", *Annual Review of Political Science*, 2: 493–535.
- Ostrom, E. (2000). "Collective action and the evolution of social norms", *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3): 137–158.
- Ostrom, E. (2003). "How types of goods and property rights jointly affect collective action", *Journal of Theoretical Politics*, 15(3): 239–270.
- Ostrom, E. (2010). "Analyzing collective action", *Agricultural Economics*, 41, Issue Supplement s1: 155–166.
- Ostrom, E., Ahn, T. K. (2007). "The meaning of social capital and its link to collective action", in: G. T. Svendsen, G. L. Svendsen, eds., *Handbook on Social Capital*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pierson, P. (2000). "Increasing returns, path dependence and the study of politics", *American Political Science Review*, 94(2): 251–267.
- Ruiter, D. W. P. (2005). "Is transaction cost economics applicable to public governance?", *European Journal of Law and Economics*, 20(3): 287–303.
- Shapiro, S. P. (2005). "Agency theory", *Annual Review of Sociology*, 31: 263–284.
- Simon, H. (1947). *Administrative Behavior*. New York: MacMillan,
- Tang, S. Y., Mazmanian, D. A., and Zhan, X. (2011). "Understanding collaborative governance from the rational choice perspective", *Fudan Public Administrative Review*.
- Veblen, T. (2008). *Teoria klasy próżniaczej*. Warszawa: Muza,
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*, New York: Free Press.

Williamson, O. E. (1979). "Transaction-cost economics: The governance of contractual relations", *Journal of Law and Economics*, 22(2): 233–261.

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Williamson, O. E. (1991). "Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives", *Administrative Science Quarterly*, 36(2): 219–244.

Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

Williamson, O. E. (1999). "Strategy research: Governance and competence perspectives", *Strategic Management Journal*, 20(12): 1087–1108.

Williamson, O. E. (2010). "Transaction cost economics: The natural progression", *American Economic Review*, 100(3): 673–690.

Na ile nowa ekonomia instytucjonalna pozwala wyjaśnić fenomen współzarządzania?

Tekst stanowi próbę syntetycznego opisu relacji między nurtem nowej ekonomii instytucjonalnej a problemem badawczym współzarządzania. Przedsięwzięcie takie wymaga bez wątpienia dogłębnych badań i rozbudowanego ujęcia, uwzględniającego poszczególne koncepcje wypracowane zarówno po stronie nowej ekonomii instytucjonalnej, jak i przede wszystkim w analizie fenomenu współzarządzania. Z konieczności więc niniejszy tekst ma charakter dalece niekompletnej analizy problemu, jednak pozwala na przedstawienie zasadniczych elementów wspólnych, jak i rozbieżności między logiką analizy ekonomicznej a jej przedmiotem – który w tym wypadku stanowi współzarządzanie. Rozumienie współzarządzania na potrzeby tego tekstu ograniczone jest do modelu współzarządzania sieciowego w ujęciu Leach i in. (2007).

Słowa kluczowe: nowa ekonomia instytucjonalna, współzarządzanie, sieci, ekonomia kosztów transakcyjnych, relacja mocodawca-pełnomocnik, instytucje polityczne.

Bartłomiej Biga

Efektywność patentu. Ekonomiczna analiza prawa własności przemysłowej

Tematem artykułu jest ekonomiczna analiza prawa patentowego. Autor rozpoczyna od przedstawienia najważniejszych założeń ekonomicznej analizy prawa oraz podstawowych regulacji ustawowych dotyczących instytucji patentu. W dalszej kolejności analizowane są cechy konstrukcyjne patentu: jego „długość”, „szerokość” oraz „wysokość”. Zwieńczeniem artykułu jest zaś omówienie najważniejszych swoistości patentowej ochrony wynalazków w sektorach, w których jej efektywność oceniana jest skrajnie różnie, tj. w branży farmaceutycznej i software'owej. Tekst zawiera także propozycje zmian w prawie, których celem jest poprawa efektywności patentu jako podstawowego narzędzia ochrony wynalazków.

Słowa kluczowe: patent, ekonomiczna analiza prawa, efektywność, patenty na oprogramowanie, patentowanie leków, wysokość patentu, szerokość patentu, długość patentu.

Ekonomiczna analiza prawa

Badanie prawa własności przemysłowej w konwencji ekonomicznej analizy prawa przynosi kompleksowe odpowiedzi na pytania kluczowe dla polityki rozwoju i polityki innowacyjnej. Nurt ten zakłada traktowanie prawa jak każdego innego przedmiotu badań ekonomicznych, tj. analizowanie go przy pomocy metod *stricte* ekonomicznych. Celem prawa ma być zatem efektywna alokacja dóbr, która doprowadzić powinna do maksymalizacji dobrobytu społecznego. Dzięki włączeniu do rozważań teorii behawioralnych – w tym przede wszystkim teorii racjonalnego wyboru – analiza ekonomiczna pozwala zaś w pewnym stopniu przewidywać reakcje podmiotów na zmiany w regulacjach (więcej: Cooter, Ulen 2009).

Konwencja ekonomicznej analizy prawa jest w istocie uszczegółowieniem utylitaryzmu. Przedmiotem oceny są tu decyzje podmiotów stanowiących i stosujących prawo. Jest to rozwinięcie myśli Jeremy'ego Benthama, który jako pierwszy analizował zachowania nierynkowe w sposób ekonomiczny. Dla oceny efektywności regulacji przyjmuje się perspektywę społeczną, w której

punktem odniesienia jest maksymalizacja dobrobytu społeczeństwa jako całości. Satysfakcja wynalazców ma zaś znaczenie tylko pośrednie – o tyle, o ile znajduje ona przełożenie na generującą korzyści dla społeczeństwa aktywność twórczą.

W ekonomicznej analizie prawa dokonano przeniesienia akcentów ze sprawiedliwości na efektywność. Obok szeregu korzyści wynikających z tego zabiegu niesie on także niebezpieczeństwo zaistnienia tzw. potworności moralnej. Analizowanie zachowań podmiotów tylko w kategoriach efektywnościowych może wszakże doprowadzić do nieakceptowalnych z etycznego punktu widzenia wniosków. Za przykład niech posłuży postulat dokonania segregacji ludności pod względem rasy, religii czy wykształcenia w celu zwiększenia ogólnej wartości nieruchomości w danym mieście. Badania wykazują bowiem, że kupujący dom lub mieszkanie są skłonni zapłacić więcej, gdy w sąsiedztwie mieszkają osoby im podobne. Takie działania przywołują jednak najstraszliwsze skojarzenia historyczne. Dlatego postuluje się stosowanie „filtru etycznego”, który ma uniemożliwiać rozwijanie takich idei, pozwalając jednak na osiągnięcie istotnych korzyści wynikających z analizowania prawa pod kątem efektywności.

Patent

Patent jest niewątpliwie podstawowym narzędziem ochrony wynalazków. O jego popularności może świadczyć chociażby fakt, że w powszechnym przekonaniu wyczerpuje on zbiór prawnych metod ochrony wynalazków. W rzeczywistości jednak system prawa zna także inne narzędzia mające pełnić tę funkcję, choć są wykorzystywane w znikomym stopniu. Ponadto utożsamianie całej ochrony wynalazków z instytucją patentu uznać trzeba za niedopuszczalne także z powodu pominięcia bardzo istotnych metod pozaprawnych. Te zaś, choć trudno uznać je za uniwersalne, w pewnych obszarach mogą być o wiele efektywniejsze od metod prawnych lub względem tych metod komplementarne. Na marginesie warto zaznaczyć, że podział na prawne i pozaprawne metody ochrony jest nieostry. Przykładowo, choć tajemnice handlowe zasadniczo mają charakter egzogeniczny względem porządku prawnego, to jednak w niektórych systemach państwo przewiduje sankcje za ich nieprzestrzeganie.

Zgodnie z polską ustawą Prawo własności przemysłowej¹, patentów udziela się na wynalazki, które łącznie spełniają następujące kryteria:

- są nowe, czyli nie są częścią istniejącego wcześniej stanu techniki;
- posiadają poziom wynalazczy, czyli dla specjalisty w danej branży nie wynikają w sposób oczywisty ze stanu techniki;
- oraz nadają się do przemysłowego zastosowania, rozumianego szeroko jako możliwość wykorzystania w działalności przemysłowej, w tym także w rolnictwie.

Akt ten doprecyzowuje też intuicyjne rozumienie terminu „wynalazek” jako twórcze i zupełne rozwiązanie pewnego zagadnienia technicznego, nadające się do zastosowania w produkcji (Grzybowski 1972, s. 26). W definicji legalnej wynalazku nie mieszczą się jednak:

- odkrycia, teorie naukowe i metody matematyczne;
- wytwory o charakterze jedynie estetycznym;
- plany, zasady, metody dotyczące działalności umysłowej lub gospodarczej oraz gry;

- wytwory, których niemożliwość wykorzystania da się wykazać w świetle powszechnie przyjętych i uznanych zasad nauki;
- programy do maszyn cyfrowych;
- przedstawienia informacji.

Zgodnie z art. 63 ustawy Prawo własności przemysłowej, patent daje wyłączne prawo korzystania z wynalazku w sposób zarobkowy lub zawodowy. Kreowany w ten sposób monopol trwa maksymalnie 20 lat od daty dokonania zgłoszenia wynalazku w Urzędzie Patentowym. Patent jest zbywalny i podlega dziedziczeniu. Dla jego przeniesienia wymagana jest forma pisemna pod rygorem nieważności.

Patrząc na powody wprowadzenia prawnej ochrony wynalazków i na immanentne cechy monopolu, można dostrzec pewien paradoks, który przy głębszym zbadaniu okazuje się jednak pozorny. Otóż fakt, że społeczeństwo oczekiwało nowych wynalazków, implikował konieczność zachęcenia potencjalnych innowatorów do działania poprzez złożenie im obietnicy osiągnięcia odpowiednich zysków w efekcie uzyskania monopolu. Ten zaś skutkuje jednak silnym ograniczeniem dostępności, a przecież to właśnie chęć zapewnienia powszechnego dostępu do wynalazków legła u podstaw wprowadzenia instytucji patentu. Iluzoryczność tego paradoksu można dostrzec, gdy zwróci się uwagę na dwa szczególne momenty. Pierwszy z nich to moment, kiedy potencjalny wynalazca decyduje, czy podejmować aktywność. Potrzebuje on zachęty o charakterze ekonomicznym, która w realiach XV-wiecznych mogła być zapewniona w zasadzie tylko przez prawa wyłączne. Drugi moment to wygaśnięcie patentu, który jest wszakże monopolem ograniczonym czasowo. Wtedy wynalazek może być już w sposób nieskrępowany wykorzystywany przez społeczeństwo, co jest zgodne z intencją wprowadzenia omawianego narzędzia.

Obecnie możliwe jest ekonomiczne motywowanie twórców innymi metodami, które w pewnych okolicznościach cechują się wyższą efektywnością niż istniejąca od ponad 500 lat instytucja patentu. Trzeba jednak zauważyć, że zasadnicza historyczna idea patentu przystaje także do dzisiejszej rzeczywistości. Dlatego wciąż aktualne są początkowe zdania ustawy weneckiej z 1474 roku, która jako pierwsza regulowała materię własności przemysłowej:

¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2000 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.).

Są wśród nas ludzie wielkiego geniuszu, zdolni do wynalezienia i odkrywania pomysłowych urządzeń; i mając na uwadze wspaniałość i cnoty naszego Miasta, więcej takich ludzi przybywa do nas każdego dnia z różnych stron. Przeto gdyby były przepisy dotyczące urządzeń odkrytych przez takich ludzi, tak że inni, którzy mogliby je zobaczyć, nie mogliby ich zbudować i zabrać z sobą zaszczytu wynalazcy, więcej ludzi oferowałoby swój geniusz, dokonywałoby odkryć i budowałoby urządzenia wielce użyteczne i przynoszące korzyści naszej wspólnocie (cyt. za du Vall 2008, s. 28).

Na marginesie warto też zaznaczyć, iż ochrona wynalazków w pewnym zakresie może być realizowana w modelu *know-how*. Stosowne rozwiązania znane są zarówno w prawie polskim w postaci Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jak i w aktach międzynarodowych – Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej – TRIPS, stanowiące załącznik do porozumienia w sprawie utworzenia Światowej Organizacji Handlu. Wynalazek przed opatentowaniem stanowi bowiem tajemnicę przedsiębiorstwa, której prawo także przyznaje ochronę.

Efektywność

Dla ekonomicznej analizy patentowej ochrony wynalazków kluczowym pojęciem jest efektywność rozumiana jako rezultat podjętych działań, opisany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. Na potrzeby dalszych rozważań przyjęte zostało rozumienie efektywności za Kaldorem-Hicksem, obejmujące sytuacje, w których jeden podmiot zyskuje więcej, niż traci inny, a jednocześnie istnieje sposób kompensacji strat przez podmiot zyskujący na rzecz podmiotu tracącego (Cooter, Ulen 2009, s. 53–54).

Założenie, że prawo powinno być ekonomicznie efektywne implikuje wybieranie takich rozwiązań, które maksymalizują dobrobyt społeczny (użyteczność społeczną), czyli prowadzą do największego wzrostu dobrobytu społecznego. Jawiący się tu utylitaryzm społeczny to teoria etyczna powstała ze skrzyżowania teorii słuszności, wskazującej, jakie czyny są słuszne, z określoną teorią dobra, wskazującą, jakie stany rzeczy są dobre. W tym przypadku teorią

słuszności jest konsekwencjalizm, zgodnie z którym czyn jest słuszny wtedy i tylko wtedy, gdy prowadzi do dobrych skutków. Teoria dobrobytu zakłada zaś, że skutki czynu xi są lepsze niż skutki czynu xj wtedy i tylko wtedy, kiedy zagregowana użyteczność, jaką ludzie czerpią ze skutków czynu xi , jest nie mniejsza niż użyteczność, jaką czerpią ze skutków czynu xj (Stelmach, Brożek, Załuski 2007, s. 26).

Trzeba zatem, z jednej strony, dostarczyć potencjalnym wynalazcom dostateczną zachętę do tworzenia i dzielenia się rezultatami tego procesu ze społeczeństwem, z drugiej zaś, minimalizować negatywne skutki społeczne monopolu, pojawiającego się w efekcie przyznania patentu. Efektywny system ochrony wynalazków w celu minimalizacji kosztów społecznych ustala więc to zabezpieczenie na możliwie najniższym poziomie, przy którym wynalazcy są jednak dostatecznie zachęceni do tworzenia i ujawniania swoich odkryć. Dostatecznie, czyli w możliwie największym stopniu, który nie generuje po stronie społeczeństwa nieakceptowalnych ograniczeń w dostępności innowacji.

W dużym uproszczeniu można bowiem stwierdzić, że im silniejsza prawna ochrona wynalazków, tym kolejne użyteczne wytwory intelektu będą pojawiały się szybciej, acz kosztem większych ograniczeń w ich dostępności. Uprawnione wydaje się przypuszczenie, że zbyt restrykcyjne limitowanie dostępu może – w perspektywie społecznej – przekreślać korzyści wynikające z wysokiego tempa tworzenia wynalazków. Określenie optymalnego tempa badań w zasadzie jest jednak niemożliwe. Nawet jeśli bowiem udałoby się je wskazać w efekcie złożonych teoretycznych rozważań, to jego faktyczne osiągnięcie wiązałoby się z koniecznością podjęcia szeregu czasochłonnych działań legislacyjnych. W obliczu zaś dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej zaimplementowane rozwiązania okazałyby się spóźnione i nie mogłyby już być przeto określane jako optymalne.

Cechy konstrukcyjne patentu

Na to, jak silnie chronione są wynalazki dzięki instytucji patentu, w największym stopniu wpływają jego trzy cechy konstrukcyjne: „szerokość”,

„długość” i „wysokość”. Nie są to pojęcia zdefiniowane normatywnie. Stanowią one konstrukcję teoretyczną, która ma ułatwić opis poszczególnych cech omawianego prawa wyłącznego. Działania mające na celu uczynienie patentu narzędziem bardziej efektywnym muszą się więc ogniskować wokół poszukiwań takiego punktu w określonej przestrzeni, w którym relacje między społeczno-ekonomicznymi kosztami i korzyściami będą najlepsze.

Szerokość patentu określa, jak dalece różny musi być wynalazek konkurencyjny, aby nie naruszał bazowej innowacji. Innymi słowy, jest to rozmiar kreowanej przez patent „otoczki wynalazku” – obszaru określającego stopień podobieństw wynalazków, w którym prawnie zabronione jest działanie konkurencji. Prawotwórcze działania sądów w tym zakresie stanowią niezwykle istotne uszczegółowienie generalnych i abstrakcyjnych norm zapisanych w aktach prawnych. Trudno sobie bowiem wyobrazić, aby w przepisach ustawowych pojawiły się kazuistyczne regulacje. Nawet te najbardziej szczegółowe i tak nie byłyby w stanie osiągnąć wymaganego poziomu precyzji. Z tego powodu faktyczny zakres szerokości patentu jest w zasadzie określany dopiero na etapie stosowania prawa. Zmiany linii orzeczniczej mogą być więc jedyną determinantą istotnych rozszerzeń lub zawężeń tej cechy konstrukcyjnej patentu.

Z ekonomicznego punktu widzenia duża szerokość patentu wpływa na intensyfikację zjawiska zwanego wyścigiem patentowym, będącego rezultatem zasady „zwycięzca bierze wszystko”. Przy szerokim patencie można się więc spodziewać wysokiego tempa badań, co samo w sobie jest społecznie korzystne. Z drugiej strony, akceleracja badań wiąże się ze wzmocnieniem zjawiska dublowania badań, które generuje znaczne koszty. Wszyscy uczestnicy wyścigu poza zwycięzcą – nawet jeśli byli tuż za nim – ponieśli bowiem nakłady, które nie znajdują odzwierciedlenia w korzyściach, jakie miał przynieść opracowywany wynalazek.

Paul Klemperer (1990, s. 126–127) zauważył, że szerokość patentu ma wpływ na dwie kategorie kosztów społecznych. *Primo*: zaniechanie przez konsumenta zakupu czegokolwiek z danej kategorii produktów. *Secundo*: dokonanie przez niego zakupu projektu mniej preferowanego – nieefek-

tywnego substytutu. W tym kontekście szerszy patent zmniejsza możliwość kupowania substytutów będących tańszymi odpowiednikami. Ta redukcja jednego z kosztów społecznych odbywa się jednak z przyzwoleniem na ustalenie wyższej ceny na produkt objęty szerszym patentem, co z kolei doprowadza do wzrostu zbędnej straty społecznej, związanej z całkowitym zaniechaniem dokonania zakupu jakiegokolwiek produktu z danej klasy. *Ergo*: trzeba analizować elastyczność popytu przy ustalonej cenie w kontekście kosztów substytucji. Sytuacja, w której społeczeństwo jest w większym stopniu skłonne do nabywania substytutów, stanowi argument za rozszerzaniem zakresu patentu. Innymi słowy, wąski patent jest uzasadniony, gdy skłania jedynie stosunkowo niewielką liczbę osób do zakupu substytutów, co ma miejsce przy relatywnie nieelastycznym popycie w kontekście kosztu substytucji (van Dijk 1994, s. 34).

Z tematyką szerokości patentu ściśle związana jest więc kwestia wynajdywania rozwiązań wokół patentu. Im szerszy zakres pierwotnego prawa wyłącznego, tym istotniej od oryginału musi różnić się imitacja opracowywana przez konkurencję. Przy tym założyć można, że oryginał jest jak najbliższy optymalnemu rozwiązaniu jakiegoś problemu. Im więc szerszy patent, tym jego imitacje są odleglejsze od efektywnego rozwiązania danej kwestii. W pewnym zakresie jest to uzasadniony mechanizm. Konsument może bowiem albo skorzystać z mniej efektywnego substytutu, albo za większą kwotę nabyć opatentowane optymalne rozwiązanie. Ta różnica w cenie w odniesieniu do każdego konsumenta skłonnego dopłacić jest zrozumiałą korzyścią wynalazcy, której ma on prawo oczekiwać jako wynagrodzenia za zaangażowanie innowacyjne. Szerokie określenie patentu niesie jednak także ryzyko, że uprawniony z patentu może, nadużywając monopolu, ustalić bardzo wysoką cenę. Wtedy pojawia się liczna grupa konsumentów zmuszonych do korzystania z nieefektywnych zamienników, co w takich okolicznościach stanowi znaczący koszt społeczny. Same imitacje trzeba więc postrzegać w kategoriach zjawiska częściowo łagodzącego niedogodności wynikające z reżimu prawa własności przemysłowej, które nie przynosi jednak korzyści w obszarze innowacyjności. Wszak – z założenia – imitacje są mniej efektywne. Gdyby

bowiem konkurencja znalazła lepsze rozwiązanie, cechujące się dostatecznym poziomem wynalazczym, to mogłaby je opatentować i wtedy analizowanie go w kategoriach imitacji byłoby już bezprzedmiotowe.

To spostrzeżenie kieruje nas do drugiej cechy konstrukcyjnej patentu – jego wysokości, która wiąże się z udoskonaleniami. Wysokość patentu określa, jak daleko idące udoskonalenia mieszczą się w przyznanym pierwotnie patencie na dany wynalazek. Artykuł 30 ustawy Prawo własności przemysłowej pozwala uprawnionemu z patentu na uzyskanie ochrony na ulepszenie lub uzupełnienie, które posiada cechy wynalazku, a nie może być stosowane samoistnie. Kreowana w tym przepisie instytucja patentu dodatkowego ma istotny wpływ na ostateczne ustalenie wysokości patentu podstawowego. W tym miejscu warto zaznaczyć, że wysokość patentu jest dodatnio skorelowana z zachętą do prowadzenia badań podstawowych. Może być więc wykorzystywana jako narzędzie interwencji w sytuacji, gdy ze społecznego punktu widzenia liczba i zakres badań podstawowych są niedostateczne w stosunku do liczby i zakresu prac związanych z udoskonaleniami (van Dijk 1994, s. 67).

Jeśli wartość społeczna inwestycji w badania podstawowe przewyższa wartość społeczną inwestycji w rozwój zastosowań, patenty powinny mieć większą wysokość. Jeśli natomiast wartość społeczna inwestycji w rozwój zastosowań przewyższa wartość społeczną inwestycji w badania podstawowe, to wysokość powinna być mniejsza (Cooter, Ulen 2009, s. 153). Dolna granica poszukiwań optymalnej wysokości patentu nie może być jednak określona na względnie niskim poziomie. Wynika to z faktu, że rozwój technologiczny jest procesem ciągłym. Wyróżnianie wielu faz jest więc działaniem sztucznym. Ponadto nadmierne poszatkowanie tego kontinuum poprzez udzielanie patentów na rozwiązania, które stosunkowo nieznacznie ulepszają bazowy wynalazek, jest zabiegiem wielce ryzykownym ze względu na nieostrość granic, będącą immanentną cechą własności intelektualnej. Zatem im więcej wytoczmy granic, tym rozleglejszy obszar będzie charakteryzował wysoki stopień niepewności i nieprzewidywalności.

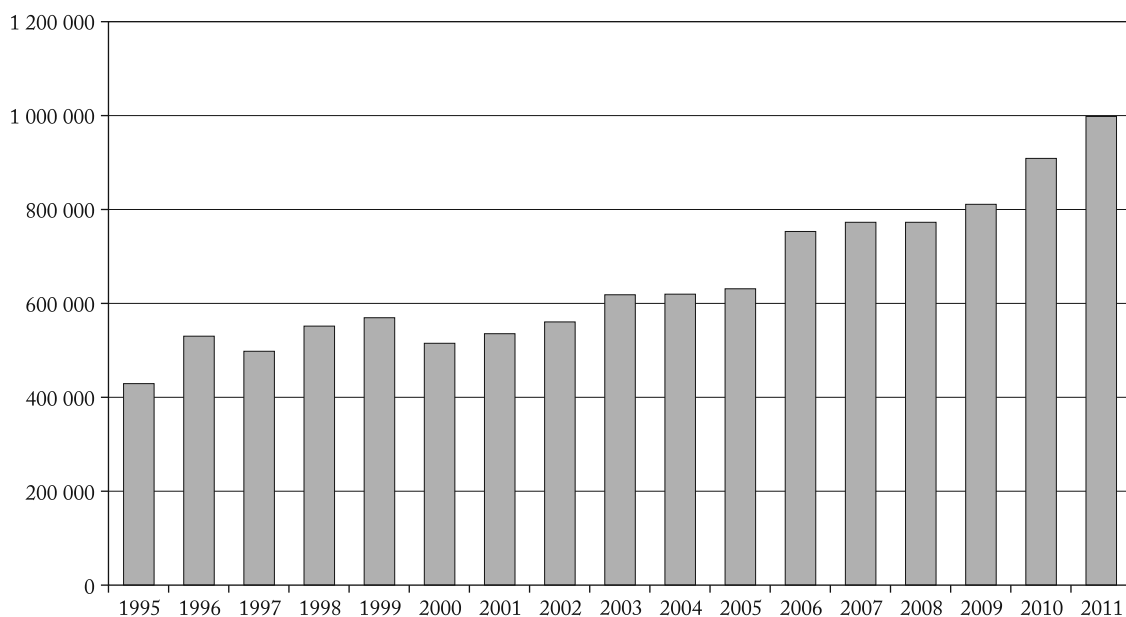
Wysokość patentu może być znakomitym narzędziem służącym limitowaniu liczby przy-

znawanych praw wyłącznych. Potrzeba podjęcia działań w tym kierunku w obliczu dynamicznego wzrostu przyznawanych patentów, nazywanego wręcz „powodzią patentową”, wydaje się niewątpliwa. Patent może być bowiem skutecznym narzędziem polityki innowacyjnej tylko wtedy, gdy uda się na niego ekstrapolować cechy własności odnoszące się do dóbr materialnych. Realizacja tego celu wiąże się zaś głównie z koniecznością ograniczenia liczby przyznawanych patentów oraz z poprawą ich jakości, co można osiągnąć przede wszystkim przez zaostrenie przesłanek patentowości.

Wysokość patentu może znakomicie spełnić to zadanie. Jest to wszakże wyborne kryterium, które w dużym stopniu podlega obiektywnej instrumentalizacji i jego zaostrenie nie jest sprzeczne z immanentnymi cechami patentu, który powinien być przecież przyznawany tylko wtedy, gdy wynalazek faktycznie stanowi istotny krok w rozwoju jakiejś gałęzi nauki czy techniki. Takie było historyczne uzasadnienie wprowadzenia prawa własności przemysłowej. Dokonane później rozluźnienie standardów – wynikające przede wszystkim z presji na nawet pozorną, widoczną jedynie w statystykach, innowacyjność oraz na coraz bardziej znaczącą nieprzystawalność prawa do niezwykle szybko zmieniającej się rzeczywistości społecznej i gospodarczej – jest jedną z głównych przyczyn spadku efektywności systemu prawnej ochrony wynalazków. Występujący powszechnie wymóg, aby patentowany wynalazek był nieoczywisty i wykazywał się odpowiednim poziomem wynalazczym, jest bardzo nieostry, co utrudnia jego właściwe wykorzystywanie.

Naturalnie obszar poszukiwań optymalnej wysokości patentu jest także limitowany odgórnie. Zbyt duża wysokość patentu wiąże się bowiem ze znacznymi kosztami społecznymi. Istnieje duże ryzyko, że uprawniony z bardzo wysokiego patentu, jako monopolista, może pracować nad udoskonaleniami w zbyt wolnym tempie lub nieefektywnie. Zabraknie tu bowiem mechanizmów rynkowych, które powstrzymałyby go przed marnotrawstwem.

Odpowiednie określenie trzeciej cechy konstrukcyjnej – długości patentu – może jednak w dużej mierze ograniczyć problemy związane z ryzykiem generowania dużych kosztów społecznych przez zbyt wysoki patent. Długość patentu



Ryc. 1. Liczba patentów przyznawanych na świecie

Źródło: WIPO Statistics Database, October 2012, Tabela A.1.2.1, na podstawie szacunkowych danych ze 125 biur patentowych.

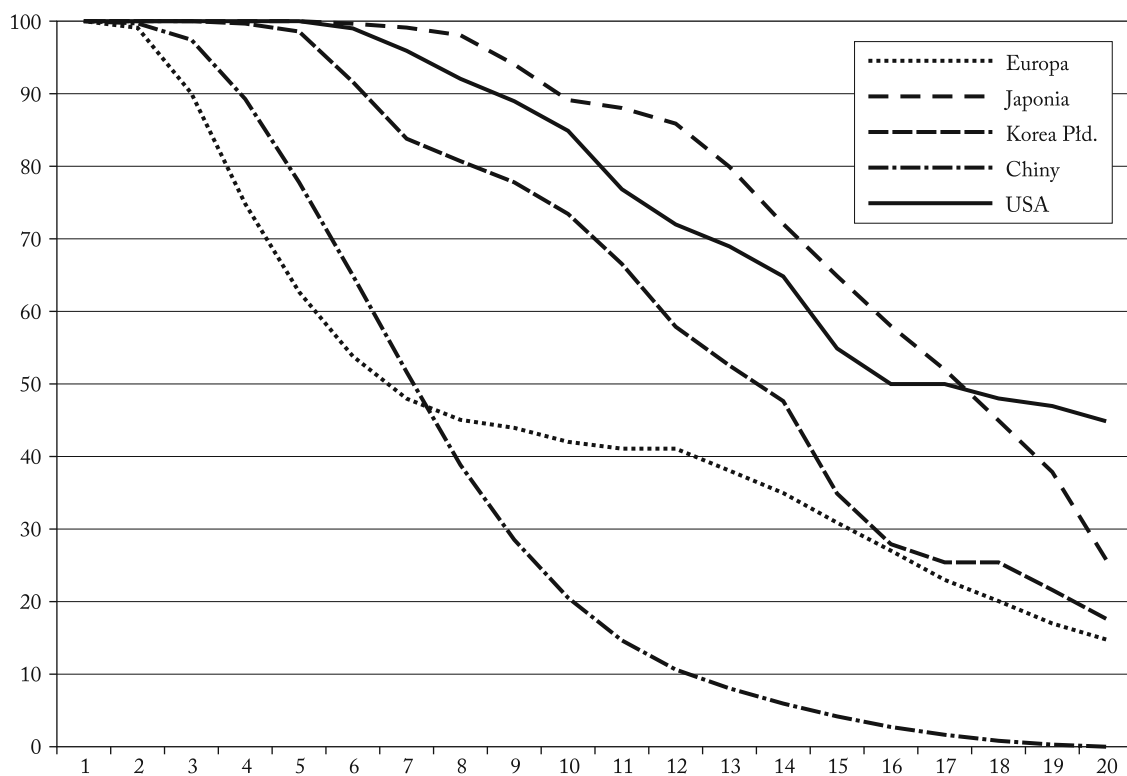
oznacza okres, na jaki przyznawane jest prawo wyłączne. Jeśliby przyznawać patenty na znacznie mniejszą liczbę lat, to w sposób naturalny zmarginalizuje się problem wysokości tego narzędzia. Wprowadzanie udoskonaleń wymaga wszakże czasu, którego może być zbyt mało, gdyby monopol trwał np. mniej niż 10 lat.

To tylko jeden z wielu argumentów za skróceniem czasu, na jaki przyznawane są patenty. W tym miejscu trzeba też przywołać fakt, że dotychczasowa długość patentów – 20 lat – ukształtowała się przed wiekami i nie przystaje do dzisiejszej, o wiele dynamiczniejszej, rzeczywistości gospodarczej. Obecnie kilkunastoletni patent bardzo rzadko stanowi źródło „zasłużonych” korzyści dla wynalazcy. W większości wypadków za piętnasto- czy szesnastoletnie patenty nie są już uiszczane opłaty okresowe, co powoduje wygasanie praw wyłącznych. Zwykle patenty te dotyczą bowiem rozwiązań już przestarzałych, w oparciu o które trudno prowadzić działalność gospodarczą. Wiele z tych utrzymywanych maksymalnie do dwudziestu lat wykorzystują zaś „trolle patentowe” – podmioty, które nadużywając prawa własności przemysłowej, szantażują

innowacyjne przedsiębiorstwa. Ponadto, pomimo że wraz z wydłużaniem okresu trwania patentu społeczeństwo czerpie więcej korzyści związanych z akceleracją w działaniach innowacyjnych, to stopa wzrostu tych korzyści przypuszczalnie maleje. W konsekwencji krańcowa korzyść ze zwiększania innowacji maleje wraz ze wzrostem długości okresu trwania patentów (Cooter, Ulen 2009, s. 150).

Skrócenie patentu nie byłoby dla wielu wynalazców istotną zmianą. Większość z nich bardzo szybko rezygnuje z opłacania patentu. Jak pokazują dane z Chińskiego Urzędu Patentowego (SIPO) i Europejskiego Urzędu Patentowego (EPO), większość wynalazców rezygnuje z ochrony jeszcze przed 10. rokiem obowiązywania patentu. Niewątpliwie jednak funkcjonowanie prawa własności intelektualnej istotnie różni się w poszczególnych sektorach, czego ilustracją jest dokonane w dalszej części artykułu zestawienie branży farmaceutycznej i software’owej. Implikuje to potrzebę rozważenia dywersyfikacji długości patentu w poszczególnych branżach.

Podsumowując rozważania dotyczące cech konstrukcyjnych, warto przedstawić postulat



Ryc. 2. Procent patentów, za które uiszczane są opłaty okresowe za kolejne lata

Źródło: IP5Statistics Report 2011 Edition.

uczynienia patentu instytucją stosowaną w krótkim okresie, ale za to w szerokim i względnie wysokim zakresie. Krótszy okres, na jaki byłby przyznawany patent, stanowiłby odzwierciedlenie nieustannej akceleracji rozwoju technicznego, która i tak skraca rzeczywisty czas życia patentu. Ponadto pozwoliłby uniknąć sporów o rzekome naruszenia kilkunastoletnich, w istocie martwych, patentów. Realizacja wyartykułowanego tu postulatu *de lege ferenda* w aspekcie rozszerzenia poziomego zakresu patentu zniechęcałaby zaś jeszcze skuteczniej do podejmowania prób imitacji. Krótszy czas występowania niedogodności monopolu oznaczałby dla społeczeństwa istotnie mniejszą sumę kosztów. Patent byłby jednak szerszy, co miałoby zapewnić porównywalną z obecną motywację do wynalazczości. Wynikające stąd zwiększone koszty społeczne – w dawnych pierwszych latach patentu, które w tej propozycji stanowią jedyne lata jego obowiązywania – nie skonsumowałyby jednak w całości opisanych

wyżej oszczędności. Co więcej, przy krótkim patencie w dużym stopniu znika problem jego wysokości. Jeśli czasu na dokonywanie usprawnień jest – z punktu widzenia monopolisty – niewiele, to zablokowanie możliwości konkurowania w tym zakresie niesie znacząco niższe koszty społeczne.

Generalna siła patentu – będąca wypadkową wszystkich trzech cech konstrukcyjnych – byłaby wtedy jednak mniejsza. Konieczne jest wszakże podjęcie działań mających osłabić patent, gdyż przeciwny kierunek zmian w przyszłości niewątpliwie spotęgowałby ujawnione w ostatnich dekadach mankamenty patentowej ochrony wynalazków. Światowa ekonomia nie osiągnie bowiem korzyści ze wzmacniania patentu. Poza kilkoma branżami silniejszy patent cechowałby się jeszcze gorszym stosunkiem korzyści do generowanych kosztów społecznych. Największe zagrożenie płynie z rosnącej liczby – często nieświadomych – naruszeń patentu, co w obliczu coraz gęstsze systemu technologicznego wiąże się z lawinowym

wzrostem kosztów sporów sądowych (Mazzoleni, Nelson 1998, s. 281).

Patentowanie leków

Dla zilustrowania różnic w funkcjonowaniu patentów w różnych sektorach posłużą w niniejszym artykule dwie branże: farmaceutyczna i software'owa. Wybór tych dwóch obszarów jest uzasadniony faktem, że ocena efektywności działania patentu w odniesieniu do nich jest skrajnie odmienna. Pozwala to pokazać, jak trudne jest dokonanie generalnej oceny funkcjonowania patentu. Jest to także szansa, aby precyzyjnie ukazać najsilniejsze strony oraz najpoważniejsze mankamenty omawianej instytucji.

Przypadek branży farmaceutycznej jest kornym argumentem piewców patentu. W niej bowiem ogniskują się dylematy etyczne, ona też jest szczególnie narażona na łatwe nieautoryzowane kopiowanie wynalazków, co w zestawieniu z wyjątkowo wysokim kosztem ich wytworzenia uzasadnia wprowadzenie specjalnego reżimu ochronnego. Od wskazania hitów terapeutycznych mogących potencjalnie modyfikować procesy biologiczne do wprowadzenia leku na rynek mija zwykle ponad 10 lat. Proces ten jest bardzo kosztowny i ryzykowny. Szacuje się, że tylko jedna na pięć cząsteczek skierowanych do badań klinicznych w latach dziewięćdziesiątych była później wprowadzana do obrotu jako nowy lek (du Vall 2008, s. 353–354).

Rozważania o moralnym uzasadnianiu ochrony własności intelektualnej w branży farmaceutycznej zawsze prowadzą do przeciwstawiania sobie dwóch fundamentalnych wartości – zdrowia i własności. Ramy etyczne tej dyskusji zostały dobrze nakreślone z jednej strony przez Johna Rawlsa, z drugiej przez Roberta Nozicka. Rawls kładzie nacisk na znaczenie podstawowych wolności – w tym prawa jednostki do bycia zdrowym – które górują nad drugorzędnymi prawami, do których zalicza on własność. Odwołuje się przy tym do teorii sprawiedliwości wspierającej redystrybucję w sytuacji zagrożenia elementarnych wartości. Poglądy Rawlsa są tak kategoryczne tylko w odniesieniu do medykamentów potrzebnych do leczenia najgroźniejszych chorób. Ograniczony dostęp np. do leków przeciwbólo-

wych nie jest przez filozofa z góry uważany za niemoralny. Nozick uważa natomiast za elementarne prawo do własności intelektualnej. Przekonanie to wywodzi z poglądów Johna Locke'a i jego pojmowania własności (Gewertz, Amado 2004, s. 295 i natępne).

W omawianej dziedzinie szczególnie interesujący jest spór między producentami leków oryginalnych i generycznych (zamienników, które zawierają tę samą substancję czynną). Konflikt ten rozgrywa się także na szczeblu międzypaństwowym, gdzie – w dużym uproszczeniu – kraje „bogatej Północy” reprezentują interesy twórców leków oryginalnych, a kraje „biednego Południa” bronią praw producentów zamienników. Pierwsza grupa argumentuje, że nie można dopuszczać do uszczuplenia przychodów innowacyjnych firm farmaceutycznych przez akceptowanie – czy to na płaszczyźnie prawnej, czy faktycznej – pojawiania się zamienników w okresie trwania patentu, gdyż grozi to paraliżem innowacji w tej branży. Producenci leków oryginalnych, pozbawieni gwarancji uzyskania odpowiednich korzyści, mogą znacząco ograniczyć nakłady na badania i w efekcie społeczeństwo może zostać pozbawione nowych farmaceutyków. Wysoka cena leków oryginalnych jest w tym ujęciu niezbędnym kosztem gwarantującym rozwój. Z drugiej jednak strony trudno oczekiwać, aby rządy krajów – chociażby w obliczu pandemii AIDS – nie próbowały dać lokalnym firmom farmaceutycznym możliwości skopiowania formuły leku oryginalnego, aby obniżyć cenę i tym samym zdecydowanie zwiększyć dostępność specyfiku.

Wskazana tu sprzeczność interesów i kardynalnie różny kontekst ekonomiczny skłaniają do wysunięcia propozycji geograficznej dywersyfikacji systemu patentowej ochrony farmaceutyków. Można przypuszczać, że społecznie korzystne byłoby zdecydowanie chronienie monopolu w krajach najbogatszych przy jednoczesnym przyzwoleniu na rozluźnienie tego reżimu w krajach rozwijających się – szczególnie w obliczu najgroźniejszych epidemii. To kompromisowe rozwiązanie z jednej strony pozwoliłoby na zachowanie źródeł finansowania badań, gdyż wyłącznie najbogatsze kraje są istotnym rynkiem zbytu leków oryginalnych. Tam ochrona byłaby nadal mocna. Z drugiej zaś – kraje Trzeciego Świata nie musiałyby obawiać się sankcji ekonomicznych, jakie w oparciu o po-

rozumienie TRIPS były wcześniej nakładane za wprowadzanie przymusowego licencjonowania leków przeciwdziałających rozprzestrzenianiu się wirusa HIV. Wydaje się, że wbrew obawom artykułowanym przez Stany Zjednoczone tanie zamienniki nie byłyby masowo i nielegalnie przewożone na ich terytorium, gdyż ze względu na przeciwdziałanie przemysłowi narkotyków granice najbogatszych państw są szczelne. Ponadto zamożne społeczeństwa w bardzo niewielkim stopniu byłyby skłonne podejmować ryzyko kupowania leków niewiadomego pochodzenia na czarnym rynku.

Niewątpliwie konieczne jest jednak wzięcie na siebie przez poszczególne rządy i światowe organizacje zajmujące się problematyką zdrowia większej odpowiedzialności, a więc i ryzyka – związanych z poszukiwaniem i produkowaniem leków na najgroźniejsze choroby. Za niezwykle potrzebne należy uznać przede wszystkim stworzenie szerszego systemu wspierania i współfinansowania badań klinicznych. Może to bowiem otworzyć drogę do łagodzenia reżimu prawa własności intelektualnej w tym sektorze przy jednoczesnym niezachwianiu procesów innowacyjnych. Taki model wspierania innowacji i ochrony własności przemysłowej charakteryzowałby się niewątpliwie lepszym bilansem kosztów i korzyści, tym bardziej że zapewnienie szerszej dostępnych nowatorskich leków znacząco obniżyłoby koszty rządowych programów ochrony zdrowia.

Patenty na oprogramowanie

Możliwość udzielania patentów na oprogramowanie wzbudza wielkie kontrowersje. Software jest bowiem chroniony prawem autorskim. I wydaje się, że właśnie ten rodzaj zabezpieczeń, wzorowany na ochronie utworów literackich², jest właściwszy i wystarczający. Zapewnia automatyczną ochronę kodu będącego wytworem intelektu programisty. Udzielenie patentu na oprogramowanie oznacza zaś istotnie szerszą ochronę, gdyż w tym przypadku stworzenie nowej implementacji, choć nie narusza prawa autorskiego, może być uznane za złamanie prawa.

² Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jednolity Dz.U. z 2006 r., Nr 90, poz. 631 ze zm.), art. 74 ust. 1.

Innymi słowy, patenty na oprogramowanie tworzą gąszcz patentowe, które skutecznie utrudniają wchodzenie na rynek nowym podmiotom. Jeśli bowiem na jakieś rozwiązanie software'owe zostanie przyznany patent, to konkurencja, która będzie próbowała w sposób niezależny – nie dokonując plagiatu kodu oryginalnego – uzyskać podobny efekt, naraża się na zarzut naruszenia prawa własności przemysłowej. Zjawisko to istotnie więc obniża ogólny poziom innowacji (Bessen 2011, s. 9), co jest tym bardziej niebezpieczne, że występuje w branży, która daje możliwość zaistnienia niezależnym twórcom – zdolnym programistom, nawet bez zaplecza finansowego. Upowszechnienie sklepów internetowych typu App Store czy Google Play otworzyło im wszak możliwość łatwego dotarcia z programami do milionów użytkowników i uzyskiwanie znacznych dochodów z mikropłatności i reklam. Przykładowo Dong Nguyen – twórca prostej gry Flappy Bird – w szczytowym momencie osiągał dzięki niej przychody na poziomie 50 000 USD dziennie. Tacy niezależni programiści mogą być jednak skutecznie blokowani przez reżim prawa patentowego, gdyż ryzyko nieświadomych naruszeń będzie dla nich zbyt wysokie i tworzenie aplikacji w takich warunkach przypominałoby raczej poruszanie się po polu minowym.

Uzyskanie więc przez jednego z graczy rynkowych patentów na podstawowe software'owe funkcjonalności w danej działalności tworzy niezwykle szeroki monopol – znacznie rozleglejszy, niż byłoby to uzasadnione z punktu widzenia ekonomicznej analizy prawa. Klasycznym przykładem absurdów, do jakich może doprowadzić patentowanie oprogramowania, jest prawo wyłączne, jakie w 2004 r. uzyskał Microsoft na funkcjonalność podwójnego kliknięcia myszką (US Patent Office, nr 6 727 830). Rygorystyczne egzekwowanie praw z tego patentu wiązałoby się z gigantycznym ograniczeniem funkcjonalności wielu produktów konkurencji.

W Unii Europejskiej status prawny patentów na oprogramowanie jest wysoce wątpliwy ze względu na nieprecyzyjną podstawę prawną. W Stanach Zjednoczonych natomiast wyroki sądowe na zasadzie prawotwórczych precedensów stale umacniają legitymację do patentowania oprogramowania. Nawet na Starym Kontynencie opatentowane są jednak choćby tak elementarne funkcjonalności

sklepu internetowego, jak np.: palety z zakładkami ograniczającymi wyszukiwanie (EP689133, EP1131752), personalizacja wyświetlanych rezultatów w odniesieniu do ulubionych pozycji klienta (EP628919) czy możliwość wprowadzania kodów rabatowych (EP929874). Jak wykazują analizy J. Bessena (2011, s. 15 i następane), rośnie udział patentów na oprogramowanie w ogólnej puli patentów. Co więcej, najnowsze dane pokazują, że liczba przyznawanych patentów związanych z oprogramowaniem przewyższa sumę wszystkich innych patentów.

Do głównych antagonistów patentowania software'u należą twórcy wolnego i otwartego oprogramowania – FLOSS (ang. *Free Libre/Open Source Software*), którzy obawiają się faktycznego uniemożliwienia im pisania programów. Nie dysponują oni mechanizmami obronnymi właściwymi dużym koncernom, jak w szczególności licencje blankietowe i krzyżowe. W istocie często nie są oni nawet zdolni uczestniczyć w jakichkolwiek przepływach finansowych.

Patenty są zagrożeniem dla twórców oprogramowania, ponieważ nakładają monopol na idee. Tworzenie zaawansowanych programów staje się zadaniem niebezpiecznym, a wkrótce może być wręcz niewykonalne. Każdy program łączy bowiem wiele różnych pomysłów, a duży implementuje ich tysiące. Google oszacowało, że w smartfonach może być ich nawet 250 000. W 2004 roku obliczono, że system GNU/Linux wykorzystuje około 100 000 opatentowanych wcześniej rozwiązań. Według Dana Ravichera samo jądro Linuksa mogło w tym czasie potencjalnie łączyć 283 patenty (Bielawski 2011).

Patenty na oprogramowanie są karykaturalną formą prawnej ochrony własności intelektualnej. W tym obszarze nasilają się bowiem mankamenty typowe dla ochrony dóbr niematerialnych. Skala wypaczeń jest tu tak duża, że skłania do opowiedzenia się za zaprzestaniem udzielania patentów na oprogramowanie lub przynajmniej za znaczącym ograniczeniem tych praktyk. Ta kategoria praw wyłącznych jest bowiem przede wszystkim karmą dla trolli patentowych i budulcem gąszczy patentowych i prowadzi w konsekwencji do spowolnienia innowacji. Prawo własności przemysłowej miało zaś przynosić dokładnie odwrotny skutek. W tym obszarze nie da się go jednak osiągnąć przy pomocy instytucji patentu, głównie

ze względu na wyjątkowo duże ryzyko sporów sądowych oraz nad wyraz rozmyte – nawet jak na własność intelektualną – granice poszczególnych praw wyłącznych.

Podsumowanie

Mimo licznych mankamentów dalsze istnienie patentowej ochrony wynalazków, nawet w obecnej formie, jest uzasadnione z punktu widzenia ekonomicznej analizy prawa. Instytucja patentu wymaga jednak daleko idącej reformy. Społecznie korzystne byłoby uformowanie patentu jako instytucji krótkiej, ale zarazem stosunkowo szerokiej i wysokiej. Ponadto, wbrew generalnie niewątpliwej potrzebie ujednoczenia patentu w skali globalnej, konieczne jest rozważenie pewnej dywersyfikacji, która uwzględni specyfikę niektórych sektorów, w szczególności branży farmaceutycznej i software'owej. Konieczne jest także przeciwdziałanie „powodzi patentowej”, głównie poprzez doprecyzowanie ustawowych przesłanek patentowalności, ale także przez dokonywanie bardziej restrykcyjnej wykładni tych aktualnie istniejących. Funkcjonujący w obecnej formie wymóg nieoczywistości jest jednak zbyt słaby, aby skutecznie blokować patentowanie rozwiązań, których chronienie jest sprzeczne z interesem społecznym.

Główną ideą, która powinna przyświecać reformom prawa patentowego, jest minimalizowanie kosztów społecznych. Powinno się ono dokonywać przez ustalanie możliwie najniższego poziomu prawnej ochrony wynalazków, przy którym wynalazcy są jednak dostatecznie zachęcani do tworzenia i ujawniania swoich odkryć. Zgodnie z założeniami ekonomicznej analizy prawa, satysfakcja wynalazców nie powinna być bowiem celem polityk publicznych. Może mieć ona jedynie pośrednie znaczenie, w stopniu, w jakim wpływa na ostateczny społeczny bilans kosztów i korzyści. Całkowita rezygnacja ze stosowania patentowej ochrony wynalazków groziłaby natomiast innowacyjnym paraliżem, co byłoby tym groźniejsze, że dotyczyłoby przede wszystkim sektora farmaceutycznego.

Osiągnięcie – a nawet precyzyjne określenie – optymalnego kształtu patentu wydaje się niemożliwe ze względu na dynamikę rzeczywistości

społecznej. Na gruncie teoretycznym możliwe i potrzebne jest jednak wskazywanie rekomendacji, które mogą znacząco zwiększyć efektywność patentu. Niniejszy tekst wpisuje się w realizację tego zadania. Trzeba mieć ponadto świadomość, że teoretyczne postulaty napotykać na faktyczne trudności w implementacji, które wynikają z rażącej sprzeczności interesów – zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i w ramach poszczególnych lokalnych sektorów gospodarki.

Bibliografia

Bessen J. (2011). „A generation of software patents”, *Boston University of Law Working Paper* nr 11-31 (21 czerwca).

Bielawski M. (2011). „Uwaga: Europejski „jednolity patent” może oznaczać patenty na oprogramowanie bez ograniczeń”, <http://jakilinux.org/polityka/uwaga-europejski-jednolity-patent-moze-oznaczac-patenty-na-oprogramowanie-bez-ograniczen/> [data dostępu: 17.03.2014].

Cooter R., Ulen T. (2009). *Ekonomiczna analiza prawa*, przekł. J. Beldowski i in. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Dijk T. van (1994). *The Limits of Patent Protection. Essays on the Economics of Intellectual Property Rights*. Ph.D. thesis, Faculty of Economics. Maastricht: University of Limburg..

Gewertz N.M., Amado R. (2004). „Intellectual property and the pharmaceutical industry: A moral crossroads between health and property”, *Journal of Business Ethics*, t. 55, nr 3, s. 295–308.

Grzybowski S. (1973). „Prawo wynalazcze”, w: S. Grzybowski, J. Szwaja, A. Kopff, S. Włodyka (red.), *Zagadnienia prawa wynalazczego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Klemperer P. (1990), „How broad should the scope of patent protection be”, *The Rand Journal of Economics*, t. 21, nr 1, s. 113–130..

Mazzoleni R., Nelson R. (1998). „The benefits and costs of strong patent protection: A contribution to the current debate”, *Research Policy*, t. 27, nr 3, s. 273–284.

Stelmach J., Brożek B., Załuski W. (2007). *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Vall M. du (2008). *Prawo patentowe*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

The effectiveness of a patent: An economic analysis of industrial property law

The aim of this paper is the economic analysis of patent law. It begins with a description of the most significant assumptions of law and economics as well as the fundamental legal regulations referring to the institution of a patent. Subsequently, structural features of a patent are analyzed – its length, width and height. Finally, there is a discussion of the most important specificities of patent protection of inventions in the sectors where the effectiveness of this institution is rated very differently – the pharmaceutical and the software industry. Additionally, the paper contains some proposals of law changes to improve the efficiency of a patent which is an essential tool of invention protection.

Keywords: patent, economic analysis of law, law and economics, software patents, drug patents, height of a patent, width of a patent, length of a patent.

Wybór tekstów klasycznych

Giandomenico Majone

Od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego: przyczyny i skutki zmian sposobu rządzenia z wprowadzeniem Boba Jessopa

Artykuł wybrany do publikacji w bieżącym numerze „Zarządzania Publicznego” jest reprezentatywny dla prac Giandomenica Majonego na temat ładu regulacyjnego w Unii Europejskiej, które w odniesieniu do głównego nurtu dociekań naukowych na nowo zdefiniowały rozumienie rządzenia zarówno w tym, jak i wielu innych kontekstach. Być może najprostszym podsumowaniem jego wkładu w omawianą dziedzinę jest stwierdzenie, że europejscy politolodzy oraz teoretycy administracji publicznej od dawna zaniedbywali konieczność prowadzenia badań nad regulacjami jako sposobem rządzenia – w odróżnieniu od prawników, ekonomistów, specjalistów od ekonomii politycznej oraz politologów w Stanach Zjednoczonych, gdzie tego rodzaju analiza stanowi odrębną subdyscyplinę akademicką (Majone 1996: xiii). Zaproponowana przez Majonego konsekwentna i dogłębna analiza rozwiązań ustawowych, których wprowadzaniem zajmują się niezależne organy regulacyjne, przyczyniła się do powstania nowego kierunku badań odzwierciedlającego znaczące zmiany w procesie rządzenia państwami narodowymi, a także rozwój Unii Europejskiej jako państwa znajdującego się nadal na etapie powstawania.

Ta zmiana paradygmatu znajduje również odzwierciedlenie w szerszym wpływie autora na dziedzinę badań naukowych nad rządzeniem. Wśród wielu istotnych kwestii związanych z tą tematyką, które poruszył Majone, można wymienić: (1) przekazywanie uprawnień regulacyjnych instytucjom ponadnarodowym, takim jak niepochożąca z wyboru Komisja Europejska; (2) dynamika deregulacji i regulacji; (3) polityka reformy regulacyjnej i jej wpływ na negocjacje dotyczące regulacji; (4) adekwatność reformy regulacyjnej jako substytutu wydatków publicznych w procesie rozwiązywania problemów politycznych – jako opcja szczególnie atrakcyjna dla Unii Europejskiej, której organy posiadają ograniczone budżety w większości dziedzin, choć zarazem niejednokrotnie obarczająca podmioty prywatne kosztami prowadzenia polityki publicznej; (5) delegowanie projektowania regulacji, ich dostarczania oraz nadzoru nad ich wdrażaniem na rzecz różnego typu agencji oraz wynikające stąd problemy związane z odpowiedzialnością polityczną, a być może także z deficytami demokracji; (6) europeizacja regulacji kosztem suwerenności narodowej (przynajmniej w jej tradycyjnym rozumieniu); (7) spójność różnych systemów regulacyjnych w wielu obszarach polityki i w różnej skali – kwestia ta omawiana jest w kilku innych artykułach z tej serii pod hasłem „kalibracji”; (8) problemy związane z uczeniem się wdrażania założeń wypracowanych polityk oraz ich transferu. Niektóre z tych zagadnień autor porusza w niniejszym artykule, stanowiącym podsumowanie rozważań teoretycznych zawartych w obszerniejszej pracy, w której kojarzy je ze studiami przypadków w dziedzinie rządzenia na gruncie europejskim (Majone 1996).

Giandomenico Majone jest politologiem włoskim. Urodził się 27 marca 1932 r. We wczesnych latach pięćdziesiątych studiował na Uniwersytecie w Padwie, uzyskując tytuł magistra ekonomii politycznej w 1956 r., po wcześniejszym rocznym pobycie w USA na stypendium Fulbrighta na George Washington University. Po studiach Nino Majone przeniósł się do USA i zapisał do Carnegie Institute of Technology w Pittsburgu, gdzie w 1960 r. uzyskał tytuł magistra matematyki. Po przeprowadzce na Zachodnie Wybrzeże studiował na Uniwersytecie Kalifornijskim (Berkeley), gdzie doktoryzował się ze statystyki w 1965 r., a następnie wykładał w Instytucie Matematyki Uniwersytetu w Rzymie (1964–1967) oraz na Wydziale Zarządzania na Uniwersytecie Kolumbii Brytyjskiej (1967/68). W latach 1969–1972 pracował jako konsultant w Państwowej Komisji Planowania we Włoszech. W różnych okresach wygłaszał wykłady na uniwersytetach Harvarda, Yale oraz w London School of Economics. W latach 1979–1980 przebywał na urlopie naukowym w Międzynarodowym Instytucie Stosowanej Analizy Systemowej w Laxenberg w Austrii, gdzie badał różnego rodzaju pułapki w analizie złożonych systemów oraz ich implikacje dla adekwatności i skuteczności analizy polityki publicznej rozumianej jako rodzaj rzemiosła politycznego (Majone 1980). W 1986 r. został mianowany profesorem analiz polityki publicznej w European University Institute (Florencja), gdzie pozostał aż

do 1995 r., kiedy to przeszedł na emeryturę. Jest także starszym profesorem wizytującym w ośrodku badania Unii Europejskiej przy Graduate School of Public and International Affairs na Uniwersytecie w Pittsburgu (gdzie wykłada także inny autor publikowanych w tej serii artykułów – B. Guy Peters).

Ważnym świadectwem zmiany podejścia metodologicznego przez stopniowe odchodzenie od matematyki i statystyki w kierunku polityki publicznej są artykuły Majonego opublikowane w pracy zbiorowej poświęconej analizie systemów (Majone, Quade 1980). Majone twierdzi tam, że nowo powstała dziedzina badawcza – analiza systemów – może znaleźć zastosowanie przy zgłębianiu problemów natury publicznej. Dzięki nowemu podejściu do analizy polityki, pogłębieniu rozumienia problemów socjotechnicznych, a także dzięki zdolności uczenia się analiza systemów stwarza szansę na opracowywanie lepszych rozwiązań. Analiza polityki wymaga użycia narzędzi i wiedzy z wielu dyscyplin oraz kontekstów, musi także łączyć analizę techniczną z kwestiami praktycznymi. Można więc postawić dwa zasadnicze pytania: po pierwsze, o adekwatność analizy technicznej problemów oraz proponowanych na jej podstawie rozwiązań, a po drugie, o to, na ile skuteczne w praktyce okazują się zalecenia dotyczące konkretnych polityk oraz kiedy (jeżeli w ogóle) rozwiązania te są przyjmowane, a następnie przekładane na konkretne założenia polityki publicznej.

Adekwatności analizy technicznej nie można oceniać z precyzją typową dla matematyki czy fizyki, dlatego najlepiej oceniać ją w świetle dostępnych danych, narzędzi i metod, opartych na doświadczeniu zdobytym w danej dziedzinie, zamiast w odniesieniu do abstrakcyjnych kanonów logiki, naukowości czy obydwu naraz. Zastanawiając się nad ściśle ze sobą powiązаныmi kwestiami adekwatności i efektywności, Majone zidentyfikował sześć potencjalnych pułapek w analizowaniu polityki: (1) sformułowanie problemu, (2) gromadzenie danych i informacji, (3) stosowane narzędzia i metody, (4) prezentowane dowody i argumenty oraz (5) wnioski, komunikacja i realizacja (1980, s. 8–9 i *passim*). Choć autor nie wykorzystuje wprost tego rodzaju analizy w swojej późniejszej i głośniejszej pracy na temat państwa regulacyjnego, nacisk na doświadczenie w danej dziedzinie, potencjalne przyczyny niepowodzeń w procesie sprawowaniu rządów oraz znaczenie przypisywane procesowi uczenia się są tam nadal obecne oraz podawane wnikliwej obserwacji.

W przetłumaczonym tu artykule Majone – podobnie jak wielu badaczy przed nim – zwraca uwagę, że w Europie Zachodniej powojenne ekipy rządzące realizowały cele polityczne za pomocą tradycyjnych metod sprawowania władzy. Opierały się one na pozytywnych przepisach, zgodnych z zasadami praworządności, na zarządzaniu i koordynacji odgórnej, na państwowej własności kluczowych gałęzi gospodarki i przemysłu, na wydatkach budżetowych i wykorzystaniu zmonopolizowanych środków państwowego przymusu oraz opodatkowania, wreszcie na dużych budżetach gwarantujących znaczący wpływ na kształtowanie gospodarki kraju tak w sensie makroekonomicznym, jak i samej polityki redystrybucji dóbr. Jednak zarówno adekwatność, efektywność, jak i skuteczność tych mechanizmów kształtowania polityki znacznie osłabła pod naporem postępującej internacjonalizacji gospodarek narodowych oraz rosnącej integracji gospodarczej i politycznej w rozszerzającej się Unii Europejskiej.

To z kolei sprawiło, na co wielokrotnie zwracałem uwagę i ja, i inni autorzy, że państwom narodowym coraz trudniej zarządzać własnymi gospodarkami, jakby były one w pewnym stopniu zamknięte, osłabione zarządzaniem popytem w stylu keynesowskim. Łącznie przyczyniło się to do niepowodzenia państwa w wielu obszarach jego działania (niezależnie od przesadnie negatywnego odbioru w oczach opinii publicznej oraz krytyki neoliberalnej) i zmieniło gospodarcze znaczenie płacy indywidualnej oraz zasiłków (lub wydatków na cele socjalne) – w miejsce źródła popytu krajowego, dzięki któremu możliwe było utrzymanie pełnego zatrudnienia oraz mechanizmów państwa opiekuńczego, pojawiła się pozycja w rubryce koszty (umiędzynarodowionej) produkcji, zagrażająca globalnej konkurencyjności (szersze omówienie tego zagadnienia proponuję w Jessop 2002).

Jak odnotowało wielu współczesnych socjologów i politologów, z tej przyczyny już w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. wystąpiły liczne wzajemnie powiązane kryzysy: gospodarcze i fiskalno-finansowe, kryzysy racjonalności działania (tzn. zmniejszająca się skuteczność pozytywnej interwencji państwa), reprezentatywności (np. spadające poparcie dla tradycyjnych partii władzy, powstawanie nowych ruchów społecznych), a także kryzysy legitymizacji władzy. W odpowiedzi politycy, menedżerowie przedsiębiorstw państwowych oraz wszyscy, w których bezpośrednim interesie leżało powodzenie interwencyjnych działań rządu, zaczęli poszukiwać nowych rodzajów interwencji państwa, mogących zagwarantować uzyskiwanie odpowiednich wyników gospodarczych wobec nasilającej się konkurencji gospodarki międzynarodowej, a także skuteczniejszych metod wdrażania założeń polityki publicznej. Próbowali też zmierzyć się z kwestią legitymizacji władzy poprzez znielowanie deficytu demokracji, a przynajmniej zapewnienie własnym obywatelom oraz innym zainteresowanym lepszego poziomu usług oraz ich większej efektywności.

To zidentyfikowane przez Majonego zasadnicze przesunięcie strategiczne polega na odejściu od pozytywnego interwencjonizmu państwowego opartego na tym, co współcześnie nieco pejoratywnie określa się mianem „opodatkowania i wydawania” (*tax and spend*), oraz zastąpieniu go nowym rodzajem państwa w znacznie większej mierze opartego na regulacjach oraz wypracowywanych zasadach postępowania. W konsekwencji powstaje państwo regulacyjne. Jak zauważa Majone, „podczas gdy państwo interwencjonistyczne cechował wysoki poziom centralizacji

administracji oraz ustanawiania założeń polityki, państwo regulacyjne opiera się w znacznym stopniu na delegowaniu uprawnień na rzecz niezależnych instytucji: agencji regulacyjnych lub komisji, lecz także wymiaru sprawiedliwości, który staje się coraz aktywniejszym uczestnikiem gry regulacyjnej”.

Po nakreśleniu ogólnego kontekstu analizy powstania państwa regulacyjnego Majone przygląda się trzem głównym sposobom rządzenia, z którymi państwo regulacyjne jest powiązane na poziomie regionalnym, krajowym oraz Unii Europejskiej. Są to: prywatyzacja, europeizacja polityki regulacyjnej oraz rządzenie za pośrednictwem stron trzecich. Do tego można dodać rosnące znaczenie wymiaru sprawiedliwości jako aktywnego uczestnika gry administracyjnej. Autor twierdzi również, że przyjęcie i realizacja tych nowych form regulacji wymaga zmian w strukturze instytucjonalnej oraz sposobie funkcjonowania państwa jako takiego.

Jednak płynne przejście od odziedziczonego państwa interwencjonistycznego do dopiero powstającego państwa regulacyjnego utrudnia zależność od ścieżki rozwojowej dziedzictwo instytucjonalne oraz pewne zastane „modele myślowe”, które przetrwały jeszcze z czasów pogrążonego w marazmie starego państwa, co sprawia, że to nowe wciąż nie może się narodzić. Niemniej jednak, zdaniem Majonego, przejście od interwencjonizmu do regulacji jest ważne, ponieważ konkurencja międzynarodowa nie ogranicza się do kosztów, cen towarów i usług, lecz rozciąga się na arbitraż regulacyjny. Firmy mające możliwość dokonania wyboru lokalizacji dla swoich działań będą wybierać państwa prowadzące politykę zapewniającą możliwie najbardziej przyjazne środowisko regulacyjne.

Majone identyfikuje następujące główne cechy państwa regulacyjnego: prywatyzacja, liberalizacja, reforma opieki społecznej i deregulacja (która w rzeczywistości polega na reformie regulacji, czyli wprowadzaniu regulacji przez agencje regulacyjne, a nie ciała pozostające pod bezpośrednim nadzorem państwa). Na proces ten nakłada się nowe zarządzanie publiczne na szczeblu wewnętrznej organizacji państwa. Co ciekawe, choć autor tego nie odnotowuje, wymienione cechy są typowe dla państwa neoliberalnego, promującego: liberalizację, deregulację, prywatyzację, wprowadzenie instytucji rynkowych do resztek sektora państwowego, nowe zarządzanie publiczne, internacjonalizację oraz obniżanie podatków bezpośrednich. Częściowa zbieżność w czasie opisywanych procesów odpowiada dostrzeganym przez autora ograniczeniom wynikającym z internacjonalizacji i konkurencji międzynarodowej oraz z tendencji do przenoszenia istotnych obszarów polityki, mających bezpośredni wpływ na konkurencyjność gospodarczą Europy, do kompetencji Unii Europejskiej, a zwłaszcza nie pochodzącego z wyboru ciała, jakim jest Komisja Europejska.

Bazując na tych przesłankach, Majone od dwudziestu lat uzupełnia prowadzone przez siebie analizy i nadal pozostaje aktywny w sferze rozważań teoretycznych. Coraz bardziej zdecydowanie pyta o zakres odpowiedzialności, deficyty demokracji, a ostatnio o przyczyny poważnych problemów Unii Europejskiej, będących następstwem kryzysu gospodarczego oraz wynikającego zeń bezpośrednio kryzysu zarządzania kryzysowego. W tym kontekście szczególnie interesujące są trzy przywoływane przez autora argumenty.

Po pierwsze, Majone nadal zajmuje się problemami związanymi z przekazywaniem uprawnień regulacyjnych w zakres kompetencyjny Komisji Europejskiej, co ma je skutecznie izolować od nacisków demokratycznych. Działania te uzasadnia zagrożeniami związanymi z prowadzeniem tzw. polityki krótkoterminowej oraz polityczną zmiennością w kontekście, w którym stabilność liczy się bardziej od sprawnego i efektywnego rządzenia, zwłaszcza w dziedzinie regulacji, a nie redystrybucji dóbr. Zagrożenia ujawniły się już w keynesowskim państwie opiekuńczym, a następnie w zmiennych cyklach koniunktury wynikających z pragnienia wygrania kolejnych wyborów przez partię pozostającą u władzy. W tym też kontekście Majone od wielu lat podkreśla znaczenie niezależnych instytucji ponadnarodowych, takich jak Komisja Europejska, jako narzędzi, dzięki którym państwa członkowskie mogą podejmować wiarygodne zobowiązania dotyczące integracji gospodarczej, stabilnego i efektywnego wdrażania wspólnej polityki, a także jako środka służącego skutecznemu izolowaniu Unii nie tylko od krótkoterminowych presji wyborczych, lecz także od państw członkowskich, próbujących realizować własne, wąsko pojęte interesy narodowe.

Po drugie, Majone zajmuje się kwestią deficytu demokracji, wprowadzając istotne rozróżnienie między tymi obszarami polityki, w których kluczowym kryterium jest wydajność, a tymi, które koncentrują się na redystrybucji. W przypadku tych pierwszych ważne są wyraźnie i ściśle określone cele, ich osiągnięcie jako kryterium rozliczalności, ściśle wymogi proceduralne, profesjonalizm, przejrzystość, udział społeczeństwa oraz liczne mechanizmy kontrolno-równoważące, takie jak rywalizacja i konkurencja między różnymi agencjami regulacyjnymi – a wszystko to dzieje się pod nadzorem sprawowanym przez państwo. W przypadku tych drugich kładzie się nacisk na rozliczalność demokratyczną, która jednak wymaga, jak zauważa Majone, przyjęcia konfederacyjnej konstytucji europejskiej z wielkościami formami reprezentacji (z zachowaniem stosownych mechanizmów kontrolnych i równoważących), tak by integrację gospodarczą i walutową równoważyła integracja i rozliczalność polityczna na szczeblu europejskim. Jednak bez uchwalenia tego rodzaju konstytucji deficyt demokracji jest ceną, jaką trzeba zapłacić za: (1) dążenie do integracji gospodarczej Europy, (2) stopniowe wdrażanie integracji politycznej tylnymi drzwiami oraz (3) podejmowane jednocześnie próby zachowania zasadniczych aspektów suwerenności narodowej (zob. Majone 2006).

Po trzecie, w swojej najnowszej książce (Majone 2014) autor wydaje się powracać do zastosowanej jeszcze w latach osiemdziesiątych analizy systemów, w której przeciwstawia ogólny cel integracji europejskiej nieudanemu eks-

perymentowi z unią walutową jako sposobem na osiągnięcie takiej integracji. Jego zdaniem, jest to najnowszy przykład zwyczaju przywódców UE wdrażania ambitnych projektów bez uprzedniego uwzględnienia diagnozy problemu i wyzwań stojących na drodze do ich efektywnej realizacji. To odzwierciedlenie „kultury totalnego optymizmu”, która po prostu nie dopuszcza perspektywy porażki. Majone prezentuje również szczegółową krytykę integracji walutowej, opartej na „metodzie wspólnotowej” oraz na strategii faktów dokonanych Jeana Monneta, czyli wprowadzania integracji tylnymi drzwiami.

Problem z kryzysem strefy euro – w o wiele większym stopniu niż wcześniejsze niepowodzenia, takie jak np. strategia lizbońska (2000) – polega na tym, że wskazuje on zarówno na koszty, jak i na korzyści wynikające z integracji gospodarczej oraz wyrzeczenia się suwerenności walutowej. Jeżeli „UE nie udowodni (czynami, nie słowami), że może wykreować wartość dodaną do tego, co poszczególne państwa członkowskie lub ich regiony są w stanie osiągnąć na własną rękę, nie będzie możliwe rozwiązanie kryzysu legitymizacji UE – kryzysu, który narastał na długo przed wprowadzeniem wspólnej waluty, ale który katastrofą projektu euro może znacznie nasilić, z nieobliczalnymi wręcz konsekwencjami” (Majone 2011).

Sugeruje to konieczność głębszego namysłu nad kwestiami projektowania instytucji oraz ogólnej integracji państwa regulacyjnego celem uzupełnienia analiz na poziomach mikro i mezo tak w odniesieniu do poszczególnych instrumentów regulacyjnych, jak i do rozliczalności. Tymi zagadnieniami winni się zainteresować praktycy oraz autorzy publikujący w „Zarządzaniu Publicznym”.

Bob Jessop (Lancaster University)

Przełożył Rafał Śmietana

Bibliografia

- Jessop B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Majone G. (1980). „An anatomy of pitfalls”, w: G. Majone, E.S. Quade (red.), *Pitfalls of Analysis*. London: John Wiley & Sons, s. 7–22.
- Majone G. (1989). *Jean Monnet et l'Europe d'aujourd'hui*. Baden Baden: Nomos.
- Majone G. (1990). *Regulatory Reform in Europe and the United States*. New York: St. Martin's Press.
- Majone G. (1992). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press. Wydanie polskie (2004): *Dowody, argumenty i perswazja w procesie decyzyjnym*, przekł. D. Sielski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Majone G. (1995). *The European Community as a Regulatory State*. Amsterdam: Nijhoff.
- Majone G. (red.) (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone G. (2002). „The European Commission: The limits of centralization and the perils of parliamentarization”, *Governance*, t. 15, nr 3, s. 375–392.
- Majone G. (2005). *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Majone G. (2006). „The common sense of European integration”, *Journal of European Public Policy*, t. 13, nr 5, s. 607–626.
- Majone G. (2009). *Europe as the Would-be World Power: The EU at Fifty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Majone G. (2011). „Monetary Union and the politicization of Europe”. Keynote speech at the Euroacademia International Conference: “The European Union and the Politicization of Europe”, Vienna, 8–10 grudnia.
- Majone G. (2014). *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Majone G., Kaufmann F.-X., Ostrom V. (red.) (1985). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project*. Berlin: Walter de Gruyter.

Od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego: przyczyny i skutki zmian sposobu rządzenia¹

Pod koniec lat siedemdziesiątych XX w. rządy państw europejskich zostały zmuszone do zmiany tradycyjnych sposobów rządzenia w odpowiedzi na takie tendencje jak wzrost konkurencji międzynarodowej oraz pogłębianie integracji gospodarczej i walutowej w ramach Unii Europejskiej. Strategiczna adaptacja do nowej rzeczywistości doprowadziła do ograniczenia roli państwa pozytywnego, interwencjonistycznego i jednocześnie do wzrostu roli państwa regulacyjnego: tworzenie regulacji zastępuje nakładanie podatków oraz wydatkowanie uzyskiwanych tą drogą środków. W pierwszej części artykułu zidentyfikowano trzy zbiory strategii prowadzących do rozwoju państwa regulacyjnego jako regulatora zewnętrznego lub rynkowego oraz jako regulatora zdecentralizowanej administracji. W drugiej części poddano analizie istotne zmiany strukturalne, wywołane zmianami strategii regulacyjnych. Dziedzictwo instytucjonalne i intelektualne państwa interwencjonistycznego stanowi główną przeszkodę na drodze do szybkiego dostosowania struktur rządzenia do nowych strategii. Nie wolno lekceważyć trudności związanych z procesem przechodzenia od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego, należy jednak uświadomić sobie, że konkurencja międzynarodowa toczy się nie tylko wśród producentów dóbr i usług, lecz także, i to w coraz większym stopniu, między systemami regulacyjnymi. Konkurencja regulacyjna nagradza systemy, w których innowacje instytucjonalne nie pozostają zbyt daleko w tyle za nowymi decyzjami o charakterze strategicznym.

Słowa kluczowe: państwo pozytywne, państwo regulacyjne, autonomiczne agencje regulacyjne, delegowanie uprawnień, regulacje, strategie, struktury

1. Strategia i struktura

Ponad trzydzieści lat temu Alfred Chandler (1962, s. 16) wysunął tezę, że „struktura podąża za strategią, a najbardziej złożony rodzaj struktury powstaje w wyniku zintegrowania kilku strategii podstawowych”. Następnie poszedł krok dalej, zadając dwa powiązane ze sobą pytania: (1) jeżeli struktura rzeczywiście podąża za strategią, skąd biorą się opóźnienia w tworzeniu nowych rozwiązań organizacyjnych potrzebnych do sprostania wymaganiom administracyjnym nowej strategii? i (2) dlaczego w ogóle pojawiła się nowa strategia wymagająca zmian struktury?

Praca Chandlera wywarła ogromny wpływ na badania nowoczesnych przedsiębiorstw przemysłowych oraz ogólnie na organizację działalności gospodarczej. Nie wpłynęła jednak w takim

samym stopniu na badania w dziedzinie polityk publicznych i zarządzania publicznego, mimo że kwestie podnoszone przez tego wybitnego historyka ekonomii są istotne zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego. Zmiany w dziedzinie polityki publicznej oraz w strukturach rządzenia tradycyjnie traktowano w najlepszym razie jako luźno powiązane ze sobą procesy badane przez oddzielne subdyscypliny z zastosowaniem różnych ram pojęciowych oraz narzędzi analitycznych. Ten podział znacząco zubożył analizę polityk publicznych i badania w dziedzinie administracji publicznej. Najnowsze osiągnięcia pozytywnej teorii instytucji oraz ekonomii politycznej polityk publicznych mogą po jakimś czasie doprowadzić do powstania ogólnych modeli zdolnych do wyjaśnienia zarówno innowacji w politykach, jak i odpowiadających im zmian strukturalnych. Jednak transformacja polityki publicznej i struktur rządzenia postępuje w takim tempie, że badacze nie mogą się doczekać opracowania modeli pomagających im zrozumieć, co się właściwie dzieje.

Niniejszy artykuł omawia istotne zmiany strukturalne spowodowane „zintegrowaniem kilku stra-

Giandomenico Majone – European University Institute, Florencja.

¹ Tytuł oryginału: „From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of Public Policy* 1997, t. 17, nr 2, s. 139–167. Copyright © 1997 Cambridge University Press.

tegi podstawowych”: prywatyzacji, liberalizacji i deregulacji (w prawidłowym rozumieniu reformy regulacyjnej), oszczędności budżetowych, integracji gospodarczej i walutowej, a także różnych innowacji politycznych związanych z paradygmatem nowego zarządzania publicznego. Mimo swojej niejednorodności nowe strategie mają przynajmniej jedną cechę wspólną, przewidują mianowicie ograniczenie roli państwa pozytywnego (interwencjonistycznego), w szczególności poprzez okrojenie jego władztwa w dziedzinie opodatkowania i wydatków, na rzecz zwiększenia jego możliwości w dziedzinie kształtowania reguł, a więc roli państwa regulacyjnego. Chociaż przejście od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego przyciąga uwagę wielu uczonych, zwłaszcza w USA (Seidman, Gilmour 1986), nadal brak systematycznych analiz politycznych, prawnych oraz instytucjonalnych następstw tej zmiany sposobu rządzenia. W niniejszej pracy podjęto próbę naszkicowania pierwszej, ogólnej mapy tego w dużej mierze niezbadanego dotąd obszaru, dlatego nie należy jej traktować jako wyczerpującej analizy jego licznych cech charakterystycznych.

2. Schyłek państwa pozytywnego

Współczesne teorie polityczno-gospodarcze wyróżniają trzy główne rodzaje interwencji państwa w gospodarce: redystrybucję dochodów, stabilizację makroekonomiczną oraz regulacje rynkowe. Redystrybucja obejmuje wszelkie transfery środków pochodzących od jednej grupy jednostek czy z jednej grupy regionów lub krajów na rzecz innej grupy, dostarczanie „dóbr społecznie pożądanых”, takich jak szkolnictwo podstawowe czy ubezpieczenia społeczne, a także niektóre formy opieki zdrowotnej, do korzystania z których władze zmuszają obywateli.

Stabilizacja makroekonomiczna polega na dążeniu do osiągnięcia i utrzymywania zadowalającego poziomu wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia. Do głównych instrumentów oddziaływań w tej dziedzinie zaliczają się polityka fiskalna i monetarna wraz z politykami rynku pracy i przemysłową. Polityki regulacyjne mają na celu przeciwdziałanie różnego rodzaju zawodności rynku: wpływom monopoli, negatywnym efektom

zewnątrznym, niepełnej informacji i niedostatecznej podaży dóbr publicznych.

Za pojęciem zawodności rynku stoi podstawowe twierdzenie ekonomii dobrobytu, zgodnie z którym w pewnych warunkach działanie konkurencyjnych rynków prowadzi do optymalnej alokacji zasobów w sensie Pareto (Stiglitz 1988). Z zawodnością rynku mamy do czynienia w wypadku niespełnienia jednego lub więcej warunków prawomocności tego twierdzenia. Jeżeli w związku z tym regulacje – przy akceptowalnych kosztach i z powodzeniem – usuną przykłady tego rodzaju zawodności, mogą zwiększyć efektywność rynków, a nawet zapewnić im poprawne funkcjonowanie, co dotyczy np. usług finansowych, w których kluczową rolę odgrywają: zaufanie, przejrzystość oraz ujawnianie informacji.

Obecnie wszystkie nowoczesne państwa praktykują redystrybucję dochodów i zarządzanie makroekonomiczne oraz regulują rynki, lecz względne znaczenie tych funkcji zależy od kraju oraz od etapu historii. Na przykład pod koniec okresu odbudowy gospodarek narodowych zniszczonych przez II wojnę światową do głównych priorytetów politycznych większości rządów państw zachodnioeuropejskich zaliczała się redystrybucja i uznaniowe zarządzanie makroekonomiczne. Rynek został zepchnięty do roli źródła środków na pokrycie szczodrości rządów, a wszelkie przejawy zawodności rynku uznawano za wystarczające uzasadnienie często dość agresywnych interwencji państwa, takich jak scentralizowana alokacja kapitału lub nacjonalizacja kluczowych sektorów gospodarki. Jak więc widać, centralizację i nieskrępowaną swobodę kształtowania polityk zaczęto traktować jako warunki wstępne skutecznego rządzenia.

Wagę przywiązywaną do polityk redystrybucji i uznaniowego (dyskrecjonalnego) zarządzania zagregowanym popytem najlepiej widać po etykietach: „państwo opiekuńcze”, „państwo keynesowskie” czy „keynesowskie państwo dobrobytu”, które właśnie w tym czasie zyskały na popularności. Jednak socjaldemokratyczny konsensus co do dobroczynnej roli państwa pozytywnego – jako planisty, bezpośredniego producenta towarów i usług, a także pracodawcy ostatniej szansy – zaczął się rozpadać w latach siedemdziesiątych XX wieku. Keynesowskie modele ekonomiczne z tamtych lat nie tłumaczyły jednoczesnego wzrostu bezrobocia

i inflacji, a uznaniowe wydatki publiczne i hojne polityki realizowane przez państwa opiekuńcze coraz częściej postrzegano jako jedną z przyczyn słabych wyników gospodarczych.

Właśnie wtedy powstało pojęcie ułomności (zawodności) rządu. Badacze odwołujący się do teorii wyboru publicznego zidentyfikowali w sektorze publicznym różnego rodzaju niedomagania, podobnie jak wcześniejsze pokolenia ekonomistów dokładały swoje cegiełki do coraz dłuższej listy ułomności rynku. Polityka nacjonalizacji wydawała się dostarczać przekonujących dowodów na zawodność państwa pozytywnego. W kolejnych krajach firmy będące własnością publiczną znalazły się pod ostrzałem krytyków za nieosiąganie stawianych im celów społecznych i gospodarczych, za nierozliczalność oraz podatność na wpływy polityków i związków zawodowych (Majone 1996, s. 11–23).

Nie ma przy tym znaczenia, że tego rodzaju zarzuty nie zawsze były usprawiedliwione, nie zawsze znajdowały też potwierdzenie w praktyce – po prostu coraz większa liczba wyborców przekonanych o ich zasadności była gotowa wesprzeć nowy model rządzenia obejmujący: prywatyzację wielu części sektora publicznego, zwiększenie konkurencji w całej gospodarce, większy nacisk na ekonomię podaży oraz głębokie reformy państwa opiekuńczego. Porażka eksperymentu socjalistycznego prezydenta Mitteranda w latach 1981–1982 dostarczyła argumentów zwolennikom poglądu, iż prowadzenie redystrybucyjnej polityki w stylu zalecanym przez Keynesa nie było już możliwe w krajach – tak jak Francja – ściśle zintegrowanych z gospodarką europejską i światową.

Dziś jeszcze wyraźniej widać, jak globalizacja i – bardziej bezpośrednio – integracja gospodarcza oraz walutowa w ramach Unii Europejskiej podkopują fundamenty państwa pozytywnego: jego prerogatywy w dziedzinie opodatkowania (lub zdolności do zadłużania się) i wydatkowania pozyskanych tą drogą środków. Artykuł 104C traktatu z Maastricht nakazuje państwom członkowskim unikać nadmiernego deficytu budżetowego oraz zobowiązuje Komisję do „nadzorowania rozwoju sytuacji budżetowej i wysokości długu publicznego w Państwach Członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów”. Paragraf 11 tego samego artykułu upoważnia Radę Ministrów Gospodarki i Finansów do nałożenia na państwa

członkowskie z nadmiernym deficytem budżetowym wymogu „złożenia we Wspólnocie przez dane Państwo Członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany” oraz/lub do nałożenia grzywny w stosownej wysokości.

Jako kryteria konwergencji, które muszą spełnić członkowie unii monetarnej, wykorzystano tylko zmienne pieniężne, co wskazuje na brak rzeczywistego kompromisu między dążeniem do stabilności cen z jednej strony oraz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia z drugiej (Tsoukalis 1993, s. 219). Ogólnie rzecz biorąc, działania państwa pozytywnego są w coraz większym stopniu ograniczane wpływami różnych czynników na szczeblach: krajowym, europejskim i międzynarodowym. Charakter i czas wystąpienia pierwszych reakcji na te ograniczenia w postaci działań politycznych różniły się w zależności od kraju, lecz obecnie wszystkie rządy państw europejskich, w tym byłych gospodarek centralnie planowanych, przyjmują mniej więcej taki sam nowy model rządzenia.

3. Rozwój państwa regulacyjnego

W nowym modelu, którego początków można się doszukiwać pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku, ważną rolę odgrywają: prywatyzacja, liberalizacja, reformy opieki społecznej, a także deregulacja. Obok prywatyzacji deregulację najczęściej uważa się za najbardziej charakterystyczną cechę tego modelu. Paradoksalnie, w tym samym czasie odnotowano imponujący rozwój polityki regulacyjnej zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim (zob. niżej). Jednak paradoks ten należałoby uznać raczej za pozorny niż rzeczywisty. Prawdą jest, że w tym okresie tradycyjne metody regulacji i kontroli ustępowały pod naciskiem potężnych sił technologicznych, ekonomicznych i ideologicznych, ulegając likwidacji lub radykalnemu przekształceniu. Zjawisko to często określa się mianem „deregulacji”, lecz termin ten wprowadza w błąd. W praktyce nigdy nie obserwuje się całkowitego demontażu wszystkich regulacji w sferze publicznej, czyli powrotu do leseferyzmu, który w rzeczywistości nigdy w Europie nie istniał, lecz raczej kombinację

deregulacji oraz nowych regulacji, wprowadzanych niekiedy na innym poziomie rządzenia.

Po prywatyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej zazwyczaj następuje regulacja cen, podczas gdy nowo sprywatyzowane firmy zaczynają podlegać krajowym i europejskim przepisom dotyczącym konkurencji. W rzeczywistości jednak pozycja firm zasiedziały na rynku (i byłych monopolistów) jest tak silna, zresztą podobnie jak ich zdolność do obrony przed konkurentami, że rządy muszą interweniować, by ją osłabić. W tym oraz w innych przypadkach konkurenci zawdzięczają swoje istnienie ograniczeniom nakładanym na ich większych rywali.

Deregulacja może również oznaczać mniejszą restrykcyjność lub większą elastyczność przepisów. Na przykład rzadko kwestionuje się racjonalne przesłanki pewnych form interwencji rządu w coraz bardziej istotnej dziedzinie regulacji społecznych, takich jak: ochrona środowiska, zdrowie, bezpieczeństwo i ochrona konsumentów. Ściśle rzecz biorąc, chodzi tutaj nie tyle o deregulację, ile o osiągnięcie pewnych celów regulacyjnych mniej uciążliwymi metodami. Zastąpienie norm czystości opłatami za zanieczyszczanie środowiska nie oznacza zniesienia przepisów w tej dziedzinie, lecz wprowadzenie odmiennych i prawdopodobnie bardziej skutecznych instrumentów polityki.

Wzrost znaczenia regulacji w Europie wcale nie stanowi odstępstwa od ogólnej tendencji do odchudzania i zwiększania sprawności funkcjonowania organizacji państwowych. Najlepiej postrzegać ją jako bezpośrednią konsekwencję tych samych procesów, które przyczyniły się do schyłku państwa pozytywnego. Trzy spośród nich – prywatyzacja, europeizacja tworzenia polityk oraz rozwój rządu pośredniego (z udziałem tzw. strony trzeciej) – zostaną omówione w następnej części.

Chcąc zrozumieć powiązania między prywatyzacją i regulacją (a ściślej: umocowanymi prawnie regulacjami wprowadzanymi przez niezależne agencje lub komisje), należy pamiętać, że z historycznego punktu widzenia główny sposób regulacji gospodarek w Europie stanowiła własność publiczna. Choć pierwsze przedsiębiorstwa będące własnością publiczną pojawiły się najpóźniej w XVII wieku, rozpowszechniły się one dopiero dwa stulecia później wraz z rozwojem przedsiębiorstw użyteczności publicznej:

gazowni, elektrowni, wodociągów, kolei, telegrafu, a później telefonu. Te branże lub ich części stanowiły naturalne monopole oraz wytwarzały potrzebne dobra, często traktowane jako ważne ze strategicznego punktu widzenia. W związku z tym przyjęto, iż własność publiczna da państwu możliwość nałożenia na gospodarkę struktury planowej i jednocześnie ochroni interes publiczny przed zakusami potężnych interesów prywatnych.

Jak jednak pokazało doświadczenie, nie można utożsamiać własności publicznej z kontrolą publiczną. W rzeczywistości problem sprawowania efektywnej kontroli publicznej nad wielkimi znationalizowanymi przedsiębiorstwami okazał się tak trudny do rozwiązania, że prawie zapomniano o głównym celu, dla którego te ostatnie zostały stworzone, czyli o regulowaniu gospodarki w interesie publicznym (Majone 1996, s. 11–15).

Niepowodzenia regulacji poprzez własność publiczną wyjaśniają przejście do alternatywnej metody kontroli, zgodnie z którą przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i inne branże uznawane za ważne ze względu na interes publiczny pozostawia się w rękach prywatnych, lecz podlegają one przepisom opracowanym i egzekwowanym przez wyspecjalizowane agencje. Tego rodzaju podmioty zwykle powołuje się do istnienia z mocy ustawy jako niezależne organy administracyjne – niezależne w tym sensie, że działają poza łańcuchem hierarchicznej kontroli, sterowanym przez jednostki administracji centralnej (ministerstwa). Tak więc związek przyczynowy między prywatyzacją i regulacjami ustawowymi stanowi ważne, choć niepełne, wyjaśnienie rozwoju państwa regulacyjnego.

Drugą zmienną objaśniającą jest europeizacja polityki społecznej, przez co należy rozumieć rosnącą współzależność polityk krajowych i ponadnarodowych w ramach Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej (WE/EU). Ten złożony proces nadal jest słabo rozpoznany, ale dla celów niniejszego artykułu wystarczy zwrócić uwagę na dwa względnie niekontrowersyjne jego aspekty: kluczową rolę odgrywaną przez regulacje w tworzeniu polityk na szczeblu WE oraz wpływ polityk WE na zmiany regulacji w państwach członkowskich.

Znaczenie procesu tworzenia reguł w WE na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat przejawia się po pierwsze w postaci niemal wykładniczego

wzrostu liczby dyrektyw i rozporządzeń wydawanych corocznie przez władze w Brukseli. W wyniku tego już w 1991 r. WE wprowadzała do prawodawstwa francuskiego więcej przepisów niż władze krajowe. Szacuje się, że obecnie jedynie 20–25 procent norm prawnych stosowanych we Francji wprowadza rząd tego kraju bez uprzednich konsultacji z Brukselą (Conseil d'État 1993). Jednak gdy program ujednoczenia rynku przeszedł swój okres szczytowy, tempo wzrostu liczby dyrektyw WE/UE spadło, a niektóre z nich zostały nawet uchylone w imię zasady pomocniczości.

Wzrosła nie tylko liczba, lecz także jakość przepisów europejskich. Od chwili, gdy w Jednolitym Akcie Europejskim wprowadzono zasadę kwalifikowanej większości w głosowaniach w wielu ważnych obszarach polityk, przepisy europejskie są często bardziej innowacyjne niż wszystkie lub większość przepisów krajów członkowskich Unii Europejskiej (Majone 1996, s. 74–78). Należy również pamiętać, że poszerzone kompetencje WE/UE w dużej mierze dotyczą regulacji gospodarczych i społecznych. Chociaż przepisy WE dotyczące ochrony środowiska obejmują obecnie na przykład ponad 200 aktów prawnych (w wielu państwach członkowskich liczba przepisów pochodzenia WE w tej dziedzinie jest większa od liczby przepisów pochodzenia wyłącznie krajowego), kompetencje europejskie w dziedzinie polityki społecznej pozostają ograniczone. W dalszej części artykułu powrócimy do przyczyn tego dość wybiórczego poszerzenia kompetencji.

Jak wynika z powyższych rozważań, niezwykle rozwój regulacji na szczeblu europejskim nie mógł pozostać bez znaczącego wpływu na rozwój polityki regulacyjnej oraz na instytucje na szczeblu krajowym. Za najlepszą ilustrację tego wpływu można uznać politykę konkurencji. Gdy podpisano traktat rzymski, Niemcy były jedynym członkiem założycielem posiadającym nowoczesne prawo antymonopolowe i silny organ regulacyjny do jego wdrażania w postaci Federalnego Urzędu Antymonopolowego. Czterdzieści lat później wszyscy członkowie Unii Europejskiej wprowadzili przepisy dotyczące konkurencji bardzo podobne do prawodawstwa europejskiego oraz instytucje odpowiedzialne za ochronę konkurencji, ściśle powiązane z Dyrekcją Generalną

ds. Konkurencji Komisji Europejskiej (DG IV). Ostatnio DG IV rozpoczęła realizację projektu decentralizacyjnego, którego celem w dłuższej perspektywie czasowej będzie wprowadzenie ujednoczonych przepisów dotyczących konkurencji na terenie całej UE przez sieć, w skład której wejdą krajowe instytucje odpowiedzialne za ochronę konkurencji, sądy krajowe oraz DG IV.

Taka strategia koordynacji postępowania między krajowymi i europejskimi organami regulacyjnymi byłaby nie do pomyślenia jeszcze dziesięć lat temu. Dziś stała się możliwa dzięki samorzutnej harmonizacji przepisów dotyczących konkurencji w państwach członkowskich, wzrastającej profesjonalizacji krajowych organów regulujących zasady konkurencji oraz dążeniu tych ostatnich do pełnej niezależności od swoich rządów (Laudati 1996).

Chociaż w innych obszarach kreowania polityk regulacyjnych zmiany prawne i instytucjonalne nie są aż tak zaawansowane, można zaobserwować ogólną tendencję do harmonizacji podejść regulacyjnych oraz do ściślejszej współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi i ich odpowiednikami na szczeblu europejskim. Co bardziej istotne dla rozwoju państwa regulacyjnego, delegacja ważnych kompetencji na poziom europejski nie zmniejszyła znaczenia polityk oraz instytucji regulacyjnych na szczeblu krajowym, lecz wręcz zwiększyła ich wagę. Ten pozorny paradoks łatwo wytłumaczyć. W systemie kształtowania polityki, przyjętym na mocy traktatu rzymskiego, wdrażanie większości przepisów WE stanowi obowiązek państw członkowskich, które specjalnie w tym celu często muszą powoływać nowe organy lub przynajmniej rozbudowywać istniejące. Co więcej, w wielu wypadkach prawo wspólnotowe nakłada na rządy krajowe nowe obowiązki regulacyjne. Na przykład większość przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz ochrony konsumentów w krajach Europy Południowej opracowano w celu wdrożenia dyrektyw WE. Nawet w Wielkiej Brytanii przewodniczący Komisji Zdrowia i Bezpieczeństwa zauważył niedawno, że obecnie WE stanowi główne źródło obowiązujących w Wielkiej Brytanii przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Dotyczą one nie tylko bezpieczeństwa pracowników, lecz także poważnych zagrożeń oraz większości kwestii związanych z ochroną środowiska (Baldwin 1996).

Krótko mówiąc, państwa członkowskie chcące brać czynny udział w kształtowaniu nowych przepisów w Brukseli, a następnie wdrażać je na szczeblu krajowym, zostały zmuszone do rozwinięcia zdolności do tworzenia regulacji na niespotykaną dotąd skalę. W ten sposób rozwój WE jako państwa regulacyjnego wywarł znaczący wpływ na analogiczne tendencje w krajach UE.

4. Państwo regulacyjne od podszewki

Przejsie od rządu bezpośredniego do pośredniego (lub przez pełnomocników) (Seidman, Gilmour 1986) stanowi trzecią ważną przyczynę rozwoju państwa regulacyjnego, a mówiąc dokładniej, rozwoju tego, co Hood i James (1996) nazywają „podszewką państwa regulacyjnego”. Znajome aspekty tego procesu obejmują: decentralizację i regionalizację administracji, podział wcześniej monolitycznych jednostek na jednostki jednozadaniowe z własnymi budżetami, delegowanie odpowiedzialności za świadczenie usług organizacjom prywatnym nastawionym lub nienastawionym na zysk oraz jednostkom umocowanym poza strukturami ministerstw niepodlegającym zwyczajowej hierarchii władzy wykonawczej, przetargi konkurencyjne i inne rozwiązania o charakterze kontraktów lub quasi-kontraktów. W ich ramach budżety i uprawnienia decyzyjne przekazuje się płatnikom, którzy w imieniu określonej grupy klientów nabywają usługi od dostawców oferujących najlepszy stosunek jakości do ceny.

Za ważny przykład omawianych zmian należy uznać brytyjski program Next Steps, mający na celu rozczłonkowanie dotąd jednolitego korpusu służby cywilnej. W ciągu trzech lat od rozpoczęcia programu ponad 50% urzędników przeszło z resortów ministerialnych do agencji, które na pewnym etapie mogą, ale nie muszą, zostać sprywatyzowane. Do końca 1994 r. zmiany objęły prawie 62% urzędników. Jak zwraca uwagę Dowding, chociaż agencje istniały już wcześniej, główna różnica między nimi a agencjami uczestniczącymi w programie Next Steps polega na uzgadnianiu wiążącej umowy ramowej przez ministerstwo i agencję. Umowę tę można traktować jako plan określający obecne i przyszłe cele, środki finansowe, podstawowe warunki

zatrudnienia oraz procedury kontrolne, poprzez które ministerstwo monitoruje agencję (Dowding 1995, s. 75).

Pośredni system rządzenia obejmuje nie tylko strukturę odpowiedzialności, lecz także nowe formy kontroli i rozliczalności. Jeżeli politycy chcą kontrolować lub wpływać na agencje i inne niezależne organizacje, są zobowiązani do zawierania z nimi umów oraz stosowania reguł i przepisów: „rządzenie poprzez regulacje to nieunikniona cecha towarzysząca rządzenia przez pełnomocników” (Seidman, Gilmour 1986: 128).

W pośrednim systemie rządzenia zarządzanie coraz częściej utożsamia się z tworzeniem regulacji obowiązujących strony trzecie, dostarczające towary i usługi, a nie z odpowiedzialnością i rozliczalnością za świadczenie usług. Jak podkreślają Hood i Scott, kontraktowanie, delegowanie zadań organom pozaministerialnym i „zlecenie” (przy czym „nabywca” i „dostawca” są niezależni od siebie i zawierają ze sobą kontrakty lub quasi-kontrakty, nawet jeżeli obie strony są organizacjami publicznymi), przyczyniły się do wzrostu roli wewnętrznych organów regulacyjnych. Dlatego komisarze służby cywilnej, pierwotnie powołani do rekrutacji urzędników w drodze konkursu, stopniowo przestawali się zajmować stroną operacyjną tego procesu. Zgodnie z zarządzeniem z 1995 r., obecnie pełnią funkcję regulatora ustanawiającego normy i kontrolującego jakość (Hood, Scott 1996: 13–14). W ramach programu Next Steps regulowanie procesu świadczenia usług publicznych staje się jednym z kluczowych zadań ministerstw.

Wspólnota Europejska stanowi ciekawy przykład rządu pośredniego w dziedzinie tworzenia norm technicznych. Zgodnie z tzw. nowym podejściem przedstawionym w Białej Księdze ds. realizacji rynku wewnętrznego (Komisja Wspólnot Europejskich 1985), dyrektywy europejskie ograniczają się obecnie do określania zasadniczych wymogów, które muszą spełniać określone produkty. Obejmują przede wszystkim kwestie zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów. Zadanie określania szczegółowych norm sędowano na europejskie organy normalizacyjne: Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN), Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki (CENELEC) oraz Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI). Są

to prywatne, niezależne stowarzyszenia organizacji normalizacyjnych funkcjonujących w państwach członkowskich.

Stosunki między Komisją WE i europejskimi organami normalizacyjnymi regulują umowy. Zgodnie z ustaleniami, np. między Komisją i CEN/CENELEC, wnioski Komisji dotyczące harmonizacji technicznej będą wyraźnie nawiązywać do norm opracowywanych przez te organizacje. Komisja ma także aktywnie wspierać stosowanie norm europejskich na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Ze swojej strony CEN i CENELEC biorą odpowiedzialność za zapewnienie zgodności norm z zasadniczymi wymogami stawianymi przez dyrektywę UE. W wypadku wątpliwości co do tej zgodności, sprawę kieruje się do Stałego Komitetu – organu doradczego Komisji. Ponadto organy normalizacyjne gwarantują prawo wszystkich zainteresowanych stron (przedstawiciele przemysłu, związków zawodowych, konsumentów, agencji państwowych) do uczestnictwa w procesie stanowienia norm oraz, w szczególności, prawo Komisji do uczestnictwa we wszystkich sesjach komitetów technicznych. Krótko mówiąc, w ramach nowego podejścia Komisja zrezygnowała z operacyjnej harmonizacji technicznej i zamiast tego przejęła odpowiedzialność za monitorowanie jakości oraz rzetelności procesu stanowienia norm na szczeblu europejskim.

Zanim przejdziemy dalej, warto w kilku słowach podsumować dotychczasową dyskusję. W duchu tez przedstawionych przez Chandlera zidentyfikowaliśmy „kilka zintegrowanych strategii podstawowych” prowadzących do rozwoju państwa regulacyjnego w podwójnej roli: regulatora zewnętrznego (lub rynkowego) oraz wewnętrznego. Omówiliśmy trzy grupy strategii: prywatyzację, liberalizację i reformy regulacji (deregulację), dostosowywanie polityk i instytucji krajowych w celu pogłębienia integracji europejskiej oraz przejście do rządzenia pośredniego. W ciągu ostatnich dwudziestu lat wszystkie rządy zachodnioeuropejskie przyjęły te strategie, choć rozkład w czasie i tempo ich wprowadzania, a także dokonywane wybory różniły się znacznie w zależności od kraju. Poziom merytoryczny adaptacji strukturalnych koniecznych do spełnienia wymogów politycznych i administracyjnych nakładanych przez nowe strategie pozostaje więc

zróżnicowany. Ogólna tendencja jest jednak dość klarowna, dlatego w drugiej części artykułu skoncentrujemy się na niej, a nie na sytuacji w poszczególnych krajach (zob. tabela 1).

5. Opodatkowanie i wydatki a kształtowanie reguł

Większość różnic strukturalnych między państwem pozytywnym i państwem regulacyjnym wywodzi się z rozróżnienia między dwoma źródłami wpływów rządu: opodatkowaniem (lub zdolnością do zadłużania się) i wydatkami z jednej strony oraz tworzeniem regulacji z drugiej. Innymi słowy, z różnicy między politykami wymagającymi bezpośredniego wydatkowania środków publicznych i politykami regulacyjnymi. Chodzi o to, że ograniczenia budżetowe mają bardzo niewielki wpływ na tworzenie reguł, podczas gdy zasięg nieregulacyjnych programów opartych na bezpośrednich wydatkach zależy od dostępnych środków budżetowych, a więc od poziomu wpływów podatkowych.

Budżet publiczny nakłada na twórców reguł miękkie ograniczenia, ponieważ rzeczywistych kosztów programów regulacyjnych nie ponoszą organy regulacyjne, lecz ci, którzy muszą się do nich dostosować. Jak to ujął Christopher De Muth (1984, s. 25), były administrator do spraw regulacyjnych amerykańskiego Biura Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget):

Dane liczbowe dotyczące budżetu i dochodów dobrze oddają to, co dzieje się w opiece społecznej, obronności oraz w polityce podatkowej, dlatego można je wykorzystać do skutecznego przekazywania opinii publicznej informacji ponad głowami przedstawicieli grup interesu, walczących o takie czy inne programy (...). Jednak w świecie regulacji, w którym rząd co prawda nakazuje, lecz prawie cała reszta dzieje się w sektorze prywatnym, na ogół brakuje nam dobrych zagregowanych danych liczbowych do opisanego tego, jakie „wpływy podatkowe” zostały „wydatkowane” na realizację polityk publicznych. Zamiast tego mamy listy – niekończące się listy projektów, które rząd chciałby zlecić innym.

Nie można przecenić znaczenia tej różnicy strukturalnej między politykami regulacyjnymi a tymi, które polegają na bezpośrednim wydat-

Tabela 1. Porównanie dwóch modeli rządzenia

	Państwo pozytywne	Państwo regulacyjne
Główne funkcje	redystrybucja, stabilizacja makroekonomiczna	korygowanie zawodności rynku
Instrumenty	podatki (lub zaciąganie zobowiązań) i wydatki	tworzenie reguł
Główna arena konfliktu politycznego	alokacja środków budżetowych	analiza i kontrola procesu tworzenia reguł
Charakterystyczne instytucje	parlament, ministerstwa, znacjonalizowane firmy, usługi opieki społecznej	komisje parlamentarne, niezależne agencje i komisje, trybunały
Kluczowi aktorzy	partie polityczne, urzędnicy, grupy przedsiębiorstw	jednostki jednozadaniowe, organy regulacyjne, eksperci, sędziowie
Styl polityki	uznaniowy (dyskrecjonalny)	przestrzeganie reguł, legalizm
Kultura polityki	korporacyjna	pluralistyczna
Rozliczalność polityczna	bezpośrednia	pośrednia

kowaniu środków publicznych. Rozróżnienie to nabiera szczególnej wagi na poziomie europejskim, ponieważ państwa członkowskie bezpośrednio lub pośrednio ponoszą nie tylko gospodarcze, lecz także polityczne i administracyjne koszty wdrażania przepisów. W rzeczywistości właściwości strukturalne kształtowania polityk regulacyjnych w dużym stopniu wyjaśniają skłonność do kształtowania polityki wspólnotowej poprzez regulacje (Majone 1996, s. 64–66).

W dużym skrócie wyjaśnienie to przedstawia się następująco. Pomimo znacznego wzrostu w ostatnich latach budżet UE stanowi zaledwie 2,4% łącznych wydatków sektora publicznego w państwach członkowskich i mniej niż 1,3% PKB Unii. Dla porównania władze krajowe i lokalne wydatkują od 45% do 50% całego bogactwa wytworzonego w państwach członkowskich. Budżet UE jest nie tylko bardzo mały, lecz także sztywny: ponad 50% wszystkich środków to wydatki obowiązkowe, przeważnie na Wspólną Politykę Rolną oraz na kilka programów redystrybucji. To, co pozostaje, nie wystarcza do wspierania na szerszą skalę inicjatyw w politycznie atrakcyjnych dziedzinach, takich jak: polityka przemysłowa, programy opieki społecznej i tworzenia miejsc pracy, badań naukowych oraz innowacji technologicznych. Biorąc pod uwagę te ograniczenia, jedynym sposobem zwiększenia wpływów Komisji Europejskiej jest poszerzenie zakresu działań regulacyjnych: tworzenie reguł daje Brukseli sporą

władzę, mimo znacznych ograniczeń budżetowych nakładanych przez państwa członkowskie. Innymi słowy, ponieważ WE nie posiada uprawnień do nakładania podatków i wydatkowania uzyskanych w ten sposób wpływów, może zwiększać swoje kompetencje, tylko rozwijając się analogicznie do państwa regulacyjnego w prawie czystej postaci.

Najnowsze modele zachowań biurokratycznych dostarczają kolejnego przykładu znaczenia różnic między polityką regulacji i innymi rodzajami kształtowania polityk. W jednym z najbardziej znanych modeli biurokracji proponowanych przez teorię wyboru publicznego urzędnicy starają się maksymalizować wielkość budżetu reprezentowanych przez siebie agencji. Mogą tak postępować, ponieważ kierownictwa agencji – w odróżnieniu od parlamentów i innych podmiotów finansujących – znają prawdziwe koszty wytwarzania usług na danym poziomie (Niskanen 1971). Jak jednak zwraca uwagę Dunleavy (1991), Niskanen opracował swój model w oparciu o funkcjonowanie agencji zarządzających programami wydatków bezpośrednich. Maksymalizacja budżetu może w tym przypadku stanowić prawdopodobną hipotezę, ale z wyżej podanych przyczyn nie stosuje się ona do agencji regulacyjnych. Ponadto ekonomiczne teorie regulacji nie wykorzystują hipotezy maksymalizacji budżetu do modelowania zachowania regulatorów. Zgodnie z tymi teoriami, regulatorzy maksymalizują własną użyteczność nie poprzez ukrywanie prawdziwych kosztów

swojego funkcjonowania – te i tak w dużej mierze składają się z kosztów osobowych, które organ finansujący może dość dokładnie oszacować – lecz poprzez dostarczanie korzyści regulacyjnych różnym grupom interesu (Majone 1996, s. 31–34).

Brak wiążących ograniczeń budżetowych w kształtowaniu polityki regulacyjnej pociąga za sobą kilka ważnych konsekwencji. Po pierwsze, ani parlament, ani rząd nie planują poziomu działalności regulacyjnej w danym okresie. Po drugie, żaden urząd nie odpowiada za ustalanie priorytetów regulacyjnych w poszczególnych ministerstwach. Po trzecie, o ile programy obejmujące wydatkowanie środków finansowych są poddawane regularnym kontrolom (audytowi), o tyle analogiczne działania nie obejmują programów regulacyjnych. Podejmując próbę wyeliminowania tego rodzaju problemów, niektórzy analitycy regulacji opracowali koncepcję „budżetu regulacyjnego” (Litan, Nordhaus 1983). Taki budżet byłby tworzony dla każdej agencji. Najpierw tworzono by budżet łączny (w skali całego kraju), a następnie rozdzielano by go pomiędzy poszczególne jednostki. W zamyśle autorów budżet regulacyjny ma za zadanie ujawniać koszty alternatywne przyjmowania regulacji i sprzyjać ich efektywności kosztowej. Równoczesna analiza wszystkich nowych regulacji pozwoliłaby na uwzględnienie ich skumulowanego wpływu na funkcjonowanie poszczególnych gałęzi przemysłu oraz całej gospodarki.

Amerykańskie Biuro Zarządzania i Budżetu (OMB) zastosowało tę koncepcję w praktyce, najwyraźniej uzyskując zachęcające wyniki. My jednak nie koncentrujemy się na sukcesie tej czy innej propozycji poprawy procesu regulacyjnego, lecz na implikacjach toczącej się debaty: w państwie regulacyjnym rywalizacja polityczna przenosi się z tradycyjnej dziedziny prac nad budżetem na zupełnie nowy obszar, w którym główne źródło konfliktu stanowi jurysdykcja obejmująca ocenę i kontrolę procesu regulacyjnego. Zdaniem Seidmana i Gilmoura (1986: 129–31), Ronald Reagan był pierwszym prezydentem USA, który wyraźnie dostrzegł znaczenie tworzenia regulacji w procesie sprawowania rządów, coraz bardziej zależnym od agencji funkcjonujących poza normalnymi strukturami władzy wykonawczej, oraz rozumiał, że analiza regulacji będzie się odbywała wraz z tradycyjną analizą budżetu

i łącznie będą one stanowiły jedno z głównych narzędzi pozostających w rękach prezydenta.

Stąd rosnące znaczenie OMB, umocowanego w strukturach władzy wykonawczej, jako swego rodzaju „regulacyjnej izby obrachunkowej”. Na mocy rozporządzenia nr 12291 z 17 lutego 1981 r. analizę kosztów i korzyści stosuje się do wszystkich ważnych reguł i przepisów, co daje OMB kompetencje wyznaczania kryteriów, na podstawie których pewne kwestie można uznać za „ważne”. Pozycję OMB dodatkowo wzmocniło rozporządzenie nr 12498 z 4 stycznia 1985 r., które wymaga od każdej agencji prezentacji „przeglądu własnych polityk regulacyjnych, celów działania na każdy rok oraz informacji dotyczących wszystkich znaczących planowanych i aktualnie podejmowanych działań w zakresie regulacji (...), uznanych przez dyrektora [OMB] za konieczne do stworzenia programu regulacyjnego dla prezydenta” (tamże, s. 131).

Kongres USA zdecydowanie, chociaż jak się okazało bezskutecznie, sprzeciwiał się takiemu scentralizowanemu monitorowaniu procesu regulacyjnego. Seidman i Gilmour stwierdzili, że o ile w przeszłości walka między prezydentem i Kongresem w dziedzinie sterowania politykami publicznymi koncentrowała się przede wszystkim na kwestiach związanych z alokacją środków budżetowych i na strukturze władzy wykonawczej, o tyle teraz głównym obszarem konfliktu stał się nadzór nad procesem kształtowania reguł.

Konflikt ten z jeszcze większą wyrazistością występuje w Unii Europejskiej, gdzie różnice zdań między państwami członkowskimi i władzą wykonawczą WE w kwestii środków budżetowych błędna w porównaniu z konfliktem dotyczącym zakresu, poziomu oraz metod tworzenia regulacji. Traktat z Maastricht to tylko ostatnia odsłona toczącej się walki o kontrolę nad procesem wprowadzania regulacji w Europie. Tak więc, chociaż Jednolity Akt Europejski znacznie rozszerzył uprawnienia regulacyjne Komisji, traktat często wyklucza harmonizację prawodawstwa państw członkowskich w nowych obszarach kompetencji Wspólnoty. Treść wielu nowych przepisów sprawia wrażenie, że ich głównym celem nie jest legitymizacja władzy regulacyjnej WE w wielu nowych dziedzinach, lecz dopilnowanie, by kompetencje te nie wykraczały poza pewne granice – wrażenie to wzmocnia wprowadzenie do traktatu zasady

pomocniczości. Również dołączone do traktatu deklaracje na temat przejrzystości i dostępu do informacji, a także oceny kosztów i korzyści propozycji Komisji należy postrzegać jako część tych samych prób zapewnienia lepszego monitorowania procesu regulacyjnego.

6. Od scentralizowanej biurokracji do agencji

Do najbardziej oczywistych strukturalnych następstw przejścia do regulacyjnego trybu rządzenia zalicza się powstanie nowego rodzaju wyspecjalizowanych agencji i komisji działających niezależnie od rządu centralnego. Redystrybucja dochodów oraz zarządzanie makroekonomiczne wymagają wysokiego stopnia centralizacji procesu tworzenia polityk oraz administracji. Właśnie dlatego charakterystycznymi instytucjami państwa pozytywnego są: jednolity korpus służby cywilnej, duże przedsiębiorstwa państwowe oraz duże struktury biurokratyczne zarządzające systemem opieki społecznej. Wymogi administracyjne w procesie tworzenia regulacji są jednak zupełnie inne. Najlepiej spełniają je elastyczne, wysoce wyspecjalizowane organizacje, cieszące się dużą autonomią w podejmowaniu decyzji, czyli niezależne agencje regulacyjne.

Zwolennicy modelu agencyjnego niekiedy zachowują się tak, jakby bezwarunkowo przewyższał on tradycyjne metody formułowania i wdrażania polityk. To oczywista nieprawda. Na przykład polityki redystrybucji lub te posiadające istotne konsekwencje redystrybucyjne powinny pozostawać pod bezpośrednią kontrolą politycznej władzy wykonawczej. Model agencji ma zastosowanie tylko w niektórych, choć ważnych, dziedzinach, takich jak regulacje gospodarcze i społeczne oraz w innych czynnościach typowo administracyjnych, w których doświadczenie i reputacja przekładają się na większą skuteczność.

W dziedzinie tworzenia regulacji niezależne agencje mają istotną przewagę nad strukturami biurokratycznymi, i to pod dwoma względami: wiedzy fachowej oraz możliwości podejmowania wiążących zobowiązań politycznych. Wiara w potęgę wiedzy jako siły napędowej postępu społecznego – specjalistycznej wiedzy technicznej,

której przypuszczalnie nie posiada ustawodawca, sądy ani biurokratyczni generaliści – zawsze stanowiła ważne źródło legitymizacji dla agencji regulacyjnych, zwłaszcza w USA. Według analityków z epoki Nowego Ładu (zob. np. wczesne prace Merle'a Fainsoda [1940, s. 313]), komisje regulacyjne stały się ważnymi instrumentami rządzenia właśnie dlatego, że Kongres i sądy okazały się niezdolne do spełnienia „ważnego imperatywu funkcjonalnego” specjalizacji. Niezależne komisje „zyskały uznanie, ponieważ oferowały możliwość wykorzystania wiedzy specjalistycznej do rozwiązywania określonych problemów, względną niezależność analiz od partyjnego politykierstwa oraz sprawność działania”. James Landis (1996 [1938]: 23), jeden z najbardziej znanych badaczy i praktyków regulacji w USA, pisał, że „zapotrzebowanie na fachowość i ciągłość zainteresowań w naturalny sposób prowadzi do powstawania władz ograniczonych w swojej dziedzinie działania do nowych zadań, o których podjęciu może zdecydować rząd”.

Zwolennicy niezależnych komisji w czasach Nowego Ładu z pewnością wiedzieli – jak to ujął Fainsod – że fachowość biurokracji regulacyjnych nie zawsze jest poza wszelkimi podejrzeniami. Mimo to uznawali ustanawianie komisji za lepsze rozwiązanie ze względu na większą łatwość zatrudniania ekspertów przez niezależne agencje niż przez władze wykonawcze. Dziś ten argument z pewnością nieco stracił na ważności, gdyż ministerstwa i inne instytucje rządowe rutynowo korzystają z usług wysokiej klasy ekspertów oraz z rozległych sieci konsultantów. Obecnie prawdziwa przewaga komparatywna niezależnych agencji polega raczej na łączeniu specjalistycznej wiedzy z „ciągłością zainteresowań”, o której wspomina Landis.

Ciągłość polityki bardzo trudno osiągnąć w demokracji będącej ze swej natury formą rządzenia *pro tempore*. Konieczność przeprowadzania wyborów w regularnych odstępach czasu poważnie ogranicza skłonność zwycięzców walki wyborczej do arbitralnego wykorzystywania uprawnień powierzonych im przez elektorat. Podział procesu demokratycznego na stosunkowo krótkie okresy niesie ze sobą poważne konsekwencje, zwłaszcza wtedy, gdy problemy społeczeństw wymagają długofalowych rozwiązań. Ze względu na perspektywę odejścia ze swoich stanowisk

politycy mają niewielką motywację do opracowywania polityk, których pozytywne efekty, jeżeli w ogóle, dadzą się odczuć dopiero po kolejnych wyborach. Dlatego kierownictwom politycznym trudno podejmować wiarygodne zobowiązania do realizacji określonej długoterminowej strategii. Problem zobowiązań dodatkowo potęguje fakt, że w zbiorowym procesie podejmowania decyzji istnieje wiele możliwych większości, których indywidualne preferencje wcale nie muszą być ze sobą zgodne. Ponieważ „polityczne prawa własności” są słabe – ustępujący ustawodawca nie może zobowiązać nowego ustawodawcy, a rząd nie może zobowiązać kolejnego rządu do przyjęcia konkretnych rozwiązań – polityki publiczne są zawsze narażone na niedotrzymywanie umów i brak wiarygodności.

Jedno z najskuteczniejszych rozwiązań problemu zobowiązań polega na delegowaniu uprawnień w zakresie kształtowania polityk instytucjom takim jak niezależne banki centralne oraz agencje regulacyjne, a nawet instytucje ponadnarodowe, takie jak Komisja Europejska. Niezależnie od szczebla działania – krajowego lub ponadnarodowego – logika delegowania kompetencji pozostaje zasadniczo taka sama. Jak to ujęli Gatsios i Seabright (1989, s. 46), „delegowanie uprawnień regulacyjnych jakiejś agencji niebędącej rządem (...) najlepiej rozumieć jako rozwiązanie umożliwiające rządowi podejmowanie zobowiązań realizacji określonych strategii regulacyjnych, które nie byłyby wiarygodne w wypadku braku takiej delegacji. Pytanie, czy zobowiązanie to lepiej podjąć poprzez delegację uprawnień na rzecz agencji krajowych, czy ponadnarodowych, pozostaje otwarte”.

Jak widać, model agencyjny, stanowiący połączenie specjalistycznej wiedzy i niezależności ze specjalizacją w dość wąskim zakresie polityk, różni się zdecydowanie od tradycyjnego modelu biurokratycznego. Ciekawą analogię do różnic między wyspecjalizowanymi agencjami i zajmującymi się wszystkim biurokracjami stanowi rola wyspecjalizowanych komisji i podkomisji w organizacji pracy zgromadzeń ustawodawczych. Najstarszym i najpełniej rozwiniętym systemem komisji dysponuje amerykański Kongres. Komisje Kongresu sprawują niemal monopolistyczny nadzór nad stosunkowo wąskim zakresem kwestii politycznych. Posiadają prawo do składania

propozycji rozwiązań legislacyjnych, jak również prawo weta wobec wniosków składanych przez ustawodawców niezasiadających w komisji. Członkowie komisji wywierają więc ogromny wpływ na określoną grupę polityk. Proces podejmowania decyzji ma zwykle charakter bezstronnych prób rozwiązywania problemów, a nie tradycyjnych przetargów, typowych dla polityk dystrybucyjnych (Krehbiel 1992).

W większości parlamentów europejskich system komisji nie jest tak dobrze rozwinięty, lecz sytuacja ta szybko ulega zmianie. Na przykład kiedyś nadzwyczajne komisje Parlamentu Wielkiej Brytanii były mało znane i raczej nieskuteczne (Craig 1994), jednak niedawno „The Economist” napisał o cichej rewolucji mającej miejsce w Parlamencie: „Prawdziwej pracy parlamentarnej nie wykonuje się już na forum Izby Gmin, gdzie debata (...) ogranicza się zasadniczo do rytualnych wyzwick. Cała akcja przeniosła się na wyższe piętra, do ponadpartyjnych komisji nadzwyczajnych, w których posłowie starają się uniemożliwić władzy wykonawczej unikanie odpowiedzialności za swoje działania” („The Economist”, 12 marca 1994, s. 47).

Podobieństwa strukturalne między systemem komisji i modelem agencyjnym wyjaśniają, dlaczego kontrolę polityczną nad agencjami regulacyjnymi sprawują głównie komisje parlamentarne. Zjawisko to można teoretycznie wyjaśnić w następujący sposób. Zgodnie z teorią agencji, spośród wszystkich politycznych przełożonych agencji największe wpływy wywierają na nie prawodawcy. Dzieje się tak dlatego, że przepisy, na mocy których powstają agencje, tworzą pewną strukturę bodźców, która powinna minimalizować rozbieżności między intencjami prawodawców i tworzonymi regulacjami. Ale teoria zakłada również asymetrię informacji. Agenci mają zwykle więcej informacji niż ich przełożeni na temat szczegółów zleconego im zadania, a także na temat własnych preferencji, zdolności i działań. W związku z tym mogą wykorzystywać wysokie koszty pomiaru swojej produktywności do praktykowania zachowań oportunistycznych.

Chcąc ograniczyć tego rodzaju koszty agencji, ustawodawca nie tylko kształtuje odpowiedni system zachęt, lecz także we własnym interesie tworzy specjalne mechanizmy służące do monitorowania zachowania pełnomocników. Komisje

parlamentarne posiadające quasi-monopol na niewielki zakres polityk są właśnie takim narzędziem monitorującym. Empirycznego poparcia dla tego wniosku dostarcza kilku amerykańskich badaczy. Weingast i Moran (1983) przeanalizowali dane na temat decyzji podejmowanych w ciągu roku przez Federalną Komisję Handlu (Federal Trade Commission, FTC) i wykazali, że preferencje polityczne komisji Kongresu sprawujących czynności nadzorcze odgrywają istotną rolę w kształtowaniu działań Agencji: zmiany preferencji komisji przekładają się na zmiany polityki Agencji. Podobnie, w swoim szczegółowym opisie legislacyjnych i prawnych aspektów polityki antymonopolowej w latach 1969–1976, Kovacic (1987) stwierdził, iż FTC wcale nie lekceważyła preferencji Kongresu, co sugerowały starsze teorie granic nadzoru politycznego nad biurokacją, lecz rzeczywiście wybierała programy odpowiadające preferencjom politycznym nadzorującej ją komisji. Autorzy bardzo szczegółowych badań działania siedmiu agencji regulacyjnych od końca lat siedemdziesiątych niemal do końca lat osiemdziesiątych XX wieku doszli do podobnych wniosków (Wood, Waterman 1991).

Ponieważ agencje regulacyjne pojawiły się w Europie stosunkowo niedawno, nie przeprowadzono jeszcze porównywalnych badań wzajemnych relacji między agencjami i komisjami parlamentarnymi na poziomie krajowym ani wspólnotowym. Jednak dostępne dane empiryczne sugerują, że również po tej stronie Atlantyku komisje parlamentarne zaczynają odgrywać ważną rolę w kształtowaniu działalności agencji, co dotyczy zwłaszcza powoływania ich członków oraz posiedzeń odbywanych w ramach realizacji funkcji nadzorczo-kontrolnych. Z tych przyczyn w tabeli zamieszczonej w części 4 powyżej komisje parlamentarne obok agencji i trybunałów zaliczono do charakterystycznych instytucji państwa regulacyjnego.

7. Nowi aktorzy, różne style rządzenia

Proces przechodzenia od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego nie tylko pociąga za sobą powstawanie nowych struktur organizacyjnych i rozwiązań instytucjonalnych, lecz także łączy się z wkraczaniem nowych podmiotów na scenę

polityczną, a przynajmniej ze znaczącą zmianą układu sił między starymi aktorami. Twierdzi się na przykład, że „rozwój państwa regulacyjnego zmienił jedyną niepochoǳącą z wyboru władzę – władzę sądowniczą – ze stosunkowo neutralnego arbitra w aktywnego uczestnika gry administracyjnej” (Seidman, Gilmour 1986, s. 132).

Zaangażowanie sądów w kwestie administracyjne i kształtowanie polityk należałoby uznać za najważniejsze następstwo rozwoju państwa regulacyjnego. Gdy bezpośrednio administrowanie zastępują stosunki umowne z mniej lub bardziej niezależnymi dostawcami usług, nie można już rozwiązywać sporów kanałami hierarchicznymi. To, co kiedyś było wewnętrznym konfliktem w ramach jednej organizacji biurokratycznej, ulega „uzewnętrznieniu”, prowadząc do sporów sądowych. Z kolei sędziowie akceptujący właściwość swoich sądów do rozstrzygania sporów między rządowymi twórcami regulacji i autonomicznie działającymi agentami, stają się istotnymi, a niekiedy nawet najbardziej istotnymi uczestnikami procesu administracyjnego (tamże, s. 136).

Sędziowie pełnią równie ważną funkcję także w odniesieniu do regulacji rynkowych. W tej dziedzinie doświadczenia amerykańskie są szczególnie pouczające. W USA proces podejmowania decyzji przez agencje regulacyjne w dużym stopniu kształtują sądy. Z chwilą uchwalenia Ustawy o federalnych procedurach administracyjnych (Federal Administrative Procedures Act, APA) w 1946 r. proces przyjmowania regulacji został poddany daleko idącym zmianom. Zgodnie z postanowieniami APA, przyjmowanie regulacji w dużym stopniu przypomina sądową procedurę orzekania, łącznie z zasadą kontrydiktoryjności podczas prezentacji dowodów spierających się stron oraz z wymogiem protokolowania jako podstawy decyzji podejmowanych przez agencje. Zmiany te znacznie ułatwiły dokonywanie przez sądy oceny rozstrzygnięć administracyjnych. Z drugiej strony, postanowienia APA w zakresie formułowania regulacji nie są aż tak rygorystyczne. Zmiany te nie miały większego znaczenia, dopóki większość regulacji dotyczyła kwestii określania stawek i wydawania zezwoleń, a więc w dużej mierze opierała się na decyzjach czysto administracyjnych. Jednak wraz z rozwojem regulacji dotyczących kwestii społecznych (np. określanie norm) w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych sądy

zaczęły szybko tworzyć procedury i standardy kontroli zgodności tych regulacji z istniejącym prawodawstwem (Shapiro 1988). Krótko mówiąc, nie można zrozumieć zasad rządzących polityką regulacji w USA bez uwzględnienia roli sądów, a zwłaszcza ich nadzoru nad decyzjami agencji.

W Europie rozwój regulacji również doprowadził do przyjęcia przez sądy nowej roli w procesie decyzyjnym. Widać to wyraźnie zwłaszcza na szczeblu wspólnotowym. Już na początku lat sześćdziesiątych XX wieku kilka kluczowych decyzji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) doprowadziło do przesunięcia kwestii oceny regulacji przyjmowanych przez poszczególne państwa członkowskie ze sfery prawa międzynarodowego do sfery prawa konstytucyjnego. Zdaniem Trybunału, traktaty założycielskie nie są po prostu umowami prawa międzynarodowego, lecz tworzą nowy ustrój konstytucyjny. Stąd same traktaty, jak i wspólnotowe akty prawne wprowadzane na ich podstawie, mają pierwszeństwo przed prawem krajowym i obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich (Shapiro 1992a, s. 126).

Kompetencje ETS w zakresie badania zgodności z ustawą zasadniczą i z przepisami prawa administracyjnego wszystkich aktów prawnych Wspólnoty oraz wielu regulacji przyjmowanych przez państwa członkowskie są już dobrze ugruntowane. Zdecydowane wykorzystywanie tych uprawnień wywiera głęboki wpływ na tworzenie polityk na szczeblu krajowym i wspólnotowym. Na przykład znane orzeczenie w sprawie *Cassis de Dion* z 1979 r., w którym ETS stwierdził, że państwa członkowskie nie mogą zakazywać wprowadzania do obrotu na swoim terytorium produktów legalnie wytwarzanych w innym państwie członkowskim – zainicjowało nowy etap tworzenia polityki regulacyjnej WE, charakteryzujący się zmniejszeniem nacisku na harmonizację przepisów krajowych i częstszym stosowaniem zasady wzajemnego uznawania.

Omówienie tej zasady wykracza poza zakres tematyczny niniejszego artykułu, lecz dla zobrazowania praktycznych implikacji decyzji Trybunału należy wspomnieć o co najmniej dwóch jej konsekwencjach. Po pierwsze, zasada wzajemnego uznawania pociąga za sobą znaczne rozszerzenie przepisów WE, które obecnie obejmują nie tylko decyzje i regulacje prawne zatwierdzone przez Radę WE, lecz także wszystkie rozwiązania

legislacyjne przyjęte przez państwa członkowskie – w stopniu, w jakim wpływają one na swobodny przepływ towarów, usług i osób na rynku europejskim. Po drugie, wspomniana zasada tworzy system konkurencji między przepisami państw członkowskich. Od orzeczenia w sprawie *Cassis de Dion* przepisy krajowe spełniające pewne podstawowe wymagania mają zastosowanie w całej UE. Co za tym idzie, osoby indywidualne oraz działalność gospodarcza będą się przenosić do krajów oferujących najbardziej przyjazne otoczenie regulacyjne. To uderzająca ilustracja wpływu orzeczeń sądów na kształtowanie polityki regulacyjnej w Europie.

Kolejną ważną grupę aktorów stanowią eksperci i regulatorzy. Regulacje w dużym stopniu opierają się na specjalistycznej wiedzy naukowej, inżynierskiej i ekonomicznej, nic więc dziwnego, że zawsze była ona ważnym źródłem legitymizacji działania agencji regulacyjnych. Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy konkretnych regulacji zazwyczaj formułują swoje argumenty w języku „nauki o regulacjach”, a nie w bardziej tradycyjnym języku interesów lub polityk klasowych. Paradoksalnie, sam fakt, że przywoływane przez obie strony podstawy naukowe często bywają niepewne i podważalne, prowadzi do zwiększenia roli ekspertów na każdym etapie procesu regulacyjnego.

Ze względu na swoją specjalistyczną wiedzę regulatorzy cieszą się szerszymi wpływami i większą swobodą działania niż inni urzędnicy sprawujący funkcje administracyjne. Działają także w ramach zupełnie innej struktury bodźców związanych z karierą zawodową. Dyrektorzy agencji regulacyjnych realizują wyraźnie określony program, a powodzenie ich działań mierzy się liczbą zrealizowanych punktów tego programu. Koncentracja na określonych celach regulacyjnych – np. na egzekwowaniu przepisów prawa ochrony konkurencji, na poprawie jakości środowiska naturalnego, na ochronie interesów gospodarczych lub zdrowotnych konsumentów – nie tylko sprzyja wyższemu poziomowi profesjonalizmu niż ten, którym pochwalic się mogą posiadający ogólną orientację członkowie struktur biurokratycznych, lecz także ułatwia rozliczanie za uzyskiwane wyniki. Do tej ostatniej kwestii powrócimy poniżej.

Agencje regulacyjne skupiają się na pojedynczych zadaniach. Pod tym względem przypominają nowe, pluralistyczne grupy, powstające w państwie regulacyjnym a zajmujące się np. kwestiami środowiska, prawami konsumentów, prawami obywatelskimi i sprawami płci. Porównanie tych niezwiązanych z podmiotami gospodarczymi twórców z reprezentacjami interesów zbiorowych, do niedawna odgrywającymi tak ważną rolę w procesie tworzenia polityki makroekonomicznej w Europie, jest bardzo pouczające. W krajach, w których pojedyncze grupy interesu – np. stowarzyszenia branżowe, związki zawodowe lub grupy rolników – mogły zabierać głos w imieniu reprezentowanych przez siebie części społeczeństwa, państwo tworzyło tego rodzaju monopole lub silnie wspierało ich powstawanie. Rządy wzmacniały monopolistyczną pozycję tych grup, ponieważ potrzebowały ich poparcia dla realizowanej przez siebie polityki. Pomoc zorganizowanych grup była niezbędna w procesie planowania gospodarczego, tworzenia rządowych programów rozwoju gospodarczego, a także do formułowania i wdrażania polityki dochodowej oraz społecznej. Kraje neokorporacyjne, takie jak Szwecja lub Austria, chcąc ograniczyć presję inflacyjną związaną z dążeniem do osiągnięcia pełnego zatrudnienia, często odwoływały się do organizacji pracodawców i do związków zawodowych (Wilson 1990, s. 90).

Z drugiej strony, w krajach takich jak USA, gdzie planowanie gospodarcze, polityka przemysłowa i polityka dochodowa nigdy nie mogły liczyć na szerokie poparcie polityczne oraz gdzie władza polityczna jest podzielona, nigdy nie pojawi się żadna grupa interesu upoważniona do zabierania głosu w imieniu całego sektora gospodarczego. Kultura polityczna Ameryki, najstarszego państwa regulacyjnego, jest raczej pluralistyczna niż korporatystyczna. Grupy reprezentujące interesy zbiorowe w USA są znacznie słabsze w niż w Europie, lecz niezwiązane z gospodarką środowiska koncentrują się na pojedynczych kwestiach wywierają znaczący wpływ na amerykańskie polityki regulacyjne. Sądy odegrały bardzo ważną rolę w tym procesie, co stanowi kolejną ilustrację wpływów władzy sądowniczej w państwie regulacyjnym. Poprzez złagodzenie w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku wymogów dotyczących składania

pozwołów amerykańskie sądy znacznie ułatwiły różnorodnym grupom reprezentującym interes publiczny zaskarżanie polityk w tychże sądach, co stało się szczególnie ważnym elementem polityki regulacji (tamże, s. 89).

Jednak kontrast między pluralistyczną Ameryką i neokorporacyjnymi krajami europejskimi nie rozciąga się na Wspólnotę Europejską. Jak zauważają Streeck i Schmitter (1991), trójstronne negocjacje zbiorowe nigdy tak naprawdę się nie sprawdziły w Brukseli; ich oddziaływanie zawsze było tak marginalne, że trudno mówić nawet o załączkach modelu neokorporacyjnego. Co najwyżej relacje między kapitałem i pracownikami najemnymi na arenie politycznej na szczeblu UE przyjmują postać konkretnych kwestii poddawanych odrębnym „regulacjom społecznym”.

Dlatego biurokraci, eksperci oraz komisje międzyrządowe mogą traktować je tak samo jak na przykład wymóg podawania na etykietach zawartości cholesterolu w oleju palmowym lub zalecenia dotyczące recyklingu butelek po wodzie mineralnej. Zamiast odwoływać się do ustawy zasadniczej tworzącej podstawy systemu politycznego, tradycyjne kwestie klasowe społeczeństwa przemysłowego będą musiały konkurować na tej samej płaszczyźnie z zagadnieniami „postindustrialnymi”, takimi jak: ochrona środowiska, prawa konsumenta, równość płci i tak dalej. (...) Ewolucyjną alternatywą dla neoliberalizmu jako modelu europejskiej ekonomii politycznej najwyraźniej nie jest (niemiecki i skandynawski) neokorporacjonizm. [W Europie] najprawdopodobniej powstanie model przypominający amerykański „chaotyczny pluralizm” lub „konkurencyjny federalizm” zorganizowany na nie mniej niż trzech poziomach – regionów, państw narodowych i „Brukseli” (tamże, s. 158–159).

Zacytowałem dłuższy fragment wnikliwego eseju Streecka i Schmittera na temat przejścia od korporacjonizmu krajowego do ponadnarodowego pluralizmu, chcąc pokazać, że chociaż wyszli oni od zupełnie innych przesłanek badawczych, mieli bardzo podobne wnioski dotyczące politycznych konsekwencji przejścia do rządzenia regulacyjnego. Zmiana ta pociąga za sobą nie tylko konsekwencje polityczne, prawne i instytucjonalne, omawiane do tej pory, lecz także wiąże się z ważnymi kwestiami normatywnymi.

8. Nowe standardy legitymacji

Demokrację powszechnie uważa się za rządy większości. Zgodnie z radykalną wersją tego poglądu, w demokracji większości winny mieć możliwość „kontrolowania wszystkich rodzajów władzy – ustawodawczej, wykonawczej i, jeśli zechcą, również sądowniczej – a tym samym sterować wszystkim, na co może wpływać polityka. Nic lepiej nie definiuje całkowitej dominacji większości niż jej zdolność do zmiany i korygowania standardów legitymizacji” (Spitz 1984, cytat za Lijphart 1991, s. 485). Taka radykalna interpretacja kwestii rządów większości sugeruje również, że system sprawowania władzy powinien mieć charakter unitarny i scentralizowany, by żaden obszar polityki nie pozostawał poza kontrolą rządu oraz jego większości parlamentarnej.

Państwo regulacyjne charakteryzuje natomiast pluralizm, rozproszenie władzy i znaczny zakres delegowania zadań na rzecz instytucji niewiększościowych, takich jak niezależne agencje i komisje. Jeżeli za jedyny standard legitymacji demokratycznej mielibyśmy uznać bezpośrednią odpowiedzialność przed wyborcami lub rządem posiadającym w danej chwili większość parlamentarną, widać wyraźnie, że państwo sądów i ekspertów–techników cierpi na poważny deficyt demokracji. Zwłaszcza niezależne agencje regulacyjne będą postrzegane jako „anomalie konstytucyjne, niepasujące do tradycyjnych ram sterowania oraz mechanizmów kontroli i równowagi” (Veljanovski 1991, s. 16), a nawet jako rozwiązania podważające podstawowe zasady teorii demokracji.

Ale większościowy lub „populistyczny” (Dahl 1956) model demokracji nie jest jedynym możliwym. Model alternatywny, zwany także madisonowskim, polega na rozpraszaniu władzy, delegowaniu jej, ograniczaniu i dzieleniu się nią. Celem nadrzędnym jest ochrona mniejszości przed „tyranią większości” oraz funkcji sądowniczej, wykonawczej i administracyjnej przed zgromadzeniami przedstawicielskimi, a także kapryśną opinią mas (klasyczne sformułowania tego stanowiska można znaleźć w „The Federalist”, nr 48, 49 i 71). Tak więc delegowanie – strategia niewiększościowa, jej znaczenie dla państwa regulacyjnego wielokrotnie podkreślaliśmy – ma na celu krępowanie rządów większości poprzez

oddawanie władzy publicznej w ręce funkcjonariuszy, którzy nie odpowiadają bezpośrednio ani przed większościami, ani przed mniejszościami politycznymi, lub odpowiadają przed nimi w ograniczonym stopniu.

Jak wynika z przytoczonych wyżej argumentów, legitymacja niezależnych agencji przysparza znacznie mniejszych problemów w kontekście madisonowskiego modelu demokratycznego rządzenia. Nietrudno bowiem wykazać, że pod względem standardów legitymacji opartych na tym modelu, a nie na modelu ściśle większościowym, niezależne agencje mogą przewyższać ministerstwa pozostające pod bezpośrednim nadzorem pochodzących z wyboru wykonawców politycznych. Dlatego z praktycznego punktu widzenia dobrze byłoby wprowadzić rozróżnienie między proceduralnym i rzeczowym wymiarem legitymacji (Majone 1996, s. 291–296).

Legitymacja proceduralna oznacza między innymi, że agencje powstają na mocy demokratycznie uchwalanych przepisów określających podstawy prawne oraz cele ich działania, regulatorzy są powoływani przez urzędników pochodzących z wyboru, podejmowanie decyzji regulacyjnych przebiega zgodnie z określonymi wymogami formalnymi (często przy udziale opinii publicznej), wreszcie decyzje agencji muszą być uzasadnione i podlegają kontroli sądów. Najprostszym i najskuteczniejszym sposobem zwiększenia przejrzystości i rozliczalności agencji jest nałożenie na nie wymogu uzasadniania własnych decyzji. Wymóg ten pobudza bowiem do działania szereg innych mechanizmów kontrolnych uznaniowości decyzji regulacyjnych, takich jak: kontrola sądowa, udział opinii publicznej i deliberacja, ocena środowiska, analiza polityk w celu uzasadnienia priorytetów regulacyjnych i inne.

Wyżej wspomniana amerykańska Ustawa o federalnych procedurach administracyjnych (APA) doskonale ilustruje potencjał kryjący się w wymogu uzasadniania. Należy przypomnieć, że APA zaleca, aby podczas podejmowania decyzji organizować wysłuchania przypominające posiedzenia sądu, ale mniej rygorystycznie traktuje sam proces formułowania regulacji. W tym drugim przypadku agencja nie musi opierać swoich decyzji wyłącznie na pisemnych uwagach przedstawianych przez zainteresowane strony; może uwzględniać wszelkie informacje, które uzna za istotne

dla sprawy. Jednak regulacjom musi towarzyszyć „zwięzły ogólny opis ich podstaw i celów”, nie mogą one być także „arbitralne, kapryśne ani wykraczać poza kompetencje agencji”.

Wychodząc od tych ogólnych i na pierwszy rzut oka oczywistych zaleceń, sędziowie federalni sformułowali nowe zasady mające na celu zwiększenie przejrzystości i racjonalności procesu tworzenia regulacji. Zażądali na przykład, by w chwili przedkładania propozycji agencje ujawniały zarówno istotne dane faktyczne, na których oparły określoną regulację, jak i metodologię zastosowaną w rozumowaniu prowadzącym od danych do normy – celem zaopiniowania przez zainteresowane strony. Omówienie podstaw i celu regulacji musi również zawierać szczegółowy opis kolejnych etapów rozumowania, a na istotne uwagi otrzymane w czasie przewidzianym na składanie komentarzy przez stronę publiczną agencja winna odpowiedzieć najpóźniej w chwili ogłoszenia ostatecznego kształtu regulacji (Pedersen 1975). Tak więc obecnie „nieformalny” proces opracowywania regulacji musi spełniać wiele bardziej szczegółowych i surowych kryteriów niż początkowo przewidywano dla procesu formalnych rozstrzygnięć. Kryteria te w znacznym stopniu wynikają z rozwinięcia wymogu uzasadniania zawartego w ustawie APA (Shapiro 1992b, s. 185).

Można wątpić, czy wielu twórców traktatu rzymskiego znało treść tej ustawy, lecz wydaje się, że rozumieli oni znaczenie wymogu uzasadniania decyzji dla wzmocnienia legitymacji niewiększościowych instytucji tworzonych na szczeblu europejskim. Zgodnie z artykułem 190 traktatu rzymskiego, „rozporządzenia, dyrektywy i decyzje Rady i Komisji są uzasadniane i odnoszą się do wniosków lub opinii, które były wymagane zgodnie z niniejszym Traktatem”. Artykuł 15 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali przewiduje, że „decyzje, zalecenia i opinie Komisji zawierają powody, na których są oparte”, podczas gdy artykuł 5 tego traktatu stanowi, że „Wspólnota (...) ogłasza motywy swojej działalności (...)”. Co ciekawe, *ogólny* wymóg podawania uzasadnień wprowadzanych przepisów nie istnieje w większości państw członkowskich, więc wymienione przepisy wspólnotowe nie tylko różniły się i do pewnego stopnia nadal się różnią od krajowych norm prawnych, lecz także je wyprzedzają (Hartley 1988). Ten przykład

pokazuje, że instytucje niewiększościowe mogą podlegać ostrzejszym standardom rozliczalności niż tradycyjne ministerstwa. Te ostatnie powinny się znajdować pod kontrolą ministrów odpowiedzialnych bezpośrednio przed parlamentem i choć ta forma rozliczalności często jest iluzoryczna, stanowi ona pretekst do nienakładania wymogów formalnych na centralne struktury administracji rządowej w zakresie przejrzystości i racjonalnego uzasadniania regulacji.

Legitymacja instytucji zależy również od ich zdolności do tworzenia i podtrzymywania przekonania o tym, że są one najbardziej odpowiednimi ciałami do realizacji powierzonych im funkcji. W wypadku niezależnych instytucji regulacyjnych istotne kryteria legitymacji rzeczowej obejmują: spójność polityki, specjalistyczną wiedzę regulatorów oraz ich umiejętności rozwiązywania problemów, zdolność do ochrony rozproszonych interesów, profesjonalizm, a co najważniejsze, klarowne określenie celów funkcjonowania agencji i granic, w ramach których ma ona działać.

Precyzyjne określenie celów jest ważne z normatywnego punktu widzenia, ponieważ nie można egzekwować odpowiedzialności za uzyskiwane wyniki, jeżeli cele działania są niejasne lub niedoprecyzowane. Kwestia odpowiedniego nakreślenia granic odpowiedzialności agencji jest delikatniejsza i wymaga bardziej szczegółowego rozpoznania. Uważam, że podczas podejmowania decyzji dotyczącej tego, czy delegowanie uprawnień do kształtowania polityki na rzecz niezależnego organu regulacyjnego posiada przynajmniej legitymację *prima facie*, można się oprzeć na znanym rozróżnieniu między efektywnością a redystrybucją.

W demokracji publiczne decyzje dotyczące redystrybucji można podejmować tylko większością głosów, ponieważ zasada jednomyślności nie funkcjonuje w wypadku problemów wywołujących nieuniknione konflikty. Czysta redystrybucja jest grą o sumie zerowej, gdyż korzyść odnoszona przez jedną grupę społeczną powoduje stratę w innej grupie. Kwestie związane z efektywnością można natomiast traktować jak grę o sumie dodatniej. Każdy może z niej odnieść korzyść, jeśli odkryte zostanie właściwe rozwiązanie. Dlatego kwestie te można rozstrzygać zgodnie z zasadą jednomyślności. Po spełnieniu pewnych warunków zasada jednomyślności gwarantuje, że wynik zbiorowego

wyboru jest efektywny w sensie Pareto, ponieważ wszyscy, na których decyzja zbiorowa wywiera negatywny wpływ, mogą ją zawetować.

Jednomyślności praktycznie nie da się uzyskać w dużych jednostkach politycznych, lecz istnieją niewiele gorsze rozwiązania, z których najbardziej istotne w tym kontekście jest delegowanie zadań polegających na rozwiązywaniu problemów niezależnym, wyspecjalizowanym agencjom. Głównym zadaniem tych agencji jest korygowanie zawodności rynku w celu zwiększenia efektywności transakcji rynkowych. Jeżeli zatem efektywność stanowi ważny parametr oceny regulatorów, oznacza to między innymi, że instrumentów regulacyjnych nie powinno się stosować do celów redystrybucyjnych. Polityki regulacyjne, podobnie jak wszystkie polityki publiczne, mają swoje konsekwencje redystrybucyjne, lecz dla regulatorów winny one stanowić potencjalne ograniczenia, a nie cele działania. Tylko efektywność, rozwiązywanie problemów (a nie przetargowy styl podejmowania decyzji) oraz odpowiedzialność za wyniki działania mogą dostarczyć legitymacji materialnej dla politycznej niezależności regulatorów. Właśnie dlatego niezależni eksperci nie mają legitymacji do podejmowania decyzji w sprawach wymagających znaczącej redystrybucji zasobów z jednej grupy społecznej do drugiej. Tego rodzaju decyzji winny pozostać w gestii urzędników pochodzących z wyboru lub administratorów odpowiedzialnych bezpośrednio przed urzędnikami pochodzącymi z wyboru – na szczeblu krajowym i – tym bardziej – na szczeblu europejskim (Majone 1996, s. 296–300).

Jak więc widać, rozróżnienie między politykami zwiększającymi efektywność i politykami redystrybucyjnymi okazuje się kluczowe dla legitymacji rzeczowej polityk regulacyjnych. Powtórzmy: przekazywanie ważnych uprawnień w zakresie kształtowania polityk niezależnym instytucjom znajduje swoje demokratyczne uzasadnienie tylko w sferze efektywności, w której wiedza i podejmowanie decyzji poprzez rozwiązywanie problemów są ważniejsze niż bezpośrednia rozliczalność polityczna. Tam, gdzie przeważają zagadnienia o charakterze redystrybucyjnym, legitymację mogą zapewnić jedynie rozwiązania większościowe.

Podsumowując, kluczowy problem normatywny, przed którym staje państwo regulacyjne, polega na tym, jak zapewnić wzajemną komple-

mentarność oraz wzmacniać pozytywne cechy niezależnych agencji i demokratycznej rozliczalności, nie czyniąc z nich wartości przeciwnych. Staralem się wykazać, że niezależność i rozliczalność można ze sobą pogodzić dzięki łącznemu stosowaniu różnorodnych mechanizmów kontrolnych, a nie za pomocą nadzoru sprawowanego z konkretnego miejsca w systemie politycznym. Potrzebne są: klarowne wytyczenie ograniczonych celów działania, umożliwiające stworzenie jednoznacznych parametrów oceny wyników; uzasadnianie i przejrzystość decyzji regulacyjnych, ułatwiające kontrolę sądową oraz udział opinii publicznej; właściwe procedury prawne do rozstrzygania sporów między nieuniknionymi zwycięzcami i przegranymi w następstwie podjętych decyzji regulacyjnych; profesjonalizm gwarantujący odporność na zakłócenia zewnętrzne oraz ograniczający ryzyko uznaniowości decyzji podejmowanych przez agencję. Gdy taki system kilku mechanizmów zabezpieczających działa poprawnie, nikt nie kontroluje agencji, a mimo to sama „znajduje się pod kontrolą” (Moe 1987).

9. Dostosowywanie struktur do strategii

W niniejszym artykule podjęto próbę sporządzenia wstępnego przeglądu najistotniejszych konsekwencji wynikających z przejścia od rządzenia polegającego na bezpośredniej ingerencji państwa, wspieranego uprawnieniami do nakładania podatków i wydatkowania zgromadzonych w ten sposób środków, do rządzenia charakteryzującego się tworzeniem regulacji i przekazaniem sporej części uprawnień instytucjom niezależnym od rządu. Zaprezentowane powyżej dowody i argumenty potwierdzają zasadność wstępnie przyjętej hipotezy, iż stwierdzenie Chandlera stosuje się również do sektora publicznego. Strategiczne decyzje podejmowane przez rządy od końca lat siedemdziesiątych XX wieku doprowadziły do wielorakich i dalekosiężnych zmian strukturalnych: pojawili się nowi aktorzy i nowe rozwiązania instytucjonalne, nowe areny konfliktu politycznego, różne style tworzenia polityk, bardziej złożone standardy legitymacji oraz metody zapewniania rozliczalności.

Szczupłość miejsca nie pozwoliła mi bardziej szczegółowo odnieść się do postawionego przez

Chandlera pytania o przyczyny opóźnień w rozwoju struktur koniecznych do realizacji nowych strategii. Udzielenie wyczerpującej odpowiedzi wymagałoby nie tylko przeprowadzenia gruntownej analizy sytuacji w wielu krajach, lecz także studiów porównawczych poszczególnych sektorów przemysłu, np. telekomunikacji. Jednak nawet bez odwoływania się do tego rodzaju badań można się domyślać, że dziedzictwo instytucjonalne i intelektualne państwa interwencjonistycznego stanowi główną przeszkodę na drodze do szybkiego dostosowania struktur rządu do nowych strategii. Przejawy tego stanu rzeczy można dostrzec na przykład w powszechnej niechęci do przyjmowania wszelkich implikacji niezależności agencji.

Zgodnie z tezami przedstawionymi w części 6, przekazywanie uprawnień politycznie niezależnym agencjom stanowi ważne rozwiązanie umożliwiające rządowi realizację strategii regulacyjnych, które nie byłyby wiarygodne w wypadku braku takiej delegacji. Rządy krajów europejskich są świadome znaczenia wiarygodności polityki w coraz bardziej współzależnym świecie, tym samym teoretycznie są gotowe zaakceptować niezależność krajowych i europejskich agencji regulacyjnych, jednak w praktyce motywowane doraźnymi korzyściami politycznymi często ingerują w decyzje regulatorów. Na przykład struktura i kompetencje francuskich „niezależnych władz administracyjnych” umożliwiają rządowi centralnemu wywieranie znacznego wpływu na ich działania, a względnie niezależna Rada ds. Konkurencji nie posiada uprawnień do wszczynania dochodzeń, które pozostają w gestii rządu. Nawet ustawa o konkurencji z 1986 r. nie jest pozbawiona niekonsekwencji. Daje ona znaczny margines swobody rządowi centralnemu, a nawet wzmacnia wpływy ministra gospodarki w odniesieniu do fuzji przedsiębiorstw (Demarigny 1996).

W Wielkiej Brytanii dziedzictwo interwencjonizmu można dostrzec w strukturze agencji powołanych do regulowania działalności prywatyzowanych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Wiele ważnych uprawnień regulacyjnych przekazano bezpośrednio rządowi, a nie nowym agencjom, których zasady działania i tak przecież zależą od wcześniejszej decyzji odpowiedzialnego ministra. Istnieje niebezpie-

czeństwo, że tego rodzaju uznaniowość „może być nadużywana do wywierania zakulisowych nacisków na regulatorów w taki sam sposób jak na znacjonalizowane gałęzie przemysłu” (Prosser 1989, s. 147). W Wielkiej Brytanii, podobnie jak w całej Europie, wciąż aktualne pozostaje pytanie o granice politycznej niezależności organów regulacyjnych.

Pytanie to pozostaje otwarte również na szczeblu WE, co należy uznać za jeszcze bardziej niepokojące, ponieważ wiarygodność oraz spójność europejskich przepisów dotyczących regulacji zależy przede wszystkim od tego, czy Komisja Europejska będzie w stanie i zechce obiektywnie i bezstronnie egzekwować przyjęte zasady. Właśnie z tego powodu artykuł 157 traktatu rzymskiego stwierdza, że „członkowie Komisji są w pełni niezależni w wykonywaniu swych funkcji, w ogólnym interesie Wspólnoty. (...) W wykonywaniu swych obowiązków nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu”.

Jednak w praktyce komisarze nie są odporni na wpływy polityczne krajów członkowskich ani wewnątrz samej Komisji. Mimo że co do zasady nie powinni realizować interesów narodowych, po opuszczeniu Brukseli wielu z nich kontynuuje karierę polityczną w swoich krajach, dlatego często trudno im się oprzeć presji z tej strony. Jednocześnie Komisja jest ciałem kolegialnym, a konieczność uzyskania większości w ramach tej grupy kilkakrotnie doprowadziła do powstania wadliwych lub niespójnych decyzji regulacyjnych.

Obawy te znajdują swoje odzwierciedlenie w propozycjach przekształcenia Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji (DG IV) w Europejski Urząd Ochrony Konkurencji, niezależny nie tylko od państw członkowskich, lecz także od Komisji. Propozycje zmian często nawiązują do funkcjonowania jednego z głównych orędowników nowego rozwiązania, niemieckiego Federalnego Urzędu Antymonopolowego. Instytucja ta nie jest całkowicie niepodatna na wpływy polityczne, jednak procedury, które rząd musi wszcząć, jeżeli chce uchylić decyzję Urzędu, pociągają za sobą wysokie koszty polityczne – wszelkie próby ingerencji ze strony rządu stają się widoczne. Relacje między Komisją a Europejskim Urzędem Antymonopolowym można by uregulować w podobny sposób.

Kolejne propozycje dotyczą powołania Europejskiego Biura Telekomunikacyjnego. Od lutego 1995 r. działa natomiast Europejska Agencja Oceny Produktów Leczniczych (EMA). EMA nie może podejmować niezależnych decyzji dotyczących licencjonowania nowych leków na terenie całej Wspólnoty, musi wcześniej przedłożyć swoje zalecenia do aprobaty Komisji. Dzieje się tak dlatego, że powołanie faktycznie niezależnych organów regulacyjnych na szczeblu europejskim stwarza problemy prawne, które można zadowalająco rozwiązać tylko po wniesieniu poprawek do obowiązujących traktatów. Z drugiej strony, przekazanie uprawnień takim autonomicznym agencjom byłoby ważnym rozwiązaniem dostosowującym istniejące ramy instytucjonalne do rzeczywistości rozszerzonej UE. Niestety, w chwili powstawania tego artykułu wydaje się bardzo mało prawdopodobne, by na forum obecnej konferencji międzyrządowej stworzono konieczne do tego podstawy prawne.

Kwestia niezależności agencji stanowi tylko jeden, choć szczególnie wiele mówiący, przykład trudności z dostosowywaniem tradycyjnych struktur krajowych i europejskich do nowych strategii regulacyjnych. Trudności tej wagi nie da się przezwyciężyć w krótkim czasie, nie można jednak zapominać, że na arenie międzynarodowej konkurują ze sobą nie tylko producenci dóbr i usług, lecz coraz częściej także systemy regulacyjne. W wyniku tego współzawodnictwa nagrodzone zostaną systemy, w których innowacje instytucjonalne nie pozostają zbyt daleko w tyle za nowymi strategiami.

Bibliografia

- Baldwin R. (1996). „Regulatory legitimacy in the European context: The British health and safety executive”, w: G. Majone (red.), *Regulating Europe*. London: Routledge, s. 83–105.
- Chandler A.D. Jr. (1962). *Strategy and Structure*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Commission of the European Communities (1985). *Completing the Internal Market*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Conseil d'État (1993). *Rapport Publique 1992*. Paris: La Documentation Française, Études et Documents.
- Craig P.P. (1994). *Administrative Law*, wyd. 3. London: Sweet and Maxwell.
- Dahl R.A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Demarigny F. (1996). „Independent administrative authorities in France and the case of the French Council for Competition”, w: G. Majone (red.), *Regulating Europe*. London: Routledge, s. 157–179.
- DeMuth C.C. (1984). „A strategy for regulatory reform”, *Regulation*, nr 4, s. 25–30.
- Dowding K. (1995). *The Civil Service*. London: Routledge.
- Dunleavy P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester-Wheatsheaf.
- Fainsod M. (1940). „Some reflections on the nature of the regulatory process”, w: K. Friedrichs, P. Mason (red.), *Public Policy*. Cambridge, MA.: Harvard University Press, s. 72–100.
- Gatsios K., Seabright P. (1989). „Regulation in the European Community”, *Oxford Review of Economic Policy*, t. 5, nr 2, s. 37–60.
- Hartley T.C. (1988). *The Foundations of European Community Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hood C., James O. (1996). *Regulation Inside British Government: The Inner Face of the Regulatory State?* London: Department of Government, London School of Economics, Discussion Paper No. 1.
- Hood C., Scott C. (1996). *Bureaucratic Regulation and New Public Management in the UK: Mirror Image Developments?* London: Department of Government, London School of Economics, Discussion Paper No. 2.
- Kovacic W.E. (1987). „The Federal Trade Commission and congressional oversight of antitrust enforcement: A historical perspective”, w: R.J. MacKay, J.C. Miller III, B. Yandle (red.), *Public Choice and Regulation*. Stanford, CA.: Hoover Institution Press, s. 63–120.
- Krehbiel K. (1992). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press.
- Landis J.M. (1966 [1938]). *The Administrative Process*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- Laudati L. (1996). „The European Commission as regulator: The uncertain pursuit of the competitive market”, w: G. Majone (red.), *Regulating Europe*. London: Routledge, s. 229–261.
- Lijphart A. (1991). „Majority rule in theory and practice: The tenacity of a flawed paradigm”, *International Social Science Journal*, t. 129, s. 483–493.
- Litan R.E., Nordhaus W.D. (1983). *Reforming Federal Regulation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Majone G. (red.) (1990). *Deregulation or Regulation?* London: Pinter.

Majone G. (red.) (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.

Moe T. (1987). „Interests, institutions and positive theory: The politics of the NLRB”, *Studies in American Political Development*, t. 2, s. 236–299.

Niskanen W.A., Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Pedersen W.F., Jr. (1975). „Formal records and informal rule-making”, *Yale Law Journal*, t. 85, s. 38–88.

Prosser T. (1989). „Regulation of privatised enterprises: Institutions and procedures”, w: L. Hancher, M. Moran (red.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*. Oxford: Clarendon Press, s. 135–165.

Seidman H., Gilmour R. (1986). *Politics, Position and Power*, wyd. 4. New York: Oxford University Press.

Shapiro M. (1988). *Who Guards the Guardians?* Athens, GA.: The University of Georgia Press.

Shapiro M. (1992a). „The European Court of Justice”, w: A.M. Sbragia (red.), *Euro-Politics*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, s. 123–156.

Shapiro M. (1992b). „The giving-reasons requirement”, *The University of Chicago Legal Forum*, s. 180–220.

Spitz E. (1984). *Majority Rule*. Chatham, NJ.: Chatham House Publishers.

Stiglitz J.E. (1988). *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton.

Streeck W., Schmitter P.C. (1991). „From national corporatism to transnational pluralism: Organised interests in the Single European Market”, *Politics and Society*, t. 19, s. 133–164.

Tsoukalis L. (1993). *The New European Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Veljanovski C. (1991). „The regulation game”, w: C. Veljanovski (red.), *Regulators and the Market*. London: Institute of Economic Affairs, s. 3–28.

Weingast B.R., Moran M.J. (1983). „Bureaucratic discretion or Congressional control? Regulatory policy making in the Federal Trade Commission”, *Journal of Political Economy*, t. 91, s. 765–800.

Wilson G.K. (1990). „American interest groups in comparative perspective”, w: M.P. Petracca (red.), *The Politics of Interest*. Boulder, Co.: Westview Press, s. 80–95.

Wood D.B., Waterman R.W. (1991). „The dynamics of political control of the bureaucracy”, *American Political Science Review*, t. 85, s. 801–828.

From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance

Since the late 1970s European governments have been forced to change their traditional modes of governance in response to such trends as increasing international competition and deepening economic and monetary integration within the European Union. Strategic adaptation to the new realities has resulted in a reduced role for the positive, interventionist state and a corresponding increase in the role of the regulatory state: rule making is replacing taxing and spending. The paper's first part identifies three sets of strategies leading to the growth of the regulatory state as external or market regulator, and as internal regulator of decentralised administration. The second part examines major structural changes induced by changes in regulatory strategies. The institutional and intellectual legacy of the interventionist state is a major impediment to the speedy adjustment of governance structures to new strategies. It would be unwise to underestimate the difficulties of the transition from the positive to the regulatory state, but it is important to realise that international competition takes place not only among producers of goods and services but also, increasingly, among regulatory regimes. Regulatory competition will reward regimes in which institutional innovations do not lag far behind the new strategic choices.

Keywords: positive state, regulatory state, independent regulatory agencies, delegation of powers, regulations, strategies, structures

Wywiady

O poszukiwaniu fachowej wiedzy i rzeczników interesów przeciwnych przez prawodawcę unijnego

Wywiad z panią poseł Danutą Jazłowiecką, wiceprzewodniczącą Komisji Zatrudnienia i Polityki Socjalnej Parlamentu Europejskiego¹ – część I

Marek Benio: Pani Poseł, w kwietniu 2014 roku, po dwóch latach prac, wydawania opinii i negocjacji doszło do zawarcia kompromisu w sprawie egzekwowania dyrektywy o delegowaniu pracowników w ramach swobody świadczenia usług na rynku wewnętrznym UE. Była Pani sprawozdawcą tej dyrektywy w Komisji do spraw Zatrudnienia w Parlamencie Europejskim. Powierzenie prac nad tym aktem prawnym Komisji do spraw Zatrudnienia, a nie Komisji do spraw Rynku Wewnętrznego (IMCO) może sugerować wzmocnienie wątku ochrony praw pracowniczych kosztem swobody świadczenia usług. Czy nie ma Pani odczucia, że w polityce europejskiej brakuje międzysektorowego spojrzenia na różne zagadnienia? Problem resortowego podejścia do polityk publicznych dotyczył przez długie lata także Polski. W ostatnich latach sytuacja nieco się poprawiła. Powstają zespoły międzyresortowe, które wspólnie opracowują projekty ustaw. Czy ten sam problem dotyczy polityki na poziomie Unii?

Danuta Jazłowiecka: Moim zdaniem nie. Każda sprawa zależy od osoby prowadzącej, od tego, na ile ta osoba jest zaangażowana, na ile zna tematykę, instrumenty, narzędzia, których może użyć. Nasza dyrektywa² na przykład miała

być opiniowana tylko w Komisji IMCO, a jednak wymusiliśmy, żeby była opiniowana jeszcze w Komisji Prawnej, bo dostrzeżliśmy, że są tam pewne rozbieżności czy kolizje przepisów, w których rozstrzygnięciu my nie jesteśmy kompetentni. Bardzo nam zależało na tym, żeby nie wprowadzać dodatkowego bałaganu, więc skierowaliśmy oficjalną prośbę o dodatkową opinię. W wypadku aktów prawnych tworzonych na poziomie Parlamentu Europejskiego jest tak, że jeżeli znajdują się w danym akcie legislacyjnym elementy dotyczące kompetencji innej komisji, to ta komisja zawsze opiniuje projekt. Bywa i tak, że raport jest opracowywany przez dwie komisje, dlatego że zawarte w nim treści są bardzo ważne dla jednej i dla drugiej komisji. Wówczas współpraca odbywa się w ramach tzw. procedury obejmującej zaangażowane komisje, czyli decyzji wspólnej. Pod tym względem współpracę między komisjami oceniam znacznie wyżej niż współpracę międzyresortową w Polsce.

M.B.: Rozumiem instytucjonalne rozwiązanie współpracy między komisjami polegające na wzajemnym opiniowaniu projektów, ale pójdzmy krok dalej, bo w końcu projekt trafia do wąskich zespołów roboczych, które nad tekstem się pochylają. Czy w tych zespołach roboczych członkowie jednej komisji zapraszają członków drugiej komisji? Wszak czym innym jest opinia

¹ Wywiad przygotowany w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki „Zastosowanie interaktywnych metod rządzenia w kształtowaniu polityki społecznej” nr UMO-2011/03/B/HS5/00899

² Mowa o dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniającej

rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 159/11.

innej komisji na temat projektu prawa, a czym innym tworzenie tego projektu. Czy dochodzi do budowania zespołów roboczych składających się z przedstawicieli kilku komisji parlamentarnych?

D.J.: Nie ma w Parlamencie praktyki tworzenia zespołów międzykomisyjnych, a to dlatego, że współpraca między pracownikami w różnych komisjach ma mniej sformalizowany charakter. Zdarza się wszakże, iż organizowane są wspólne posiedzenia komisji równouprawnionych w określonym temacie. Przeważnie jednak jeżeli pracujemy nad projektem aktu prawnego, np. dyrektywy, to ma ona swojego sprawozdawcę, który reprezentuje jedną z grup politycznych, a pozostałe grupy polityczne Parlamentu Europejskiego mają swoich „sprawozdawców cienie”. My, posłowie sprawozdawcy, opieramy się przede wszystkim na współpracy z naszymi doradcami, asystentami. Są to osoby, które przy pracy nad danym dokumentem są delegowane do wsparcia posła. To one na bieżąco kontrolują, co dzieje się w grupie politycznej w innych komisjach. One mają ogłęd sytuacji i jeżeli potrzebują opinii specjalisty z jakiejś innej komisji, bo nie są przekonane, czy w naszej komisji możemy obrać zaplanowany kierunek, wtedy rozmawiają na poziomie doradców, asystentów posła, który jest tym specjalistą, albo z samym posłem. Podobnie doradcy posłów z innych komisji przekazują nam potrzebne informacje. Wymiana informacji między komisjami w ramach ugrupowania politycznego ma stały charakter, nie jest do tego potrzebne powoływanie zespołów roboczych.

M.B.: Sednem naszej rozmowy, jeśli Pani Poseł pozwoli, chciałbym uczynić nie tyle pracę posłów w procesie legislacyjnym UE, lecz udział opinii publicznej, interesariuszy, organizacji pozarządowych, grup interesów, słowem wszystkich tych, których to prawo będzie później dotyczyło. Czy w procesie legislacyjnym wykorzystywane są interaktywne metody rządzenia?

D.J.: Gdy pojawia się jakiś problem i komisja zamierza się zaangażować w przygotowanie aktu prawnego, to przeprowadza badania i konsultacje w różnych środowiskach, które zajmują się danym problemem lub których on dotyczy. Może je przeprowadzać w grupie krajów, w których jakieś zjawisko występuje najintensywniej. Jedne kraje mają jakiś problem, w innych wprowadzono już świetne rozwiązanie podobnego problemu. Wówczas bada się tylko te wybrane

kraje. Jeżeli jest to ogólnoeuropejski problem, badania przeprowadza się we wszystkich państwach członkowskich. W procesie legislacyjnym projekt dyrektywy czy rozporządzenia jest konsultowany z różnymi środowiskami. Istnieje wiele organizacji europejskich, które zrzeszają przedstawicieli danego środowiska z każdego kraju członkowskiego. Konsultacje prowadzone są także na poziomie parlamentów narodowych. Pierwsza wersja projektu aktu prawnego, która trafia do Parlamentu, jest konsultowana zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Wynik tych konsultacji wpływa na pracę posłów w Parlamencie Europejskim. Bez informacji z państw członkowskich oraz od reprezentantów grup interesów praca posła byłaby niemożliwa. Niezwykle ważne są także konsultacje i rozmowy z Komisją Europejską. Naturalnie Komisja nie popiera wszystkich propozycji, jednak brak poparcia z jej strony nie zawsze blokuje wprowadzenie zmian. Coraz więcej aktów prawa europejskiego powstaje jako wspólny akt Parlamentu i Rady. Ten proces legislacyjny jest trudny i wymaga konsensusu, ponieważ Parlament może blokować zmiany proponowane przez Radę i na odwrót. Nad dokumentami pracuje wiele środowisk. Z jednej strony jest to bardzo dobre: można poznać opinie, lepiej przewidzieć, jakie konsekwencje przyniesie taki czy inny zapis. Z drugiej strony tak szeroko zakrojone konsultacje społeczne prowadzą do zgłaszania zwariowanych, kompletnie irracjonalnych zapisów w takim dokumencie. Ostatecznie jednak odpowiedzialność spoczywa na sprawozdawcy i jego cieniach z innych ugrupowań. Jeżeli sprawozdawca i sprawozdawcy cienie są słabi, to potem te bzdury przechodzą.

M.B.: Wygląda na to, że poseł sprawozdawca jest strażnikiem zdrowego rozsądku w korzystaniu z konsultacji. Jaka jest jego rola w procesie legislacyjnym?

D.J.: Sprawozdawca bądź jego sprawozdawcy cienie - nie możemy ich rozdzielać, gdyż wspólnie mają bardzo duży wpływ na ostateczny kształt projektu dokumentu. Jeżeli jest się bardzo silną osobowością, można mieć wpływ na inne grupy polityczne i tym samym decydować o niektórych zapisach i rozwiązaniach, które mogą te niebezpieczne pomysły niwelować.

M.B.: Czy rzeczywiście chodzi o to, by niwelować inne wpływy polityczne? Wszak zwykle

dążymy do rozwiązań, które mają mieć charakter kompromisowy. Wiadomo, że zawsze występują jakieś sprzeczne interesy.

D.J.: Mówiąc „zniwelować”, miałam na myśli te irracjonalne pomysły. Dla mnie na przykład praca nad dyrektywą była naprawdę kapitalnym doświadczeniem. Z natury jestem słuchaczem. Bardzo wzbogaciłam moją wiedzę, ale także moją praktykę pracy w Parlamencie. Z drugiej strony zauważyłam, jakie to jest szalenie ważne, żeby pracować z różnymi środowiskami, nie tylko w swoim kraju, lecz także w innych krajach, żeby poznawać wzajemne interesy, intencje, oczekiwania. Tym bardziej, że kultura prawna w Europie jest bardzo zróżnicowana. My w Polsce jesteśmy nauczeni, że nawet jeżeli mamy napisane coś czarno na białym, to i tak podchodzimy do tego nieufnie i uznajemy, że powinniśmy czytać między wierszami. Dla mnie to było niesamowite odkrycie, gdy czasami się wydawało, że zapisy są czytelne i przejrzyste, a okazywało się, że przedstawiciel innego środowiska odczytuje je w zupełnie odmienny sposób. Musiałam nauczyć się stawiać w sytuacji użytkowników prawa. „Wchodź w buty drugiej osoby” – mówi angielskie porzekadło. By prawo było przestrzegane, musi być zrozumiałe, czytelne. Mam świadomość, że ten dokument będą czytali zwykli ludzie, którzy niekoniecznie na co dzień mają do czynienia z aktami prawnymi, natomiast mają związek z delegowaniem i to dla nich zapisy powinny być zrozumiałe. Zwracaliśmy uwagę na jasny język, a mimo to spotkaliśmy się z zarzutami, i to nie z powodu wprowadzenia jakiegoś niekorzystnego zapisu, lecz dlatego, że odbiorcy poszukiwali odpowiedzi w szarościach, a nie w tekście napisanym czarno na białym.

M.B.: Ale czy to nie jest charakterystyczna cecha całego prawa unijnego? Ja natknąłem się niedawno na wywiad z profesorem Markiem Safjanem, sędzią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym stwierdził on, że Polacy źle interpretują przepisy unijne dlatego, że zupełnie pomijają preambułę. Ona jest tak nieistotna dla Polaków, gdyż przez wiele lat jako część aktu prawnego pełniła rolę indoktrynującą. Natomiast bardzo często czytając teraz tylko same zapisy artykułów i paragrafów, gubimy ducha prawa. A tymczasem to właśnie w preambule opisane są niejednokrotnie sprzeczne wartości, które dany

akt ma pogodzić. I gdybyśmy wszyscy czytali te przepisy przez pryzmat preambuły, która jest pewnym wstępem, wyjaśnieniem intencji ustawodawcy i opisem ducha prawa, to mielibyśmy mniej konfliktów i kłopotów interpretacyjnych?

D.J.: Zgadzam się z tą opinią. Dodam jeszcze, że powinniśmy w sposób bardziej odpowiedzialny pisać preambułę. W pracach nad dyrektywą wdrożeniową zapisom preambuły poświęcono znacznie mniej uwagi niż samym artykułom. Ale słusznie zwrócił pan uwagę na to, że tam jest bardzo dużo treści, które z jednej strony ujawniają ducha ustawy, a z drugiej interpretują to, co jest zapisane w artykułach. My niestety nie przywiązujemy do tego wagi.

M.B.: Zatem to nie jest tylko bolączka polskiej kultury prawnej?

D.J.: Nie. To jest także bolączka Parlamentu Europejskiego. Może nie w tak wielkim stopniu, ale jednak. Też tego doświadczyłam, też byłam zdumiona, że działając w pośpiechu, tak na prawdę nie przywiązaliśmy dużej wagi do preambuły. Chociaż, z drugiej strony, gdy był jakiś, wydawałoby się, klarowny zapis w artykule i koledzy chcieli go inaczej zinterpretować, to wtedy o ten zapis w preambule walczyliśmy.

M.B.: Jestem nieco zaskoczony. Preambuły są w aktach UE bardzo bogate. Często zajmują więcej miejsca niż same zapisy.

D.J.: Tak. Dlatego tak trudno się je czyta. Rzeczywiście jednemu artykułowi poświęca się w preambule nawet kilkanaście punktów.

M.B.: Jestem zdania, że warto poświęcić odpowiednią ilość czasu na preambułę, bo wtedy stosowanie prawa jest po prostu dużo łatwiejsze. Chciałem jeszcze wrócić do roli partnerów społecznych i interesariuszy w procesie legislacyjnym. W jaki sposób ich Pani wynajduje, dociera do nich? Oczywiście zdaję sobie sprawę z tego, że jest legalny strumień lobbingu, który jest bardzo dobry dla ustawodawstwa, bo to on właśnie dostarcza posłom tej merytorycznej wiedzy, potrzebnej do podejmowania decyzji politycznych. Zastanawiam się jednak, co Państwo robicie, żeby być pewnym, że to nie jest jednostronny obraz? Na przykład w pracach nad dyrektywą wdrożeniową po polskiej stronie, czyli po stronie kraju, z którego pochodzi najwięcej pracowników delegowanych, udział związków zawodowych był znikomy. Paradoksalnie więc związki zawodowe

państw przyjmujących formalnie reprezentowały interesy pracowników delegowanych.

D.J.: Lobbingu w Parlamencie jest tak bardzo dużo, że gdybym reagowała na wszystkie zaproszenia różnych instytucji, firm, to moja praca polegałaby tylko na tym, żeby chodzić ze spotkania na spotkanie i słuchać tego, co proponują lobbyści. Musimy sobie zdawać sprawę z tego, że choć lobbingu jest bardzo dużo, to nie reprezentuje on interesów wszystkich stron. Bardzo dużo instytucji z ogromnym doświadczeniem i olbrzymią wiedzą tak bardzo skupia się na zdobywaniu doświadczenia i wiedzy, że zapomina, żeby je przekazywać dalej, żeby obserwować, co dzieje się w Parlamencie, na jakim etapie są prace, po to, żeby móc włączyć się w odpowiednim momencie i wpływać na kształt dokumentu. Jesteśmy zachwyceni pracą Niemców w tej dziedzinie. Niemcy mają bardzo dużo swoich pracowników w Komisji Europejskiej. Kiedy Komisja zaczyna prace nad jakimkolwiek aktem prawnym, oni już tam wkładają swój dorobek. Oceniamy, że 60–75% dokumentów w Komisji Europejskiej jest już tworzona w oparciu o dorobek niemiecki. Potem Niemcom pozostaje tylko dopracowanie pozostałych 25% na poziomie negocjacji, żeby to było całe 100% niemieckiego prawa. Oczywiście nieco przerysowałam ten obraz, ale oni rzeczywiście w taki sposób pracują. Zaczynają w momencie, kiedy zaczyna kiełkować dokument. My – pozostała część Unii – reagujemy w momencie, gdy widać już zawiązki owoców. Polska delegacja próbuje nauczyć się tej sztuki wczesnego wpływania na akty prawne od Niemców, i coraz lepiej nam to wychodzi.

M.B.: A czy są inicjatywy ustawodawcze na poziomie unijnym, które wychodzą z polskiej strony?

D.J.: Są. Posłowie mogą przygotowywać tak zwane raporty z własnej inicjatywy. W raportach zwracają uwagę Komisji Europejskiej na dany problem i tym samym zachęcają ją do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w danej sprawie. Zazwyczaj pod koniec roku posłowie w komisjach parlamentarnych składają własne propozycje tematów, które należałoby poruszyć. Następnie podejmowane są polityczne decyzje przesądzające o tym, którymi propozycjami warto się zainteresować ze względu na ich istotność dla całej Unii Europejskiej. Ja miałam takie szczęście z pak-

tem socjalnym. Pisałam raport i Komisja w tym samym czasie pytała o jego temat i przesłanki. Ponieważ swój raport przygotowywałam na podstawie raportu prof. Van den Broecka, o czym poinformowałam Komisję, więc oni sięgnęli po ten dokument i pracowaliśmy właściwie równolegle. Kiedy tylko Komisja zobaczyła wyniki mojego raportu, który został przyjęty w Parlamencie, wyszła z dalszą inicjatywą.

Wracając do lobbyistów. To, czego mi brakowało, to lobbing z Polski. Przyznam, że sama występowałam do różnych instytucji z prośbą, żeby się ze mną spotkały. Szeroko otwierałam oczy ze zdumienia, gdy ekspert jednej z instytucji publikowała w prasie kompletnie nieaktualne informacje dotyczące tej dyrektywy. Zadzwoiłam do niej i zapytałam, czy i kiedy czytała projekt dyrektywy. Odpowiedziała, że oczywiście czytała... pierwotną wersję raportu. Wyjaśniłam więc, że zapisy pierwszego projektu zostały już zmienione. Była oburzona. Często obserwuję u nas pewne niechlujstwo. Nie potrafimy śledzić zmian. Bardzo często lobbyści z Polski przychodzą za późno. Oni czekają, aż będzie ta ostateczna wersja, przychodzą i mówią „To nie może tak być!”. Mieliśmy taką sytuację z rozporządzeniem dotyczącym bezpieczeństwa pracy.

M.B.: Czyli słabość polskiego lobbingu polega na tym, że jest interwencyjny, nie taki systemowy jak ten niemiecki, o którym Pani mówiła?

D.J.: Ja przypuszczam, że pod tym względem nasza wspólna praca nad tą dyrektywą była takim pionierskim przykładem dobrej praktyki. Przez cały czas spotykaliśmy się, rozmawialiśmy, dyskutowaliśmy i Państwo na bieżąco komentowali zmiany, proponowali własne rozwiązania, które zresztą udało się wprowadzić. My się próbujemy uczyć od Niemców, ale mamy za mało Polaków w unijnych instytucjach. Po prostu później przystąpiliśmy do Unii, a na stanowiskach urzędniczych nie ma proporcjonalnej reprezentacji. Niemcy, Francuzi czy Włosi mają pracowników w Unii od samego początku i nie można tak prostu kogoś zwolnić i powiedzieć: „Przepraszam, przyszedł nowy kraj i trzeba udostępnić kilka stanowisk dla ich przedstawicieli”. Kraj jest zbliżony wielkością, więc powinien mieć co najmniej dziesięciu urzędników. Tymczasem jest ich dwóch, trzech, i to wszystko. Do tego dochodzi jeszcze brak wiary we własne siły, czego

nie mogę zrozumieć. Jesteśmy społeczeństwem, dla którego kiepski ekspert z zagranicy jest ważniejszy, rozsądniejszy, bardziej kompetentny niż najmądrzejsza osoba z Polski. I my zanim się wybijemy w tych instytucjach, zanim zaczniemy pokazywać, co potrafimy, to przyglądamy się gdzieś tam w skupieniu i staramy się dobrze wykonywać swoją pracę. Sami rzadko wychodzimy z inicjatywą. Zupełnie inaczej wygląda to w wypadku Włochów, Francuzów, Niemców czy Brytyjczyków. Oni wiedzą, że pochodzą z dużych krajów, że wszystko mogą, więc są bardzo dynamiczni i to od nich wychodzi inicjatywa. Skandynawowie też są bardzo dynamiczni. A my raczej wykonujemy „od do”, czasami troszeczkę więcej, czasami zgłosimy interwencję. I robimy źle! Bo jesteśmy najbardziej kreatywnym społeczeństwem w całej Unii Europejskiej. Dowodem tej kreatywności jest między innymi to, że potrafimy czytać to co szare. Liczby Polaków zajmujących ważne stanowiska nie zmienimy ustawowo, ale

można tu mocno poprawić wskaźniki. Nie powinniśmy się bać „pchać” Polaków na różne funkcje, na różne stanowiska. Nie ulega wątpliwości, że ja w tej chwili jako wiceprzewodnicząca komisji mam o wiele więcej informacji. Wiem, w jaki sposób przewodniczący będzie prowadził komisję, dostaję wszystko to, co on dostaje, wszystkie takie dodatkowe elementy, na które trzeba zwracać uwagę, to, co przygotowuje sekretariat. Do tej pory, jako zwykły poseł, nie miałam dostępu do materiałów, które otrzymuje przewodniczący komisji parlamentarnej i musiałam wszystkie rzeczy wydzierać.

M.B.: Pani Poseł, dziękuję bardzo za odkrycie przed Czytelnikami kulisów pracy w Parlamencie. Jeśli zgodzi się Pani, następnym razem porozmawiamy o najważniejszych problemach, jakie stoją przed Komisją do spraw Zatrudnienia i spraw Społecznych. 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 2015 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. Wiślana 8, 00-317 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.