



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE PUBLIC GOVERNANCE

2(32) / 2015



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

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

Redaktorzy tematyczni:

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

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

Dział Wywiady: dr *Marek Benio*

Redaktor językowa: *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 bazach: 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

Danuta Hübner

Jak zarządzać zmieniającą się Europą: wyzwania nie tylko instytucjonalne.
Seminarium „Dobre rządzenie”, 10 grudnia 2014, Uniwersytet Ekonomiczny
w Krakowie 5

Marcin Zawicki

Conceptual foundations of governance – a critical review 15

Maciej Frączek

Praktyka realizacji polityki rynku pracy w Polsce a współzarządzanie publiczne 25

Andrzej Klimczuk

Modele wielosektorowej polityki społecznej wobec ludzi starych i starości
w kontekście zmiany technologicznej..... 41

Marcin Kautsch

Rady społeczne i nadzorcze w opinii dyrektorów szpitali 54

Wybór tekstów klasycznych

Oliver E. Williamson

Ekonomia kosztów transakcyjnych: naturalne etapy rozwoju.
Wykład noblowski wygłoszony 8 grudnia 2009 r..... 67

Contents

<i>Danuta Hübner</i>	
How to govern the changing Europe: Institutions and beyond	5
<i>Marcin Zawicki</i>	
Conceptual foundations of governance – a critical review	15
<i>Maciej Frączek</i>	
The practice of implementation of labour market policy in Poland vs. public governance	25
<i>Andrzej Klimczuk</i>	
Models of multisectoral social policy towards older people and old age in the context of technological change	41
<i>Marcin Kautsch</i>	
Hospital managers' opinions on social supervisory boards and supervisory boards	54
Wybór tekstów klasycznych	
<i>Oliver E. Williamson</i>	
Transaction cost economics: The natural progression.	67

Danuta Hübner

Jak zarządzać zmieniającą się Europą: wyzwania nie tylko instytucjonalne

**Seminarium „Dobre rządzenie”, 10 grudnia 2014,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie**

Unia po kryzysie jest spójniejsza i zdolna do szukania dobrych, niekonwencjonalnych rozwiązań, budzących jednak spore kontrowersje. Kryzys doprowadził do reform mechanizmów integracji europejskiej na bezprecedensową skalę. Komisja Europejskiej będzie teraz miała większą odpowiedzialność wykonawczą w obszarach związanych z zarządzaniem gospodarką w strefie euro. Rada Europejska przyjęła rolę quasi-legislacyjną. Parlament Europejski ciągle dorasta do swoich kompetencji, istotnie zwiększonych w traktacie lizbońskim. Zmieniła się też rola EBC, który jest m.in. zaangażowany w jednolity nadzór oraz system restrukturyzacji i uporządkowanej upadłości banków.

W ostatnich latach zeuropeizowane zostały również niektóre obszary polityki uprawianej dotychczas na poziomie krajowym. UE uczestniczy w procesie decydowania o narodowych budżetach. Budzi to opory i wymusza poszukiwanie formuły podwójnej legitymizacji poprzez współpracę PE i parlamentów narodowych. Te ostatnie stały się także aktorami europejskimi poprzez mechanizm kontroli subsydiarności.

Wyzwaniem dla dobrego rządzenia w integrującej się Europie jest system decyzyjny dotyczący zmiany traktatów. W wypadku braku jednomyślności przyjmowane są rozwiązania w postaci międzynarodowych umów, w małym stopniu respektujących kryteria legitymizacji demokratycznej. To traktaty dają gwarancję przejrzystości procesu, a także tego, że w procesie decyzyjnym uczestniczą instytucje europejskie lub narodowe będące częścią demokratycznych mechanizmów rządzenia. Odejście nie tylko od metody wspólnotowej, ale i bazy traktatowej, pozbawia proces integracji tych gwarancji.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, dobre zarządzanie, integracja europejska, legitymizacja.

Europa trwa w przedłużającym się kryzysie. Co prawda po sześciu latach powoli wraca wzrost gospodarczy, jest on jednak słaby, ciągle zagrożony deflacją, jak też hamowany przez powolne tempo reform strukturalnych. Nie pierwszy raz wzrost jest wyzwaniem dla Europy. W latach osiemdziesiątych wskazywaliśmy na ryzyko tzw. eurosklerozy. W XXI w. powstała bardzo ambitna i odważna agenda lizbońska, ale nie przyniosła oczekiwanych rezultatów przez słaby system jej realizacji. Rośnie dystans między Unią Europejską (UE) a gospodarką amerykańską, którą często traktujemy jako punkt odniesienia. Gospodarka europejska cierpi na niedostatek zarówno zagregowanego popytu, jak i podaży. Bezprecedensowo

rozbudowana polityka monetarna Europejskiego Banku Centralnego (EBC) nie uruchomiła tendencji pro wzrostowych. W zasadzie nie jest wykorzystywana przestrzeń fiskalna w gospodarkach o nadwyżce budżetowej. Wzrost poniżej potencjału trwa dostatecznie długo, by sprzyjać erozji zdolności rozwojowych. Luka produktowa nabiera strukturalnego charakteru. Dynamika cen już uruchomiła procesy deflacyjne, mimo iż nominalnie deflacji nie ma. Zdolności tworzenia nowych miejsc pracy wydają się ograniczone. Rzucą się w oczy zróżnicowanie Europy pod względem możliwości osiągnięcia wzrostu gospodarczego.

Potrzebna jest silna wspólna polityka pro wzrostowa, będąca kombinacją polityk krajowych i polityki europejskiej. Elementem kluczowym stają się reformy strukturalne, które zwiększają produktywność, ale także mogą generować

pozytywne efekty zewnętrzne. Konieczne jest pełniejsze wykorzystanie potencjału rynku wewnętrznego, szczególnie w obszarach energii, gospodarki cyfrowej i usług.

Potrzebne są jednak przede wszystkim inwestycje. Procesy inwestycyjne uległy spowolnieniu zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Plan Jeana-Claude'a Junckera trzeba postrzegać w tym kontekście: powinien dostarczyć i projekty, i finansowanie. Rezultaty nie pojawią się jednak w krótkim okresie. Szansą tego planu jest uruchomienie działań pobudzających rozwój rynków kapitałowych, już zapowiedziany przez Komisję Europejską (KE) w postaci Unii Rynków Kapitałowych.

Ujawniająca się we wskaźnikach ekonomicznych niepewność przekłada się na gwałtowny wzrost nastrojów eurosceptycznych w samej Europie. To z kolei sieje niepokój co do legitymizacji całego projektu europejskiego. Nie tylko wśród grup dotkniętych przez restrykcyjną politykę budżetową na poziomie narodowym, które stały się bazą partii populistycznych, ale także wśród analityków integracji, którzy wieszczą „koniec UE” albo przynajmniej jej radykalne przekształcenia (zob. najnowsza książka prof. Jana Zielonki o dokładnie takim tytule). Jesteśmy w okresie, który można by nazwać w języku angielskim *panic-mongering*, czyli wzbudzania paniki co do przyszłości, jak i co do samej wartości Unii. Nie jest to zjawisko nowe. Anglosaskie media wspierane przez przedstawicieli środowisk akademickich domagają się rozmontowania UE, a w szczególności wspólnej waluty, od początku kryzysu. Splątanie wielu wyzwań, tych rzeczywistych oraz tych wyobrażonych, sprawia, że zarządzanie Europą staje się coraz trudniejsze.

Tak więc nasza dzisiejsza dyskusja na temat zasad dobrego rządzenia i wyzwań z tym związanych nie mogłaby się odbyć w bardziej odpowiednim momencie.

Jest konieczne, aby wybrzmiało to jasno na początku: Unia przed kryzysem i Unia po kryzysie to nie ta sama Unia. Jest ona teraz znacznie bardziej spoista i zdolna do szukania dobrych, niekonwencjonalnych jak na standardy europejskie rozwiązań.

Kryzys wywołał reformy mechanizmów integracji europejskiej na bezprecedensową skalę. Wielu narzędziom już istniejącym przewlekły

kryzys ostatnich sześciu lat nadał nowe znaczenie. Mimo iż system rządzenia przechodził od początku powstania wspólnoty europejskiej radykalne zmiany, podstawowy układ instytucjonalny nadal stanowi trzon organizmu europejskiego. Reformy jednak dodały instytucjom europejskim wiele nowych kompetencji. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Komisji Europejskiej, która w dużym stopniu przejmie odpowiedzialność wykonawczą w obszarach związanych z zarządzaniem gospodarką strefy euro.

Rada Europejska (RE) już wykroczyła w swym działaniu poza mandat przyznany jej przez Traktat lizboński. Weszła w rolę quasi-legislacyjną przy jednocześnie bardzo ograniczonej przejrzystości działania oraz zmniejszeniu roli Rady ds. Ogólnych. Tego dzina nie uda się z powrotem wprowadzić do butelki. Parlament Europejski (PE) ciągle dorasta do swojej istotnie zwiększonej roli zgodnie z Traktatem z Lizbony.

Nowa wewnętrzna organizacja Komisji powinna uruchamiać też jakąś formę dostosowań w PE. Po raz pierwszy jest szansa, że Rada może dołączyć do tradycji porozumień międzyinstytucjonalnych Parlamentu i Komisji, obejmujących różne obszary.

Mimo że równowaga instytucjonalna została generalnie utrzymana, kryzys, a może jeszcze bardziej reakcja na kryzys, wstrząsnął istniejącymi *checks and balances*. Nadchodzące lata będą więc okresem docierania się instytucji.

Obok instytucji politycznych, tradycyjnie uczestniczących w podejmowaniu decyzji, pojawiły się nowe organy, w szczególności w obszarze związanym z zarządzaniem gospodarczym i sektorem finansowym, jak i zmieniły się kompetencje instytucjonalne tych pierwszych. Największą metamorfozę przeszedł EBC, który nie tylko wszedł w posiadanie bogatego zestawu niewykorzystywanych dotychczas instrumentów polityki pieniężnej, ale także w ramach Unii Bankowej został pośrednio lub bezpośrednio uwikłany w jednolity nadzór oraz system restrukturyzacji i uporządkowanej upadłości banków. W tym kontekście warto wspomnieć bezprecedensową – jeśli chodzi o skalę i częstotliwość – aktywność niemieckiego trybunału konstytucyjnego.

EBC jest instytucją, która w zasadzie nie przynależy do żadnej struktury legitymizującej jej działania. Stwarzałoby to ryzyko dla niezależności

banku. Wyjście EBC poza wąsko pojmowany mandat uruchomiło mechanizmy nadzoru przez PE, które sprowadzają się do stałego dialogu z przewodniczącym banku, przewodniczącą rady nadzorczej mechanizmu europejskiego nadzoru oraz monitorowania powstającego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej upadłości banków. Parlament zaangażował się dość mocno w pełnienie funkcji nadzorującej w imieniu obywateli cały nowy obszar zarządzania Europą, zawarł także z EBC *Memorandum of Understanding* w sprawie Unii Bankowej.

Wskazanie na wysiłek PE uruchomienia mechanizmów legitymacji demokratycznej dla nowych obszarów działania EBC prowadzi do kolejnego wyzwania dla dobrego rządzenia Europą. Mianowicie do kwestii demokratycznego uprawnienia procesu legislacyjnego – zarówno powołującego nowe instytucje i mechanizmy, jak i tworzącego nowe obszary integracji europejskiej. Dobre rządzenie musi być zakorzenione w sprawnie funkcjonującym systemie legitymacji demokratycznej. Szczególną rolę w tym kontekście odgrywa Parlament, który w odróżnieniu od Rady podejmuje decyzje legislacyjne nie na podstawie mandatu narodowego, lecz interesu europejskiego, w którego określeniu uczestniczą także grupy polityczne. Od znacznie wzmocnionej funkcji legislatora przeszedł on także do wielu nowych obszarów demokratycznej kontroli procesów i instytucji (sześciopak, dwupak, Unia Bankowa, Semestr Europejski).

Symbolicznym wyzwaniem dla demokratyczności działań w czasie kryzysu stała się działalność Troiki, czyli reprezentacji trzech wierzycieli: Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), EBC i KE. Była to instytucja formułująca warunki, których spełnienie umożliwiło to, aby cztery zagrożone bankructwem państwa członkowskie Unii otrzymały pomoc finansową.

Trzeba przyznać, że i w sensie politycznym, i europejskim demokratyczna legitymacja zmian w systemie funkcjonowania Unii stała się wyzwaniem na niespotykaną skalę. Nie byłaby takim, gdyby Unia zagwarantowała sobie autentyczną polityczną tożsamość i poważnie potraktowała treści zawarte w artykule 11 Traktatu z Lizbony, który zobowiązuje instytucje do regularnego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim oraz zapewnia jego reprezentantom udział w debatach,

decyzjach, a także gdyby Europejska Inicjatywa Obywatelska funkcjonowała rzeczywiście skutecznie. Upolitycznienie KE, od początku tak silnie podkreślane przez Junckera, a chyba również większa liczba komisarzy, którzy przeszli przez wybory do PE, jest też próbą zdjęcia z Komisji stygmatu „biurokratów”, którzy decydują o naszym życiu.

W ostatnich latach zeuropeizowaliśmy niektóre obszary polityki uprawianej dotychczas na poziomie krajowym, często o silnej tradycji kompetencji narodowych. Myślę tutaj na przykład o całym procesie Semestru Europejskiego, w ramach którego UE – poprzez działania Komisji, Rady i Parlamentu – uczestniczy w procesie decydowania o narodowych budżetach. Opory budzi związana z tym zasada pomocniczości. Wymusza to też poszukiwanie formuły podwójnej legitymacji poprzez współpracę PE i parlamentów narodowych. Te ostatnie po raz pierwszy stały się także aktorami europejskimi dzięki mechanizmowi kontroli subsydiarności. W moim przekonaniu warto też zwrócić uwagę na fakt, że już wkrótce rządzenie Europą przejmie generacja, której nic nie łączy, ani faktycznie, ani emocjonalnie, z historycznymi przesłankami powstania integracji. Powinniśmy im zostawić Europę o silnej legitymacji demokratycznej. Niestety ciągle cierpimy na niedostatek demokracji o ponadnarodowym charakterze, co poniekąd wynika z narodowej natury demokratycznego mandatu rządów. Parlament jest jedyną instytucją, w której decyzje zapadają na gruncie interesów europejskich, a nie narodowych.

Patrząc na demokrację bez emocji, trzeba obiektywnie stwierdzić, że kryzys i reakcja na kryzys przyniosły jej nowe wyzwania. Nie tylko silną centralizację kompetencji w kilku obszarach czy zwiększoną rolę instytucji bez legitymacji demokratycznej (ECB), ale i potrzebę dalszych zmian rynku wewnętrznego, gdzie granice zanikają, a demokracja jest ciągle wyznaczana przez podziały narodowe. Rewolucja informacyjna i ekspansja mediów społecznościowych tworzą nowe społeczeństwo, nowego obywatela, który wie więcej i chce uczestniczyć w decyzjach. Bez współpracy obu poziomów parlamentów, europejskiego i narodowego, ale także parlamentów regionalnych czy lokalnych, nie da się skutecznie włączyć obywateli w procesy europejskiej debaty i decyzji.

Tylko przez taką demokrację włączającą możemy sprawić, że powstające nowe nurty polityczne i partie nie będą budowały swego kapitału politycznego na populizmie. Procedura *Spitzenkandidaten* może przyczynić się do wzrostu politycznej odpowiedzialności Komisji. Także wzrost przejrzystości funkcjonowania Rady mógłby służyć temu celowi. W tym samym kierunku – wzrostu demokratycznej legitymizacji Europy – oddziaływałby wzrost frekwencji w wyborach do Parlamentu. To jest jednak temat na oddzielny wykład.

Unia odrzuciła pojęcie *finalité* jako silnika napędzającego reformy. Skoncentrowaliśmy się na cząstkowych reformach, które i tak trzeba było wypracowywać dużym nakładem sił. Budowanie konsensusu stało się praktycznie jedyną szerszą wizją europejską. A to nie wystarczy. Spojrzenie na historię integracji europejskiej prowadzi do wniosku, że wielkie zmiany odbywały się według schematu: spójna wizja, strategia i plan działania. Tak było od samego początku, gdy powstawała unia celna czy strefa wolnego handlu, potem rynek wewnętrzny i obszar wspólnej waluty.

Wywołane kryzysem reformy wprowadzaliśmy poprzez cząstkowe podejście, nieumocowane w dalekosiężnej, uzgodnionej wizji. Czy mogła powstać spójna, nowa europejska rzeczywistość bez takiej procedury? Czas pokaże. Warto zaznaczyć, że pojawia się również pytanie, czy bez wizji można wzbudzić emocje.

Jeżeli chcemy, aby obywatele Europy na nowo się nią przejęli, poczuli ją jako żywą rzeczywistość, a nie widzieli w niej tylko biurokratycznych przepychanek, to konieczne jest odwołanie się do emocji obywateli. Emocje to nie tylko – jak to się czasami rozumie – irracjonalne odruchy, nieoparte refleksją intelektualną. Zawsze towarzyszą one życiu politycznemu, od najdawniejszych czasów. Szczególnie okres tworzenia się nowych państw narodowych im sprzyjał – romantyzm polityczny był znakiem szczególnym narodotwórczego wieku XIX. Tego dzisiaj brakuje w myśleniu o Europie.

Trudno jest wzbudzić dobre emocje wobec tak skomplikowanego zbioru instytucji jak Unia. Jest to zadanie, które przed nami stoi. Nie będzie łatwo, chociaż Unia ma w sobie cechy, które mogą porwać jej obywateli.

Idea dobrego rządzenia w XXI w. opiera się w dużej mierze na mobilizacji szerokich rzesz oby-

wateli na rzecz konkretnych wartości. W UE te wartości są piękne i wzniosłe, wyrażone w formule praw podstawowych: poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Dobre rządzenie i zarządzanie tak skomplikowanym organizmem jak Unia, jeżeli ma być odbiciem tych wartości, musi mieć charakter włączający. Nieprzypadkowo użyłam tu pojęcia organizmu. Tylko wtedy bowiem będziemy mieć szansę na rozwój w perspektywie co najmniej kilku pokoleń, jeżeli każdy obywatel Unii będzie się czuł jej organiczną częścią, a nie tylko by-standerem, który traktuje ją jako mechanizm redukcji kosztów i zwiększania zysków. Dlatego owa legitymizacja włączająca jest kluczem do sukcesu Unii, jeżeli chodzi o poszerzenie naturalnej bazy tych, którzy są w stanie przejąć się jej losami. Ta legitymizacja jest w dużej mierze połączona z przejrzystością działań Unii czy ze wspomnianym artykułem 11 Traktatu lizbońskiego.

Legitymizacja procesów decyzyjnych nie może być jednak ograniczona do przejrzystości i uczciwości polityków i instytucji. Coraz ważniejszy staje się brak wiary obywateli w to, że klasa polityczna jest zdolna zrealizować obiecany program. Nie bez przyczyny pojawiło się pojęcie *output legitimacy*. Powszechna utrata zaufania w kontekście kryzysu przeniknęła także do sfery publicznej. Politycy i decydenci utracili zaufanie najpierw rynków, potem także obywateli. Podobne zmiany dotknęły instytucji.

W ramach wyprowadzania Unii z kryzysu pojawiło się wyzwanie w postaci niezbędnych reform strukturalnych. Nie ma jednak do tej pory mechanizmu czy techniki postępowania, które zapewniałyby, że zobowiązania narodowych rządów będą realizowane. *Commitment technology* nie istnieje. Pojawiła się kiedyś koncepcja kontraktów między Komisją a państwami członkowskimi. Została odłożona przez poprzedniego przewodniczącego Rady na półkę. Czy nowy przewodniczący ją odkurzy?

Kryzys ujawnił ogromne zróżnicowanie Unii. Przede wszystkim pokazał, że niedokończony projekt wspólnej waluty jako mechanizm konwergencji działał raczej słabo. Strefa euro okazała się niezwykle zróżnicowana pod względem zdolności dostosowawczych, produktywności i konkuren-

cyjności. Z drugiej strony uruchomione procesy reformatorskie, głębokie i bezprecedensowe, są zapowiedzią dalszego pogłębiania integracji w obszarze wspólnej waluty. W związku z tym heterogeniczność Europy będzie rosła, a w zasadzie już dzisiaj nie jest kwestionowana.

Uniformizacja była w pełni zrozumiała, gdy budowaliśmy rynek wewnętrzny i uruchamialiśmy wspólną walutę. Krótkoterminowa stopa procentowa była przed kryzysem głównym elementem polityki pieniężnej EBC. Dziś zakres środków jest niebywale szeroki i ma niewiele wspólnego z filozofią *one size fits all*.

Kryzys pogłębił podziały w Unii. Ze zrozumiałych względów wywołane przez niego reformy w głównej mierze były i nadal są skoncentrowane na strefie euro. O ile w ostatecznym rozrachunku udało się w wielu ważnych obszarach stworzyć nowe mechanizmy otwarte na udział państw spoza euro, jest to uczestnictwo w mniejszym lub większym stopniu pozbawione dostępu do narzędzi finansowych. Udział w procesie decyzyjnym jest na ogół dużo bardziej zrównoważony.

Generalnie można zaryzykować tezę, że Unia nie jest dobrze wyposażona w instrumenty zarządzania własną heterogenicznością. Mechanizm wzmacniania współpracy, którą umożliwia Traktat z Lizbony, nie jest w tym kontekście wykorzystywana.

Kolejnym wyzwaniem dla dobrego rządzenia w integrującej się Europie jest system decyzyjny dotyczący zmiany traktatów. Brak zasady jednomyślności prowadzi do rozwiązań w postaci międzynarodowych umów (Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, nowej umowy fiskalnej, jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji). Są to umowy w małym stopniu przestrzegające kryteriów legitymizacji demokratycznej. Traktaty dają gwarancję przejrzystości procesu, a także tego, że w podejmowaniu decyzji uczestniczą instytucje europejskie lub narodowe będące częścią demokratycznych mechanizmów rządzenia. Odejście nie tylko od metody wspólnotowej, ale i bazy traktatowej pozbawia proces integracji tych gwarancji.

W okresie kryzysowych reform wyzwaniem dla dobrego rządzenia stało się ryzyko pokusy nadużycia (*moral hazard*). Przenoszenie kompetencji na poziom europejski osłabia poczucie odpowiedzialności na poziomie narodowym. Nie

można całkowicie zignorować pytania o to, jak dużą pokusę nadużycia wyzwalamy, powołując Unię Bankową, unię fiskalną czy euroobligacje. Obawy przed takim ryzykiem są usprawiedliwione, ale być może koszty są mniejsze niż korzyści. Jest to zjawisko, które potencjalnie może ograniczyć skuteczność reform wprowadzających rozwiązania na poziomie europejskim. Dyskusja dotycząca pokusy nadużycia pierwotnie dotyczyła rozwiązań w sektorze finansowym. Ten fenomen może mieć jednak szerszy wymiar i wraz z postępującą integracją zwalniać rządy narodowe od odpowiedzialności wobec własnych obywateli. Słynna *blame game*, obciążająca Brukselę za niepopularne decyzje, zostanie zastąpiona nową grą.

Kolejne ryzyko związane z przenoszeniem różnych rozwiązań na poziom europejski polega na tym – i jest to szczególnie widoczne w przypadku Unii Bankowej – iż wiele elementów polityki czy instrumentów nie zostało do tej pory zharmonizowanych. Na przykład nawet wśród banków, które podlegają bezpośrednio nadzorowi przez EBC, nie ma obowiązku stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości. Nie są również zharmonizowane narodowe procedury upadłościowe. Ponadto jest oczywiste, że procesy transponowania przepisów prawa europejskiego nie prowadzą do identycznych rozwiązań na poziomie narodowym. Te ryzyka mogą osłabiać skuteczność zarządzania Unią w konkretnych obszarach.

Dobre rządzenie w Unii to nie tylko proces, ale i jego substancja. Kryzys, którego nikt nie przewidział ani mu nie zapobiegł, próbowano leczyć, wzorując się na przeszłości. Najprawdopodobniej z tego powodu – chociaż być może za wcześnie na pełną ocenę – popełniono błędy. Często pojawiała się krytyka, że Unia robi zbyt mało, że zbyt późno reaguje, że podąża za wydarzeniami zamiast je wyprzedzać. Do przyszłości należy pełna ocena polityki restrykcyjnej w sferze konsolidacji budżetowej. Od początku jednak niektórzy ekonomiści dostrzegali ryzyka rozwojowe związane z tym podejściem: złe założenia wyjściowe, oparcie na zuniformizowanym podejściu, oprocentowanie obligacji podatne na zbiorową panikę, utrata zaufania rynków, które bardzo szybko zaczęły kierować się nie tylko deficytami, ale i zdolnością gospodarek do wzrostu, niechęć sektora prywatnego do wypełnienia luki

w związku ze spadkiem wydatków publicznych, niefunkcjonalne banki, daleki od rzeczywistości mnożnik. Zwracano uwagę na brak skłonności do wykorzystywania elastyczności procedur paktu stabilności i wzrostu. Obecne dyskusje dotyczące wyłączenia krajowego dofinansowania w systemie wykorzystania funduszy strukturalnych toczyły się także trzy lata temu. Ten sam problem pojawia się w kontekście pakietu inwestycyjnego Junckera.

Łodzią Europy targają burze nacjonalizmów, zarówno tych narodowych, klasycznie eurosceptycznych (Francja, Holandia), jak i – co jest pewną nowością – regionalistycznych (Szkocja, Katalonia), które odwołują się raczej do idei lepszej, oddolnej, bliższej ludziom i bardziej wrażliwej Europy. Niezależnie od motywacji mają one podobny skutek: wzmacniają tendencje prowadzące do rozczłonkowania Europy – a temu musimy się przeciwstawić.

Głosy koreferentów Andrzeja Sławińskiego i Andrzeja Wojtyny

Andrzej Sławiński: Wszyscy tutaj jesteśmy oczywiście bardzo proeuropejscy, ale perspektywy dla strefy euro nie wyglądają różowo. Znalazło to zresztą odzwierciedlenie w wypowiedzi Pani Profesor Hübner.

Gdybym miał dodać coś od siebie, to powiedziałbym, że niepokoi mnie to, iż w oficjalnych wypowiedziach przedstawicieli instytucji europejskich za główną przyczynę kryzysu w strefie euro przyjmuje się nierozważną politykę fiskalną państw członkowskich, podczas gdy jest to prawda tylko w odniesieniu do Grecji. W rzeczywistości głównym powodem kryzysu w strefie euro, w tym fiskalnego, był globalny kryzys bankowy, który spowodował ogólnoswiatową recesję. Strukturalne przyczyny kryzysu bankowego w Europie były takie same jak w Stanach Zjednoczonych. Spowodowało go podejmowanie nadmiernego ryzyka przez wielkie międzynarodowe banki; między innymi w wyniku ich przeorientowania się w stronę masowego udzielania kredytów hipotecznych.

Można by w tej sytuacji oczekiwać, że zostaną wprowadzone zmiany instytucjonalne, które chroniłyby Europę przed powtórzeniem poważnych kryzysów bankowych. Tymczasem nieomal nic takiego nie nastąpiło. Kierując się oficjalną doktryną, że przyczyną kryzysu była polityka fiskalna, zaostrzono reguły jej prowadzenia. Ochroną przed kryzysami bankowymi ma być unia bankowa, o której tak wiele się mówi, ale której w praktyce po prostu jeszcze nie ma. Powstał wprawdzie wspólny nadzór bankowy w Europejskim Banku Centralnym (EBC), ale to jedyna poważna zmiana instytucjonalna. Wspólny

fundusz finansujący koszty uporządkowanego upadku banków na powstać za nieomal 10 lat i ma być zaskakująco mały. Wspólny system ubezpieczenia depozytów zniknął z agendy. Nic się już o nim nie mówi.

Pani Profesor Hübner mówiła o harmonizacji decyzji podejmowanych przez europejskie instytucje wspólnotowe i władze państw członkowskich, ale np. właśnie w przypadku unii bankowej mamy do czynienia z sytuacją, w której jeśli nadzór europejski popełni błąd, to jego skutki będą finansować podatnicy z krajów członkowskich. Mamy więc sytuację, w której kto inny podejmuje decyzje, a kto inny ponosi za nie odpowiedzialność.

Także zmiany w systemie bankowym proponowane w raporcie Liikanena są daleko niewystarczające. Nie proponuje się w nim rozwiązań chroniących Europę przed podejmowaniem zbyt dużego ryzyka przez jej wielkie, międzynarodowe banki. W Wielkiej Brytanii zrealizowano reformę proponowaną przez Komisję Vickersa, w Stanach Zjednoczonych zapoczątkowano zmiany strukturalne, wprowadzając regułę Volckera. W Europie zaś w zasadzie nie ma nawet poważnej dyskusji dotyczącej konieczności podzielenia wielkich, uniwersalnych banków. Tymczasem ich dalsze funkcjonowanie w dotychczasowej formie stanowi poważne zagrożenie dla stabilności europejskiego systemu finansowego.

Jednym z czynników hamujących wzrost gospodarczy w strefie euro jest niedokapitalizowane banków, które starają się spełnić nowe (nieco podwyższone) wymogi kapitałowe, ograniczając akcję kredytową. Niedokapitalizowanie europej-

szych banków widać gołym okiem po tym, że ich rynkowa wartość jest wciąż niższa od wartości księgowej. Jeśli tak jest, to znaczy, że tysiące inwestorów uważa, iż w bilansach europejskich banków występują niewykazane straty. Banki ich nie ujawniają, ponieważ wiedzą, że rządy nie mają środków na ich pokrycie. Miejmy nadzieję, że planowane zwiększenie środków, jakimi dysponuje Europejski Mechanizm Stabilności, zmieni tę sytuację na lepsze.

Pakt fiskalny też jest rozwiązaniem dość niepokojącym, skoro ma powstać system, który będzie zobowiązywał do równoważenia budżetu wszystkie kraje UE: i te, które ze względu na swoje cechy strukturalne stale generują nadmiar oszczędności krajowych – jak Niemcy i Holandia, i te, które z przyczyn strukturalnych nie mają i dłużej nie będą miały takich nadwyżek – jak Portugalia i Hiszpania. Dla tych pierwszych zrównoważenie budżetu nie jest dużym problemem. Nie muszą w tym celu radykalnie zmniejszać wydatków budżetowych, pośrednio ograniczając popyt krajowy. Ograniczenie przez nie wydatków spowoduje wzrost eksportu. W innej jednak sytuacji są kraje deficytowe. Chcąc stosunkowo szybko zrównoważyć saldo budżetu, nadal będą musiały ograniczać wydatki budżetowe i popyt krajowy. W ich przypadku pozostawienie 3-procentowe kryterium z Maastricht byłoby bardziej rozsądnym rozwiązaniem.

Pojawienie się planu Junckera jest oczywiście bardzo dobrą rzeczą i budzi pewne nadzieje, tylko że problem z tempem wzrostu w Europie jest skomplikowany i w znacznej mierze podobny do tego, co było i jest w Japonii. To, co Europa planuje zrobić, w Japonii robiono już dużo wcześniej z umiarkowanym powodzeniem. Na przykład liberalizacja rynku pracy wbrew temu, co się często myśli, jest w Japonii od dawna bardzo zaawansowana, zwłaszcza w sektorze usług. Nie przyniosła jednak oczekiwanego przyspieszenia wzrostu. Warto mieć w pamięci, iż badania empiryczne nie potwierdzają, że reformy Hartza były główną przyczyną poprawy sytuacji w gospodarce niemieckiej.

Pocieszające jest to, co Pani Profesor mówiła o zwiększaniu kompetencji roli Parlamentu Europejskiego (PE). Zgadzam się, że to jest czynnik, który byłby pożądaną i korzystną zmianą strukturalną. W czasie trwania kryzysu w strefie

euro kolejne szczyty były grupami dyskusyjnymi osób z elit politycznych za zamkniętymi drzwiami. W przypadku kryzysu na Cyprze przygotowano ostatecznie plan ratunkowy, który byłby z pewnością lepszy, gdyby został chociaż skonsultowany z PE.

Istniejące słabości instytucjonalne strefy euro były szczególnie jaskrawo widoczne przed ogłoszeniem programu Outright Monetary Transactions (OMT) przez EBC. W latach 2010–2011 rynki finansowe bezkarnie spekulowały na spadku cen obligacji skarbowych w Hiszpanii i we Włoszech. Mówiąc wprost, był to atak spekulacyjny przeciwko rynkom obligacji skarbowych w obu krajach. W efekcie tzw. trojka działała pod wpływem wywołanej tym paniki rynkowej, nakładając na kraje dłużnicze konieczność prowadzenia bardzo restrykcyjnej polityki fiskalnej, ponieważ zakładano, że jest to właściwa recepta na powstrzymanie spekulacyjnego spadku cen obligacji skarbowych. O doktrynalnym charakterze takiego podejścia świadczy wymownie fakt, że gdy latem 2012 r. EBC ogłosił OMT (będący zapowiedzią interwencji na wtórnych rynkach obligacji skarbowych), nastąpiło natychmiastowe uspokojenie na rynkach finansowych.

Smutne jest natomiast to, że mimo ewidentnego sukcesu programu OMT był on od razu kontestowany przez Niemcy. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny prosił Europejski Trybunał Sprawiedliwości o ocenę, czy OMT było właściwym instrumentem polityki pieniężnej, podając (przygotowane w dużej części przez Bundesbank) argumenty, które nie były w zgodzie ani z teorią finansów, ani z wynikami badań empirycznych. Sytuacja ta rodzi obawy o gotowość krajów strefy euro do zacieśnienia unii politycznej, która byłaby potrzebna dla przeprowadzenia niezbędnych reform instytucjonalnych.

Wszyscy w tej sali znamy liczne publikacje Paula De Grauwego, który zawsze był wielkim orędownikiem strefy euro. Od lat uwypuklał w swych publikacjach jej strukturalne słabości, ale zawsze powtarzał, że rosnąca integracja polityczna umożliwi z czasem ich stopniowe przezwyciężenie. W ostatnim jednak czasie De Grauwe zaczyna mieć coraz bardziej pesymistyczny pogląd. Chciałbym podzielać optymizm Pani Profesor, że obecne trudności ostatecznie wzmocnią, a nie osłabią strefę euro.

Andrzej Wojtyna: W mojej wypowiedzi chciałbym w większym stopniu nawiązać do naszych, polskich wyborów, bo kluczowa sprawa dotyczy tego, jakimi opcjami obecnie dysponujemy. Odebrałem wypowiedź Pani Profesor jako optymistyczną, a z kolei interpretacja Pana Profesora Sławińskiego – jeśli chodzi o kryzys, reakcję na ten kryzys Unii Europejskiej i strefy euro – jest pesymistyczna, nawet bardzo pesymistyczna. Chciałbym zwrócić uwagę, że jest to okres bardzo krótki, zarówno jeśli chodzi o konieczne zmiany instytucjonalne do wprowadzenia, jak i te, które zostały podjęte. Odczytałem główną myśl Pani Profesor w ten sposób, że porównując instytucje Unii i strefy euro przed kryzysem i po nim, postęp jest bardzo znaczący. Moim zdaniem nasz poważny problem polega na tym, że zachłysłiliśmy się metaforą zielonej wyspy i naszym przejściem przez kryzys, wydawałoby się, suchą nogą, bez recesji. W rezultacie sądzimy, że daje nam to jakąś przewagę w stosunku do silniejszej integracji z UE oraz do przystąpienia do strefy euro.

W moim przekonaniu najważniejsze zagrożenie dla gospodarki Polski w perspektywie strategicznej ma charakter polityczny i dotyczy zakotwiczenia demokracji. Dlatego w obecnej sytuacji argumenty polityczne za naszym członkostwem w strefie euro są ważniejsze niż czysto gospodarcze. W czasie naszego seminarium w ogóle nie pojawił się temat kryzysu na Ukrainie jako nowego wyzwania dla Polski, które każe rozpatrywać nasze członkostwo w UE i przede wszystkim w strefie euro w całkiem innej perspektywie. Miałem już okazję pisać na ten temat, nie chcę więc tego bardziej rozwijać, ale pragnąłbym to mocno zaakcentować. Moim zdaniem scenariusz dla Polski jest dosyć pesymistyczny. Sądzę, że w przyszłości będziemy mieć poważny problem, jeśli w roku wyborczym do debaty publicznej nie uda się włączyć tematu strefy euro – nie przesądzać wyniku dyskusji. Sprawą najistotniejszą jest to, by rzetelnie przedstawić argumenty i zmusić polityków do podjęcia tej kwestii, tak aby mogli zrozumieć, co jest naprawdę ważne w szerszej dyskusji nad przyszłością Polski, np. nad pytaniem o suwerenność gospodarczą i polityczną we współczesnym świecie. Tym ostatnim terminem politycy posługują się często i chętnie, a nikt nie zadał sobie trudu, żeby zdefiniować, co owa su-

werenność czy jej ewentualna utrata rzeczywiście dla Polski znaczy.

Obawiam się, że w okresie najbliższych pięciu-siedmiu lat, w którym realistycznie moglibyśmy przystąpić do strefy euro, zakończy się obecna perspektywa finansowa i – jak to określił profesor Kornai – czas łagodnego ograniczenia budżetowego, czyli dostępu do czegoś, co przy naszej niskiej stopie oszczędności było relatywnie łatwym finansowaniem (mimo obwarowań, które udało nam się pokonywać dzięki mądrym wnioskom). Może się okazać, że w tym okresie nie będziemy już cieszyć się paradoksalną sytuacją: mamy niskie poparcie dla członkostwa w strefie euro, a ciągle jeden z najwyższych wskaźników poparcia dla członkostwa w UE. To pierwsze obniżyło się tak znacząco na życzenie klasy politycznej, która właściwie nic nie zrobiła, by rzetelnie informować o skomplikowanych przyczynach kryzysu. Tak więc z jednej strony będzie wygasać pomoc unijna, a z drugiej strony pojawi się coraz więcej rozwiązań instytucjonalnych, świadczących o Europie dwóch prędkości. Coraz częściej mówi się o tym, że będzie realizowany wspólny budżet strefy euro – możliwe, że w związku z tym retoryka antyunijna stanie się, przynajmniej u części polskich partii, bardzo silna. Partie, które są rzekomo pronunijne, nie potrafią przedstawić argumentów za członkostwem w strefie euro, a tylko unikają problemu. Uważają, że lepiej go nie podejmować i nie czynić częścią przedwyborczej dyskusji, bo poparcie dla strefy jest według sondaży niskie. W efekcie nie ma szansy wyjaśnić, na czym polegają strategiczne dylematy dotyczące przyszłości nie tylko polskiej gospodarki, ale też przyszłego kształtu demokracji.

Problem jest zresztą dużo szerszy niż tylko to, co dzieje się obecnie w strefie euro, w UE i na całym świecie w reakcji na bardzo silny kryzys finansowy i gospodarczy. Chodzi o znacznie głębszy problem sekularnej stagnacji, o którym oraz częściej mówią Larry Summers i inni znani ekonomiści. Jego podłoże analizuje Thomas Piketty, wskazując na polaryzację w strukturze dochodów, która staje się coraz bardziej trwała i której jest się coraz trudniej przeciwstawić, a która ma negatywny wpływ na rozwój gospodarki rynkowej. Prowadzi to między innymi do zmniejszania się klasy średniej, a to oznacza, że tradycyjna, taka, jaką byśmy chcieli mieć, demo-

kracja liberalna staje się zagrożona. Nie musimy uciekać w scenariusze abstrakcyjne, wystarczy popatrzeć na to, co dzieje się na Węgrzech czy w Turcji. Okazuje się, że możemy wykorzystać walkę wyborczą i mówić, że demokracja to głównie swoboda wyboru politycznego, a zapominając o tym, że w demokracji liberalnej chodzi o zapewnienie wolności jednostki. Możemy wykorzystywać mechanizm wyborczy, żeby potem przejąć władzę umożliwiającą wprowadzenie zmian konstytucyjnych, prowadzących do rozwiązań niedemokratycznych. To ryzyko jest ogromne i w sytuacji gdy za kilka lat pojawi się rozczarowanie Unią, gdy ciągle będziemy mówić: „najpierw musimy się przygotować do członkostwa w strefie euro i przeprowadzać odpowiednie reformy, żeby potem nie było niekorzystnych zjawisk kryzysowych”, skończymy na tym, że nie będziemy mieć żadnych zmian strukturalnych, bo UE – i Pani Profesor też o tym mówiła – nie będzie potrafiła takiego mechanizmu stworzyć. Gdyby było przynajmniej kryterium konwergencji realnej w traktacie z Maastricht, tak jak kiedyś proponował Dornbusch, np. dotyczące stopy bezrobocia, to mimo że byłoby je bardzo trudno zoperacjonalizować, to stanowiłoby ono silny bodziec do dokonywania zmian strukturalnych, które wymuszałyby lepszą relację między zmianami płac a wydajnością pracy. Pomogłoby to uniknąć sytuacji, gdy jednostkowe koszty pracy zmieniają się tak niekorzystnie, jak się to stało np. w Grecji. Wymaga to kolejnych siedmiu chudych lat, aby przywrócić właściwe proporcje między wydajnością a poziomem płac. Okazuje się, że psychika człowieka tak działa, i ekonomia behawioralna to potwierdza: ludzie nie są skłonni, żeby wyrzeczenia przyjmować tak łatwo, jak łatwo przyjmowali okres życia na kredyt.

Sądzę, że jest to kluczowy aspekt, który polega na tym, iż poza członkostwem w strefie euro nie mamy sami lepszych rozwiązań, aby wymusić zmiany strukturalne. Na tym etapie wydaje się nam, że mamy lepsze rozwiązania, bo rzekomo

ochroniły nas one lepiej niż te krajów strefy euro. Ale popatrzmy realistycznie i zastanówmy się, dlaczego nasi politycy, którzy są niby za przystąpieniem do strefy euro, nie pokazują nawet prostych przykładów, które mogłyby zostać wykorzystane w kampanii wyborczej. Otóż jeśli spojrzymy na kumulatywny wzrost gospodarczy w czasie kryzysu, to rzeczywiście wśród krajów Europy Środkowej jesteśmy na pierwszym miejscu, ale jednocześnie Słowacja, która przystąpiła do strefy euro w najtrudniejszym momencie kryzysu, jest tylko nieznacznie za Polską. Mamy też Łotwę i Litwę, które zdecydowały się przystąpić mimo pewnego spadku poparcia społecznego dla wspólnej waluty. Chociaż mandat demokratyczny tamtejszych elit jest problematyczny, to klasa polityczna była w stanie podjąć decyzję wbrew owym niezbyt korzystnym sondażom. Można więc przypuszczać, że gdyby u nas nie dopuszczono do silnego spadku poparcia, to politycy byliby bardziej zaangażowani w dyskusję i przedstawialiby pozytywne argumenty, co mogłoby zaowocować przynajmniej opracowaniem realistycznego kalendarza wchodzenia do strefy euro. Pamiętajmy, że okres tych kilku lat nastąpi bardzo szybko. Świętujemy teraz 25-lecie transformacji, prawda? Już za siedem lat skończy się finansowanie unijne. Moglibyśmy realistycznie przystąpić do strefy euro właśnie za te sześć–siedem lat, gdybyśmy teraz byli gotowi podjąć taką decyzję. Profesor Sławiński mówił, że UE ślamazarnie przeprowadza reformy. Moim zdaniem biorąc pod uwagę inercję i konieczność znajdowania kompromisów między krajami, ten postęp jest całkiem niezły i będzie kontynuowany przez najbliższe lata. Jeśli zdecydujemy się dopiero za pięć lat, to będziemy podlegali innym, dużo trudniejszym warunkom, do których będziemy się musieli w krótkim czasie, skokowo dostosować, skoro najbliższe lata będą stracone.

Pozwoliłem sobie podejść do sprawy wejścia Polski do strefy euro trochę emocjonalnie.

Dziękuję bardzo.

How to govern the changing Europe: Institutions and beyond

After the crisis, the European Union is more cohesive and capable of looking for good unconventional solutions which, however, arouse substantial controversy. The crisis led to a reform, unprecedented in scale, of European integration mechanisms. The European Commission will now have greater responsibility in areas related to managing the economy in the euro zone. The European Council took on a quasi-legislative role. The European Parliament continues to live up to its competencies, which were significantly increased by the Lisbon Treaty. The role of the ECB has also changed, and it is now involved, among others, in uniform supervision as well as in bank restructuring and establishing an orderly bank bankruptcy system.

In recent years, certain policy areas managed at the national level have been Europeanized. The EU participates in the process of deciding on national budgets, which causes defiance and inevitably leads to a search for a formula based on dual legitimacy through the cooperation between the EP and national parliaments. The latter have also become European actors through the subsidiarity control mechanism.

Another challenge for good governance in an integrating Europe is the decision-making system for the revision of the Treaties. In the event of absence of unanimity, solutions are adopted that assume the form of international agreements which hardly respect the criteria of democratic legitimacy. The Treaties guarantee the transparency of the process and the participation of European or national institutions in decision-making as part of democratic governance mechanisms. Any departure not only from the Community-based method, but also from the Treaty-based ones, deprives the integration process of these guarantees.

Keywords: European Union, good governance, European integration, legitimacy.

Marcin Zawicki

Conceptual foundations of governance – a critical review¹

This article presents the sources, nature and areas of criticism of governance. We will critically reflect on both its theoretical-normative and its pragmatic dimension. The conclusions we will arrive at will serve to highlight the main issues around which the study of the deficits of governance is focused. Finally, we will see four hypothetical scenarios for the evolution of the public governance paradigm emerge on the basis of the critical reflection and the resulting conclusions.

Keywords: public governance, mechanisms of governance, network management, governance deficits.

1. The sources and nature of criticism of governance

In the theory of public management, governance has multiple meanings and interpretations. Among them, two approaches must be mentioned:

1. public governance as the third ideal model of coordinating collective action, along with hierarchy and the market;
2. public governance as a hybrid coordination model that integrates hierarchical, market and network coordination mechanisms.

Public governance as an ideal model is an idealized structure which does not occur in practice. The understanding of public governance as a hybrid model of coordinating collective action explains the practice and consequences of using governance attributes in the implementation of public policies.

In the first, idealized sense, governance is equated with self-organization, interorganizational networks or public policy networks. Such a homogenous type of coordinating collective action,

based on networks and distinct from hierarchy and the market, was described by Hans Thorelli, one of the pioneers of governance (Thorelli 1986).

In the second sense, network-based coordination mechanisms constitute only specific styles of governance, apart from which the relationships within and amongst the public, the economic and the civic sector are shaped by hierarchies, markets and communities. Accordingly, governance does not consist exclusively in cooperation, but also in competition and conflict resolution. Mechanisms of network formation and operation as well as the issues of adjusting governance styles and mechanisms to specific circumstances and context constitute important elements of governance thus conceived (Löffler 2005, p. 170). The basic hybrid forms of governance include: (1) oligopolies – a market-based model with clearly outlined network elements and forms of coordination not limited to business entities, (2) public-private partnership – a combination of market and network mechanisms, (3) chain management – a form of network management based on functional not social relationships among actors, which also includes hierarchical relationships, (4) open method of coordination – an approach to governance implemented in the European Union since 1997 that involves the stimulation of a continuous mutual learning process drawing from individual experiences of EU member states in carrying out reforms (Eberlein, Kerwen 2004, p. 123), (5) certain concepts of self-regulation and self-

Marcin Zawicki – Cracow University of Economics, Department of Public Economy and Administration

¹ The article has been developed in the framework of the project “Consolidation of public governance theories in research on public policy – critical perspective” implemented by the Cracow University of Economics, the Faculty of Economy and International Relations, financed by the National Academic Centre based on resolution no. DEC-2012/07/B/HS4/00444.

organization, (6) other mixed types, mainly based on network and market mechanisms (Meuleman 2008, p. 15).

Both types of governance give rise to considerable controversy. The ideal type, although normative and abstracted from social reality, may be criticized from a theoretical point of view and for the formulation of generalized conclusions. In contrast, the hybrid approach, due to its practical applications, can be subject to critical reflection on the pragmatic dimension of public governance. It must also be emphasized that the theoretical and empirical aspects of public governance are difficult to separate because of the complex causal relationships existing in the order of governance, in which causes have both a theoretical-normative and pragmatic character, and a mixed network-market-hierarchical substance.

Criticism of governance conducted at the theoretical-normative level focuses on axiological and epistemological issues. Fundamental questions asked of the proponents of this paradigm include: Does it constitute an appropriate and worthwhile response to social change? Is the concept sufficiently well-defined and mature? Does it correspond to social expectations? What would be the social consequences of its implementation? What should be the role of the state in this paradigm? What are its cognitive limitations? What threats to democracy and social justice are likely to result from the implementation of governance?

Criticism of the pragmatic aspects of governance refers to issues such as the methodology of the implementation of governance, difficulties related to organization, competition, the economy, communication as well as the technological and cultural aspects of network management, mistakes and failures in the implementation of governance and the associated dilemmas. Critical assessments and conclusions formulated at the pragmatic level are based on empirical observations derived from specific applications of governance methods and instruments.

Criticism of governance presented in the literature rarely takes the form of categorical judgments and tends to remain – just like its object – restrained and non-confrontational. This can be gleaned from the expressions used to describe controversies generated by governance, which are “dilemmas”, “failure”, “paradoxes” or “dysfunctions”.

2. Theoretical-normative criticism of governance

Critical reflections on governance should begin with *the question of the originality and axiological values of this paradigm*. Governance, like a number of other terms in social sciences, is not a new concept. The English term *governance* derives from the Latin *gubernantia* and was already used in the Middle Ages to mean “a method or a system of government” (Izdebski 2006, p. 25). In fourteenth-century France “governance” meant “the seat of government” (Pierre, Peters 2000, p. 1), while the etymologically related Greek word *kubernáo* (κυβερνάω) meant “steering.” Accordingly, the concept of governance did not emerge in the process of the evolution of public management theory: it existed before and was simply dusted off, refreshed, and put to work in modern analyses of collective action coordination mechanisms. Current interpretations of governance are semantically related to network systems, and in this sense are not equivalent to the original meanings of the term. However, it is hard to dispute that the rules governing the operation of networks in their modern sense, were not, even to a limited extent, part of the governance mechanisms used in the past.² Governance is indeed an old term but one which has been redefined, reinterpreted and qualified with the adjective “public” to describe contemporary processes of state modernization.

Various theorists challenge the status of governance due to its *limited cognitive and scientific utility*, which results from *imprecise definitions* of this concept. For B.G. Peters, governance is a tautology, since it comes down only to the statement that “whatever happens, governance exists” (Peters, 2000, p. 35). H. George Frederickson is even more critical towards the concept. He argues that it is “freighted with values” (Frederickson, 2007, p. 289). Bob Jessop believes that the term has become exceptionally blurred and can be applied to almost anything, and for that reason it does not describe anything, let alone explain

² For example, princely families and nobility without titles through mutual connections constituted the aristocratic elite of Poland’s First Republic. Their powers were based on almost sovereign magnate states, holding of offices and mutual exchange mechanisms.

anything (Jessop, 2003, p. 4). Even so, Jessop does not deny the advisability of developing the governance paradigm. He suggests that its further conceptualization should be preceded by identification of a wide range of issues applicable to the coordination of collective action; next, relevant public governance issues should be placed among them; and only then the essence of public governance should be carefully and accurately defined (Jessop, 2003, p. 4).

In Claus Offe's view, the term governance is used to describe both institutions or regulating structures and the processes that occur within these institutions (Offe 2012, p. 90). He notes that governance oscillates between the two meanings, but is inclined to understand the concept of governance in a way suggested by Thomas Risse, namely that it is "more focused on structure than on actors" (Risse 2008). In consequence, it is impossible to express the governance process using verbs: something is going on, but no one can be identified as the agent responsible, hence no one can be held responsible for it. Governance is therefore something that can be observed and experienced, but cannot actually be done by anyone (Offe 2012, pp. 90–91). Offe also notes the apparent lack in the literature of a consistent answer to the question whether the concept of governance is superior to government, or is its antonym instead. The distinction between governance and management is not clear either, as evidenced by the widespread use of the term governance to describe "managing relationships" (Offe 2012, pp. 91–92). Therefore the understanding of governance as a mechanism for coordinating collective action has become a stopgap in research. Wherever the role of the state or market mechanisms are insufficient, one may resort to governance as a non-peremptory and non-conflictual method for replacing both of those mechanisms (Offe 2012, p. 95).

Governance is also a source of *uncertainty concerning the direction of the evolution of the state*, its role in this model and *the nature of relationships with society*. A manifestation of these underlying axiological concerns is, according to Helmut Willke, the "tragedy of the state" conceived as its entanglement in two extreme expectations. On the one hand, the state is expected to perform a sovereign role in society, since its positioning

at the top of the social hierarchy offers tangible opportunities for efficient management and administration of society. On the other hand, governance forces the state to abandon imperative decision-making so that it does not interfere with the self-organization and autonomy of society. In this way, the state becomes a victim of its own success, since by expressing specific characteristics of a classical, tragic demigod, it undermines the very factors that have shaped its evolutionary growth (Willke 2007, p. 128). In conclusion of his considerations, Willke appears to accept the claim that modern societies have become polycentric societies, i.e. ones in which it is impossible to recognize the primacy of one centre over others. Polycentric societies have left the stage of external control and arrived at self-steering. The state has thus lost its power to manage and control, with hierarchical structures being replaced by heterarchy (Willke 2007, pp. 137–138). Willke offers no answers to the question concerning the actual role of the state with respect to a polycentric society, but he assumes that the state will adapt to a changing society, and not the other way round.

The role of the state is also discussed in the context of the ideal type of governance. In his vision of the state, Rod Rhodes proposes "governing without government" (Rhodes 1996), which essentially means governing without the involvement of the state. The expression used by Rhodes was literally interpreted by some scholars and prompted both criticism and enthusiasm. Vasudha Chhotray and Gerry Stoker argue that Rhodes' intentions were misinterpreted as the expression "governing without government" was merely a rhetorical figure used to emphasize the changing conditions of government, not a literal description of an existing state of affairs (Chhotray, Stoker 2009, pp. 46, 48). This discussion was judiciously summarized by Jon Pierre and B. Guy Peters, for whom the dispute between the proponents of the concept of an active, steering state and those aligned with the concept of a minimal state is not, in fact, a fundamental dispute, but only "examining two different sides of the same coin" (Pierre, Peters 2005).

Governance raises a number of *controversies in the context of democratic theory and social justice theory*. Evaluations of governance conducted through the prism of democratic theory are inconclusive

as they crucially depend on a scholar's position regarding the relationship between representative democracy and public governance combined with participatory democracy³. The main tide of criticism comes from those who would like to see a balance between representative democracy and participatory democracy. Manuel Castells (1997) and other advocates of participatory democracy as supreme to representative democracy are more restrained in thinking that governance may be responsible for the deficit of democratic values.

There are at least several reasons behind the lowering of the status of representative democracy as a result of the development of the governance paradigm. The development of participatory mechanisms leads to the transfer of decision-making powers beyond representative bodies and, in consequence, to the reduction of their profile and responsibilities. Policy-makers operating within the governance paradigm are motivated to negotiate directly with social actors, which happens at the expense of purely political activities which they are supposed to pursue. Finally, the development of participatory democracy results in the inclusion in the decision-making processes of non-representative, poorly organized communities and interest groups, which has a negative impact on the overall level of accountability (Castells 1997).

Governance is characterized by intensive use of public participation mechanisms for the coordination of collective action. Theory sees public participation as an essential attribute of governance or as the backbone of participatory governance, a special version of the governance paradigm. Each of these perspectives aims to involve citizens in public management processes and to expand the range of public mandates executed with stakeholder participation. As a result of the dissemination of participatory mechanisms in the programming and execution of public mandates, tensions arise between state administration and non-public stakeholders of public policies. They can be mitigated by implementing methods, techniques and management tools appropriate for governance.

In democratic theory discourse, there also appear legitimate questions concerning the consequences of involving non-state actors in the implementation of public policies and the provision of public services (e.g. in the form of co-production). Do they contribute to the strengthening of democratic governance or rather the empowerment and consolidation of private governance? (Bevir 2011, p. 12). This dilemma implies further questions and concerns. Is making government less public going to serve social justice, and if so, in what way? Is the weakening role of the state as an arbiter likely to lead to increased economic stratification of society? And finally, the fundamental issue: who and in what way will be responsible for the consequences of public policies developed and implemented in the context of an *institutionalized blurring of responsibility* typical of ideal governance? Apart from the domain of social justice, the blurring also occurs in such important areas as ethics, legitimacy and social inclusion (Bevir 2011, p. 12). Rhodes in part answers these questions claiming that the state acting within the governance paradigm should steer the networks, although it may do so indirectly and imperfectly at best (Rhodes 1996).

The limited epistemological utility of governance is further corroborated by the tendency to "*overaggregate*" the phenomena that characterize the concept. The reason for this is that the concept has not been introduced by any authoritative social theory but by the World Bank, which made governance an important field of its activity (Offe 2012, pp. 90–94).

3. Criticism of pragmatic governance

Public governance reforms are characterized by *autarchy*. A common problem with them is their autonomous implementation in blatant disregard of external factors and conditions, which leads to the failure of the entire process. This happens when the transformation of the government paradigm towards governance is not accompanied by the necessary changes outside the domain of public management. The consequences include normative and practical problems. The former occur when changes in public policy processes are contrary to the prevailing norms

³ Other forms of democracy which correspond to the governance paradigm are deliberative democracy and consensual democracy.

and beliefs. Practical problems arise from the mismatch between what belongs to the sphere of government and the sphere of governance, respectively, and involves territorial deployment, the distribution of functions, resources, decision-making and policy implementation (Krahmann 2008, p. 210).

Critics of governance point to the *opacity of relationships among policy actors* and *accountability deficits*. This problem is particularly emphasized in the performance evaluations of the complex, multi-level governance model applied in the European Union. The relationships amongst the actors of European public policies are unclear not only for the general public but also for legitimized public authorities (Papadopoulos, 2005, p. 10). Empirical observations reveal that various informal networks play ambiguous roles in European governance. Such networks are present especially in the environment, telecommunications and energy sectors. The multitude of informal networks, however, does not go hand in hand with the quality of the outcomes of the policies pursued in the most networked sectors. The reasons for the low efficiency of European public policy networks are also weak ties among these networks and state regulators (Schout, Jordan 2006, pp. 961–962). The lack of transparency of the actors involved in European public policy-making is made worse by a certain *celebrated informality* present in multi-level governance, which leads to inequality and undermines the fundamental principles of democratic governance (Peters, Pierre 2004).

Problems arising from the lack of network transparency and unclear responsibility arrangements among the participants in public policy networks have been observed in numerous policy segments. Elke Krahmann analyses the phenomenon of increasing importance of non-public actors and the implementation of global governance in security policy. She shows that, apart from the loss of public control, decreased policy effectiveness and coordination failure, it results in reduced transparency and accountability. Global governance in the security sector eliminates the sovereignty of nation states and upsets the established division of responsibility. Although on the strength of intergovernmental agreements, political responsibility for security

rests directly with the legislative and executive bodies, governance disperses this responsibility among numerous public and private entities. Since these entities work together in the formulation and implementation of a security policy, it is impossible to identify a specific actor who is liable for the consequences of this process. The problem is further compounded by the fact that individual security policy actors are accountable to different principals. Governments are accountable to voters, international organizations to their members, non-governmental organizations to their donors and recipients of aid, whereas armaments corporations and private arms manufacturers to their shareholders and customers. It follows that not all categories of security policy stakeholders are accountable to the public or remain under democratic parliamentary control (Krahmann 2008, p. 210).

Stephen Goldsmith and William D. Eggers prove that the fundamental challenge faced by public authorities implementing network management mechanisms is to convince private actors of the paramount importance of public values in all projects undertaken within the network (Goldsmith, Eggers 2004, p. 57). While public policy constitutes a material integrator for network participants, public policy objectives do not always figure prominently in the hierarchies of interests of individual network members. In extreme cases, the problem may take the form of a *crisis of public values*, and a policy generated in the shadow of such a crisis may be the more “public”, the stronger position in the network is occupied by custodians of public values.

The basic theoretical premise of network management is networks’ claimed natural capacity for self-organization. However, there is no shortage of arguments to the contrary, stating that *networks are incapable of self-organization*. Goldsmith and Eggers say that network that efficiently provide public services do not emerge automatically. Someone must first competently design them in order to produce a coherent system of service delivery, integrating public and non-public participants (Goldsmith, Eggers 2004, p. 58). Empirical studies show that networks cannot operate without state support. They require interventions of public institutions, usually via some kind of leadership or influence on network

activities (Bell, Park 2006; Marinetto 2003). These conclusions challenge, on pragmatic grounds, the correctness of axiological assumptions about the natural emergence and sustainability of networks as the basic attribute of governance.

The quality of networks that provide public services is determined by their designers. It is up to them to identify stakeholders, to invite them to cooperate, to analyze the existing measures, to formulate the principles of communication and expectations of the network and notify all partners accordingly, to initiate network formation, to determine the necessary management principles and, finally, to launch the network. The challenge for network designers is to ensure their plasticity (in order to accommodate each partner), dynamism (capacity to adapt to changing environmental conditions), and, at the same time, sufficient stability (in order to consistently strive to achieve its goals) (Goldsmith, Eggers 2004, p. 55). A key task of the designers is to conceive and calibrate the mechanisms of network operation in order to ensure the delivery of expected results and, in consequence, to achieve the set objectives. (Goldsmith, Eggers 2004, p. 57). These considerations suggest that the key source of any disruptions and dysfunctions in network operation is its initial design. Moreover, errors made at the design stage are usually difficult to eliminate by way of day-to-day network management, even if the management is fully competent.

Achieving satisfactory outcomes in public management requires overcoming numerous *difficulties related to decision-making*. In hybrid organizations established within the framework of the governance paradigm, which bring together numerous stakeholders and remain in pluralistic relationships typical for networks, relatively few decisions are made in a hierarchical and cascade manner, that is, typical of the traditional bureaucracy. Governance thus forces politicians and officials to look for ways to act which are different from those fixed in the bureaucratic order (Bevir 2011, p. 11). Nevertheless, coordinating positions in network systems is a complicated and lengthy process, which is mainly due to the consensus-based manner of reaching final decisions.

Network membership and management require fairly *high and wide-ranging competencies* from all

actors involved in a given network. The emphasis on improving competencies motivates structural changes in the education and on-the-job training of public officials. If such development lags behind the pace of implementation of network management, it will inevitably lead to dysfunctions in the public administration system.

High qualifications are also required from non-public network participants, whose improvement cannot be effected by imperative methods. The development of these competencies should be promoted only in a way that does not produce a dissonance between governance methods based on partnership and the recognition of equal status one one hand and coercion typical of the hierarchical state on the other.

Investment in human capital requires financial expenditure, which is usually compensated for by measurable improvements in the outcomes of implemented public policies. Nevertheless *network management requires high costs* in other areas (Radaelli 2007) where outcomes are not easily measurable, and therefore not clearly advantageous from an economic point of view. The expenditure primarily goes to communication, coordination, consultation and public participation. Researchers analyzing governance mechanisms in the European Union emphasized that the achievement of a high coordination capacity requires, apart from investment in human capital, substantial spending on ensuring an efficient exchange of information between the European administration and other entities involved in EU policies, as well as appropriate decision-making and problem-solving procedures. Network management is particularly costly in the case of multi-level governance operating in the European Union. The principal reason for this is the lack of streamlined adaptation and implementation in the form of specific projects, ideas and solutions generated by the activities of transnational networks in individual nation states (Schout, Jordan 2006, pp. 961–962).

Governance also causes *communication problems* in networks that are notoriously difficult to eliminate (Goldsmith, Eggers 2004, p. 40). Governance assumes equal rights of entities that constitute integrated network systems. It is difficult to implement management methods that would guarantee the same level of information among

all the network participants. In information economics, which derives from neoclassical economics, a similar problem affects market transactions between buyers and sellers, and is called information asymmetry⁴.

Network management causes technological problems following from the *incompatibility of information systems* used by network participants (Goldsmith, Eggers 2004, p. 40). It can be safely assumed that the more numerous and diverse a network is, the more serious the incompatibility of its information systems. However, technological barriers are usually overcome much faster than social or cultural ones. The pace of the process cannot be accurately predicted, but the direction is going clear. Negative aspects of the incompatibility of information systems are well known in the technological industry and to computer users. They are demonstrated by the evolution of information systems and software into open solutions, compatible with products offered by the competition, and the development of the free-software movements such as open source or creative commons.

As already mentioned, *cultural barriers among network members* are more difficult to overcome. Networks are constituted by clusters of partners from different backgrounds. So far, governance has not developed effective management mechanisms to eliminate the counterproductive effects of differences of opinions rooted in the cultural characteristics of the participants representing the public interest, private property and the non-governmental sector (Goldsmith, Eggers 2004, p. 40).

Governance is time-consuming and for that reason it does not fit the realities of managing multiple public policies. The implementation of governance requires that a number of principles specific to this paradigm are observed. It is difficult to reconcile the expectations regarding the pace of decision-making which arise from the dynamics of political life with the postulate of social inclusion, representativeness of the partners involved in the design and implementation of public policies, the quality of the public consultation process

or responsiveness, characteristic of governance (Hallsworth, Parker, Rutter 2011, p. 8). The timeframe and numerous organizational difficulties associated with the implementation of governance processes result in the *fragmentation of management processes*, which makes this paradigm susceptible to a number of anomalies, whose elimination requires significant outlays.

Public governance is characterized by *poor public evaluation mechanisms*. Their origin of this lies in the specificity of public policies designed in the spirit of governance, which are complex and difficult to implement. The complexity of these policies entails enormous methodological difficulties associated with their evaluation, even by such basic criteria as effectiveness and efficiency. The main problem affecting evaluation is the lack of precision in defining policy objectives, which makes it difficult or even impossible to assess their impact (Radaelli 2007).

Criticism is also directed at *governance tools*. One such tool is the open method of coordination, a unique governance instrument employed in European Union policy-making. The central problem with this voluntaristic approach is the lack of sanctions, which are extremely important if the policy objectives established using the open method of coordination are outlined in very general terms; non-representativeness of best practices disseminated using this method (Eberlein, Kerwen 2004, p. 124); difficulties in measuring and comparing the impact of best practices among the EU member states; and hence the impossibility to legitimize the policy effects (Citi, Rhodes, 2007, pp. 10–11).

4. Conclusions

The governance paradigm has not yet been fully developed, which makes it an easy target of criticism. The discussion on the deficits of governance identified at the theoretical-normative level focuses on two conceptual extremes. The first involves the polemic with Rhodes' "governance without government" understood as both a challenge to the axiological assumptions of such an idea and an instance of undermining its pragmatic feasibility. At the other end of the spectrum, there is the opposition to any attempts

⁴ The problems has been studied, among others, by Kenneth Arrow, Joseph Stiglitz, George Akerlof and Michael Spence.

to determine the future shape of the state due to the fact that the changing environment will force it to adapt to new contexts. Willke's discussion with his concept of polycentric society belongs in the second trend. Both kinds of theoretical-normative criticism differ with respect to whether it is primarily the society that is supposed to adapt to the changing state or the state that must adapt to social change.

Criticism of governance from the pragmatic point of view focuses on the rift between the theoretical foundations of the paradigm and its practical applications. The basic question formulated here concerns the actual capacity of governance to achieve better public policy outcomes than those achieved through hierarchical or market mechanisms of coordinating collective action. Pragmatic criticism also focuses on the identification of specific problems faced by public authorities attempting to reform their hierarchical and market-based contracting management practices in favour of network management. Conclusions arrived at by pragmatic critics of governance, similarly as those who chose the theoretical-normative approach, do not usually come down to a complete disavowal of governance, but only focus on the magnitude of difficulties which must be overcome in order to make governance a more useful paradigm in practice. Building effective governance mechanisms require the overcoming of obstacles associated with: network design and organization, coordination and communication of network activities, high network operating costs, insufficient competencies of partners, cultural and technological differences, capacity of network participants to cooperate, negotiate and reach agreements, focus on shared network objectives, network operations being time-consuming and the evaluation of the outcomes being difficult.

The views and arguments presented above concerning the weakness of governance mechanisms may not be exhaustive, but are a fair summary of current scientific debate on the subject. It is difficult to predict further development of the governance paradigm, although its continued presence in the mainstream of public management research is indisputable. By way of summarizing the discussion presented in this chapter, I would like to present four hypothetical scenarios for the evolution of the public governance paradigm.

They are not mutually exclusive, which means that the potential development of the model may follow any and all of them.

The first scenario assumes that governance develops towards a kind of *ideal governance*, which entails a gradual elimination from the practice of public management of hierarchies and markets as methods of coordinating collective action.

Under the second scenario, fairly unambiguous boundaries between the spheres of imperative authority, market-based contracting and civic responsibility are charted in the space of public management. This leads to the formation of an order characterized by a *symbiotic coexistence of hierarchical, market and governance paradigms*. In this constellation, each paradigm has comparatively exclusive, customized roles and areas of competence. The emergence of symbiotic governance models thus conceived cannot be the product of a mechanical policy pursued under the influence of fads or ideological hegemony. For example, numerous studies of public management mechanisms employed in the European Union reveal that the coexistence of several paradigms constitutes one of the reasons for the numerous dysfunctions of the EU policy system (Ellinas, Suleiman 2008, Schout, Jordan 2006, Marks 1993, Zawicki 2010).

The third scenario assumes that governance falls victim to the convergence of its individual paradigms and turns into a *hierarchy-market-network paradigm*. Research in this area has already been initiated by Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, who, on the basis of public management practices in twelve mature democracies, identified three dominant models. Apart from new public management and governance, there is the neo-Weberian state, a modernized version of the traditional Weberian bureaucracy supplemented with the attributes of public governance (Pollitt, Bouckaert, 2011).

The fourth scenario envisages the *subjectivization and redefinition of the values of public management paradigms*. The evolution of the traditional bureaucracy towards new public management was characterized by the implementation of appropriately objective management methods. The post-positivist method, whose inherent feature is the subjectivity of its assumptions, methods, tools, criteria, etc., is more appropriate for public

governance, which faces the difficult challenge of developing effective mechanisms to coordinate collective action, taking into account the complexity of social life. Subjectivization does not belittle knowledge acquired using positivist methods, but definitely favours intuition, experience and non-verbalized tacit knowledge as understood by Michael Polanyi. One of the consequences of subjectivization is the acceptance of the relativity of assessments of governance mechanisms. Beyond that, there is a redefinition of values of public management paradigms, which means that their erstwhile advantages become something akin to shortcomings or even faults. Conversely, new values or old weaknesses become positive traits. These transformations have already started. In the debate on governance, substantive values are supplemented with or confronted with procedural values. In evaluation studies, besides efficiency, effectiveness and utility, special focus is accorded to equality, justice and other procedural and quality criteria. Evaluation of public policy outcomes is supplemented or confronted with participatory evaluation. Individual responsibility is supplemented or replaced with collective responsibility.

The subjectivization and redefinition of values is likely to achieve conceptual coherence as long as they accompany the transformation of governance towards the ideal type (the first scenario) or governance that constitutes a distinct part of the tri-paradigmatic symbiotic order (the second scenario). The evolution of governance towards the amalgamated paradigm (the third scenario) requires the combination of hierarchy, market and network values in a homogenous configuration, coupled with the unification of research methods.

References

- Bell, S., Park, A. (2006). "The problematic meta-governance of networks water reform in New South Wales", *Journal of Public Policy*, 26(1): 63–83.
- Bevir, M. (2011). "Governance as theory, practice, and dilemma", in: M. Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Chhotray, V., Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice A Cross-Disciplinary Approach*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Citi, M., Rhodes, M. (2007). *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, European Governance Papers No N-07-01.
- Eberlein, B., Kerwen, D. (2004). "New governance in the EU: A theoretical perspective", *Journal of Common Market Studies*, 42(1): 121–142.
- Ellinas, A. A., Suleiman, E. A. (2008). "Reforming the Commission: Between modernization and bureaucratization", *Journal of European Public Policy*, 15(5): 708–725.
- Frederickson, H. G. (2007). "Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere", in: E. Ferlie, L.E. Lynn Jr. and C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, S., Eggers, W.D. (2004). *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: The Brookings Institutions.
- Hallsworth M., Parker S., Rutter J. (2011). *Policy Making in the Real World. Evidence and Analysis*. London: Institute for Government.
- Izdebski, H. (2006). *Introduction to Public Administration and Administration Law*. Warszawa: Liber.
- Jessop, B. (2003). *Governance, governance failure and meta-governance*, paper presented at the Policies, Governance and Innovation for Rural Areas International Seminar, Università della Calabria, Arcavacata di Rende, 21–23 November 2003.
- Krahmann E. (2008). "The rise of non-state actors in security governance", in: P. Kenneth (ed.), *Governance, Globalization and Public Policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Löffler, E. (2005). "Governance and government: Networking with external stakeholders", in: T. Bovaird, E. Löffler (eds.), *Public Management and Governance*. New York: Routledge.
- Marinnetto, M. (2003). "Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school", *Political Studies*, 51(3): 592–608.
- Marks, G. (1993). "Structural policy and multilevel governance in the EC", in: A. Cafruny, G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Network and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag, A Springer Company.
- Offe, C. (2012). "Governance – 'puste pojęcie' czy naukowy paradygmat badawczy?", *Zarządzanie Publiczne*, 3(21): 90–102.

Papadopoulos, Y. (2005). "Political accountability in network and multi-level governance", paper presented at the Connex Stocktaking Conference on Multilevel Governance in Europe. Structural Funds, Regional and Environmental Policy, Athens, 5–7 May 2005.

Peters, B. G. (2000). "Globalisation, institutions and governance", in: B. Peters, D. J. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal: McGill-Queen's Press.

Peters, B.G, Pierre, J. (2004) "Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain?", in: I. Bache, M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J., Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St Martin's Press, New York.

Pierre, J., Peters., B. G. (2005). *Governing Complex Societies – Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd edn. Oxford: Oxford University Press, Oxford.

Radaelli, C. (2007). "Whither better regulation for the Lisbon agenda?", *Journal of European Public Policy*, 14(2): 190–207.

Rhodes, R.A.W. (1996). "The new governance: Governing without government", *Political Studies*, 49(4): 652–667.

Risse, T. (2008). "Regieren in 'Räumen begrenzter Staatlichkeit': Zur Reisefähigkeit des Governance-Konzepts", in: G.F. Schuppert, M. Zürn (eds.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schout, A., Jordan, A. (2006). "The European Union's governance ambitions and its administrative capacities", *Journal of European Public Policy*, 15(7): 957–974.

Thorelli, H. B. (1986). "Networks: Between markets and hierarchies", *Strategic Management Journal*, 7(1): 37–51.

Willke, H. (2007). "Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa", *Zarządzanie Publiczne*, 1: 125–140.

Zawicki, M. (2010). "Deficyty współzarządzania publicznego w Unii Europejskiej", in: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Warszawa: Liber.

Podstawy konceptualne współzarządzania. Analiza krytyczna

W artykule przedstawiono źródła, naturę i obszary krytyki współzarządzania publicznego. Uwagi wysuwane pod adresem tego paradygmatu zarządzania publicznego zostały omówione w podziale na krytykę jego teoretyczno-normatywnego oraz pragmatycznego wymiaru. Wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz posłużyły do wyróżnienia głównych problemów, wokół których koncentruje się dyskusja o deficytach współzarządzania publicznego. W końcowej części artykułu nakreślono cztery hipotetyczne scenariusze ewolucji paradygmatu współzarządzania publicznego, skonstruowane na podstawie przeprowadzonych rozważań oraz konkluzji z nich wynikających.

Słowa kluczowe: współzarządzanie publiczne, mechanizmy współzarządzania, zarządzanie sieciowe, deficyty współzarządzania.

Maciej Frączek

Praktyka realizacji polityki rynku pracy w Polsce a współzarządzanie publiczne¹

W niniejszym tekście podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu polityka rynku pracy w Polsce realizowana jest według założeń modelu współzarządzania publicznego. Na wstępie opisano kluczowe atrybuty współzarządzania publicznego, istotne z punktu widzenia specyfiki polityki rynku pracy. Głównym celem tej części artykułu jest osadzenie rozważań o teorii i praktyce polityki rynku pracy w kontekście trzech podstawowych atrybutów modelu współzarządzania publicznego wyróżnionych przez Jessopa (2007): refleksyjnej samoorganizacji, horyzontalnych sieci oraz negocjacyjnego konsensu. Drugą zasadniczą część tekstu stanowi analiza polityki rynku pracy w Polsce. Zaprezentowano tutaj przykłady mechanizmów i narzędzi tej polityki, realizowanej zgodnie z założeniami *public governance* – stosowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. W ostatniej części tekstu dokonano mapowania polityki rynku pracy w Polsce w odniesieniu do cech modelowych postulowanych w ramach współzarządzania publicznego.

Przeprowadzone wstępnie analizy pozwalają stwierdzić, że współcześnie realizowana polityka rynku pracy w Polsce nie jest konstruktem czystym, modelowym, który można byłoby opisać wyłącznie w oparciu o założenia modelu współzarządzania. Sporo cech tego modelu można dostrzec w naszym kraju na poziomie rozwiązań instytucjonalnych, natomiast w praktyce polityki rynku pracy ciągle jeszcze przeważa porządek oparty na modelu biurokratycznym lub rynkowym. Nadzieję na zmianę tej sytuacji dają przede wszystkim działania realizowane w ramach lokalnych i regionalnych polityk rynku pracy.

Słowa kluczowe: polityka rynku pracy, współzarządzanie publiczne, refleksyjna samoorganizacja, horyzontalne sieci, negocjonowany konsens.

Wprowadzenie

Działania państwa odnoszące się do funkcjonowania rynku pracy są jedną z najważniejszych współczesnych polityk publicznych. Wynika to zarówno z siły oddziaływania procesów rynku pracy na rozwój społeczny i gospodarczy, jak i dynamicznych przeobrażeń, którym ten rynek współcześnie podlega. Zmiany te często generują poważne negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze, w związku z czym niezbędna jest ingerencja państwa w tej sferze.

Maciej Frączek – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Konsolidacja teorii współzarządzania publicznego w badaniach nad polityką publiczną. Perspektywa krytyczna” realizowanego przez Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/B/HS4/00444.

Złożone wyzwania, przed którymi stoją współczesne rynki pracy, implikują konieczność angażowania do rozwiązywania występujących na nich problemów nie tylko tradycyjnych kreatorów polityki rynku pracy (rządów centralnych czy władz samorządowych), ale również pracodawców (poszukujących dostępnej i wykwalifikowanej siły roboczej) i związków zawodowych (które starają się wspierać swoich członków i, szerzej patrząc, dbać o interesy osób pracujących). W związku z tym partnerzy społeczni, zrzeszeni w organizacjach pracodawców i pracowników, są zaangażowani – w różnym stopniu – w procedury programowania i wdrażania polityk przez publiczne służby zatrudnienia (Weishaupt 2011, s. 1).

Na ewolucję polityki rynku pracy wpływa również rozwój zarządzania publicznego, teorii polityk publicznych czy nauk politycznych. Teoretyczny porządek wypracowany w ramach tych dziedzin pozwala tworzyć rozwiązania modelowe, które można przenosić na prakty-

kę, w tym realizowaną politykę rynku pracy. Współzarządzanie publiczne² – jeden z podstawowych modeli wypracowanych w ramach zarządzania publicznego – jest zarówno paradygmatem teoretycznym, jak i praktycznopolitycznym. Podejmując próbę opisanego polityki rynku pracy językiem współzarządzania, trzeba mieć świadomość ograniczeń i niedostatku przy łączeniu tych dwóch podejść. Ewolucja paradygmatu teoretycznego przebiega odmiennie od zmian, które zachodzą w praktycznej sferze realizacji polityki publicznej. Z pewnością też w praktycznopolitycznym wymiarze współzarządzania publicznego dotyczącego rynku pracy można dostrzec wyższy stopień eklektyzmu, związanego z szerszym wykorzystaniem idei, mechanizmów i instrumentów charakterystycznych dla innych paradygmatów zarządzania publicznego (modelu biurokratycznego, nowego zarządzania publicznego lub neoweberyzmu). Praktyka operacyjnego i strategicznego działania w obszarze rynku pracy nie pozwala bowiem rewolucyjnie i zarazem płynnie przechodzić z jednego porządku instytucjonalnego czy instrumentalnego do całkowicie odmiennego sposobu realizacji zadań i osiągania celów. To pozwala sformułować wstępne założenie o braku modelowej czystości w przypadku polityki rynku pracy w Polsce, rozpatrywanej w tym tekście głównie w wymiarze praktycznopolitycznym.

W niniejszym artykule została udzielona wstępna odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu polityka rynku pracy w Polsce realizowana jest w oparciu o założenia modelu współzarządzania. Aby było to możliwe, w pierwszej kolejności opisano kluczowe atrybuty współzarządzania publicznego, istotne z punktu widzenia specyfiki polityki rynku pracy. Głównym przedmiotem refleksji w tej części artykułu było osadzenie rozważań o teorii i praktyce tej polityki w kontekście trzech podstawowych atrybutów modelu współzarządzania publicznego, wyróżnionych przez Jessopa (2007): refleksyjnej samoorganizacji, horyzontalnych sieci oraz negocjacyjnego konsensu. Drugą, zasadniczą część tekstu stanowi analiza polityki rynku pracy w Polsce. Zaprezentowano

tu przykłady mechanizmów i narzędzi tej polityki – stosowanych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym – realizowanej zgodnie z założeniami *public governance*. W trzeciej, finalnej części tekstu dokonano mapowania polityki rynku pracy w Polsce w odniesieniu do jej cech modelowych, postulowanych w ramach współzarządzania publicznego³.

1. Kluczowe atrybuty współzarządzania publicznego wykorzystywane przez politykę rynku pracy

1.1. Uwagi wstępne

Punktem wyjścia do prowadzonych rozważań będzie syntetyczna definicja *governance*, którą wypracowali Fazekas i Burns (2012, s. 7): „*Governance* oznacza proces zarządzania społeczeństwami w sytuacji, w której żaden pojedynczy aktor nie ma możliwości całkowitego zdominowania tego procesu”. Taka sytuacja występuje właśnie w przypadku polityki rynku pracy – przestała już ona być domeną rządu, a zwiększeniu uległa rola pozostałych aktorów rynku pracy (publicznych, prywatnych i społecznych). W tym miejscu odwołamy się też do Hausnera, który postrzega *governance* jako instytucjonalną reakcję na niesprawności rynku i państwa, jak też próbę wyjścia poza schemat radzenia sobie z nimi przez oscylacyjne przesuwanie się między koordynacją rynkową a koordynacją imperatywną, między anarchią rynku a hierarchią władzy państwowej (Hausner 2008). Podejście Hausnera jest tożsame ze stanowiskiem Rhodesa (1997), który rządzenie sieciowe (fundamentalne dla modelu *governance*) pojmuje jako wyjątkową formę koordynacji, która stanowi alternatywę zarówno dla państwa, jak i dla rynku. Na gruncie tego rozumienia *governance* polityka rynku pracy wydaje się bardzo interesującym obszarem do analizy, gdyż w ostatnich latach jej ewolucja

³ Autor ma świadomość pominięcia wielu istotnych elementów, dotyczących chociażby słabości modelu współzarządzania publicznego, i ich konsekwencji dla realizacji polityki rynku pracy w Polsce. Zaprezentowane przykłady nie są kompletne ani reprezentatywne dla polskiej polityki rynku pracy. Autor artykułu będzie rozwijał te zagadnienia w dalszych, pogłębianych badaniach.

² W niniejszym tekście pojęcie współzarządzania publicznego będzie tożsame z angielskim terminem *public governance*.

była oparta na wykorzystywaniu różnorodnych mechanizmów i instrumentów przynależących nie tylko do rynku czy też władzy publicznej, ale i domeny społecznej.

Przydatność modelu współzarządzania publicznego do rozważania dylematów leżących u podstaw polityki rynku pracy można dostrzec, odwołując się do klasycznego tekstu Stokera. Autor ten przywołuje pięć, według niego uzupełniających się, propozycji rozumienia *governance* (Stoker 1998, s. 18):

1. Odnosi się ono do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym.
2. W jego ramach zacierają się granice odpowiedzialności, co ma służyć lepszemu radzeniu sobie ze złożonością problemów społecznych i ekonomicznych.
3. Model ten podnosi kwestię zależności władzy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania.
4. Dotyczy autonomicznych, samozarządzających się sieci aktorów.
5. Rozpoznaje możliwość osiągnięcia zamierzonych celów, niezależnie od rządu, jego siły i autorytetu. Z perspektywy *governance* rząd jest postrzegany jako podmiot będący w stanie wykorzystywać nowe narzędzia i techniki w celu sterowania procesami społecznymi i ekonomicznymi.

Te swoiste cechy konstytutywne *governance* korespondują z obszarem polityki rynku pracy. I tak w przypadku pierwszego podejścia można odwołać się do praktyki funkcjonowania tej polityki, w ramach której działają instytucje i aktorzy wywodzący się z domeny publicznej i niepublicznej. W Polsce są to: 1) Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ) i 2) Ochotnicze Hufce Pracy – będące instytucjami sfery publicznej; 3) agencje zatrudnienia i 4) instytucje dialogu społecznego – związane z domeną niepubliczną; 5) instytucje szkoleniowe oraz 6) instytucje partnerstwa lokalnego – które są tworzone przez podmioty publiczne i niepubliczne. Podmioty prywatne i społeczne są coraz częściej dostarczycielami usług publicznych w obszarze rynku pracy w Polsce (np. w zakresie szkoleń lub pośrednictwa pracy). Mają też możliwość uczestniczenia w podejmowaniu strategicznych i operacyjnych decyzji dotyczących projektowa-

nia oraz wykorzystania instrumentów polityki rynku pracy na różnych poziomach (choć siła ich oddziaływania jest zdecydowanie słabsza niż w krajach Europy Zachodniej i Północnej).

Do drugiego podejścia Stokera odwołują się Frączek i Mazur (2010, s. 476), pisząc, że na współczesnym rynku pracy i wśród głównych aktorów polityki rynku pracy „dochodzi do zacieraania się tradycyjnie rozumianych odmienności instytucjonalnych, powinności i zasobów. Dochodzi do zastąpienia dotychczasowych ortodoksyjnych i binarnych relacji między tymi aktorami interakcjami komplementarnymi i emergentnymi. Narasta przez to współzależność polegająca na nieuchronności współdziałania dla rozwiązywania coraz bardziej kompleksowych problemów społecznych i ekonomicznych”.

Trzecie podejście może być przydatne do analizowania mechanizmów zachodzących między aktorami rynku pracy, którzy realizują wspólne działania. Istniejące powiązania i zależności mogą bowiem istotnie moderować zachowania poszczególnych graczy, zwiększając lub zmniejszając prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu wspólnych przedsięwzięć. W tym przypadku można wykorzystać teorię *public governance* do opisanego relacji zachodzących w ciałach i instytucjach kolegialnych, odpowiedzialnych za kształtowanie sytuacji na rynku pracy. W dalszej części tego tekstu opisane zostaną polskie rady rynku pracy, które są przykładem tego typu instytucji.

W obszarze rynku pracy dostrzegane jest także – odwołując się do czwartej propozycji Stokera – autonomizowanie się sieci aktorów, które zaczynają mieć charakter samozarządzający. Charakterystyczne staje się bowiem wykorzystanie sieciowego podejścia do rozwiązywania złożonych problemów ekonomicznych i społecznych, które pojawiają się na rynku pracy, ale i artykułowania oraz osiągania swoich celów (jednostkowych lub grupowych).

Współczesny rynek pracy poddawany jest oddziaływaniu tych samych lub bardzo podobnych czynników co cała gospodarka, mechanizmów oraz bodźców społecznych i gospodarczych, które bardzo mocno wpływają na zwiększenie dynamiki zmian (w tym instytucjonalnych), ciągłą rekonfigurację procesów zachodzących na rynku pracy, wzrost dyferencjacji społecznej związanej z komplikowaniem się struktur spo-

lecznych oraz podziału pracy. Te szybkie i coraz mniej przewidywalne przeobrażenia powodują pojawianie się nowych aktorów i instytucji (np. podmiotów ekonomii społecznej), którzy przy wsparciu ze strony państwa (ale i coraz częściej autonomicznie) realizują zadania ulokowane na rynku pracy. To również kwestia wykorzystywania przez państwo na różnych poziomach nowych mechanizmów zarządzania publicznego (partnerstwa, zarządzania wielopoziomowego, otwartej metody koordynacji, innowacji społecznych), co wiązać możemy z piątym podejściem opisanym przez Stokera.

Poniżej przedstawione zostaną wybrane elementy polityki rynku pracy (wraz ze wstępnymi odwołaniami do praktyki polskiej), które można opisać kategoriami refleksyjnej samoorganizacji, horyzontalnych sieci i negocjacyjnego konsensu.

1.2. Refleksyjna samoorganizacja

Odwołując się do typologii zaproponowanej przez Offego (2012), można wskazać na trzy poziomy refleksyjnej samoorganizacji: 1) współpraca oparta na nieformalnych i osobistych więziach; 2) samoorganizacja międzyorganizacyjnych relacji; 3) pośrednie sterowanie wspólnym rozwojem i strukturalnym powiązaniem relacji międzysystemowych.

W przypadku polityki rynku pracy dominującą formą jest samoorganizacja międzyorganizacyjnych relacji. Dokonuje się ona m.in. poprzez negocjacje i tworzenie ukierunkowanych zadaniowo strategicznych sojuszy pomiędzy różnymi aktorami rynku pracy. Pozytywnie rozumiana koordynacja międzyorganizacyjna zachodzi m.in. pomiędzy władzami (instytucjami) publicznymi różnych szczebli, organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi. Przede wszystkim dotyczy ona operacyjnego wymiaru polityki rynku pracy, związanego z planowaniem, uzgadnianiem, wdrażaniem i oceną konkretnych mechanizmów, działań i instrumentów składających się na tę politykę.

W przypadku trzeciego typu refleksyjnej samoorganizacji, czyli pośredniego sterowania wspólnym rozwojem i strukturalnym powiązaniem relacji międzysystemowych, można go dostrzec w strategicznym wymiarze polityki

rynku pracy, odnoszącym się do tworzenia jej ogólnych ram konceptualnych oraz kluczowych dokumentów strategicznych. Na tym poziomie tworzony jest metaporządek systemu polityk publicznych, w którym uwzględniane są również wyzwania rynku pracy.

Niewątpliwie w polityce rynku pracy najmniej wymierna i najtrudniejsza do opisanego jest współpraca oparta na nieformalnych i osobistych więziach, chociaż można dostrzec wiele przykładów, gdy ten rodzaj refleksyjnej samoorganizacji wspomagał jej dwa pozostałe typy. Praktyka funkcjonowania polskiej polityki publicznej w obszarze rynku pracy wyraźnie wskazuje na to, że możliwości kooperacji i wypracowywania wspólnych rozwiązań są w dużej mierze uzależnione od autorytetu i zdolności koncyliacyjnych kluczowych przedstawicieli władz publicznych (rządzącej opcji politycznej czy też urzędującego ministra właściwego ds. pracy), związków zawodowych czy organizacji pracodawców. Również w przypadku najniższego, lokalnego poziomu można zaobserwować duże znaczenie dialogicznej kooperacji, np. pomiędzy przedstawicielami władz samorządowych czy publicznych instytucji rynku pracy a światem organizacji pozarządowych. Bez osobistego zaufania osób poszukujących najlepszych metod rozwiązywania problemów lokalnej społeczności trudno sobie wyobrazić wysoką efektywność polityki rynku pracy, nawet jeżeli byłaby oparta na wysoce wyrafinowanych i wystandaryzowanych procedurach współpracy, wywodzących się czy to z porządku biurokratycznego, czy też rynkowego.

Zdolności do tworzenia skutecznych, samo-refleksyjnych mechanizmów współzarządzania można poszukiwać w polityce rynku pracy – odwołując się do klasyfikacji Jessopa (2007) – m.in. w rozwijaniu zdolności dynamicznego, interaktywnego uczenia się różnych procesów przyczynowych (co jest realizowane w przypadku polityki rynku pracy opartej na dowodach), czy też kreowaniu metod koordynacji działań: 1) różnych sił społecznych, o różnych tożsamościach, interesach, postrzeganiu świata (co odpowiada zarządzaniu wielopodmiotowemu); 2) różnych horyzontach czasoprzestrzennych (zarządzanie wielopoziomowe); 3) w różnych domenach aktywności (zarządzanie wielowymiarowe).

1.3. Horyzontalne sieci

Zmiany w administracji pracy (a więc i w polityce rynku pracy) obserwowane w ostatnich dwóch dekadach idą m.in. w kierunku zdecydowanie większego zaangażowania sektora prywatnego i podmiotów pozaministerialnych w dostarczanie usług (Heyes 2011). Odbywa się to np. poprzez tworzenie mechanizmów współpracy w realizacji usług rynku pracy między PSZ i podmiotami prywatnymi oraz instytucjami trzeciego sektora, jak również zaangażowanie partnerów społecznych w administrację pracy oraz dialog społeczny.

Do tradycyjnych funkcji PSZ dodawane jest obecnie wspieranie aktorów rynku pracy w zakresie współpracy oraz działań proinnowacyjnych. PSZ coraz częściej kooperują z innymi aktorami, wykorzystując formułę partnerstwa. W literaturze przedmiotu wskazywane są cztery modele partnerstwa PSZ z innymi dostawcami usług rynku pracy: 1) budowania potencjału; 2) współpracy; 3) integracji kompetencji; 4) koordynacji. Modele pierwszy i trzeci bazują na orientacji rynkowej, z kolei drugi i czwarty są częściej zorganizowane w oparciu o dobrowolne lub nieformalne porozumienia. Wszystkie te modele wymagają od PSZ proaktywnego podejścia do innych aktorów, aby móc zbudować nowe kompetencje i mechanizmy służące nawiązaniu współpracy i realizacji działań (Fuller et al. 2011). Partnerstwo na rynku pracy niewątpliwie stanowi sposób na realizację polityki w tym obszarze, który jest ufundowany na tworzeniu i wykorzystywaniu horyzontalnych sieci współpracy.

Na rozwój podejścia sieciowego (tak bliskiego współzarządzaniu publicznemu) w ramach polityki rynku pracy wpływ mają też instytucjonalne rozwiązania odnoszące się do szeroko rozumianej polityki społecznej. Sieciowość i partnerstwo wymagają także zaangażowania podmiotów niepublicznych. Odnosząc się przykładowo do polskiego modelu zaangażowania partnerów społecznych w systemy zabezpieczenia społecznego z tytułu bezrobocia, można stwierdzić, że charakteryzuje go generalnie mała rola partnerów społecznych lub jej brak (podobnie jest np. w Holandii i Słowenii) (Eurofund 2013).

Bardzo ważne jest też sieciowe i partnerskie rozwiązywanie problemów na styku rynku pracy

i pomocy społecznej, gdy osoby bezrobotne dotknięte są dodatkowo np. bezdomnością, alkoholizmem, przemocą domową itp. Takie podejście sprawdza się zwłaszcza na poziomie lokalnym, gdzie częściej próbuje się rozwiązywać problemy szeroko zdefiniowanego ubóstwa czy wykluczenia społecznego, a nie ogranicza się tylko do wycinkowych działań ukierunkowanych np. na zmniejszenie długotrwałego bezrobocia.

Patrząc na politykę rynku pracy nieco szerzej, można zaobserwować w ostatnich latach pojawienie się w polityce społecznej nowego podejścia aktywizującego⁴. Jest ono zdecydowanie szerszym konstruktem niż tradycyjnie pojmowana aktywna polityka rynku pracy. W literaturze przedmiotu polityka aktywizująca bardzo często bywa łączona z nowym zarządzaniem publicznym (zarówno w wymiarze substancjalnym, jak i operacyjnym), aczkolwiek wydaje się, że ze względu na złożony charakter tej pierwszej bardziej adekwatne jest stosowanie zasad i mechanizmów współzarządzania.

1.4. Negocjacyjny konsens

Właściwie w przypadku większości mechanizmów i instrumentów stosowanych współcześnie w polityce rynku pracy konieczne jest uwzględnianie filozofii negocjacyjnego konsensu. Złożoność problemów rynku pracy, wielopoziomowe układy powiązań pomiędzy kluczowymi interesariuszami czy wreszcie instytucjonalny i normatywny porządek polityki tego rynku wymuszają stosowanie niehierarchicznych, nienarzuconych odgórnie rozwiązań biurokratycznych. Te ostatnie są bowiem wysoce nieskuteczne od czasu, gdy państwo (rząd) część swoich władczych kompetencji w ramach omawianej polityki przekazało innym podmiotom (samorządom, organizacjom społecznym, biznesowi). Wielość aktorów i ich odmienne interesy wymagają, by negocjacje dotyczące ingerencji na rynku pracy nie przybierały formy czystej gry interesów, ale koncentrowały się na rozwiązywaniu problemów.

Możliwość stosowania takiego podejścia w polityce rynku pracy wymaga spełnienia kilku warunków, na które wskazał Lewis (2000) w od-

⁴ Szerzej na ten temat zob. Rymsza 2013; Ehrler 2012.

niesieniu do podejmowania decyzji na poziomie instytucji UE. Są to: głębokie zaufanie, wzajemna odpowiedzialność, odruch konsensualny i rozproszona wzajemność.

Deliberatywne i konsensualne podejście do polityki publicznej w zakresie rynku pracy przejawia się w bardzo wielu wymiarach. Można tutaj wskazać na opisywany wcześniej model partnerstwa, stosowany szeroko w polityce rynku pracy, który z definicji cechuje się dialogicznością i poszukiwaniem porozumienia. Podobnie jest w przypadkach opisanych w dalszej części tego tekstu: dialogu społecznego w zakresie rynku pracy, paktów (partnerstw) na rzecz rynku pracy, rad zatrudnienia (rad rynku pracy), tworzenia krajowych, regionalnych czy lokalnych planów zatrudnienia i wielu innych instrumentów. Pobieżne nawet spojrzenie na instrumenty typowe dla porządku *governance*⁵ pokazuje bardzo wyraźnie, że zdecydowana większość z nich jest powszechnie stosowana w obrębie omawianej polityki. W bardzo dużej mierze opierają się one na dialogu, wymianie opinii, porównywaniu perspektyw, dochodzeniu do celu poprzez negocjowanie i poszukiwanie wspólnych wartości.

2. Analiza polskiej polityki rynku pracy

2.1. Ogólny kształt polityki rynku pracy w Polsce

Ogólna polityka rynku pracy jest kreowana w Polsce na poziomie krajowym (rządowym). Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) przygotowuje ją i koordynuje w wymiarze całego kraju, ale władze samorządowe przy po-

⁵ Zaliczane są do nich następujące rodzaje instrumentów: 1) informacyjne – konferencje prasowe, portale, broszury, spotkania, kampanie informacyjne, badania opinii, grupy fokusowe; 2) uzgodnieniowe – warsztaty, zespoły zadaniowe, konsultacje sieciowe, konferencje, debaty, seminaria, komisje problemowe, publiczne przesłuchania, seminaria, referenda, proces decyzyjny; 3) realizacyjne – kontraktowanie zadań publicznych, projekty, kontrakty, granty, dotacje, subsydia, kontraktowanie usług i dóbr, pożyczki, poręczenia, ubezpieczenia, partnerstwa, zamówienia publiczne, porządek prawny, regulacje społeczne i ekonomiczne, finansowe, monitorowanie; 4) refleksyjne – ewaluacja, debata, korekta rozwiązania, kontynuowanie programu, zaprzestanie polityki/programu/działania.

mocy urzędów pracy – zarówno na poziomie regionalnym, jak i powiatowym – kreują lokalną politykę w zależności od potrzeb konkretnych rynków pracy. Szeroko posunięta decentralizacja nie wyklucza istnienia zależności między organami zatrudnienia. Te relacje dotyczą m.in. nadzoru (w zakresie legalności) wojewody nad samorządowymi (regionalnymi i powiatowymi) politykami rynku pracy, procedur odwoławczych (w postępowaniu administracyjnym od decyzji organu zatrudnienia na poziomie powiatu można się odwołać do wojewody) oraz przekazywania środków na usługi rynku pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia (European Commission 2013). Polityka rynku pracy realizowana w Polsce przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Efektami takiej filozofii polityki są: funkcjonowanie rad rynku pracy, partnerstwa lokalne oraz uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług PSZ przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. Polskie regulacje przewidują wspieranie przez władze lokalne instytucji partnerstwa lokalnego, które wspólnie realizują konkretne działania i wdrażają różne inicjatywy na rzecz społeczności lokalnej, w szczególności w zakresie promocji zatrudnienia, aktywizacji osób bezrobotnych i zapobiegania bezrobociu. Lokalne partnerstwa są tworzone przez przedstawicieli trzech głównych sektorów: publicznego, prywatnego i społecznego. PSZ są również wspierane w realizacji swoich ustawowych zadań przez działania innych instytucji rynku pracy, takich jak agencje zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, instytucje szkoleniowe oraz instytucje dialogu społecznego (European Commission 2013). Szukając związków polskiej polityki rynku pracy z modelem współzarządzania, warto także wskazać na fakt, że marszałkowie województwa lub starostowie powiatu realizując regionalną i lokalną politykę, mogą zlecać różne zadania innym podmiotom w ramach procedur zamówień publicznych.

Kształt systemu PSZ w Polsce wskazuje na występowanie nie hierarchicznych (wertykalnych), lecz horyzontalnych sieci powiązań. Model PSZ w naszym kraju jest mieszany i rozproszony między organami administracji rządowej i samorządowej. W segmencie rządowym szczebla centralnego funkcjonuje minister właściwy ds. pracy, wspomagany przez podległy mu resort

(MPiPS), a na poziomie regionalnym wojewodowie, wspierani przez urzędy wojewódzkie. Z kolei w ramach segmentu samorządowego na szczeblu regionalnym działają wojewódzkie urzędy pracy, będące samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, które podlegają marszałkowi województwa, a na poziomie lokalnym – powiatowe urzędy pracy (PUP), wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej i podległe staroście powiatu. Ten rozproszony, zdecentralizowany i zautonomizowany układ instytucji realizujących państwową politykę rynku pracy zastąpił funkcjonujący w latach dziewięćdziesiątych scentralizowany System Urzędów Pracy, tworzony przez MPiPS, Krajowy Urząd Pracy, wojewódzkie oraz rejonowe urzędy pracy. Pozytywnym efektem tych zmian było wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w kompetencje umożliwiające działanie z uwzględnieniem wyzwań regionalnych i lokalnych rynków pracy oraz szersze otwarcie się na innych aktorów. Podstawowym problemem, który powstał na skutek tych zmian, jest zapewnienie właściwej koordynacji działań instytucji rządowych i samorządowych (Frączek 2013, s. 137).

W dalszych częściach artykułu przedstawione zostaną wybrane elementy polskiej polityki rynku pracy, które można wpisać w język polityki publicznej realizowanej w modelu współzarządzania. Opisane zostaną: funkcjonowanie rad rynku pracy, sposób tworzenia kluczowych dokumentów operacyjnych, którymi są Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia i regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia, oraz Komisja Trójstronna – będąca przykładem kluczowego ciała kolegialnego oddziałującego na politykę rynku pracy (czy patrząc szerzej – politykę zatrudnienia).

2.2. Rady rynku pracy w Polsce

Istotnym uzupełnieniem układu instytucjonalnego polityki rynku pracy w Polsce są rady rynku pracy, funkcjonujące na różnych szczeblach. Zakresy działania Rady Rynku Pracy (poziom centralny) oraz jej wojewódzkich i powiatowych odpowiedników są relatywnie szerokie. Rady te są organami opiniodawczo-doradczymi w sprawach omawianej polityki odpowiednio: ministra właściwego ds. pracy, marszałka województwa i starosty. Do ich kompetencji należy m.in.: inspi-

rowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz rozwoju zasobów ludzkich; opiniowanie projektu Krajowego Planu Działań i okresowych sprawozdań z jego realizacji; opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy, a także ocena racjonalności gospodarki środkami tego funduszu; opiniowanie projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej (Rada Rynku Pracy); ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy; opiniowanie projektu regionalnego planu działań oraz okresowych sprawozdań z jego realizacji; opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych danego województwa na finansowanie programów promocji zatrudnienia; finansowanie innych fakultatywnych zadań oraz opiniowanie opracowanych przez wojewódzkie urzędy pracy propozycji przeznaczenia środków Funduszu Pracy, którymi dysponuje samorząd województwa, i sprawozdań z ich wykorzystania (województkie i powiatowe rady rynku pracy).

W skład rad rynku pracy wchodzi reprezentanci różnych instytucji publicznych, prywatnych i społecznych. Przykładowo w ramach rad powiatowych współdziałają przedstawiciele obecnych w powiecie terenowych struktur każdej organizacji związkowej i organizacji pracodawców (reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji), społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych, oraz organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy. Dodatkowo starosta może powoływać w skład rady trzech przedstawicieli spośród organów jednostek samorządu terytorialnego lub naukowców o szczególnej wiedzy i autorytecie w obszarze działania tej rady⁶.

Niestety praktyka funkcjonowania rad rynku pracy (zastąpiły one w 2014 r. rady zatrudnienia) pokazuje niewykorzystany potencjał tych instytucji. Mimo że ramy dla ich funkcjonowania odpowiadają w pełni założeniom współzarządzania, to w rzeczywistości ich wpływ na

⁶ Na podstawie art. 23 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o promocji zatrudnienia.

politykę rynku pracy jest znikomy. Przykładowo badania Mandesa w trzech polskich miastach: Częstochowie, Słupsku i Toruniu, pokazały, że funkcjonujące tam powiatowe rady zatrudnienia są w praktyce fasadowymi instytucjami o małym znaczeniu. Przyjmują one charakter forum dyskusyjnego, a nie są instrumentem budowania wspólnej wizji lokalnej polityki rynku pracy i późniejszego jej wdrażania (Mandes 2013, s. 19).

2.3. Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia (KPDZ)

KPDZ – kluczowy dla realizacji polityki rynku pracy dokument operacyjny – jest uchwalany przez Radę Ministrów. Na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia projekt KPDZ jest przygotowywany przez ministra właściwego ds. pracy przy współdziałaniu w szczególności: ministra właściwego ds. gospodarki, ministra właściwego ds. oświaty i wychowania, ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego, ministra właściwego ds. rozwoju wsi oraz ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Wielość aktorów publicznych w tym procesie pozwala uwzględnić – oprócz bardzo ważnej perspektywy ministra właściwego ds. pracy – również inne sektory polityki publicznej, związane bezpośrednio i pośrednio z oddziaływaniem państwa na rynek pracy. Tworzona jest zatem horyzontalna sieć aktorów, pozwalająca w ramach zbioru różnych polityk publicznych na wielopłaszczyznowe rozwiązywanie problemów występujących na tym rynku.

Opracowywanie projektu planu oraz jego realizacja oparte są na zasadzie partnerstwa – bliskiej pojęciowo współzarządzaniu publicznemu w wymiarze horyzontalnych sieci, negocyjnego konsensu, ale i refleksyjnej samoorganizacji (w zakresie samoorganizacji międzyorganizacyjnych relacji). Zasada ta jest realizowana poprzez współpracę ministerstw podczas przygotowania projektu KPDZ, jak również dzięki prowadzeniu konsultacji i zbieraniu opinii o projekcie od partnerów społecznych w celu jego udoskonalenia (Krajowy Plan Działań 2010, s. 104).

W praktyce za przygotowanie projektu planu odpowiada Międzyresortowy Zespół Roboczy ds. Opracowania Krajowego Planu Działań,

powoływany przez ministra właściwego ds. pracy. W skład zespołu wchodzi specjalnie delegowani reprezentanci ministerstw i instytucji centralnych. Zespołem kieruje podsekretarz stanu w MPiPS nadzorujący dział „praca”. Przewodniczący może zapraszać do udziału w posiedzeniach osoby spoza jego składu, w tym przedstawiciele zainteresowanych organów administracji publicznej, organizacji społecznych oraz ekspertów (MPiPS 2011, s. 7–8). Przykładowo w pracach nad projektem KPDZ na lata 2009–2011 uczestniczyli przedstawiciele ministerstw: Edukacji Narodowej, Finansów, Gospodarki, Infrastruktury, Pracy i Polityki Społecznej, Rozwoju Regionalnego, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska, Zdrowia. W skład zespołu weszli także przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, jak również reprezentanci Głównego Urzędu Statystycznego, Ochotniczych Hufców Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (MPiPS 2009, s. 97–98). Co ważne, z punktu widzenia poszukiwania możliwości osadzenia polityki rynku pracy w porządku współzarządzania publicznego ustalenia zespołu są dokonywane w drodze konsensu (Krajowy Plan Działań 2010, s. 104). Należy również podkreślić, że po zaakceptowaniu projektu planu wypracowanego przez zespół i po uzgodnieniach międzyresortowych podlegał on konsultacjom społecznym, a w szczególności został przekazany do opinii głównych organizacji pracodawców oraz central związkowych: Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Konfederacji Pracodawców Polskich, Związku Rzemiosła Polskiego, Business Centre Club. Ponadto przed zatwierdzeniem planu przez Radę Ministrów jego projekt był przedmiotem obrad Naczelnej Rady Zatrudnienia. Cały zaprezentowany proces dowodzi, że można wskazać takie elementy polskiej polityki zatrudnienia, które w znacznym stopniu wykorzystują mechanizmy współzarządzania publicznego – wielość aktorów, tworzenie i wykorzystywanie sieci powiązań na rzecz wspólnych działań (mimo częstokroć różnych celów), dialogiczność itp.

2.4. Regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia

Regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia są przygotowywane corocznie przez samorządy województw. Ważne w tym procesie (z punktu widzenia założeń współzarządzania) jest uwzględnienie opinii różnych interesariuszy. Odbywa się to poprzez: 1) uwzględnienie zapisów KPDZ – co zapewnia realizację działań istotnych z punktu widzenia władz krajowych; 2) zasięgnięcie opinii powiatów wchodzących w skład województwa – co pozwala na uwzględnienie potrzeb samorządu powiatowego przy realizacji zadań obejmujących całe województwo; 3) zasięgnięcie opinii wojewódzkiej komisji dialogu społecznego – co z kolei umożliwia zaangażowanie partnerów społecznych w definiowanie kluczowych obszarów interwencji na regionalnym rynku pracy i realizację działań z nimi związanych⁷.

Przykładem zaangażowania bardzo szerokiego grona interesariuszy może być procedura tworzenia *Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia w Województwie Wielkopolskim na 2014 rok*. Zarząd województwa wielkopolskiego powołał Regionalny Zespół ds. Opracowania Planu, którym kierował wicemarszałek województwa. Znaleźli się w nim przedstawiciele siedmiu departamentów urzędu marszałkowskiego, Kuratorium Oświaty, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, Wielkopolskiego Oddziału Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy, Wielkopolskiej Sieci Biur Karier, Wojewódzkiego Urzędu Pracy (WUP), Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Urzędu Wojewódzkiego, Konwentu Starostów Województwa Wielkopolskiego, Konwentu Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy Województwa Wielkopolskiego, Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia w Poznaniu (Plan Działań 2013, s. 6–7). W tym przypadku warto zauważyć, podkreślając równocześnie szerokie grono interesariuszy zaangażowanych w proces tworzenia planu, że oprócz sieci biur karier (w którą zaangażowane są też biura afiliowane przy uczelniach prywatnych)

⁷ Na podstawie art. 3, ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia.

w prezentowanym zespole znaleźli się wyłącznie przedstawiciele instytucji publicznych – co stoi w sprzeczności z ideami współzarządzania. Na szczęście na poziomie realizacji planu wskazane zostały podmioty niepubliczne, które będą zaangażowane we wdrażanie regionalnej polityki zatrudnienia. Należą do nich: agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, organizacje pozarządowe prowadzące aktywność w sferze rynku pracy i pomocy społecznej, akademickie biura karier, inkubatory i ośrodki wspierania przedsiębiorczości (Plan Działań 2013, s. 11).

Dobitny przykład braku współpracy z innymi interesariuszami stanowią regionalne plany działań w województwie mazowieckim. W 2013 i 2014 r. zostały one opracowane przez WUP w Warszawie, który bazując na dotychczasowych doświadczeniach, wskazał, że „angażowanie w ten proces zewnętrznych instytucji, które także realizują działania w obszarze rynku pracy, nie przynosiły oczekiwanych rezultatów, związanych z większym zaangażowaniem się tych jednostek w proces tworzenia dokumentu, jego sprawozdawania, a także intensyfikowania działań skierowanych do osób bezrobotnych” (WUP Warszawa 2012, s. 10). W efekcie regionalny plan działań w tym województwie odnosi się wyłącznie do aktywności podejmowanych przez WUP w Warszawie. Taka sytuacja wskazuje na poważne problemy mogące występować przy praktycznym wdrażaniu zasad współzarządzania w ramach polityki rynku pracy.

2.5. Komisja Trójstronna i dialog społeczny

Dialog społeczny prowadzony w Polsce w swoim założeniu powinien respektować mechanizmy proponowane przez współzarządzanie. Świadczą o tym zapisy ustawy o Trójstronnej Komisji dotyczącej trybu prac i składu. Praktyka wskazuje jednak na to, że w ostatnich latach w naszym kraju zamiast „dialogu” realizowany był potrójny monolog – każda ze stron forsowała swoje rozwiązania. Zamiast trójstronnych porozumień tworzone były doraźne sojusze na rzecz osiągnięcia doraźnych, wycinkowych celów.

W październiku 2013 r. związki zawodowe przedstawiły swoją propozycję nowej formuły zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego

w Polsce. Według związkowców dotychczasowa formuła Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych wyczerpała się i dlatego proponują oni wprowadzenie nowej, niezależnej instytucji – Rady Dialogu Społecznego (RDS). Przewodniczącego i członków miałby powoływać marszałek Sejmu. Związkowcy zaproponowali m.in. zmianę zakresu tematycznego dialogu społecznego, przyznanie RDS prawa pośredniej inicjatywy ustawodawczej, zmianę w funkcjonowaniu dialogu społecznego na poziomie regionalnym, przywrócenie kontroli organizacji partnerów społecznych nad Funduszem Pracy i Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Społecznych (Propozycje 2013). Również strona pracodawców zaprezentowała swoją propozycję zmian w formule dialogu społecznego. Sposób funkcjonowania nowej instytucji – również nazywanej Radą Dialogu Społecznego – różni się nieco od propozycji strony związkowej. Rozbieżności te dotyczą m.in. przewodniczącego RDS, sposobu prowadzenia debaty w RDS, jej finansowania oraz uprawnień. Po pewnym czasie związkowcy oraz pracodawcy wypracowali wspólne stanowisko, które stało się podstawą do przygotowania przez

MPiPS projektu nowej ustawy. Według zapowiedzi medialnych przedstawicieli ministerstwa w najbliższym czasie projekt ten (po zakończeniu konsultacji społecznych) będzie przedmiotem dyskusji rządu. W owym pozytywnym zwrocie w zakresie wznowienia dialogu społecznego (mimo nieufności i wzajemnych zarzutów jego głównych uczestników) można odnaleźć wiele propozycji bliskich modelowi współzarządzania publicznego, jednak kluczowe decyzje w tym zakresie jeszcze nie zapadły.

3. Porównanie kluczowych cech polityki rynku pracy według modelu współzarządzania publicznego z praktyką jej realizacji w Polsce

W poniższej tabeli zaprezentowana została lista modelowych cech polityki rynku pracy realizowanej według założeń współzarządzania publicznego, zestawiona ze zidentyfikowanymi przez autora przykładami osadzonymi w polskiej praktyce, jak również syntetyczną oceną stopnia uwzględniania tych cech (mechanizmów).

Tabela 1. Polska polityka rynku pracy a jej modelowe cechy w ujęciu współzarządzania publicznego

Cecha polityki*	Przykłady w polskiej polityce rynku pracy	Poziom wykorzystania w polskiej polityce rynku pracy
<p>Eksponowanie sieciowego systemu programowania, realizowania i oceny polityk publicznych rynku pracy (jego wyróżnikiem jest zaangażowanie wielu podmiotów publicznych i niepublicznych)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relatywnie liczne instytucje rynku pracy z domeny prywatnej i społecznej, silnie zaangażowane w realizację działań (aczkolwiek słabo w planowanie i ocenę) • Rady rynku pracy – w większości są to ciała fasadowe • Dialog społeczny dotyczący rynku pracy – brak chęci partnerów do współpracy mimo istnienia rozwiązań instytucjonalnych • Plany działań na rzecz zatrudnienia (krajowy i regionalny) – wielość zaangażowanych podmiotów publicznych, zanikający wpływ aktorów niepublicznych 	<p>Na poziomie rozwiązań instytucjonalnych – średni i wysoki</p> <p>Na poziomie realizacyjnym – niski i bardzo niski</p>
<p>Promowanie niehierarchicznych sposobów uzgadniania i koordynacji działań na rynku pracy (intensywne wykorzystanie mechanizmów konsultacji, uzgadniania, mediacji oraz otwartej metody koordynacji)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bardzo duża autonomia publicznych aktorów polityki na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym (zdecentralizowane PSZ), przy równoczesnym ciągłym postrzeganiu MPiPS (przez pracowników WUP i PUP) i WUP (przez pracowników PUP) jako jednostek nadrzędnych • Konsultacje bądź uzgodnienia (na wszystkich poziomach) z partnerami niepublicznymi często są iluzoryczne – w ostateczności forsowane są propozycje aktorów publicznych 	<p>Średni i niski</p>
<p>Oparcie mechanizmów koordynacji i kontroli na sieciach lub partnerstwach pomiędzy interesariuszami</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relatywnie liczne instytucje partnerstwa lokalnego, funkcjonujące na poziomie regionalnym i lokalnym, angażujące interesariuszy z różnych sektorów⁸, przy równoczesnym bardzo niskim wpływie partnerstw na sferę realnej polityki 	<p>Niski i bardzo niski</p>
<p>Wysoce zdecentralizowany i bardzo elastyczny sposób zarządzania polityką ze względu na wielość aktorów i wielowymiarowość polityki rynku pracy</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bardzo słabo wykorzystywane są struktury sieciowe⁹ • Bardzo mocna decentralizacja zarządzania polityką, w dużej jednak mierze ograniczona do podmiotów sfery publicznej (PSZ) • Duży potencjał elastyczności w zarządzaniu polityką na różnych poziomach, w praktyce jednak większość stosowanych mechanizmów ma charakter sztywny i zrutyinizowany 	<p>Niski i bardzo niski</p>

⁸ Na poziomie regionalnym przykładem takiego partnerstwa jest Partnerstwo na Rzecz Rozwoju Wielkopolskiego Rynku Pracy (WUP Poznań 2015), natomiast na poziomie lokalnym warto wymienić np. Grudniańskie Partnerstwo na Rzecz Rynku Pracy, będące rzadkim przykładem inicjatywy tego typu, w której liderem partnerstwa nie jest podmiot publiczny (najczęściej związany z PSZ), lecz podmiot z domeny społecznej (w tym przypadku Centrum Caritas) (GPnRRP 2015). Ciekawym przykładem partnerstwa funkcjonującego na poziomie transgranicznym jest Partnerstwo na Transgranicznym Rynku Pracy Polski i Słowacji „POPRAD-DUNAJEC”, obejmujące po polskiej stronie podregion nowosądecki, natomiast po stronie słowackiej – kraj preszowski (Praca PL-SK 2015).

⁹ Jednym z pierwszych takich przypadków w naszym kraju jest powstanie w 2014 r. Sieci Pozarządowych Instytucji Rynku Pracy (PIRP). Warto jednak zwrócić uwagę, że jest to struktura skupiająca wyłącznie podmioty związane z trzecim sektorem. Można mieć jednak nadzieję, że doświadczenia zdobyte dzięki działalności sieci podmiotów społecznych pozytywnie wpłyną na większe możliwości i chęć do kooperacji na poziomie obejmującym także aktorów publicznych i prywatnych.

Tabela 1 – cd.

Cecha polityki*	Przykłady w polskiej polityce rynku pracy	Poziom wykorzystania w polskiej polityce rynku pracy
Budowanie koalicji organizacji publicznych, społecznych i prywatnych dla realizacji konsensualnie ustalonych celów polityk rynku pracy (np. szeroko rozpowszechnione paktu na rzecz rynku pracy)	<ul style="list-style-type: none"> • Brak przykładów tradycyjnie rozumianych, kompleksowych paktów na rzecz rynku pracy • Zidentyfikowane przypadki mają charakter instytucji partnerstwa lokalnego¹⁰, dotyczą wyinkowanego problemu na rynku pracy¹¹ lub też są inicjatywą typowo projektową, finansowaną ze środków unijnych¹² 	Niski
Pojmowanie polityki rynku pracy jako swoistych eksperymentów bazujących na podejściu opartym na dowodach (co jest charakterystyczne także dla nowego zarządzania publicznego, NPM)	<ul style="list-style-type: none"> • Relatywnie rzadkie przypadki wykorzystywania takiego podejścia • Częściej można w taki sposób zaklasyfikować programy/projekty pilotażowe, testujące nowe rozwiązania na terenie kilku powiatów, przed wdrożeniem ich do systemowej polityki rynku pracy¹³ 	Niski
Tworzenie rozbudowanych mechanizmów gromadzenia informacji od podmiotów mających wpływ na zjawiska i procesy rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> • Bardzo rozbudowany segment badań w ramach systemu statystyki publicznej (występują jednak problemy z dostępem do niektórych danych) • Liczne regionalne obserwatoria rynku pracy, funkcjonujące jako: jednostki samorządu wojewódzkiego związane z WUP¹⁴, inicjatywa projektowa think-tanku¹⁵, inicjatywa projektowa organizacji pracodawców¹⁶ • Nieliczne lokalne obserwatoria rynku pracy¹⁷ • Partnerstwa lokalne na rzecz badań rynku pracy¹⁸ 	Wysoki (w zakresie gromadzenia informacji) i średni (w zakresie wykorzystania informacji)
Rozbudowanie mechanizmów monitorowania i oceny polityki rynku pracy służące jej doskonaleniu (cecha wspólna z NPM)	<ul style="list-style-type: none"> • Średnio rozwinięty monitoring i słaby system oceny na poziomie lokalnym i regionalnym (PUP i WUP) w zakresie aktywności zawodowej bezrobotnych – dominacja stosowania mierników efektywności brutto, brak precyzyjnych informacji na temat uczestników programów rynku pracy • Słabo rozwinięty monitoring i ocena polityk na poziomie krajowym 	Niski i bardzo niski

¹⁰ Np. Bydgoski Pakt na rzecz Zatrudnienia (BPZ 2015).

¹¹ Np. Warmińsko-Mazurski Pakt na rzecz Rozwoju Poradnictwa Zawodowego (WUP Olsztyn 2007).

¹² Np. Opolski Pakt na rzecz Zwiększenia Zatrudnienia poprzez Kontrakcję Usług Rynku Pracy (KDDZ 2015).

¹³ Bardzo ciekawym przypadkiem, z punktu widzenia problematyki tego artykułu, był projekt pilotażowy MPiPS „Partnerstwo dla pracy”, w którym testowano rozwiązania zmierzające do wdrożenia modelu kontraktowania usług aktywizacyjnych partnerem niepublicznym (MPiPS 2012).

¹⁴ Jednym z wyróżniających się obserwatoriów w Polsce jest Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji (MORPE 2015).

¹⁵ Pomorskie Obserwatorium Rynku Pracy funkcjonujące przy Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową (PORP 2015).

¹⁶ Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców Rzeczypospolitej (ORRP 2015).

¹⁷ Np. Grudziądzkie Obserwatorium Rynku Pracy (Groszewski 2012).

¹⁸ Np. partnerstwo funkcjonujące w województwie lubuskim, obejmujące PSZ, urząd statystyczny oraz jednostki naukowo-dydaktyczne (WUP Zielona Góra 2015).

Tabela 1 – cd.

Cecha polityki*	Przykłady w polskiej polityce rynku pracy	Poziom wykorzystania w polskiej polityce rynku pracy
Budowanie potencjału systemowego i organizacyjnego uczenia się w sferze polityki rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> • Podejmowane działania (np. szkoleniowe, zarządcze) ukierunkowane są raczej na rozwój jednostkowy pracowników PSZ, a nie tworzenie systemu • Systemy teleinformatyczne stosowane przez PSZ nie sprzyjają budowaniu takiego potencjału 	Niski i bardzo niski
Przyjęcie przez rząd roli pośrednika w procesie negocjowania interesów oraz wspólnych wartości między aktorami polityki rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> • Brak współczesnych przykładów tego typu roli rządu¹⁹ • Rząd najczęściej forsuje swoje interesy i swoje rozumienie wartości w zakresie polityki (mimo iż na poziomie deklaracyjnym mogą one być nacechowane konsensualnością i wspólnotowością) 	Bardzo niski
Pozostawienie rządowi pewnej dozy dyskrecjonalności w zarządzaniu polityką rynku pracy, acz ograniczonej i precyzyjnie rozliczanej	<ul style="list-style-type: none"> • Praktyka ostatnich lat funkcjonowania polityki rynku pracy w Polsce pokazuje, że rząd (w szczególności minister właściwy ds. pracy) nie jest w istocie rozliczany w zakresie władzy dyskrecjonalnej (która jednak nie jest bardzo duża) 	Bardzo niski w zakresie rozliczania
Odchodzenie od dominacji publicznych służb zatrudnienia na rzecz publicznego systemu zatrudnienia (uwzględniającego udział innych aktorów)	<ul style="list-style-type: none"> • Potencjalnie większe otwarcie się PSZ na organizacje pozarządowe i prywatne agencje zatrudnienia, związane z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w 2014 r.: kontraktowanie usług aktywizacyjnych poza urzędami pracy („duże zlecenie” – artykuł 66d, i „małe zlecenie” – artykuł 61b) 	Zbyt krótki okres funkcjonowania rozwiązania, by móc je ocenić
Poszukiwanie racjonalności systemowej w zaufaniu i wzajemności	Brak zidentyfikowanych przypadków	–
Wyjście poza dominację aktywnej polityki rynku pracy w kierunku zintegrowanej polityki społecznej, opartej na podejściu aktywizującym	<ul style="list-style-type: none"> • Można dostrzec takie działania, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Do kompetencji samorządu powiatowego należy opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, co stanowi część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych • Kontraktowanie usług aktywizujących przez PSZ na rzecz podmiotów niepublicznych (agencje zatrudnienia i organizacje pozarządowe) • Coraz częstsze angażowanie podmiotów ekonomii społecznej do rozwiązywania szeroko rozumianych problemów społecznych (w tym dotyczących rynku pracy) – zwłaszcza w odniesieniu do grup defaworyzowanych 	Średni (na poziomie lokalnym) i niski (na poziomie regionalnym i krajowym)

Źródło: opracowanie własne.

* Lista modelowych cech polityki rynku pracy realizowanej według modelu współzrządzania publicznego została opracowana na podstawie: Mazur 2014, s. 20–21; Frączek 2015, s. 154–155.

¹⁹ Elementów takiego podejścia rządu do polityki rynku pracy można doszukać się w tych gabinetach, w których ministrowie właściwi ds. pracy prowadzili otwarty i rzeczywisty dialog społeczny (np. Jacek Kuroń, Andrzej Bączkowski, Jerzy Hausner).

Podsumowanie

Przeprowadzone wstępnie analizy pozwalają stwierdzić, że polityka rynku pracy realizowana współcześnie w Polsce nie jest konstruktem czystym, modelowym, który można by opisać wyłącznie w oparciu o założenia modelu współzarządzania. Daje się w niej dostrzec chociażby wiele elementów zakorzenionych w porządku nowego zarządzania publicznego²⁰. Należą do nich m.in.: 1) szeroko stosowana decentralizacja (odejście od modelu wydzielonej administracji specjalnej, zajmującej się realizacją polityki rynku pracy w imieniu rządu na rzecz tworzenia instytucji samorządowych szczebla regionalnego i lokalnego, którym przekazywane są coraz szersze kompetencje w obszarze tej polityki); 2) bardzo duży nacisk na działania aktywizujące (zwiększania znaczenia aktywnej polityki rynku pracy); 3) przekazywanie (kontraktowanie) przez instytucje publiczne wybranych zadań podmiotom zewnętrznym (społecznym i prywatnym), jak również ich częściowe prywatyzowanie (czego przykładem mogą być prywatne instytucje szkoleniowe lub agencje zatrudnienia). Nawet w tradycyjnym, weberowskim modelu zarządzania publicznego można dostrzec elementy występujące we współczesnej polityce rynku pracy: rozbudowane systemy publicznych instytucji i urzędów odpowiedzialnych za interwencje na rynku pracy czy ciągle jeszcze wysoki poziom centralizacji procesu programowania omawianej polityki. Mimo znacznej decentralizacji strukturalnej i kompetencyjnej działania instytucji samorządowych szczebla regionalnego i lokalnego są w dużym stopniu zdeterminowane kształtem ogólnej polityki rynku pracy, zaprogramowanej na poziomie krajowym czy nawet ponadnarodowym (jak w przypadku rozwiązań przenoszonych z poziomu Unii Europejskiej najpierw na szczebel krajowy, a następnie na regionalny i lokalny). Dostrzegając to, należy stwierdzić, że polska polityka rynku pracy jest swoistego rodzaju hybrydą rozwiązań leżących u podstaw

wymienionych powyżej trzech podstawowych paradygmatów zarządzania publicznego.

Polityka rynku pracy realizowana w Polsce wykorzystuje niektóre cechy modelu współzarządzania. Można wskazać chociażby na procedurę tworzenia Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia czy też regionalnych planów działań na rzecz zatrudnienia, w których uwzględniane są logiki oraz cele różnych interesariuszy i aktorów rynku pracy (acz przede wszystkim związanych z domeną publiczną)²¹. Podobnego typu mechanizmy refleksyjnej samoorganizacji, negocjacyjnego dyskursu i horyzontalnych sieci towarzyszą funkcjonowaniu rad rynku pracy (na poziomie krajowym, regionalnym i powiatowym). Kształt systemu PSZ i ich coraz częstsza współpraca z podmiotami prywatnymi i społecznymi również wskazują na bliskość tych rozwiązań z założeniami współzarządzania. Niestety w dużej mierze prawidłowo zaprojektowane rozwiązania instytucjonalne nie są wykorzystywane w realizacji omawianej polityki w Polsce. Wciąż można w niej odnaleźć więcej elementów z porządku biurokratycznego lub nowego zarządzania publicznego niż związanych ze współzarządzaniem. Nadzieję na zmianę tej sytuacji dają przede wszystkim działania realizowane w ramach lokalnych i regionalnych polityk rynku pracy. Na tych poziomach dostrzegalna jest bowiem większa otwartość władz publicznych i PSZ na innych aktorów, chociaż skala i jakość tej kooperacji pozostaje w Polsce bardzo zróżnicowana.

Bibliografia

BPZ (2015). Strona internetowa Bydgoskiego Paktu na rzecz Zatrudnienia, <http://bydgoszcz.praca.gov.pl/rynek-pracy/instytucje/instytucje-dialogu-spolecznego-i-partnerstwa-lokalnego/bydgoski-pakt-na-rzecz-zatrudnienia?> [dostęp: 10.01.2015].

Ehrler F. (2012). „New public governance and activation”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, t. 32, nr 5/6, s. 327–339.

²⁰ Literatura na temat związków nowego zarządzania publicznego z polityką rynku pracy jest zdecydowanie obszerniejsza, niż w przypadku współzarządzania publicznego. Patrz m.in.: [Koning, Mosley 2001; Newman 2001; OECD 2003; Sol, Westerveld 2005; Koning 2007; Van Berkel 2009].

²¹ Może to świadczyć o tworzeniu się w zakresie polityki rynku pracy swoistej prekultury współzarządzania publicznego podmiotów sfery publicznej, pomijającej jednak mocniejsze zaangażowanie podmiotów niepublicznych. Teza ta będzie weryfikowana przez autora na dalszych etapach pracy nad tą problematyką.

- Eurofund (2013). *Social Partners' Involvement in Unemployment Benefit Regimes in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1206018s/tn1206018s.pdf> [dostęp: 29.07.2014].
- European Commission (2013). *Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)*. Copenhagen: DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The European Commission.
- Fazekas M., Burns T. (2012). „Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education”, *OECD Education Working Papers*, nr 67, OECD Publishing.
- Frączek M. (2013). „Polityka rynku pracy”, w: M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Frączek M. (2015). „Współzarządzanie a polityka rynku pracy”, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Frączek M., Mazur S. (2010). „Badania rynku pracy w kontekście potrzeb informacyjnych pracodawców – perspektywa systemowa”, w: J. Teczka, J. Czekaj (red.), *Zarządzanie intensyfikujące rozwój gospodarczy*. Kraków: Biuro Projektu Nauka i Gospodarka.
- Fuller A. i in. (2011). *Small-scale Study: Partnerships among Employment Services*, European Job Mobility Laboratory, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7122&langId=en> [dostęp: 31.07.2014].
- GPnRRP (2015). Strona internetowa Grudziądzkiego Partnerstwo na Rzecz Rynku Pracy, <http://www.info-biz.edu.pl/gpnrrp/porozumienie.html> [dostęp: 09.01.2015].
- Groszewski T. (2012). *Lokalne obserwatorium rynku pracy*, Warszawa, <http://www.piecdziesiatplus.com/content/download/914/4313/file/Lokalne%20obserwatorium%20rynku%20pracy.pdf> [dostęp: 09.01.2015].
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Heyes J. (2011). *Labour Ministries and Labour Administration in Transition: Recent Developments and Future Prospects*, Labour Administration and Inspection Programme, Working Document 16, ILO, Geneva, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/wcms_156034.pdf [dostęp: 28.07.2014].
- Jessop B. (2007). „Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2 (2), s. 5–25.
- KDDZ (2015). Strona internetowa Opolskiego Paktu na rzecz Zwiększenia Zatrudnienia poprzez Kontraktację Usług Rynku Pracy, <http://www.kddz.pl/o-projekcie> [dostęp: 09.01.2015].
- Koning J., Mosley H. (red.) (2001). *Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Koning J. (red.) (2007). *The Evaluation of Active Labour Market Policies: Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Krajowy Plan Działań (2010). *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*, załącznik do uchwały nr 111/2010 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2010 r., Warszawa.
- Lewis J. (2000). „The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure”, *Journal of European Public Policy*, t. 7, nr 2, s. 261–289.
- Mandes S. (2013). *The Local Governance of Social Cohesion: Polish Country Analysis*, raport w ramach projektu „Local Worlds of Social Cohesion. The Local Dimension of Integrated Social and Employment Policies”, http://www.localise-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/D4.1_Country-Specific-Reports.pdf [dostęp: 31.07.2014].
- Mazur S. (2014). „Modele zarządzania publicznego a typy polityk publicznych rynku pracy”, w: M. Frączek (red.), *Polityka rynku pracy – teoria i praktyka*. Kraków: maszynopis.
- MORPE (2015). Strona internetowa Małopolskiego Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji, <http://www.obserwatorium.malopolska.pl/> [dostęp: 03.01.2015].
- MPiPS (2009). *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2011). *Założenia programowo-organizacyjne do przygotowania Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012–2014*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2012). *Partnerstwo dla pracy. Projekt pilotażowy*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Newman J. (2001). *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- OECD (2003). *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*. OECD Publishing.
- Offe C. (2012). „Governance – ‘puste pojęcie’ czy naukowy program badawczy”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3 (21), s. 90–102.
- ORRP (2015). Strona internetowa Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców Rzeczy-

pospolitej Polskiej, <http://www.obserwatorium.pracodawcyrp.pl/> [dostęp: 12.01.2015].

Plan Działań (2013). *Plan Działań na rzecz Zatrudnienia w Województwie Wielkopolskim na 2014 rok*, Poznań: Wojewódzki Urząd Pracy.

PORP (2015). Strona internetowa Pomorskiego Obserwatorium Rynku Pracy, <http://www.porp.pl/> [dostęp: 12.01.2015].

Praca PL-SK (2015). Strona internetowa Partnerstwa na Transgranicznym Rynku Pracy Polski i Słowacji „POPRAD-DUNAJEC”, <http://praca-plsk.eu/> [dostęp: 09.01.2015].

Propozycje (2013). *Propozycje 3 central w sprawie dialogu*. Warszawa: OPZZ-NSZZ „Solidarność”-FZZ, <http://www.opzz.org.pl/documents/10427/130867/Propozycje+3+central+w+sprawie+dialogu.pdf> [dostęp: 22.07.2014].

Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rymsza M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?* Warszawa: IFIS PAN.

Sol E., Westerveld M. (red.) (2005), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*. Hague: Kluwer Law International.

Stoker G. (1998). „Governance as theory: Five propositions”, *International Social Science Journal*, t. 50, nr 155, s. 17–29.

Van Berkel R. (2009). „The provision of income protection and activation services for the unemployed in ‘active’ welfare states. An international comparison”, *Journal of Social Policy*, nr 39 (1), s. 17–34.

Weishaupt J.T. (2011). *Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe*. Geneva: International Labour Office.

WUP Olsztyn (2007). *Warmińsko-Mazurski Pakt na rzecz Rozwoju Poradnictwa Zawodowego*. Olsztyn: Wojewódzki Urząd Pracy.

WUP Poznań (2015). Strona internetowa Partnerstwa na rzecz Rozwoju Wielkopolskiego Rynku Pracy, <http://wup.poznan.pl/partnerstwo/> [dostęp: 09.01.2015].

WUP Warszawa (2012). *Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2013 dla województwa mazowieckiego*. Warszawa: Wojewódzki Urząd Pracy.

WUP Zielona Góra (2015). Strona internetowa Partnerstwa lokalnego na rzecz badań rynku pracy, http://www.wup.zgora.pl/PL/367/Partnerstwo_lokalne_na_rzecz_badan_rynku_pracy/ [dostęp: 03.01.2015].

The practice of implementation of labour market policy in Poland vs. public governance

In the paper, an attempt is made to determine whether and to what extent the labour market policy in Poland is based on the principles of the public governance model. The author describes key attributes of public governance, essential for the specificity of labour market policy. The main subject of the paper is to place the discussion of labour market policy theory and practice in the context of the three basic attributes of the public governance model identified by Jessop (2007): reflexive self-organization, horizontal network, and negotiated consent. The author then analyzes labour market policy in Poland, focussing on those of its mechanisms and tools used on the national, regional, and local level which are in line with the principles of public governance. Finally, labour market policy in Poland is mapped in reference to model characteristics postulated in public governance.

The initial analysis shows that the labour policy currently existing in Poland is not a uniform, model construct that could be described based solely on public governance principles. Many characteristics of the model can be seen on the level of institutional solutions, but in practice, a bureaucracy model or a market model prevail. Activities undertaken as part of local and regional labour market policies show a promise of a change in this situation.

Keywords: labour market policy, public governance, reflexive self-organization, horizontal network, negotiated consent.

Andrzej Klimczuk

Modele wielosektorowej polityki społecznej wobec ludzi starych i starości w kontekście zmiany technologicznej

Starzenie się społeczeństw stanowi wyzwanie, które wymaga horyzontalnej polityki społecznej. Polityka ta powinna uwzględniać zróżnicowanie osób starszych, a w związku z tym opracowywać i wdrażać wiele odmiennych działań skierowanych do tej grupy. Ponadto powinna zwracać uwagę na wizerunek starości w społeczeństwie. Złożoność negatywnych konsekwencji starzenia się sprawia, iż kluczowe jest wzmocnienie współpracy podmiotów publicznych, komercyjnych, pozarządowych i nieformalnych na wszystkich poziomach organizacji polityki społecznej. Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie modeli wielosektorowej polityki społecznej oraz podkreślenie możliwości integracji usług społecznych. Artykuł wskazuje na szanse i zagrożenia dla tej integracji, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień „srebrnej gospodarki”, wykluczenia cyfrowego i robotycznego. W podsumowaniu pokazano możliwości rozwoju innowacji społecznych oraz kierunki dalszych badań.

Słowa kluczowe: koprodukcja, wykluczenie robotyczne, srebrna gospodarka, usługi społeczne, *welfare mix*, *welfare pluralism*, gospodarka społeczna.

Wprowadzenie

Wyzwanie starzenia się społeczeństw można rozpatrywać w powiązaniu z zagadnieniami postępu naukowo-technicznego. Zachodzące współcześnie zmiany technologiczne stwarzają coraz to nowe możliwości łagodzenia negatywnych efektów zachodzących lub prognozowanych zmian demograficznych i przeciwdziałania im.

Można jednocześnie zaryzykować stwierdzenie, iż współczesna polityka społeczna wśród swoich instrumentów coraz częściej wyróżnia opracowywanie i wdrażanie rozwiązań z zakresu projektowania przedmiotów użytkowych i przestrzeni publicznej zgodnie z nurtem „projektowania uniwersalnego” (*universal design*), czyli takiego, które zapewnia dostępność dla wszystkich ludzi, bez względu na posiadane ograniczenia sprawności (Gassmann, Reepmeyer 2008). Innowacyjne instrumenty polityki społecznej stanowią także „technologie dobrobytu” (*welfare technology*), czyli rozwiązania techniczne pomagające osobom potrzebującym w rozwiązywaniu ich problemów życia codziennego, szczególnie w przestrzeni

publicznej (Mørk, Vidje 2010). Przykłady takich technologii stanowią roboty wspierające, różnego rodzaju czujniki stosowane w ubraniach czy też w infrastrukturze społecznej, inteligentne domy. W szerszej skali pozytywnych odpowiedzi na starzenie się społeczeństw ma dostarczać koncepcja „srebrnej gospodarki” (*silver economy*) wraz z kluczową w niej rolą „gerontechnologii” (*gerontechnology*) (Klimczuk 2011). Zauważa się przy tym, że ograniczenia w dostępie do nowych technologii wykraczają już poza szeroko omawiane w ostatnich latach zjawisko wykluczenia cyfrowego, dodając do niego „wykluczenie/podział robotyczny” (*robotics divide*) (Ervik 2009; Capurro et al. 2007).

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na możliwość uzgodnienia tych tendencji z zachodzącymi współcześnie przemianami, które polegają na wdrażaniu wielosektorowej polityki społecznej wobec starzenia się. Cechą tej polityki jest intensyfikowanie i wykorzystywanie powiązań sektorów: publicznego, komercyjnego, pozarządowego i nieformalnego, w odniesieniu do świadczenia opieki, ubezpieczeń i usług społecznych na rzecz ludzi starych. Polityka ta dotyczy także przygotowywania osób młodych

in w wieku średnim do starości. W podsumowaniu przybliżone zostaną wnioski co do potencjalnych kierunków badań i możliwych rozwiązań praktycznych.

1. Przesłanki integracji usług w polityce społecznej wobec ludzi starych i starości

Najogólniej polityka społeczna wobec starzenia się społeczeństw (*ageing policy* oraz *public policy on ageing*) obejmuje dwie powiązane ze sobą dziedziny: politykę wobec starości i politykę wobec ludzi starych¹ (Szatur-Jaworska 2006a, s. 291–292). Odpowiadają one podziałowi na przedmiotowy i podmiotowy zakres analizowania i rozwiązywania problemów społecznych. Pierwsze podejście dotyczy potrzeb zbiorowości w starszym wieku, drugie zaś – cech związanych ze starością jako jedną z faz w cyklu życia jednostki, która jest powiązana z wcześniejszymi etapami młodości i dorosłości. Polityka społeczna wobec ludzi starych polega też na kształtowaniu relacji międzypokoleniowych i ograniczaniu uzależnienia starszych od młodszych, likwidacji form wykluczenia ludzi starych i rozwoju ich partycypacji społecznej. Obejmuje ona ustalanie cech tej fazy życia przy uwzględnieniu zdarzeń krytycznych i zadań życiowych, wspomaganie jednostek w kryzysach sytuacyjnych i rozwojowych, kształtowanie pozytywnego wizerunku starości i przygotowanie osób młodszych na ten etap życia. Pierwsza polityka dotyczy działań o charakterze krótkookresowym, druga zaś długookresowych. Ponadto obie mogą być analizowane w powiązaniu z takimi dziedzinami polityki społecznej jak polityka zabezpieczenia społecznego, polityka zdrowotna, polityka rynku pracy, polityka mieszkaniowa, polityka edukacyjna, polityka kulturalna.

Za Barbarą Szatur-Jaworską (2000, s. 134, 144) można uznać, iż w polityce wobec ludzi starych większą rolę powinny odgrywać podmio-

ty centralne, pełniące funkcje redystrybucyjne, prawodawcze i kontrolne. Tymczasem kluczowe zadania powinny przypadać podmiotom działającym na poziomie lokalnym i regionalnym, gdyż dysponują one większymi możliwościami skutecznego działania na rzecz zmiany wizerunku starości. Niemniej należy przy tym zauważyć, iż poziom lokalny nabiera szczególnego znaczenia dla podmiotów polityki wobec ludzi starych z uwagi na promowane trzy główne zasady, którymi powinny się kierować: subsydiarności, kompleksowości oceny potrzeb i lokalności (Błędowski 2006b, s. 304–305). Najogólniej dotyczą one kolejno: wykorzystania w pierwszym rzędzie potencjału opieki rodzinnej i nieformalnej, stosowania instrumentów adekwatnych do warunków życia i infrastruktury znajdującej się w otoczeniu poszczególnych osób potrzebujących, a wreszcie włączenia ich w dopasowywanie ogólnych zadań polityki społecznej do lokalnych potrzeb i możliwości oraz wspierania takiej partycypacji. Zauważyć przy tym należy, że kolejna zasada – wielosektorowości, czyli dostarczania środków i usług przez podmioty publiczne, komercyjne, pozarządowe i nieformalne, która jest ściśle związana z przekładaniem celów polityki międzynarodowej, centralnej lub regionalnej na cele i zadania lokalne – jest omawiana w literaturze przedmiotu wybiórczo poprzez analizę poszczególnych elementów pluralistycznego modelu państwa i gospodarki dobrobytu (Grewiński 2009, s. 15–16). Na potrzebę kompleksowego podejścia wskazują też zmiany obserwowane z perspektywy gerontologii społecznej, które dotyczą wzrastającej roli organizacji pozarządowych realizujących zadania na rzecz osób starszych, postulaty wsparcia publicznego dla opiekunów nieformalnych oraz możliwości regulowania zadań przez organy państwowe i ich podziału przez organy samorządu terytorialnego na rynku usług społecznych poprzez określanie wymagań i kontraktowanie od podmiotów publicznych, komercyjnych i pozarządowych (Szatur-Jaworska 2006c, s. 300–301; Błędowski 2006a).

Przesłanek na rzecz integracji usług dla osób starszych dostarcza też opracowany przez Zbigniewa Woźniaka (2008, s. 172–178) model czterech strategii polityki społecznej wobec niepełnosprawności i osób z niepełnosprawnością. Badacz dostosował go też do potrzeb prowadzenia i ana-

¹ W niniejszym opracowaniu za synonimy określenia „ludzie starzy” przyjmuje się zwroty „osoby starsze”, „ludzie starsi” oraz „seniorzy i seniorki”. Przy czym za kryterium starości, pozwalające na określanie przynależności do tej kategorii społecznej, przyjmuje się za ekspertami Światowej Organizacji Zdrowia (UNDP 1999, s. 7) przekroczenie 60. roku życia.

lizowania polityki wobec starości i osób starszych² (por. Klimczuk 2013). Pośrednio wskazuje się tym samym na pokrywanie się tych kategorii osób ze względu na ich problemy, potrzeby i możliwości ich zaspokajania. Istotne w tym kontekście staje się stosowanie technik współzarządzania (*governance*), które polegają na elastycznym dzieleniu i koordynowaniu zadań między luźno powiązаныmi podmiotami polityki społecznej (Zybała 2012, s. 65–67). Tworzenie takich sieci pozwala na uruchomienie dialogu i konsultacji oraz pełniejsze zaangażowanie różnych aktorów do rozwiązywania problemów horyzontalnych – wymagających interwencji jednocześnie w wielu wymiarach (np. rynku pracy, zdrowia, edukacji). Przy czym z perspektywy poszczególnych aktorów/podmiotów potencjalni partnerzy znajdujący się w otoczeniu określane są jako interesariusze (*stakeholders*) (ibidem). Zastosowanie znajdujących tu cyfrowe technologie informatyczne i telekomunikacyjne, które pozwalają na poprawę efektywności podziału zadań, wymianę istotnych danych i zasobów, oszczędności w wydatkach oraz standaryzację i powiązanie ofert i usług dostarczanych beneficjentom w formie kompleksowych sekwencji działań (np. kontinuum opieki, proces aktywizacji).

W polityce wobec starzenia się koncepcje współzarządzania i interesariuszy łączą się z zasadą *mainstreaming ageing*, której stosowanie zaleca Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w kontekście wdrażania wytycznych *Międzynarodowego Planu Działania nt. Aktywnego Starzenia się* (United Nations 2002). Zasada ta określana jest jako zarazem strategia, proces i wielowymiarowe działania mające na celu jednolite definiowanie problemów związanych ze starzeniem się we wszystkich obszarach i na wszystkich poziomach polityki publicznej (UNECE 2009). Celem „wprowadzenia starzenia się do głównego nurtu polityki

publicznej” jest osiągnięcie bardziej zrównoważonego rozwoju społecznego, z którego korzyści będą czerpać wszystkie grupy społeczne. Skuteczny *mainstreaming ageing* oznacza uwzględnienie w podejmowaniu decyzji wszystkich istotnych interesariuszy z perspektywy koncepcji ONZ „społeczeństwa dla ludzi w każdym wieku”.

W tym miejscu należy podkreślić, że w kontekście rozwoju technologii istotnym wyzwaniem dla starzejących się społeczeństw, które wymaga współpracy wielosektorowej, staje się zjawisko wykluczenia/podziału robotycznego. Do sprzedaży są już bowiem wprowadzane roboty i systemy automatyki, które mogą m.in. monitorować osoby starsze, dostarczać im rozrywki poprzez prowadzenie konwersacji, przypominać o harmonogramie dnia, przygotowywać posiłki i sprzątać po nich, przynosić i odstawić przedmioty oraz sprawdzać informacje w internecie (Ervik 2009; Zieliński 2008; Usui 2008; Mertens, Russell, Steinke 2008). Z jednej strony pojęcie wykluczenia/podziału robotycznego wprowadza Rune Ervik (2009) na gruncie analizy polityki wobec starzenia się społeczeństw rozwijanej przez ONZ (koncepcja społeczeństwo dla ludzi w każdym wieku) oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (koncepcja „żyć dłużej, pracować dłużej”). Z drugiej zaś pojęcie to stosuje zespół projektu ETHICBOTS (*Emerging Technoethics of Human Interaction with Communication, Bionic and Robotic Systems*), który analizował regulacje i opinie rad etyki w krajach Unii Europejskiej (UE) dotyczące integracji ludzi i technologii opartych na sztucznej inteligencji, w tym robotów i agentów programowych (Nagenborg et al. 2007). W obu przypadkach wykluczenie robotyczne jest rozumiane podobnie: jako nierówny dostęp do automatyki i robotyki poszczególnych krajów, ich regionów oraz społeczności lokalnych i grup. Podziały te mogą wyznaczać nowy wymiar stratyfikacji społecznej, odnoszący się zasadniczo nie tyle do dostępu do samej technologii, co do oferowanych przez nią ułatwień – w pierwszym podejściu do wsparcia w wykonywaniu codziennych czynności, w drugim dodatkowo do jej stosowania w konfliktach zbrojnych, kiedy może ona stać się symbolem wyższości dysponującej nią strony. Twierdzenia łączące oba podejścia przedstawia Cezary Zieliński (2008, s. 157, 169), który ana-

² Modele polityki społecznej wobec niepełnosprawności i osób z niepełnosprawnością oraz polityki wobec starości i osób starszych autorstwa Woźniaka obejmują cztery strategie: 1) asekuracyjną (prewencja wtórnego ograniczenia sprawności); 2) kompensacyjną (wyrównywanie utraconych możliwości); 3) interwencyjną (ochrona statusu materialnego i społecznego); 4) partycypacyjną (normalizacja osób z ograniczeniami sprawności/starszych zamiast separacji, połączona z integracją społeczną).

lizując bariery rozwoju robotyki w Polsce na tle starzenia się społeczeństwa, uznaje, że niedobór wykwalifikowanych kadr w pewnym kraju i ich przyciąganie przez państwa silniejsze może nie tylko uniemożliwić przeciwdziałanie zagrożeniom demograficznym, ale też „zepchnąć kraj na margines światowej gospodarki”.

Nacisk na integrację usług dla starzejącego się społeczeństwa kładzie się także w promowanej przez Komisję Europejską koncepcji srebrnej gospodarki³. Jej wdrażanie przybiera postać wielosektorowych sieci, klastrów i ekosystemów innowacji, takich jak np. SEN@ER (2015) i Silver Valley (2015). Integrację usług stymuluje także program Komisji Europejskiej *Horyzont 2020* (European Commission 2014), w którego ramach projekty dotyczące starzenia się społeczeństw zakładają wielosektorowość nie tylko na poziomie organizacyjnym (zaangażowanie podmiotów publicznych, komercyjnych i pozarządowych z przynajmniej trzech różnych krajów, konieczność zapewnienia równości płci realizatorów i uczestników prac badawczo-rozwojowych), ale też w odniesieniu do efektów (osiągnięcie rezultatów, produktów i usług stanowiących rozwiązania możliwe do wdrożenia przez przedsiębiorstwa lub partnerów społecznych, wygenerowanie innowacji technologicznej i społecznej). Podobne zasady przyjęte zostały w rozwijanym od końca 2010 r. *Europejskim partnerstwie na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu* (European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing 2015), którego celem jest współpraca interesariuszy prywatnych i publicznych na rzecz rozwoju innowacji rynkowych i społecznych, pozwalających na poprawę jakości życia, wczesne wykrywanie problemów i ich rozwiązywanie w warunkach

starzenia się społeczeństw. Rozwijany jest też *Wspólny program na rzecz nowoczesnych technologii w służbie osobom starszym* (Ambient Assisted Living Joint Programme 2015), którego główną częścią stanowi udzielanie grantów i finansowanie projektów badawczo-rozwojowych partnerstw składających się z małych i średnich przedsiębiorstw, organizacji konsumentów i instytucji naukowych. W programie tym za kluczowe uznaje się prace w zakresach elektroniki, systemów wbudowywanych, generowania i kontrolowania energii, nowych materiałów, interfejsów i komunikacji oraz oprogramowania i sieci komputerowych.

Tymczasem zdaniem Marka Rymszy (2013, s. 352–354) w Polsce niezbędna jest „integracja reintegracji”, czyli współdziałanie różnych służb, organizacji i instytucji, które obecnie wypełniają przede wszystkim przypisane im zadania statutowe, bez szczególnej dbałości o efekty działalności. Prowadzi to do zjawiska równoległych, nieskoordynowanych polityk sektorowych⁴. Obserwacje te potwierdzają badania własne dotyczące współpracy pozarządowych agencji zatrudnienia z publicznymi służbami zatrudnienia, instytucjami społecznymi i edukacyjnymi. Wynika z nich, że wiele podmiotów nie utrzymuje stałych kontaktów między sobą, jest dla siebie obojętnych, a niekiedy też występuje w kilku sprzecznych rolach – zarówno regulatora rynku, potencjalnego partnera w projektach, jak i konkurenta (Klimczuk et al. 2013, s. 106–111). Inny przykład stanowi system opieki długoterminowej, gdzie zadania często rozdzielone są między ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną. Niesie to ze sobą oddzielne metody organizacji i odmienne metody finansowania świadczeń (Jurek 2012, s. 119). W rezultacie dochodzi do zjawisk, które stanowią dalsze przesłanki do integracji usług,

³ Pod pojęciem srebrnej gospodarki za raportem Komisji Europejskiej *Przyszłość demograficzna Europy* można rozumieć „kombinację dobrych warunków dostaw (wysoki poziom edukacji, badań i rozwoju, wrażliwe i elastyczne rynki) z rosnącą siłą nabywczą starszych konsumentów, która oferuje nowe, ogromne możliwości wzrostu ekonomicznego” (European Commission 2007, s. 96). Przyjmuje się przy tym, iż nie jest to jeden sektor, lecz raczej zbiór produktów i usług z wielu istniejących już sektorów – w tym informatyki, telekomunikacji, sektora finansowego, mieszkalnictwa, transportu, energii, turystyki, kultury, infrastruktury i usług lokalnych oraz opieki długoterminowej.

⁴ Przykładowo osoby z ograniczeniami sprawności mogą w Polsce korzystać ze wsparcia czterech różnych i relatywnie niezależnych od siebie podsystemów: 1) rehabilitacji (m.in. zakłady aktywności zawodowej); 2) pomocy społecznej; 3) pośrednictwa pracy i usług rynku pracy (urzędy pracy i agencje zatrudnienia); 4) zatrudnienia socjalnego (m.in. centra i kluby integracji społecznej). Każdy z nich oferuje usługi aktywizujące, które mają odmienne, ale bliskoznaczne i częściowo pokrywające się cele (kolejno: rehabilitacja zawodowa, społeczna i zdrowotna; usamodzielnienie życiowe; zatrudnienie; reintegracja zawodowa i społeczna).

takich jak: fragmentaryczność opieki, brak koordynacji i przepływu informacji, luki na styku obu obszarów, nakładanie się kompetencji.

Za Mirosławem Grewińskim (2009, s. 200–201) wyzwanie integracji usług społecznych można analizować w wymiarze pionowym, tj. między podmiotami centralnymi i tymi z poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (głównie publicznymi), oraz – co jest trudniejsze – w wymiarze poziomym, gdy dotyczy podmiotów z różnych sektorów. W drugim przypadku ujawniają się bariery, jak np. odmienne cechy sektorów, wzajemna nieufność, niechęć, stereotypowe postrzeganie, przekonanie o konieczności podziału środków publicznych przez podmioty państwowe i samorządowe, przekonanie o biurokratyzacji współpracy oraz brak wiedzy i woli rozwoju partnerstw i kontraktowania usług. Wyróżnia się też inne wady i zalety poszczególnych sektorów (Rothstein 1998, s. 201, za: Kamiński 2009, s. 34). W ujęciu idealistycznym sektor publiczny dąży do sprawiedliwości i równego traktowania, rynkowy zapewnia efektywność i wolność wyboru, a trzeci sektor – bezinteresowność i bliskość. W ujęciu krytycznym pierwszy cechuje biurokracja i korupcja, drugi – kartele i segregacja, a trzeci – niestabilność i dostępność tylko dla wąskich grup interesów. Tym samym można twierdzić, iż dominacja któregośkolwiek z nich w danym obszarze polityki społecznej prowadzi do pewnego rodzaju zaniechań lub naruszeń. Zasadne jest zatem zrównoważone wykorzystywanie zalet wszystkich sektorów.

2. Zasada wielosektorowości w polityce społecznej wobec ludzi starych i starości

Za Martinem Powellem (2010, s. 21) zasadę wielosektorowości można określać też mianem wielosektorowej gospodarki dobrobytu (*mixed economy of welfare*). Badacz koncepcję tę wiąże jednocześnie z zagadnieniem społecznego podziału dobrobytu (*social division of welfare*; obejmuje ono świadczenia publiczne, pracownicze i podatkowe). Idee te mogą służyć do analiz: 1) elementów wielosektorowej gospodarki dobrobytu oraz sposobów, w jakich poszczególne sektory są obecne we współczesnych państwach dobrobytu, procesów ich tworzenia i zmian (np.

zmiany w czasie i przestrzeni sektorów publicznego, rynkowego, pozarządowego i nieformalnego); 2) trzech wymiarów wielosektorowej gospodarki dobrobytu (źródeł i procesów produkcji świadczeń, ich finansowania oraz form regulacji). Powell (ibidem, s. 22) podkreśla też, że pojęcia te mają nie tylko aspekt opisowy (wskazując na obecność poszczególnych sektorów w polityce społecznej), ale także normatywny, czyli odnoszący się do postulowanych zmian ról i znaczeń poszczególnych sektorów (np. pomniejszanie znaczenia państwa). Ujęcie normatywne pozwala na analizę założeń ideologicznych, które obejmują odmienne konfiguracje wielosektorowej gospodarki dobrobytu. Ogólnie zauważa się, że tradycyjna lewica polityczna wspiera dominującą rolę państwa w budowaniu dobrobytu, ograniczając lub wykluczając udział rynku, oraz wspiera świadczenia publiczne bardziej niż pracownicze czy podatkowe. Rozwiązania te mają sprzyjać sprawiedliwemu dostępowi obywateli do świadczeń i usług (takich jak renty, emerytury, ulgi na usługi publiczne dla osób starszych). Tymczasem prawica dąży do budowy „społeczeństwa dobrobytu” (*welfare society*) poprzez wspieranie rozwiązań o charakterze rynkowym, pozarządowym lub nieformalnym (np. wolontariat seniorów i seniorek, grupy samopomocowe, komercyjne usługi pielęgnacyjne i opieki długoterminowej) przy jednoczesnym pomniejszaniu instrumentów państwowych. Tym samym zwiększona ma zostać ekonomiczna efektywność usług i ograniczenie socjalnego uzależnienia jednostek. Prawica nie przywiązuje większej wagi do świadczeń pracowniczych i podatkowych, chociaż niektórzy jej zwolennicy sprzeciwiają się rozwiązaniom takim jak ulgi podatkowe, uznając, iż zniekształcają one mechanizm rynkowy (ibidem, s. 23).

Odmienne podejście do wielosektorowej gospodarki dobrobytu proponuje Grewiński (2009, s. 37), który posługuje się pojęciem „wielosektorowej polityki społecznej” (*multisectoral social policy/mixed social policy*). Rozumie przez nie „działalność różnorodnych podmiotów w ramach aktywności społecznej sektora publicznego, obywatelskiego, prywatnego i nieformalnego służącą zaspokajaniu potrzeb socjalnych obywateli oraz łagodzeniu i/lub eliminowaniu kwestii społecznych przy wykorzystaniu potencjału pluralistycznego państwa opiekuńczego, społeczeństwa obywatelskiego

i kapitału społecznego w duchu współodpowiedzialności za spójność i integrację społeczną oraz bezpieczeństwo socjalne”. Badacz wskazuje na dwa aspekty analizowanej koncepcji: stosowanie mieszanych form w kształtowaniu dobrobytu (*welfare mix*) i pluralizm dobrobytu (*welfare pluralism*). Pierwsze pojęcie odnosi się do stosowania zróżnicowanych rozwiązań oraz techniki rozkładania zadań i usług społecznych na poszczególne sektory. Drugie dotyczy dyskusji nad różnorodnością w poszczególnych dziedzinach i sektorach polityki społecznej (ibidem, s. 38).

Podmioty polityki społecznej wobec starzenia się społeczeństw wyróżnia się według kryteriów takich jak poziom formalizacji (formalne struktury, regulowane przepisami prawa, i nieformalne, np. rodziny, wspólnoty, ruchy społeczne), pełnione funkcje (np. przygotowanie planów, programów, strategii, udział w dialogu społecznym – reprezentacja postulatów grupowych, dostarczanie dóbr i usług) oraz źródła finansowania i kryterium dostępu do świadczeń i usług (sektor publiczny, rynkowy, pozarządowy) (Szatur-Jaworska 2006b, s. 294–297; Jurek 2012, s. 116–118). Zauważa się przy tym, że w Polsce kluczową rolę w zaspokajaniu podstawowych potrzeb osób starszych odgrywają rodziny oraz podmioty publiczne (Szatur-Jaworska 2006b, s. 297). Tymi ostatnimi są m.in. podmioty zapewniające podstawy bezpieczeństwa materialnego (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, biura emerytalne służb mundurowych), zaspokajające potrzeby zdrowotne (przychodnie, szpitale, sanatoria, będące najczęściej własnością samorządów i finansowane ze składek na ubezpieczenie zdrowotne) i potrzeby opiekuńcze (ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej, zakłady opiekuńczo-lecznicze i leczniczo-pielęgnacyjne). Podmioty komercyjne i pozarządowe odgrywają zaś większą rolę w odniesieniu do zaspokajania potrzeb szacunku i samorealizacji – np. edukacyjnych, organizacji czasu wolnego i uczestnictwa osób starszych w kulturze.

Poza przytoczonymi już za Jerzym Hausnerem (2007, s. 13) sektorami można zwrócić uwagę na kształtującą się na ich styku gospodarkę społeczną. Stanowi ona przestrzeń, w której dochodzi do przenikania się elementów: sektora publicznego (polityka zatrudnienia i integracji społecz-

nej), prywatnego (społeczna odpowiedzialność biznesu) oraz społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności jego sformalizowanych podmiotów – trzeciego sektora, organizacji pozarządowych). Gospodarka ta obejmuje w szczególności przedsiębiorstwa społeczne – jako „organizacje hybrydowe”, a więc nastawione na godzenie troski o wartości społeczne i ekonomiczne, tak by prowadzenie działalności gospodarczej pozwalało na osiągnięcie celów społecznych (Alter 2008, s. 149–153). W Polsce takimi podmiotami są spółdzielnie socjalne, organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, spółki *non-profit*, spółdzielnie pracy, zakłady aktywności zawodowej, centra integracji społecznej oraz partnerstwa, związki i sieci.

Współcześnie wpływają, promowaną przez ONZ koncepcją, którą stosuje się do odróżnienia „starych” i „nowych” form aktywności w gospodarce społecznej, jest „gospodarka solidarności” (*solidarity economy*) (Di Meglio, Coumba, Gasser 2011)⁵. Zakłada się tu, że część z powstałych w przeszłości spółdzielni, banków i podmiotów ubezpieczeń wzajemnych stanowi już element gospodarki głównego nurtu, a przez to w mniejszym stopniu służy rozwiązywaniu problemów społecznych. Wyłaniają się jednak nowe podmioty, zainteresowane w większym stopniu upowszechnianiem solidarności jako odpowiedzi na nierówności i niesprawiedliwość, oraz przejawy szarej strefy/szarego rynku i czarnego rynku. W pierwszym przypadku gospodarka solidarności ma stanowić odpowiedź na nielegalny, ukryty przed organami administracji podatkowej obrót legalnymi towarami i usługami (np. świadczenie opieki nad osobą starszą przez osobę spoza rodziny bez stosowania umowy o pracę). W drugim przypadku gospodarka ta ma przeciwstawiać się działalności przestępczej, handlowi nielegalnymi towarami i usługami oraz łamaniu praw autorskich (np. wyłudzeniu pieniędzy od osób

⁵ Inne warianty współczesnej gospodarki społecznej stanowią: nowa gospodarka społeczna (*new social economy*), gospodarka popularna/powszechna (*popular economy*), gospodarka ubogich (*economy of the poor*), gospodarka społeczności lokalnych (*economy of local communities*), gospodarka obywatelska (*civic economy*), ekonomia pracy (*labour economy*), ekonomia współpracy (*cooperative economy*) (Spicker, Álvarez Leguizamón, Gordon 2007, s. 183–184).

starszych drogą telefoniczną – oszustwu metodą „na wnuczka”).

Wylaniająca się gospodarka solidarności już obejmuje wiele innowacyjnych rozwiązań, które często opierają się na cyfrowych technologiach informacyjnych i telekomunikacyjnych. W ostatnich latach są one stopniowo dostosowywane do potrzeb i aktywności osób starszych (zob. Satgar 2014; O’Sullivan, Mulgan, Vasconcelos 2010). Realizują je nowe podmioty i inicjatywy, m.in.: organizacje sprawiedliwego handlu (*fair trade*; np. finansujące centra aktywności lokalnej w społecznościach, od których pochodzą kupowane produkty, poprzez ograniczenie dochodów dystrybutorów); ruch wolnego i otwartego oprogramowania (np. udostępnianie kodu źródłowego programów umożliwia ich dostosowywanie przez wolontariuszy do potrzeb osób z ograniczeniami sprawności i bezpłatny dostęp do programów); ruch otwartego dostępu (nieodpłatny, powszechny dostęp do treści naukowych i edukacyjnych, głównie za pośrednictwem internetu, który może być przydatny w e-learningu osób starszych); produkcja partnerska (*commons-based peer production*); współpraca ludzi rozproszonych w różnych miejscach nad wspólnymi projektami za pośrednictwem internetu, która uwzględnia współdzielenie zasobów, np. mocy obliczeniowych, kreatywności, czasu, oraz „samoprzydzielanie” zadań przez osoby uznające się za najbardziej kompetentne do ich wykonania, np. e-wolontariat, Wikipedia, NaprawmyTo.pl – serwis zgłaszania i usuwania problemów związanych m.in. z infrastrukturą miejską); lokalne waluty (np. Fureai Kippu, czyli japońskie „bilety opieki”, oparte na wymianie pomocy osobom starszym); wreszcie techniki pobudzania innowacji społecznych⁶ takie jak np. inwestycje odpowiedzialne społecznie (*impact investing*) czy obligacje i fundusze *private equity*/

venture capital, dotyczące przedsięwzięć społecznych (zob. Murray, Caulier-Grice, Mulgan 2010).

W tym miejscu warto podkreślić, iż podobnie jak organizacje pozarządowe, podmioty gospodarki społecznej i solidarnościowej mobilizują i pomnażają kapitał społeczny (Hausner 2007, s. 15, 22). Ten ostatni można rozumieć szeroko jako potencjał współdziałania, osadzony w powiązaniach międzyludzkich i normach społecznych, który może przynosić korzyści osobom, grupom i społeczeństwom (Klimczuk 2012, s. 9). W tym kontekście część podmiotów polityki społecznej wobec starzenia się społeczeństw można także określać mianem infrastruktury kapitału społecznego ludzi starych. Obejmuje ona m.in. kluby seniora, tzw. uniwersytety trzeciego wieku, uniwersytety w ogóle, hospicja, grupy samopomocowe, grupy wolontariatu (pomocy ochotniczej), centra seniora, miejskie rady seniorów, wspólnoty mieszkaniowe seniorów, kluby i ogniska międzypokoleniowe, organizacje pozarządowe (wspierające osoby starsze w sferze zdrowotnej, skupiające osoby starsze i działające na ich rzecz, wspomagające ludzi starszych jako osoby biedne i samotne, wspierające domy pomocy społecznej lub prowadzące placówki opieki dla ludzi starszych, popularyzujące zagadnienia z zakresu gerontologii) (zob. ibidem, s. 89–91). W tym kontekście warto wspomnieć o innowacjach społecznych powstających na pograniczach różnych sektorów, które obejmują programy na rzecz dialogu międzypokoleniowego lub relacji międzypokoleniowych. Są to np. wspólne przestrzenie międzypokoleniowe (*intergenerational shared sites*), odpowiadające potrzebom dzieci i młodzieży oraz osób starszych, a zarazem kształtujące ich wzajemne relacje. Może to być wspólne prowadzenie domów pomocy społecznej i przedszkoli, klubów seniora i szkół, domów dla osób starszych i bezdomnych matek, dziennej opieki dla osób starszych i centrów rozwoju dzieci, wspólnot emerytalnych i akademickich (Jarrott, Weintraub 2007). Do innych podobnych inicjatyw należą miasta i społeczności przyjazne starości (*age-friendly cities and communities*) i międzypokoleniowe wspólnoty mieszkaniowe (*cohousing*) (WHO 2007).

W literaturze przybliżone do tej pory koncepcje są określane różnie, w zależności od uwzględnianych elementów wielosektorowej gospodarki

⁶ Pod pojęciem innowacji społecznych można rozumieć nowe strategie, koncepcje, produkty, usługi i formy organizacyjne służące zaspokajaniu potrzeb, które w szczególności powstają na pograniczach różnych sektorów systemu społecznego oraz w gospodarce społecznej. Innowacje te cechują społeczne cele i środki ich osiągania oraz fakt, iż generują nowe stosunki społeczne lub powiązania kooperacyjne. Innowacje te nie tylko służą rozwiązywaniu problemów, ale też poszerzają możliwości działania społeczeństwa (Murray, Caulier-Grice, Mulgan 2010, s. 3).

dobrobytu oraz analizowanych przez poszczególne badaczy kryteriów. Najbardziej popularne określenia to „trójkąt dobrobytu”⁷ i „romb/diament/brylant dobrobytu”⁸. Należy przy tym podkreślić, iż niekiedy w literaturze przedmiotu trzeci sektor, gospodarkę społeczną i gospodarstwa domowe określa się łącznie mianem trzeciego systemu (Pearce 2009). Jednakże z uwagi na nieformalny charakter interakcji między podmiotami zwraca się uwagę na bliskość gospodarki społecznej i szarej strefy/korupcji. Ponadto analizy może utrudniać fakt, iż niekiedy oba te obszary są określane mianem czwartego sektora (Bednarski, Kokoszczynski 1989; Sabeti 2009). Poza tym do analiz wielosektorowej polityki społecznej i gospodarki dobrobytu możliwe jest stosowanie koncepcji teoretycznych dotyczących zmian instytucjonalnych, krytyki poszczególnych sektorów i ogólnych modeli analizy porównawczej polityki społecznej (zob. Grewiński 2009, s. 116–134).

Występują też inne modele wielosektorowej polityki społecznej. W tym miejscu w nawiązaniu do Grewińskiego (2009, s. 83–116, 135–138) można wymienić sześć z nich: 1) model „kół dobrobytu” Tanii Burchardt, 2) schemat „sił napędowych rozwoju społecznego” Juliana Auleytnera, 3) model sfer społecznych Thomasa Janoskiego, 4) model „pięciokąta dobrobytu” w odrębnych

⁷ Trójkąt dobrobytu to koncepcja wywodząca się z prac Adalberta Eversa (za: Grewiński 2009, s. 84–87), która obejmuje podmioty publiczne, komercyjne i społeczne bądź gospodarstwa domowe oraz znajdujące się pomiędzy tymi trzema kategoriami grupy samopomocy, spółdzielnie i organizacje wolontariackie. Do tego zakłada się podział tych podmiotów według wymiarów formalne–nieformalne i publiczne–niepubliczne oraz ze względu na możliwość dominacji sektorów (w podziale na państwa północne, południowe, zachodnie i wschodnie Europy). Koncepcja ta została zmodyfikowana m.in. przez Paula Abrahamsona (za: ibidem, s. 89–90), który określał elementy modelu jako państwo, rynek i społeczeństwo obywatelskie, a znajdujące się między nimi podmioty jako trzeci sektor. Badacz ten zmienił też wymiary podziału sektorów na sfery zysku–niezysku, publiczną–prywatną oraz nieformalną–formalną.

⁸ W koncepcji tej zakłada się, że w bezpośrednią pomoc świadczeniobiorcom lub osobom niesamodzielnym mogą być zaangażowane cztery grupy podmiotów: 1) osoby bliskie, czyli rodzina wraz z siecią wsparcia samopomocowego, 2) podmioty publiczne, 3) podmioty komercyjne, 4) organizacje *non-profit* (zob. Grewiński 2009, s. 87–89; Jurek 2012, s. 118–119).

wersjach Ryszarda Szarfenberga i Cyrille’a de Neubourga (2002), 5) modele struktury społecznej Auleytnera i Mirosława Książopolskiego, 6) model „stokrotki dobrobytu” Grewińskiego. Ich pełny opis, odniesienie do polityki wobec starzenia się społeczeństw oraz pogłębiona ocena przydatności w programowaniu i analizach tej polityki wykracza jednak poza niniejsze opracowanie.

3. Możliwości zaangażowania osób starszych w wielosektorową politykę społeczną

Można zaryzykować twierdzenie, iż skuteczność i efektywność wdrażania modeli wielosektorowych wymaga zaangażowania samych osób starszych do aktywności w trzecim sektorze, gospodarce społecznej i solidarnościowej. Za Charlesem H. Levinem (1984, s. 179, 181) podejście takie można określić mianem koprodukcji usług publicznych (*co-production*), której cechy scharakteryzowano już w latach siedemdziesiątych XX w. Współcześnie następuje jej odnowa z uwagi na większą świadomość własnych praw wśród obywateli krajów wysokorozwiniętych, jak również możliwości wykorzystania internetu i aplikacji w urządzeniach mobilnych m.in. do dostarczania usług publicznych, konsultowania projektów i dokumentów, ich wdrażania, monitorowania i ewaluacji (Botero, Paterson, Saad-Sulonen 2012). Ponadto popularyzacji omawianej koncepcji pośrednio sprzyja fakt, iż do jej pionierów należała m.in. Elinor Ostrom – laureatka Nagrody Nobla w 2009 r. (zob. Stephens, Ryan-Collins, Boyle 2008). Najogólniej koprodukcja polega na przekazaniu w całości lub częściowo odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych indywidualnym obywatelom lub ich grupom i organizacjom. Do zbliżonych koncepcji należą sąsiedzka organizacja świadczenia usług, samopomoc i partnerstwo publiczno–prywatne. Tym, co wyróżnia koprodukcję, jest tworzenie stosunków między regularnymi dostawcami świadczeń (np. pomoc społeczna, instytucje rynku pracy, policja) i ich klientami tak, aby lepiej wzajemnie wykorzystywać dostępne zasoby partnerów dla realizacji wspólnych celów.

W tym miejscu w nawiązaniu do Jürgena Kocki i Kaia Brauera (zob. 2010, s. 328–329)

możemy omówić cztery zagadnienia związane z zaangażowaniem obywatelskim osób starszych. Po pierwsze zgodnie z teorią wyłączenia Elaine Cumming i Williama E. Henry'ego (1961) zwraca się uwagę, że udział w wolontariacie maleje z wiekiem z uwagi na pogarszający się stan zdrowia. Niemniej zdaniem Kocki i Brauera najnowsze badania w pewnym stopniu zaprzeczają tej koncepcji. Zaangażowanie obywatelskie seniorów i senierek zależy od aktywności w poprzednich etapach życia, często wzrasta po 60. roku życia – w pierwszych latach po przejściu na emeryturę, i maleje po 75. roku życia wraz z utratą samodzielności w życiu codziennym. Ponadto wiele osób starszych musi dzielić swój czas na dalsze zaangażowanie w pracę zarobkową, nieformalną opiekę nad innymi osobami zależnymi i opiekę nad wnukami. Zauważa się też, że poziom zaangażowania obywatelskiego osób starszych jest najwyższy w krajach o rozwiniętym systemie wsparcia socjalnego (np. państwa skandynawskie), a niższy w krajach o niskim poziomie kompleksowego zorganizowania usług społecznych (np. kraje Europy Południowej).

Po drugie efekty aktywności obywatelskiej seniorów i senierek są zróżnicowane (zob. Kocka, Brauer 2010, s. 329–330). Według badań Europejskiego Sondażu Społecznego (ESS 2014) z lat 2002–2012 osoby starsze angażują się głównie w wolontariat na rzecz takich podmiotów jak kluby sportowe, socjalne i seniora oraz Kościoły i grupy religijne. Zaangażowanie w grupy sąsiedzkie, komitety obywatelskie, kooperatywy seniorów, grupy samopomocowe jest na znikomym poziomie. Jednocześnie osoby po 60. roku życia cechuje najwyższy poziom zainteresowania życiem polityczno-publicznym. Do korzyści osiągniętych przez osoby starsze w rezultacie aktywności obywatelskiej należą: aktywność, utrzymywanie i rozwój kompetencji, autoafirmacja, uznanie społeczne i integracja, w tym kontakty międzypokoleniowe. Oczywiście aktywności te nie spowalniają procesu starzenia, ale pozytywnie oddziałują na jakość życia.

Trzecim zagadnieniem jest zaangażowanie rządów w promocję aktywności obywatelskiej osób starszych (zob. Kocka, Brauer 2010, s. 330). Jednym z pierwszych dokumentów w tej dziedzinie była przyjęta w Stanach Zjednoczonych w 1965 r.

Ustawa o osobach starszych⁹. Umożliwiła ona dofinansowywanie działań i projektów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, administrację i usługi wspierające aktywność osób starszych, m.in. usługi medyczne, szkolenia z obsługi komputerów, programy dla mniejszości etnicznych i narodowych, wsparcie wolontariatu, ochrona praw osób starszych, infolinie dotyczące dostępnych na poziomie lokalnym form wsparcia, programy żywieniowe, wsparcie dla opiekunów nieformalnych i asystentów (*Senior Companions* 2015), centra seniorów i osób z ograniczeniami sprawności, międzypokoleniowe programy mentorskie (*Senior Corps* 2015). W krajach UE zaś wsparcie aktywności seniorów i senierek odbywa się głównie poprzez powszechne ubezpieczenia zdrowotne i emerytalne, ograniczenie obowiązków podatkowych organizacji pozarządowych i pożytku publicznego oraz promocję wolontariatu osób starszych. Dodatkowe programy zależą od poszczególnych państw członkowskich i pod wpływem podmiotów międzynarodowych, jak ONZ (w szczególności jej agend: Światowej Organizacji Zdrowia i Międzynarodowej Organizacji Pracy) oraz OECD, zaczęły być formułowane głównie od lat osiemdziesiątych XX w. (Ervik, Lindén 2013). W Polsce pierwsze względnie kompleksowe dokumenty strategiczne zostały przyjęte na początku XXI w. i mają na celu programowanie głównie wsparcia edukacji osób starszych, integracji wewnątrz- i międzypokoleniowej, lokalnej partycypacji społecznej oraz zewnętrznych usług opiekuńczych przez organizacje pozarządowe, organizacje kościelne i religijne, spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i organizacje sportowe (MPiPS 2012, 2013a, 2013b). Przegląd tych dokumentów pozwala zaryzykować twierdzenie, iż w niewielkim stopniu uwzględniają one działania z zakresu polityki wobec starości (jedynie integracja międzypokoleniowa), podkreślają konieczność budowy kompetencji cyfrowych osób starszych (ale bez np. wsparcia rozwoju e-usług i technologii dla starzejącego się społeczeństwa), w znikomym stopniu uwzględniają działalność podmiotów komercyjnych i zawierają ogólne zapisy dotyczące

⁹ United States Older Americans Act of 1965, Public Law 89-73.

srebrnej gospodarki, właściwie ograniczając ją do podstawowych usług opiekuńczych.

Ostatnim z analizowanych przez Kockę i Brauera (2010, s. 330–331) tematów istotnych dla zaangażowania osób starszych w wielosektorową politykę społeczną jest samodzielne, oddolne tworzenie przez te osoby organizacji pozarządowych. Podobnie jak w przypadku ogólnej aktywności obywatelskiej osób starszych, zauważa się w tym obszarze zróżnicowanie krajów europejskich na północne (silne grupy interesów, takie jak Age Concern w Wielkiej Brytanii) i południowe (o znikomym udziale organizacji osób starszych w Grecji, Hiszpanii i Portugalii). Przykładów możliwości oddziaływania takich podmiotów na politykę społeczną dostarczają amerykańskie organizacje American Association of Retired Persons, Alliance for Retired Americans i American Seniors Organization, które posiadają nawet do 30 mln członków, mają powiązania z partiami politycznymi oraz stymulują rozwój i monitorują wdrażanie praw antydyskryminacyjnych. Do tego dochodzą mniejsze podmioty, dostarczające bezpośrednią pomoc osobom starszym, aktywizujące je, reprezentujące ich interesy w sądach i instytucjach publicznych oraz upowszechniające wiedzę gerontologiczną.

Podsumowanie

W artykule przybliżono główne przesłanki i możliwości integracji usług w polityce wobec ludzi starych i starości. Zwrócono przy tym uwagę na możliwość wykorzystania modeli wielosektorowych zarówno do analiz, jak i do programowania tego obszaru polityki społecznej. Podjęto dyskusję nad czynnikami sprzyjającymi zaangażowaniu samych seniorów i senierek w realizacji zadań tej polityki i hamującymi je, w szczególności w ramach organizacji pozarządowych oraz podmiotów gospodarki społecznej i solidarnościowej. Zwrócono uwagę na możliwość wdrażania i kordynacji modeli wielosektorowych z wykorzystaniem nowych technologii, pobudzając zarazem rozwój technologii wspierających osoby starsze.

Podkreślić należy, że modele wielosektorowej gospodarki dobrobytu i polityki społecznej mogą służyć nie tylko do badań i programowania szeroko rozumianych usług społecznych, zdrowotnych

i opiekuńczych, ale też wolontariatu, aktywności obywatelskiej osób starszych, ich udziału w ko-produkcji usług oraz we współtworzeniu srebrnej gospodarki. Zastosowanie modeli wielosektorowych może pozwolić na lepsze zrozumienie: różnic w przystosowaniu poszczególnych modeli państwa dobrobytu i opieki do wykorzystania nowych technologii, współczesnych nierówności regionalnych dotyczących poziomu zdrowia oraz wykluczenia cyfrowego i robotycznego, wpływu różnorodności podmiotów zaangażowanych we wspólne projekty na innowacyjność ich rezultatów, możliwości stymulowania i rozwoju rozwiązań społecznie odpowiedzialnego biznesu dla starzejącego się społeczeństwa. Zasadne jest zatem dalsze pogłębianie badań empirycznych nad przykładami programów i projektów możliwych do realizowania w ramach wielosektorowej polityki społecznej wobec ludzi starych i starości.

Dokonany przegląd pozwala na sformułowanie przynajmniej dwóch wniosków stanowiących zarówno wskazanie dalszego kierunku badań, jak i ogólną rekomendację dla podmiotów omawianej polityki. Po pierwsze modele wielosektorowe analizowane w kontekście zmiany technologicznej pozwalają nie tylko na zwiększenie skuteczności i efektywności polityki społecznej poprzez poprawę integracji usług społecznych, ale też na analizowanie i tworzenie różnorodnych powiązań pomiędzy istniejącymi podmiotami wywodzącymi się z odmiennych sektorów. Po drugie modele te pozwalają na rozpoznawanie i stymulowanie innowacji społecznych, które powstają na pograniczach różnych sektorów oraz w obszarze gospodarki społecznej i solidarnościowej. Przykładów w analizowanym kontekście mogą dostarczać wspomniane programy i projekty badawczo-rozwojowe związane ze srebrną gospodarką oraz dotyczące dialogu lub relacji międzypokoleniowych.

Bibliografia

Alter K. (2008). „Przedsiębiorstwo społeczne w szerszym kontekście”, w: J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, s. 145–154.

Ambient Assisted Living Joint Programme, <http://www.aal-europe.eu> [dostęp: 20.03.2015].

Bednarski M., Kokoszyczyński R. (1989). „Czwarty sektor”, *Przegląd Organizacji*, nr 1, s. 8–11.

Błądowski P. (2006a). „Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych”, w: B. Szatur-Jaworska, P. Błądowski, M. Dziegielewska, *Podstawy gerontologii społecznej*. Warszawa: ASPRA-JR, s. 309–318.

Błądowski P. (2006b). „Zasady polityki społecznej”, w: B. Szatur-Jaworska, P. Błądowski, M. Dziegielewska, *Podstawy gerontologii społecznej*. Warszawa: ASPRA-JR, s. 304–305.

Botero A., Paterson A., Saad-Sulonen J. (red.) (2012). *Towards Peer Production in Public Services: Cases from Finland*. Helsinki: Aalto University.

Capurro R., Nagenborg M., Weber J., Pingel Ch. (2007). *Deliverable D4. Analysis of National and International EU Regulations and Ethical Councils Opinions Related with Technologies for the Integration of Human and Artificial Entities*, <http://ethicbots.na.infn.it/restricted/doc/D4.pdf> [dostęp: 20.03.2015].

Cumming E., Henry W.E. (1961). *Growing Old, the Process of Disengagement*. New York: Basic Books.

Di Meglio R., Coumba D., Gasser M. (2011). *Social and Solidarity Economy: Our Common Road Towards Decent Work*. Turin: International Training Centre of the ILO.

Ervik R. (2009). *A Missing Leg of Ageing Policy Ideas: Dependency Ratios, Technology and International Organizations*, referat z konferencji ESPAnet, Urbino, 17–19.09.2009, <http://www.espanet-italia.net/conference2009/paper/15%20-%20Ervik.pdf> [dostęp: 20.03.2015].

Ervik R., Lindén T.S. (2013). „Introducing ageing policy. Challenges, ideas and responses in Europe”, w: R. Ervik, T.S. Lindén (red.), *The Making of Ageing Policy: Theory and Practice in Europe*. Cheltenham, UK–Northampton, MA: Edward Elgar, s. 1–26.

ESS (2014). European Social Survey Data, <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/> [dostęp: 20.03.2015].

European Commission (2007). *Europe's Demographic Future. Facts and Figures on Challenges and Opportunities*. Luxembourg: European Commission.

European Commission (2014). *Horizon 2020. Work Programme 2014–2015. 8. Health, Demographic Change and Wellbeing. Revised*, http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-health_en.pdf [dostęp: 20.03.2015].

European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing, http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=active-healthy-ageing [dostęp: 20.03.2015].

Gassmann O., Reepmeyer G. (2008). „Universal design – innovations for all ages”, w: F. Kohlbacher, C. Herstatt (red.), *The Silver Market Phenomenon. Business Opportunities in an Era of Demographic Change*. Heidelberg: Springer, s. 125–140.

Grewiński M. (2009). *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.

Hausner J. (2007). „Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju”, w: J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*. Kraków: MSAP, s. 11–25.

Jarrott S.E., Weintraub A.P.C. (2007). „Intergenerational shared sites: A practical model”, w: M. Sánchez (red.), *Intergenerational Shared Sites: A Practical Model*. Barcelona: „la Caixa” Foundation, s. 125–146.

Jurek L. (2012). *Ekonomia starzejącego się społeczeństwa*. Warszawa: Difin.

Kamiński S. (2009). „Wielosektorowość podmiotów polityki społecznej”, w: O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 28–41.

Klimczuk A. (2011). „Transfer technologii w kształtowaniu srebrnej gospodarki”, w: M. Grzybowski (red.), *Transfer wiedzy w ekonomii i zarządzaniu*. Gdynia: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Morskiej w Gdyni, s. 57–75.

Klimczuk A. (2012). *Kapitał społeczny ludzi starych na przykładzie mieszkańców miasta Białystok*. Lublin: Wiedza i Edukacja.

Klimczuk A. (2013). „Współczesna polityka społeczna wobec niepełnosprawności i osób niepełnosprawnych”, *Pogranicze. Studia Społeczne*, t. XXII, s. 185–200.

Klimczuk A., Siedlecki M., Sadowska P., Sydow M. (2013). *Niepubliczne agencje zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Możliwości i dylematy rozwoju w sektorze pozarządowym*. Warszawa–Białystok: Fundacja Pomocy Matematyko i Informatykom Niepełnym Ruchowo–Fundacja SocLab.

Kocka J., Brauer K. (2010). „Civil society and the elderly”, w: H.K. Anheier, S. Toepler, R. List (red.), *International Encyclopedia of Civil Society*. New York: Springer, s. 327–332.

Levine C.H. (1984). „Citizenship and service delivery: The promise of coproduction”, *Public Administration Review*, nr 44, s. 178–189.

Mertens P., Russell S., Steinke I. (2008). „Silver markets and business customers: Opportunities for industrial markets?”, w: F. Kohlbacher, C. Herstatt (red.),

- The Silver Market Phenomenon. Business Opportunities in an Era of Demographic Change*. Heidelberg: Springer, s. 353–370.
- Mørk T., Vidje G. (2010). *Focus on Welfare Technology*. Stockholm–Dronninglund: Nordens Välfärdscenar. MPiPS (2012). *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2013a). *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2013b). *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010). *The Open Book of Social Innovation*. London: The Young Foundation–NESTA.
- Neubourg C. de (2002). „The welfare pentagon and the social management of risks”, w: R. Sigg, C. Behrendt (red.), *Social Security in the Global Village*. New Brunswick: Transaction Publishers, s. 313–331.
- O’Sullivan C., Mulgan G., Vasconcelos D. (2010). *Innovating Better Ways of Living in Later Life: Context, Examples and Opportunities*, The Young Foundation, <http://youngfoundation.org/publications/innovating-better-ways-of-living-in-later-life-context-examples-and-opportunities/> [dostęp: 20.03.2015].
- Pearce J. (2009). „Social economy: Engaging as a third system?”, w: A. Amin (red.), *The Social Economy: International Perspectives on Economic Solidarity*. London–New York: Zed Books, s. 22–33.
- Powell M. (2010). „Wielosektorowa gospodarka i społeczny podział dobrobytu”, w: M. Powell (red.), *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu. Współczesna polityka społeczna*, tłum. S. Kamiński. Warszawa: Elipsa–Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Rymsza M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?* Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Sabeti H. (2009). *The Emerging Fourth Sector*. Washington, DC: The Aspen Institute.
- Satgar V. (red.) (2014). *The Solidarity Economy Alternative: Emerging Theory and Practice*. Scottsville, South Africa: University of KwaZulu-Natal Press.
- Senior Companions* (2015). Strona internetowa, <http://www.nationalservice.gov/programs/senior-corps/senior-companions> [dostęp: 20.03.2015].
- Senior Corps* (2015). Strona internetowa, <http://www.seniorcorps.gov> [dostęp: 20.03.2015].
- Spicker P., Álvarez Leguizamón S., Gordon D. (2007). *Poverty: An International Glossary*. London: Zed Books.
- Stephens L., Ryan-Collins J., Boyle D. (2008). *Co-production: A Manifesto for Growing the Core Economy*. London: New Economics Foundation.
- Szatur-Jaworska B. (2000). *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*. Warszawa: ASPRA-JR.
- Szatur-Jaworska B. (2006a). „Dwa aspekty polityki społecznej – polityka wobec ludzi starych i polityka wobec starości”, w: B. Szatur-Jaworska, P. Błądowski, M. Dzięgielewska, *Podstawy gerontologii społecznej*. Warszawa: ASPRA-JR, s. 291–294.
- Szatur-Jaworska B. (2006b). „Podmioty polityki społecznej wobec ludzi starych i starości”, w: B. Szatur-Jaworska, P. Błądowski, M. Dzięgielewska, *Podstawy gerontologii społecznej*. Warszawa: ASPRA-JR, s. 294–297.
- Szatur-Jaworska B. (2006c). „Skale polityki społecznej wobec ludzi starych i starości”, w: B. Szatur-Jaworska, P. Błądowski, M. Dzięgielewska, *Podstawy gerontologii społecznej*. Warszawa: ASPRA-JR, s. 297–304.
- UNDP (1999). *Raport o rozwoju społecznym. Polska 1999. Ku godnej aktywnej starości*. Warszawa: United Nations Development Programme.
- UNECE (2009). „Mainstreaming Ageing”, *UNECE Policy Brief on Ageing*, nr 1, s. 1–12.
- United Nations (2002). *Report of the Second World Assembly on Ageing: Madrid International Plan of Action on Ageing*. New York: United Nations.
- Usui C. (2008). „Japan’s demographic changes, social implications, and business opportunities”, w: F. Kohlbacher, C. Herstatt (red.), *The Silver Market Phenomenon. Business Opportunities in an Era of Demographic Change*. Heidelberg: Springer, s. 71–84.
- WHO (2007). *Global Age-Friendly Cities: A Guide*. Geneva: World Health Organization.
- Woźniak Z. (2008). *Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej. Społeczny kontekst medycznego problemu*. Warszawa: Academica.
- Zieliński C. (2008). „Roboty w służbie ludzi starszych”, w: A. Karpiński, A. Rajkiewicz (red.), *Polska w obliczu starzenia się społeczeństwa*. Warszawa: Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, s. 154–169.
- Zybała A. (2012). *Polityki publiczne*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Models of multisectoral social policy towards older people and old age in the context of technological change

Ageing is a challenge that requires development and implementation of horizontal social policy, which should take into account the diversity of older adults and the division of interventions aimed at this population and on the image of old age. The complexity of the negative consequences of ageing shows that there is a need to enhance cooperation between the public sector, the commercial sector, the NGO sector, and the informal sector at all levels of social policy. The paper discusses models of multisectoral social policy and the possibilities of integrating social services. Its conclusions include directions for further research and social innovation.

Keywords: co-production, robotics divide, silver economy, social services, welfare mix, welfare pluralism, social economy.

Marcin Kautsch

Rady społeczne i nadzorcze w opinii dyrektorów szpitali

Artykuł przedstawia wyniki badań dotyczących opinii zarządzających szpitalami na temat funkcjonowania oraz przydatności rad społecznych i nadzorczych. Wyniki te wskazują, że działalność rad nadzorczych jest przydatna dla organu właścicielskiego i samej placówki. W przypadku rad społecznych – większe korzyści uzyskuje organ właścicielski. Szczególnie wysoko jest oceniany nadzór rad nadzorczych nad kwestiami ekonomiczno-zarządczymi. Nie wskazano na większe problemy funkcjonowania rad. Respondenci podkreślili jednak, że ich członkowie nie zawsze są przygotowani do posiedzeń i nie zawsze mają odpowiednie kwalifikacje. Zarządzający szpitalami zdecydowanie wyżej cenią sobie wkład w zarządzanie szpitalami, jaki wnoszą rady nadzorcze. W porównaniu z nimi rady społeczne zostały ocenione stosunkowo nisko.

Słowa kluczowe: rada społeczna, rada nadzorcza, szpital.

Wprowadzenie

Do czasu wprowadzenia systemu powszechnego ubezpieczenia w roku 1999 na mocy ustawy z roku 1997¹ praktycznie wszystkie szpitale były jednostkami publicznymi. Wyjątek stanowiły mniejsze placówki będące własnością dużych zakładów pracy bądź te, które zostały oddane kościelnym osobom prawnym w ramach zwrotu majątku przejętego po II wojnie światowej. Na początku obecnego wieku zaczęto stosować nową formę prawną – tzw. niepubliczny zakład opieki zdrowotnej – w której mogły funkcjonować szpitale, stosowaną wcześniej do zakładów opieki ambulatoryjnej. Postępujący rozwój sektora prywatnego spowodował, że zaczęto tworzyć prywatne szpitale, rozbudowywać istniejące formy ambulatoryjne tak, by mogły udzielać także świadczeń stacjonarnych, oraz wykupować lub dzierżawić szpitale będące własnością jednostek samorządu terytorialnego. Wysokie koszty świadczeń stacjonarnych powodowały, że szpitale te starały się o kontrakt z publicznym płatnikiem, oferując pacjentom usługi (obok tych

płatnych ze środków prywatnych) w ramach systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Prócz powyżej opisanych zjawisk część jednostek samorządu terytorialnego, najczęściej w związku z trudną sytuacją podległych sobie szpitali, przekształciła je w spółki.

Rozwój sektora prywatnego sprawił, że w systemie pojawiły się dwa rodzaje podmiotów, które miały podobne zadania (realizacja świadczeń zdrowotnych), lecz różne cele. O ile celem placówek publicznych nie było osiąganie zysku (a przynajmniej nie powinno być – zob. Sąd Najwyższy 2005), to jest to cel podstawowy dla jednostek prywatnych. Bez względu na rodzaj szpitala powinno się ustanowić struktury nadzoru nad tymi podmiotami, by wspomagać realizację ich zadań statutowych.

Z mocy ustawowej² przy zakładach publicznych funkcjonowały/funkcjonują rady społeczne. Natomiast w związku z ułomnością prawa (co jest tematem na osobne opracowanie) przekształcone szpitale uzyskały status zakładów niepublicznych³,

Marcin Kautsch – Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum, Instytut Zdrowia Publicznego, Wydział Nauk o Zdrowiu

¹ Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. 1997, nr 28, poz. 153).

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. 1991, nr 91, poz. 408); Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. 2011, nr 112, poz. 654).

³ Zgodnie z zapisami art. 205 ustawy o działalności leczniczej z 2011 r. „z dniem wejścia w życie ustawy niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej stają się przedsiębior-

nawet jeżeli były w 100% własnością jednostek publicznych, a ponieważ funkcjonowały jako spółki, koniecznością stało się powołanie przy nich rad nadzorczych. Rady takie funkcjonowały/funkcjonują również przy szpitalach prywatnych.

W Polsce jest ponad 19 tys. zakładów opieki zdrowotnej, w tym prawie 1,4 tys. jednostek lecznictwa stacjonarnego⁴, z czego ponad połowę stanowią jednostki niepubliczne (tabela 1). W związku z zaprzestaniem stosowania przez Ministerstwo Zdrowia podziału na jednostki publiczne i niepubliczne nie wiadomo, jak wygląda on obecnie w odniesieniu do szpitali. Ostatnie dostępne dane wskazują, że w roku 2011 było 830 szpitali ogólnych (czyli takich, które nie są resortowe⁵ i nie mają profilu psychiatrycznego), w tym 517 publicznych i 313 niepublicznych (CSIOZ 2012, s. 90), przy czym te drugie były znacznie mniejsze niż pierwsze (średnia liczba łóżek w szpitalu publicznym wynosiła 302, a niepublicznym – 91).

Jak dotąd tematyka rad nie spotkała się z szerokim zainteresowaniem badaczy, opracowania naukowe na ich temat nie są liczne, a dostępne informacje o ich funkcjonowaniu nie są zbyt obszerne. Mając na względzie liczbę jednostek

szpitalnych, warto postawić pytanie, jaką rolę miałyby pełnić rady – czy stanowią wartość dodaną? Jest to istotne w przypadku rad społecznych, gdyż ponad 20 lat ich funkcjonowania w zasadzie nie zostało opisane, a obecnie większość szpitali wciąż je posiada. Z drugiej strony to, jak działają rady nadzorcze, ma coraz większe znaczenie, gdyż w świetle zapisów ustawy o działalności leczniczej z 2011 r. nowe, samodzielne publiczne zakłady (SP ZOZ-y) nie będą tworzone, a te mające problemy finansowe (których nie rozwiążą podmioty je tworzące) będą musiały być zlikwidowane – na co jednostki samorządu terytorialnego zapewne nie będą chciały pozwolić – lub przekształcane w spółki prowadzące zakłady niepubliczne (NZOZ-y). Oznacza to, że liczba tych ostatnich będzie rosła, a wraz z nimi liczba rad nadzorczych. O tym, że przekształcane placówki powinny być wspierane przez rady, może świadczyć to, iż spora część takich szpitali nie radzi sobie (Najwyższa Izba Kontroli 2011), przez co wymaga wsparcia.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie funkcjonowania rad społecznych i nadzorczych działających przy szpitalach, ich problemów związanych z pełnioną rolą, ich wpływu na zarządzanie szpitalami, współpracy między placówkami a radami, a wreszcie kompetencji członków rad. Praca powstała w oparciu o analizę literatury oraz badania funkcjonowania rad, przeprowadzone przez zespoły pod kierunkiem autora.

Tabela 1. Liczba zarejestrowanych zakładów opieki zdrowotnej w kategorii lecznictwo stacjonarne i ogółem w podziale na publiczne i niepubliczne (stan na 13.02.2015)

Rodzaj zakładu	Ogółem	Publiczne	Niepubliczne
Leczenie stacjonarne	1 394	686	708
Razem	19 311	2 258	17 053

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony: <http://rpwdl.csioz.gov.pl/RZOZ/> (dostęp: 13.02.2015).

stwami podmiotów leczniczych”. Ponieważ jednak samo Ministerstwo Zdrowia we własnych publikacjach używa określenia „niepubliczny zakład opieki zdrowotnej”, a nie „przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego”, w niniejszym artykule stosowane jest to pierwsze określenie.

⁴ Oprócz szpitali lecznictwo stacjonarne obejmuje także sanatoria, hospicja i inne rodzaje jednostek.

⁵ Tzn. nie należą do Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych czy Ministerstwa Sprawiedliwości.

1. Rady społeczne

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej w pierwotnej wersji z 1991 r. wprowadzała rady jako ciała inicjujące i opiniodawcze podmiotu, który utworzył zakład, oraz organy doradcze kierowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Początkowo instytucje te nosiły nazwę rad nadzorczych, choć ich kompetencje były mocno ograniczone w stosunku do odpowiedników funkcjonujących przy spółkach prawa handlowego. Nowela tej ustawy w roku 1997 wprowadziła m.in. zmianę nazewnictwa – rady stały się „radami społecznymi”. Zniknął też istniejący wcześniej zapis mówiący o tym, że statut zakładu określa tryb rozstrzygania sporów pomiędzy kierownictwem a radą (wówczas „nadzorcą”),

z tym że ostateczne rozstrzygnięcie należało do organu, który utworzył zakład. Pokazuje to, że rola rady została jeszcze bardziej ograniczona, nie zakładano bowiem, iż takie spory mogą się w ogóle pojawić.

Zapisy dotyczące rad społecznych znajdujące się w przywołanej obecnie obowiązującej ustawie o działalności leczniczej nie uległy zmianie w stosunku do tych z ustawy o ZOZ-ach, którą zastąpiły. W myśl obowiązujących przepisów do zadań rad społecznych należy:

- 1) przedstawianie podmiotowi tworzącemu wniosków i opinii w sprawach:
 - a) zbycia aktywów trwałych oraz zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego,
 - b) związanych z przekształceniem lub likwidacją, rozszerzeniem lub ograniczeniem działalności,
 - c) przyznawania kierownikowi nagród,
 - d) rozwiązania stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej z kierownikiem,
- 2) przedstawianie kierownikowi wniosków i opinii w sprawach:
 - a) planu finansowego, w tym planu inwestycyjnego,
 - b) rocznego sprawozdania z planu finansowego, w tym planu inwestycyjnego,
 - c) kredytów bankowych lub dotacji,
 - d) podziału zysku,
 - e) zbycia aktywów trwałych oraz zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego,
 - f) regulaminu organizacyjnego,
- 3) dokonywanie okresowych analiz skarg i wniosków wnoszonych przez pacjentów, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu,
- 4) opiniowanie wniosków w sprawie czasowego zaprzestania działalności leczniczej,
- 5) wykonywanie innych zadań określonych w ustawie i statucie.

Zadania rady społecznej są więc mocno ograniczone, co sprawia, że można zakwestionować możliwość wsparcia przez nią procesu zarządzania jednostką i sprawowania faktycznego nadzoru, który obejmowałby opisane w literaturze funkcje (kontrolną, kadrową, motywacyjną, opiniodawczą i decyzyjną) (Bogacz-Miętka 2011, s. 56).

Wspomniane powyżej akty prawne nie regulują kwestii kompetencji, którymi mieliby się legitymować członkowie rad społecznych. Wymieniają jedynie instytucje, które delegują swoich przedstawicieli do zasiadania w radzie. Instytucje te są różne w zależności od podmiotu tworzącego zakład i obejmują przedstawicieli administracji państwowej, samorządu terytorialnego, stowarzyszeń profesjonalnych. Ów brak kryteriów kompetencji i polityczny charakter tych ciał, wybieranych przez upolitycznione instytucje (najczęściej samorządy), sprawia, że w skład rad społecznych wchodzi osoby, które nie są w stanie wspierać procesu zarządzania jednostką (Kautsch 2010, s. 84).

Dostępna literatura dotycząca rad społecznych jest bardzo uboga, a źródła nie zawsze mają charakter *stricte* naukowy. Jednak te nieliczne głosy mówiące o ich funkcjonowaniu są głosami krytycznymi. Zarzuty dotyczą tego, że rada nie uczestniczy aktywnie w zarządzaniu, wydłuża proces podejmowania decyzji, rozpraszając odpowiedzialność za jednostkę, i zajmuje się zbyt szerokim i niespójnym zakresem spraw – od ekonomicznych po kadrowe i medyczne (Dercz, Rek 2007, s. 315). Za niepotrzebne uznają rady sami przedstawiciele podmiotów tworzących (Stec-Fus 2006). Podobny jest ton innych wypowiedzi (Głuch 2006; Kautsch 2008; Staszewski, Kautsch, Woderska 2012). Głosy mówiące o niskiej przydatności rad, w tym kwestionowanie ich opinii, można znaleźć w wykładniach przepisów przedstawionych przez Ministerstwo Zdrowia (2008), popartych wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z 11.02.2000, I SA 1603/99, LEX nr 53750), czy też organy założycielskie („Skarga bezzasadna” 2004). Powyższe uwagi każą postawić pytanie o celowość istnienia organu, którego rola opiniotwórcza i doradcza nie ma istotnego znaczenia ani dla podmiotu tworzącego zakład (który *notabene* ją powołuje), ani dla samego zakładu, przy którym działa.

2. Rady nadzorcze

O ile rady społeczne funkcjonują przy szpitalach od dawna, o tyle rady nadzorcze zaczęły być powoływane dopiero na początku XXI w., wraz z ze wspomnianymi (początkowo powo-

nymi) przekształceniami w ochronie zdrowia. Rady nadzorcze przy szpitalach są stosunkowo nowym zjawiskiem, z drugiej strony są tworem, który funkcjonuje od dawna w innych sektorach.

Rady nadzorcze działają w oparciu o Kodeks spółek handlowych⁶. Dokument ten nadaje im znacząco większe uprawnienia i zadania od przysługujących radom społecznym. Zgodnie z przywołanym aktem prawnym **rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności**, a umowa spółki może jeszcze rozszerzyć te uprawnienia. Podobnie jak w przypadku rad społecznych, nie ma sprecyzowanych wymogów formalnych stawianych kandydatom na członków rady nadzorczej. Mimo niefortunnej nazwy (niepubliczny zakład opieki zdrowotnej) przekształcone szpitale pozostają (w większości przypadków) własnością jednostek publicznych. Te ostatnie stawiają kandydatom na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem⁷, odpowiednie wymogi. Są one stosunkowo precyzyjnie opisane, a ich spełnienie musi być potwierdzone państwowym egzaminem. Z egzaminu zwolnione są osoby posiadające stopień naukowy doktora nauk prawnych lub nauk ekonomicznych albo wpisane na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych⁸.

Prócz sprawdzenia kompetencji przy wyborze członków rad nadzorczych konieczna jest dbałość o to, by nie zaistniała możliwość konfliktu interesów oraz by osoby te nie były w bezpośredniej podległości w stosunku do zarządu spółki. Podobne zalecenia można znaleźć w *Dobrych praktykach spółek notowanych na GPW* (Giełda Papierów Wartościowych 2007). Ponadto dokument ten stwierdza, że członkowie rady powinni

być doświadczeni, mieć odpowiednią wiedzę i umiejętności, a także być dostępni na tyle, by móc się w pełni zaangażować w sprawy spółki.

Do różnic między członkami rad społecznych i nadzorczych można jeszcze zaliczyć ponoszenie przez tych drugich odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniem lub jego zaniechaniem oraz otrzymywanie wynagrodzenia za zasiadanie w radzie.

3. Metoda

Celem badań, w oparciu o które powstał niniejszy artykuł, była odpowiedź na pytania: czy rada społeczna/nadzorcza spełnia swoją funkcję (nadzoru i kontroli)? czy zarząd szpitala odnosi korzyści z posiadania wspomnianych organów oraz jak one funkcjonują?

Badania zostało przeprowadzone na grupie 50 SP ZOZ-ów i 39 NZOZ-ów w okresie III kwartał 2011–II kwartał 2012 r.

Dobór do grup został nastąpił w oparciu o następujące kryteria:

1) SP ZOZ-y – do udziału w badaniu zaproszono dyrektorów tych szpitali, które w okresie pięciu lat poprzedzających badanie uzyskały wysokie pozycje w rankingu „Rzeczpospolitej” *Bezpieczny Szpital*. Chciano bowiem uzyskać opinie ekspertów, a za takich można uznać osoby kierujące placówkami, które mogą się poszczycić wysokimi miejscami w przywoływanym rankingu regularnie, w dłuższym okresie⁹.

2) NZOZ-y – w związku z tym, że szpitale niepubliczne (nawet te, których organem właścicielskim jest jednostka samorządu terytorialnego) są mniejsze niż ich publiczne odpowiedniki, zdecydowano się zaprosić do udziału w badaniu tylko placówki, które miały co najmniej dwa oddziały lub 50 łóżek. W tym celu dokonano

⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2000, nr 94, poz. 1037).

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. 2004, nr 198, poz. 2038).

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. 2006, nr 61 poz. 432).

⁹ W związku z metodologią przyjętą do badania SP ZOZ-ów w badaniu wzięły udział osoby kierujące szpitalami, w których nie występowały większe problemy. Wysokie miejsce w rankingu mogły zdobyć jednostki dobrze zorganizowane, stabilne pod względem finansowym i świadczące usługi o wysokiej jakości. Można więc przyjąć, że w badaniu nie odpowiadano na pytanie: „jak działa rada społeczna?”, ale na pytanie: „jak działa rada społeczna przy zakładzie znajdującym się w dobrej sytuacji?”. Należy to uwzględnić przy interpretacji wyników badania.

analizy danych z internetowej bazy Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (RPWDL 2011). W rezultacie znaleziono 86 jednostek spełniających powyższe warunki. Choć początkowo chciano przeanalizować funkcjonowanie rad nadzorczych bez względu na organ właścicielski, uzyskano dane wyłącznie od tych szpitali, których właścicielami są jednostki samorządu terytorialnego. We wzmiankowanej bazie znaleziono 44 jednostki spełniające te kryteria, a odpowiedzi uzyskano od 39 z nich.

Charakterystyka grup szpitali biorących udział w badaniu – w podziale na SP ZOZ-y i NZOZ-y – została przedstawiona w tabelach 2 i 3 poniżej.

Organami założycielskimi/właścicielskimi wszystkich szpitali były jednostki publiczne, a w przypadku NZOZ-ów – wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego. Strukturę badanej populacji w podziale na podmioty tworzące przedstawiono w tabeli 2.

Szpitala publiczne biorące udział w badaniu były istotnie większe od przeciętnej. Takie jednostki (wojewódzkie, nie powiatowe) są np. mniej zadłużone niż te mniejsze (Sobczak, Czechowska, Dmowski 2009), co ma przełożenie na ich obecność na wysokich miejscach w rankingu. Rozkład szpitali w zależności od liczby łóżek pokazano w tabeli 3.

Kwestionariusz ankiety

Badanie zostało przeprowadzone za pomocą ankiety umieszczonej w internecie, zawierającej pytania zamknięte¹⁰. Została ona skierowana do dyrektorów/prezesów zarządów szpitali. Zadaniem respondentów była ocena funkcjonowania rad kierowanych przez nich zakładów. Do wskazanej grupy zwrócono się drogą mailową z prośbą o wypełnienie ankiety. Następnie przeprowadzono rozmowy telefoniczne, które miały zachęcić do wzięcia udziału w badaniu.

4. Wyniki badania

Wyniki badania przedstawiono w kolejnych tabelach, pokazujących odpowiedzi na pytania znajdujące się w ankiecie, i omówiono poniżej. Wyniki odnoszą się do opinii zarządzających jednostkami na temat rad; osoby kierujące SP ZOZ-ami oceniały rady społeczne (RS), a te, które kierowały NZOZ-ami – rady nadzorcze (RN)¹¹.

W opinii ankietowanych RN są bardziej przydatne niż RS – zarówno dla podmiotu tworzącego, jak i samej placówki. W przypadku RS odsetek odpowiedzi, według których rola opiniotwórcza rady dla podmiotu tworzącego jest duża lub

Tabela 2. Rozkład szpitali biorących udział w badaniu w zależności od podmiotu tworzącego

Podmiot tworzący	SP ZOZ		NZOZ	
	nominalnie	procentowo	nominalnie	procentowo
Województwo	14	28	3	8
Powiat	19	38	26	67
Miasto	4	8	10	26
Uczelnia medyczna	4	8	0	0
Minister lub centralny organ administracji rządowej	5	10	0	0
Brak odpowiedzi	4	8	0	0

Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ Ze względu na ograniczoność miejsca w niniejszym artykule nie przedstawiono całej ankiety. Dane z metryk pokazano w tabelach 2 i 3, natomiast odpowiedzi na wspomniane pytania zamknięte przedstawiono w tabelach poniżej (4–12) przy omawianiu wyników badania.

¹¹ W związku z zaokrągleniem wartości do pełnych procentów część wyników dla rad nadzorczych sumuje się do 101%.

bardzo duża, wyniósł 46% – przy 56% takich odpowiedzi dla RN. Natomiast w przypadku samej placówki odsetek ten wyniósł odpowiednio 30 i 67%. Głosów mówiących, że rola ta jest mała lub żadna, było odpowiednio 28 i 11% dla podmiotów tworzących oraz 44 i 5% dla samych placówek. Innymi słowy zdecydowanie więcej osób uważa, że RS są organem nieprzydatnym dla placówki, a RN – wręcz przeciwnie. Rozkład odpowiedzi na to pytanie przedstawiono w tabeli 4.

Opinie RN są znacząco bardziej istotne niż RS w odniesieniu do wszystkich obszarów, których dotyczyła ankieta. Nawet przy działaniach projąkościowych w szpitalu (w którym opinia rad w obu przypadkach była oceniona bardzo nisko) większe znaczenie mają opinie rady nadzorczej (tabela 5). Różnica ta jest szczególnie dobrze widoczna przy pytaniach nt. planowania strategicznego i planowania nowych obszarów działalności medycznej. Odpowiednio 30 i 38%

Tabela 3. Rozkład szpitali biorących udział w badaniu w zależności od liczby łóżek

Liczba łóżek	SP ZOZ		NZOZ	
	nominalnie	procentowo	nominalnie	procentowo
Do 200	7	14	33	85
> 200	37	74	6	15
Brak danych	6	12	0	0

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4. Rola opiniotwórcza rad dla podmiotu tworzącego oraz zarządu szpitala (%)

Rola opiniotwórcza rady	Bardzo duża		Duża		Przeciętna		Mała		Żadna	
	RS	RN	RS	RN	RS	RN	RS	RN	RS	RN
Dla podmiotu tworzącego	14	15	32	41	26	33	20	8	8	3
Dla zarządu szpitala	12	26	18	41	26	28	30	5	14	0

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Zakres, w jakim opinie rady są przydatne w zarządzaniu szpitalem (%)

Obszar:	Bardzo duży		Duży		Przeciętny		Mały		Żaden	
	RS	RN	RS	RN	RS	RN	RS	RN	RS	RN
Planowanie strategiczne	6	31	20	41	18	21	26	8	30	0
Planowanie nowych obszarów działalności medycznej	6	10	14	51	14	26	28	13	38	0
Nadzór ekonomiczny nad działalnością szpitala	10	49	16	26	30	18	32	8	12	0
Nadzór organizacyjny nad działalnością szpitala	8	15	16	54	24	21	28	5	24	5
Działania projąkościowe w szpitalu	4	5	18	23	20	36	28	26	30	10

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Wpływ rady na zarządzanie szpitalem (%)

	Rada społeczna (SP ZOZ)	Rada nadzorcza (NZOZ)
Realny, pozytywny	58	82
Realny, negatywny	19	3
Brak realnego wpływu	23	15

Źródło: opracowanie własne.

respondentów odpowiedziało, że zakres opinii RS jest w tych kwestiach żaden. Taka opinia nie jest podzielana przez prezesów zarządów szpitali będących spółkami (0%).

W świetle odpowiedzi na omówione pytania nie dziwi, że zdaniem respondentów znacznie większy wpływ na zarządzanie szpitalem mają RN i jest to zdecydowanie wpływ pozytywny. Odpowiedzi mówiące o realnym negatywnym wpływie w przypadku RN prawie nie występują.

Tabela 7. Opinia zarządzających na temat funkcjonowania rad¹² (%)

	Nie zgadzam się		Nie mam zdania		Zgadzam się	
	RS	RN	RS	RN	RS	RN
Rada spełnia swoją rolę*	54	18	8	13	38	69
Rada wydłuża procedury podejmowania decyzji	30	48	4	26	66	26
Rada może utrudniać proces zarządzania zakładem**	34	57	6	18	60	26
Członkowie rady posiadają odpowiednie kwalifikacje, pozwalające im pełnić swoją funkcję	54	34	14	21	32	46

* Oryginalne stwierdzenia brzmiały: „Rada społeczna spełnia zamierzoną przez ustawodawcę rolę społecznej kontroli udzielenia świadczeń zdrowotnych” (SP ZOZ) / „Rada spełnia rolę faktycznego nadzoru nad działalnością spółki we wszystkich jej dziedzinach” (NZOZ). Ze względu na format tabeli, zdecydowano się przedstawić pytanie w skróconej wersji.

** Oryginalne stwierdzenia brzmiały: „Rada społeczna, poprzez brak prawnej odpowiedzialności jej członków za podejmowane decyzje, może utrudniać proces zarządzania zakładem opieki zdrowotnej” (SP ZOZ) / „Rada poprzez stały nadzór nad działalnością spółki może utrudniać proces zarządzania podmiotem medycznym” (NZOZ). Ze względu na format tabeli, zdecydowano się przedstawić pytanie w skróconej wersji.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Zakres uprawnień rad w stosunku do zarządu (%)

Obecny zakres uprawnień rady w stosunku do zarządu	Rada społeczna (SP ZOZ)	Rada nadzorcza (NZOZ)
Zbyt duży	34	15
Odpowiedni	54	67
Zbyt mały	12	18

Źródło: opracowanie własne.

Znacznie mniejszy (w porównaniu z RS) jest też odsetek odpowiedzi, zgodnie z którymi RN nie mają wpływu na zarządzanie szpitalem (tabela 6).

Opinie na temat roli rad oraz jej członków w zarządzaniu szpitalem były zróżnicowane. Mimo to można zauważyć pewne prawidłowości. Większość respondentów stwierdziła, że RN spełniają swoją rolę nadzoru. RS natomiast nie realizują funkcji założonej przez ustawodawcę, do tego wydłużają one proces podejmowania decyzji (podobnego zdania o RN było 26% respondentów). Zdaniem większości ankietowanych oceniających RS mogą one utrudniać zarządzanie zakładem. Większość respondentów oceniających RN nie zgadza się z tezą mówiącą o utrudnianiu przez nie zarządzania placówką. Połowa osób,

¹² Ze względu na format połączono odpowiedzi „całkowicie się zgadzam” i „zgadzam się” oraz „całkowicie się nie zgadzam” i „nie zgadzam się”.

Tabela 9. Możliwe zmiany w kompetencjach rad (%)

Odpowiedź	Rada społeczna (SP ZOZ)	Rada nadzorcza (NZOZ)*
Nie należy nic zmieniać w kształcie i uprawnieniach rady	14	62
Należy wzmocnić rolę rady	24	18
Należy zlikwidować rady	46	18
Należy powrócić do formuły działania rad społecznych	n.a.	3
Należy ograniczyć rolę rady	16	0

* Wynik nie sumuje się do 100%, co wynika z zaokrąglania podanych wartości.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 10. Wpływ prezesa zarządu na zakres działań rad (%)

Wpływ dyrektora/prezesa na zakres działań rady	Rada społeczna (SP ZOZ)	Rada nadzorcza (NZOZ)*
Bardzo duży	16	5
Duży	40	21
Przeciętny	18	41
Mały	12	26
Bardzo mały	14	8

* Wynik nie sumuje się do 100%, co wynika z zaokrąglania podanych wartości.

Źródło: opracowanie własne.

według których RS mają pozytywny wpływ na zarządzanie zakładem, stwierdza jednocześnie, że jej członkowie nie mają odpowiednich kompetencji. Najbardziej zbliżone wartości odsetek głosów (co nie znaczy, że równe) dotyczą oceny kompetencji członków rad, przy czym i w tym zestawieniu RN wypadają lepiej (tabela 7).

Ocena roli rad przekłada się na opinie ankietowanych na temat zakresu uprawnień tych ciał w stosunku do zarządu szpitala. I tak, $\frac{2}{3}$ ankietowanych uznało obecny zakres uprawnień RN za odpowiedni (54% odpowiedzi dla RS); 15% uznało go za zbyt duży (34% dla RS), a 18% za zbyt mały (12% dla RS). Przedstawia to tabela 8.

Opinie te korelują z kolei z odpowiedziami na temat ewentualnych zmian kształtu i upraw-

Tabela 11. Trudności związane z bieżącą działalnością rad (średnia ważona wyników)

Trudności	Rada społeczna (SP ZOZ)	Rada nadzorcza (NZOZ)
Niedostateczne przygotowanie członków rady do posiedzeń	1,6	3,03
Utrzymanie rady nadzorczej jest zbyt drogie w stosunku do jej wkładu w zarządzanie spółką	–	2,67
Problemy organizacyjne, np. zapewnienie quorum niezbędnego do podejmowania uchwał	1,98	2,46
Brak (chęci) pomocy w rozwiązywaniu kluczowych problemów szpitala	1,96	2,36
Reprezentowanie interesów politycznych poszczególnych członków rady	1,92	2,36
Brak istotnej inicjatywy opiniodawczej wśród członków rady	1,84	2,18
Średnia	1,86	2,51

Uwaga: 0 – czynnik nieistotny, 5 – istotny.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 12. Częstość posiedzeń rad w ciągu roku (%)

Rada społeczna (SP ZOZ)		Rada nadzorcza (NZOZ)	
1–2 posiedzenia	6	–	–
3–6 posiedzeń	74	3–4 posiedzeń	31
powyżej 6 posiedzeń	20	5–10 posiedzeń	64
–	–	powyżej 10 posiedzeń	5

Źródło: opracowanie własne.

nień rad. Ankietowani w wyraźnej większości uznają, że nie należy wprowadzać takich zmian w odniesieniu do RN (tylko 14% dla RS). Około ¼ ankietowanych chciałaby wzmocnienia RS (18% dla RN), prawie połowa natomiast chciałaby je zlikwidować (18% dla RN). Spośród badanych 16% uważa, że rola RS powinna być ograniczona (nie odnotowano żadnej takiej odpowiedzi w stosunku do RN). Natomiast 3% ankietowanych wypowiadających się na temat RN uważało, że należy powrócić do formuły RS. Szczegółowe odpowiedzi przedstawiono w tabeli 9. Dyrektorzy SP ZOZ-ów mają dużo większy wpływ na RS niż prezesi zarządów NZOZ-ów na RN, co ilustruje tabela 10.

Ankietowani nie uważają, by działanie rad stanowiło zasadniczy problem dla szpitali, aczkolwiek na nieco większe wątpliwości wskazano przy ocenie RN. Największymi problemami są: nieprzygotowanie członków do posiedzeń (w przypadku RS była to najrzadziej wskazywana kwestia) oraz konieczność utrzymania tego organu (problem ten nie występował w przypadku RS, ich członkowie nie są bowiem wynagradzani za zasiadanie w radach). Natomiast w przypadku RS za najistotniejsze uznano problemy organizacyjne oraz brak chęci pomocy w rozwiązywaniu kluczowych wyzwań szpitala (były to także kolejne problemy zgłaszane w przypadku RN). Szczegóły przedstawiono w tabeli 11.

W przypadku RS istnieje ustawowy obowiązek zwoływania posiedzeń co najmniej raz na kwartał, w przypadku RN jest mowa o co najmniej trzech spotkaniach w roku. Większość respondentów deklarowała, że RS spotykają się 3–6 razy w roku. W przypadku RN najwyższy odsetek odpowiedzi dotyczył przedziału 5–10 spotkań. Szczegółowe odpowiedzi przedstawiono w tabeli 12.

Żaden z respondentów nie wskazał na to, by w RN kierowanego przez niego szpitala zasiadały osoby zatrudnione w konkurencyjnych zakładach. Przypadki takie były natomiast stosunkowo częste w RS (38%), a spośród tych osób 63% powołał do rady organ założycielski.

5. Dyskusja

Warto odnotować, że przedstawione dane statystyczne dotyczące badanych jednostek potwierdzają, iż samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są większe niż niepubliczne.

Analizując opinie osób zarządzających na temat rad, należy brać pod uwagę fakt, że badano funkcjonowanie rad społecznych przy szpitalach, które nie miały większych problemów, szczególnie w kwestiach finansowych. W rankingu „Rzeczpospolitej” bowiem, który posłużył do wyboru SP ZOZ-ów do badania, kwestie te mają duże znaczenie. Szpitale, które zajmują w rankingu wysokie miejsca, to te, których sytuacja finansowa w dłuższym okresie przynajmniej nie jest zła. W tych przypadkach warunki działania rad społecznych były znacznie lepsze niż w przeciętnym szpitalu. Badane placówki nie potrzebowały bowiem istotnej pomocy ze strony rad, nie wywierały na nie presji, a same rady nie miały powodów, by zaognić sytuację. Wszystko to mogło wpływać na ocenę funkcjonowania rad przez dyrektora placówki. Można więc przyjąć, że ocena ta była wyższa, czy wręcz zdecydowanie wyższa, niż w przypadku przeciętnego szpitala.

Mimo komfortu sytuacji, w której działały oceniane rady społeczne, widać, że wyższe oceny uzyskiwały rady nadzorcze. Są one uznawane za organy mające realny pozytywny wpływ na za-

rządzenie szpitalem, a ich opinie mają znaczenie dla zarządu – przede wszystkim w kwestiach organizacyjnych i finansowych. Na taką pomoc nie wskazują natomiast dyrektorzy szpitali, przy których funkcjonują rady społeczne. Za najmniej przydatne uznano opinie rad w sprawach dotyczących działań projakościowych. Przy czym ponownie – przy stosunkowo niskiej ocenie obucia – opinie rad nadzorczych uznano za bardziej przydatne (28%) niż rad społecznych (22%). Wynik ten skłania do podniesienia dwóch kwestii. Po pierwsze świadczyłoby to, że rady nie wiążą zagadnień jakości z zagadnieniami finansowymi, mimo że koszty wynikające z niskiej jakości mają przełożenie na wyniki finansowe przedsiębiorstwa (Zymonik 2003). Po drugie wydawać by się mogło, że rada społeczna jako ciało z mandatem bardziej społecznym niż biznesowym będzie interesować się sprawami jakości. Warto też odnotować, że przydatność opinii rady społecznej w tej kwestii była niższa niż przywoływana wartość uśredniona dla wszystkich odpowiedzi (22% vs. 24%), co pokazuje, jak duży jest brak zainteresowania rady społecznej tematyką jakości usług.

Rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące przydatności rad ponownie pokazuje, że rada nadzorcza jest bardziej przydatna niż społeczna – tak dla podmiotu założycielskiego, jak i samej placówki. Bardzo mało respondentów poparło tezę o nieprzydatności rady nadzorczej dla szpitala, co stanowi kolejny argument za względnie niską przydatnością rad społecznych.

Istotne są także różnice w odpowiedziach na pytania dotyczące problemów w funkcjonowaniu rad. Na dużo większe problemy wskazywano w przypadku rad nadzorczych. Interpretując te wyniki, można przyjąć, że w związku z nikłym wpływem rad społecznych na działalność szpitali niewielkie są też oczekiwania wobec jej członków i pełnionej roli. W przypadku NZOZ-ów (w porównaniu z SP ZOZ-ami) groźba likwidacji jest dużo bardziej realna, jeżeli uzyskują one kiepskie wyniki finansowe. Można więc założyć, że w przypadku rad nadzorczych akceptacja błędów jest znacznie mniejsza. Dodatkowo ich członkowie mogą ponosić odpowiedzialność za wyniki zakładu. To wszystko powinno mobilizować radę nadzorczą (jak i zarząd spółki szpitalnej, któremu także grożą znacznie poważniejsze konsekwencje niż dyrektorom SP ZOZ-ów) do

większego zaangażowania w sprawy szpitala. Oczekiwania wobec jej członków rosną także w związku z tym, że pobierają oni wynagrodzenie. Być może właśnie te wyższe oczekiwania sprawiają, że prezesi spółek wskazują na istotniejsze problemy w funkcjonowaniu rad, z których za największy uznano nieprzygotowanie członków do posiedzeń. Odnotowując powyższe, należy powtórzyć, że mimo tej większej krytyki korzyści z posiadania rady nadzorczej, na które wskazują ankietowani, są znacznie wyższe niż te płynące z posiadania rady społecznej. Tym bardziej że – jak wspomniano – rada społeczna i tak nie pomaga w rozwiązywaniu kluczowych problemów organizacji.

Mimo wskazanych problemów dotyczących rad nadzorczych w opinii ankietowanych spełniają one swoją rolę w zarządzaniu szpitalem (czego nie można powiedzieć o radach społecznych). Nie wydłużają też procesu podejmowania decyzji, co ponownie jest zarzutem w stosunku do rad społecznych. Choć kwalifikacje członków rad nadzorczych nie są oceniane wysoko, to i tak znacznie wyżej niż członków rad społecznych. I jedni, i drudzy bywają zaś nieprzygotowani do posiedzeń. W opinii ankietowanych rada społeczna może utrudniać proces zarządzania zakładem, z czym nie zgadzają się ankietowani w przypadku rad nadzorczych. Taki rozkład głosów ponownie wskazuje na niską przydatność rad społecznych i niskie kompetencje jej członków. Co prawda niska ocena kompetencji może być pochodną przekonania zarządzających o tym, że ich własne kwalifikacje są wyższe (Jeżak 2010, s. 206–207). Przy tej okazji warto jednak odnotować, że nawet Ministerstwo Skarbu Państwa, przywołując wytyczne Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), wskazuje na konieczność stworzenie organu (rady) składającego się z kompetentnych osób, mogących dokonywać rzetelnych ocen, który pełniłby nadzór nad instytucją. Organ ten powinien składać się z osób zatrudnionych w sektorze prywatnym, by wzmocnić biznesowe nastawienie instytucji publicznych (Ministerstwo Skarbu Państwa 2005). Jednocześnie z pewnością istnieje niebezpieczeństwo powołania do rady nadzorczej osób bez odpowiedniego przygotowania, co ma związek z politycznym umocowaniem samorządu będącego właścicielem spółki (Pietrusińska, Pietrusiński 2011 s. 114).

Dyrektorzy SP ZOZ-ów mają duży lub bardzo duży wpływ na zakres działań rady, sytuacja ta nie ma miejsca w przypadku rad nadzorczych. Wydaje się, że wyjaśnieniem tego faktu jest umocowanie prawne rad społecznych i niskie kompetencje ich członków. Zapewne przekłada się to też na ocenę roli rad społecznych, która według 34% ankietowanych jest zbyt duża w stosunku do zarządu. Tylko 15% takich odpowiedzi odnotowano w przypadku rad nadzorczych. Rozwinięciem tych stwierdzeń są opinie na temat kompetencji rad: w odniesieniu do rad nadzorczych 80% ankietowanych nie chce w nich nic zmieniać lub wręcz je zwiększać. Natomiast niewielu respondentów wskazało na to, że nie należy nic zmieniać w kompetencjach rad społecznych, nieco więcej chce ich wzmocnienia, a najwięcej uważa, że należy je w ogóle zlikwidować.

Rady społeczne odbywają posiedzenia w zasadzie zgodnie z wytycznymi zawartymi w ustawie, częściej natomiast spotykają się rady nadzorcze (według zapisów ustawowych mogłyby ograniczyć liczbę posiedzeń do trzech rocznie). W przypadku tych drugich może to rodzić konsekwencje finansowe. Nie dziwi więc opinia prezesów spółek szpitalnych, którzy wskazywali, że koszt utrzymania rady nadzorczej był drugim największym problemem w funkcjonowaniu rad. Co prawda można stwierdzić, że przy kilkunasto- czy kilkudziesięciomilionowym budżecie nie jest to kwota duża (średnio wyniosła ona prawie 116 tys. zł rocznie), ale najwyraźniej odczuwalna przez respondentów.

Jak wspomniano, dobór członków rad nadzorczych powinien odbywać się w sposób, który wykluczyłby możliwość konfliktu interesów. W omawianym badaniu nie miał on miejsca w odniesieniu do NZOZ-ów, natomiast w radach 38% ankietowanych SP ZOZ-ów zasiadali członkowie konkurencyjnych placówek. Najbardziej dziwić może fakt, że w 63% przypadków osoby te zostały powołane do rady z nadania organu założycielskiego.

Reasumując powyższą dyskusję, można stwierdzić, że o ile istnienie rad nadzorczych faktycznie przynosi korzyści jednostce, o tyle rad społecznych – już nie. Co prawda inne są uwarunkowania prawne obu ciał, ale nie zmienia to faktu, że jedno z nich (w opinii prawie wszystkich, którzy mogli odpowiedzieć na to pytanie) są przydatne,

a drugie (w opinii tych, którzy działają w lepszych niż przeciętne warunkach) niezbyt przydatne. Ta różnica jest tym bardziej widoczna, że prezesi spółek kierujący NZOZ-ami (oceniający rady nadzorcze) najczęściej pracowali wcześniej jako dyrektorzy SP ZOZ-ów, mają więc doświadczenie pozwalające na porównanie funkcjonowania i przydatności obu analizowanych rad.

Podsumowanie i wnioski

Mając na uwadze przywoływaną krytykę, z jaką spotykają się rady społeczne, a co ważniejsze wyniki przedstawionych badań, należy zapytać o sens istnienia tych ciał. Po co utrzymywać organy, których wpływ na zarządzanie jest tak mocno ograniczony, z których opinią dyrektorzy nie muszą się liczyć, a której działania i tak sami inicjują? Rzeczywista władza nad szpitalem i możliwość udzielania mu wsparcia jest w rękach podmiotu tworzącego. Skoro w opinii dyrektorów ponadprzeciętnych szpitali działalność rady jest oceniana tak nisko, to jakie są opinie tych, których placówki mają problemy? Być może przy samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej powinny działać rady nadzorcze (na co wskazywała część ankietowanych, a co nie jest zgodne z obecnym stanem prawnym) lub też należałoby rozważyć likwidację rad i przekazanie ściślejszego nadzoru podmiotom tworzącym. Mogłoby to mieć pozytywny wpływ na funkcjonowanie zakładów. Obecnie muszą one przygotowywać się do posiedzeń rad społecznych, z których – jak pokazują wyniki badania – niewiele dla nich wynika. Gdyby czas niezbędny na te czynności był przeznaczony na tę samą aktywność, ale spotkanie odbywało się bezpośrednio z podmiotem tworzącym, korzyści mogłyby być duże. W każdym razie jest mało prawdopodobne, by były mniejsze.

Wyniki opisanego badania wskazują natomiast na fakt, że rady nadzorcze działające przy szpitalach sprawdzają się, mimo iż są powiązane ze światem biznesu. Chociaż ich funkcjonowanie nie jest idealne, przygotowanie członków nie zawsze odpowiednie, a kwestia jakości usług jest zaniedbywana, cieszą się one dobrą opinią prezesów zarządów. Wygląda więc na to, że przeszczerzenie rozwiązań komercyjnych na grunt

ochrony zdrowia – przynajmniej w odniesieniu do kwestii poruszonych w niniejszym artykule – przynosi pozytywne rezultaty.

Bibliografia

Bogacz-Miętka O. (2011). *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*. Warszawa: CeDeWu.

CSIOZ (2012). *Biuletyn Statystyczny Ministerstwa Zdrowia*. Warszawa: Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia.

Dercz M., Rek T. (2007). *Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Giełda Papierów Wartościowych (2007). *Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW*, dokument uchwalony w lipcu 2007 r., z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami dokonanymi w latach 2010 i 2011, Warszawa, <http://www.corp-gov.gpw.pl/publications.asp> [dostęp: 14.09.2012]

Głuch A. (2006). „Kwiatek do kozucha?”, *Polska Gazeta Krakowska*, 31 marca.

Jeżak J. (2010). *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Kautsch M. (2008). *Ani rady, ani społeczne*, <http://www.rynekzdrowia.pl/Rynek-Zdrowia/Ani-rady-ani-spoeczne,50795,2.html> [dostęp: 13.06.2012].

Kautsch M. (2010). „Specyfika zarządzania zakładem opieki zdrowotnej”, w: idem (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Ministerstwo Skarbu Państwa (2005). *Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwie publicznym*. Warszawa: Ministerstwo Skarbu Państwa.

Ministerstwo Zdrowia (2008). *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia na zapytanie*

poselskie nr 1181, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0B59BE6A> [dostęp: 15.02.2014].

Najwyższa Izba Kontroli (2011). *Informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych wybranych szpitali w latach 2006–2010*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3393,vp,4298.pdf> [dostęp: 25.04.2012].

Pietrusińska E., Pietrusiński R. (2011). „Publiczny i niepubliczny sektor opieki zdrowotnej w Polsce w ujęciu ekonomicznym – zasoby, efektywność, zarządzanie”, w: K. Ryc, A. Sobczak (red.), *Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna*, Warszawa: Wolters Kluwer.

RPWDL (2011). Strona internetowa Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą, <http://rpwdl.csioz.gov.pl/RZOZ/> [dostęp: 13.02.2015].

Sąd Najwyższy (2005). Uchwała z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 11/05, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/III%20CZP%2011-05.pdf> [dostęp 14.02.2014].

Skarga bezzasadna (2004). Strona internetowa Moja Ostrołęka, <http://www.archiwum.moja-ostroleka.pl/skarga-bezzasadna,1083919373,2.html> [dostęp: 15.02.2014].

Sobczak A., Czechowska D., Dmowski M. (2009). *Sytuacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej – analiza wskaźnikowa*. Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, <http://www.csioz.gov.pl/publikacja.php?id=1> [dostęp: 13.02.2014].

Staszewski R., Kautsch M., Woderska E. (2012). „Funkcjonowanie i znaczenie rad społecznych w zarządzaniu publicznymi szpitalami”, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, t. XIII, nr 5, s. 23–41.

Stec-Fus D. (2006). „Jaka rada na rady?”, *Dziennik Polski*, 6 kwietnia.

Zymonik Z. (2003). *Koszty jakości w zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.

Hospital managers' opinions on social supervisory boards and supervisory boards

The paper presents the results of research on the opinions of hospital managers concerning the operation and usefulness of social supervisory boards and supervisory boards. The results of the research suggest that supervisory boards are useful for hospitals and their owners. Social supervisory boards are more beneficial to the owners. The impact of supervisory boards on economic and management issues is particularly important. The boards themselves operate without significant problems. Respondents stress, however, that board members are not always prepared for meetings and do not always have appropriate qualifications. Hospital managers appreciate the contribution of supervisory boards much more than that of social supervisory boards.

Keywords: social supervisory boards, supervisory boards, hospital.

Wybór tekstów klasycznych

Oliver E. Williamson

Ekonomia kosztów transakcyjnych: naturalne etapy rozwoju

Wykład noblowski wygłoszony 8 grudnia 2009 r.

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Tekst klasyczny, który wybraliśmy do publikacji w niniejszym wydaniu kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”, to wykład Olivera Williamsona wygłoszony z okazji otrzymania przez niego Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych w 2009 r. (zwanej również Nagrodą Nobla w dziedzinie ekonomii). Współlaureatką była Elinor Ostrom (jedna z prac jej autorstwa została opublikowana w „Zarządzaniu Publicznym” w 2013 r.). Co ciekawe, choć obydwójce naukowcy otrzymali tę nagrodę za badania w dziedzinie szeroko pojętego rządzenia (*governance*), wnioski przez nich wyciągnięte znacznie różnią się od siebie, niekoniecznie pozostając w sprzeczności. Argumenty przytaczane przez Ostrom najczęściej przywołuje się na poparcie tezy o konieczności znajdowania rozwiązań problemów z wykorzystywaniem tzw. dóbr wspólnej puli (*commonpool resources*) oraz związanych z nimi kwestii limitowania dostępu do zasobów wspólnych (co, zdaniem zwolenników teorii racjonalnego wyboru, nieuchronnie prowadzi do tzw. tragedii wspólnego pastwiska) w drodze współpracy i deliberacji. Tymczasem Williamson w swoich analizach wskazuje, że gdy relacje rynkowe oparte na wolnej konkurencji nie odpowiadają pewnym rodzajom transakcji, lepiej zorganizować je w ramach jednej firmy, a nie powierzać (jeżeli to właściwe słowo w tym kontekście) rynkowi. W zamieszczonym poniżej wykładzie przedstawia szereg przyczyn takiego stanu rzeczy.

Oliver Eaton Williamson urodził się 27 września 1932 r. w Superior (stan Wisconsin) jako drugie dziecko Scotta i Lucille Williamsonów. Jego rodzice początkowo pracowali jako nauczyciele w szkołach średnich. Po wyjściu za mąż Lucille zrezygnowała z pracy zawodowej, co było powszechną praktyką w tamtej epoce, natomiast ojciec przyszłego noblisty porzucił szkołę i przeniósł się do rodzinnej firmy zajmującej się budową oraz sprzedażą nieruchomości. Superior to stolica hrabstwa Douglas w stanie Wisconsin, ale było i nadal pozostaje małym miasteczkiem, przepojonym duchem egalitaryzmu i demokracji (Williamson 1996). Według najnowszego spisu ludności z 2010 r. miejscowość ta liczy niewiele ponad 27 000 mieszkańców. „Ollie” uczęszczał do miejscowych szkół, a Central High School ukończył w 1950 r. Początkowo miał zamiar zostać prawnikiem, lecz ze względu na upodobanie do nauk ścisłych, szczególnie do matematyki, zaczął myśleć o studiach inżynierskich. Za namową matki zapisał się do Ripon College (Wisconsin), małej uczelni specjalizującej się w humanistyce i naukach ścisłych, realizującej w tamtym czasie wspólny program akademicki z Massachusetts Institute of Technology. Williamson ukończył studia w 1955 r. po dwóch latach spędzonych w Ripon College i trzech kolejnych na MIT, gdzie studiował inżynierię i zarządzanie. Po uzyskaniu dyplomu zarządzał projektami realizowanymi przez rząd USA. Jak pisze w swoich wspomnieniach (ibidem), dzięki temu uzyskał bardzo cenną wiedzę na temat tego, jak naprawdę działa (lub nie działa) biurokracja. Pięć lat później uzyskał tytuł MBA na Uniwersytecie Stanforda i przeniósł się do Carnegie Institute of Technology (obecnie Carnegie Mellon), gdzie w 1963 r., jako stypendysta Fundacji Forda, obronił doktorat z ekonomii. W tym czasie w Carnegie nauczało lub pobierało nauki wielu ekonomistów, którzy w przyszłości mieli zostać wyróżnieni Nagrodą Nobla (nauczyciele: Herbert Simon, Franco Modigliani, Merton Miller i Robert Lucas; studenci: Edward Prescott, Finn Kydland i sam Oliver Williamson). Charakterystyczne dla tej instytucji interdyscyplinarne programy nauczania pomogły ukształtować podejście badawcze zastosowane przez Williamsona w jego dociekaniach nad rządzeniem. Dziedzinę tę postrzegał przez pryzmat prawa, ekonomii oraz teorii organizacji, badając granice firm z punktu widzenia ekonomii kosztów transakcyjnych, a nie teorii cen, dzięki czemu opracował bardziej realistyczny, behawioralny model działania firmy i jej udziałowców. Jego praca nosiła tytuł *The Economics of Discretionary Behaviour: Managerial Objectives in a Theory of the Firm* [Ekonomika postępowania uznaniowego: cele działania kierownictw z punktu widzenia teorii przedsiębiorstwa] (opublikowana w formie książkowej w 1964 r.).

Był to pierwszy krok na drodze, która wcale nie skończyła się z chwilą, gdy Williamson przeszedł na emeryturę w 2004 r. W swoim wykładzie noblowskim opisuje on kilka etapów podejmowanych przez siebie badań, wpływ Johna Commonsa, jednego z czołowych teoretyków starej amerykańskiej szkoły instytucjonalistycznej, laureata Nagrody Nobla Ronalda Coase'a (1937, 1960), ekonomisty i pioniera teorii kosztów transakcyjnych, a także Kennetha Arrowa, Chestera Barnarda i Herberta Simona oraz praktyczne doświadczenie zdobyte dzięki pracy na stanowisku specjalnego asystenta ds. gospodarczych Naczelnika Wydziału Antymonopolowego w amerykańskim Departamencie Sprawiedliwości, co wzmogło jego zainteresowanie ekonomią, prawem oraz ich interakcjami w ramach pojedynczej organizacji. Motyw przewodni jego badań stanowiła kwestia zasięgu działania lub granic przedsiębiorstwa. Problem ten można wyrazić w kategoriach kryteriów, w odniesieniu do których przedsiębiorstwa (a co za tym idzie także inne organizacje) podejmują decyzje typu „kup lub zrób” – czyli zawierają kontrakty na zakup środków produkcji na wolnym rynku poprzez outsourcing, a przynajmniej uzyskują je dzięki lepiej lub gorzej sporządzanym umowom, lub produkują je bądź zamawiają w ramach organizacji sterowanej hierarchicznie, a nie za pośrednictwem rynku (dobry przegląd literatury przedmiotu proponują Lafontaine, Slade 2007; Simester, Knez 2002; Whinston 2003). Podejście to doprowadziło do identyfikacji dwóch głównych rodzajów koordynacji działań przedsiębiorstw – hierarchii i rynku. W późniejszych pracach Williamson i inni analizowali cechy charakterystyczne obydwu modeli oraz pośrednich form hybrydowych. Badania te miały niebagatelne konsekwencje praktyczne, prawne i normatywne, ponieważ dostarczały przekonujących narzędzi do oceny, czy konkretny przypadek integracji pionowej można zaliczyć do praktyk antykonkurencyjnych czy też w rzeczywistości przyczynia się on do zwiększenia efektywności działania firmy, przynosząc korzyści ostatecznym konsumentom produkowanych przez nią dóbr lub usług. Narzędzia te stały się kluczowymi kryteriami nowego prawno-ekonomicznego podejścia do ustawodawstwa antymonopolowego w USA. Do najważniejszych zagadnień porwacających w pracach Williamsona – trzeba tu zaznaczyć, że część z nich przejął od wcześniejszych lub współczesnych sobie teoretyków i osadził w odmiennym kontekście, a inne sam wprowadził do obiegu – zaliczają się koszty transakcyjne, ograniczona racjonalność, intensywność bodźców motywacyjnych, administracja nakazowo-kontrolna, system prawa kontraktów, podejmowanie wiarygodnych zobowiązań (prowadzących do wzrostu wzajemnego zaufania między umawiającymi się stronami) oraz wpływ dostępu do informacji (w powiązaniu z asymetrią informacji i kosztami pozyskiwania informacji dla stron znajdujących się w niekorzystnej sytuacji).

Williamson przyznaje, że swoje spostrzeżenia i pomysły zawdzięcza w dużej mierze przygotowaniu interdyscyplinarnemu oraz ukończonym studiom inżynierskim. Pisze: „Mojemu inżynierskiemu wykształceniu zawdzięczam otwarte podejście do kosztów transakcyjnych, owo szczególne zainteresowanie precyzyjnym określeniem i śledzeniem konsekwencji organizacyjnych tych kosztów” (Williamson 1996). Zauważa on na przykład, że inżynierowie opracowują modele teoretyczne, w których nie uwzględniają siły tarcia, ale udana realizacja ich projektów w praktyce wymaga uwzględnienia tego parametru w postaci wszelkiego rodzaju oporów i turbulencji. W przeciwieństwie do Williamsona ekonomia neoklasyczna zakłada, iż tarcie nie istnieje (tzn. rynki działają doskonale, nie ma problemów z dostępem do informacji, nie ma kosztów transakcyjnych, nie istnieje także podlegający negocjacom konflikt interesów uniemożliwiający uzyskanie rozwiązań optymalnych w sensie Pareto), traktuje więc firmy jako czarne skrzynki przekształcające czynniki produkcji w gotowe produkty w procesie uwarunkowanym jedynie ograniczeniami technologicznymi. Podejście noblisty opiera się zaś na poważnym potraktowaniu tych rodzajów tarcia oraz na włączeniu ich do analizy uwarunkowań, w których rynki, hierarchie i hybrydowe formy koordynacji działań odgrywają ważną rolę na strategicznym szczeblu funkcjonowania przedsiębiorstwa. Innymi słowy w przeciwieństwie do inżynierów zwolennicy ekonomii neoklasycznej są bardziej skłonni zakładać, że świat rzeczywisty działa analogicznie do ich abstrakcyjnych modeli formalnych (ibidem). Niebagatelny wpływ na prace Williamsona miał fakt, iż zatrudniono go do nauczania przedmiotu o nazwie organizacja przemysłowa, którego nigdy wcześniej nie studiował. Późniejsze losy naukowca stanowią więc znakomitą ilustrację tezy Thomasa Kuhna (1970): przełomowych odkryć dokonują młodzi naukowcy odgrywający początkowo marginalną rolę we własnych dyscyplinach. Właśnie dzięki temu – jak przyznaje Williamson – szczęśliwemu zbiegowi okoliczności był znacznie mniej skłonny do bezkrytycznego przyjmowania zdezaktualizowanych „obiegowych sądów” w tej subdyscyplinie, chętnie natomiast krytykował je w świetle wyników własnych badań. Zdecydowanie opowiadał się za wykorzystaniem dorobku zarówno ekonomii, jak i teorii organizacji do analizy funkcjonowania organizacji przemysłowych, pragnąc wykazać, że organizacje i instytucje mają znaczenie, dlatego nie można ich traktować jako czarne skrzynki. Tezy te zawarł we wcześniejszym, bardzo wpływowym artykule poświęconym kosztom transakcyjnym i integracji pionowej (Williamson 1971).

Williamson w następujący sposób charakteryzuje różnice między podejściem zaproponowanym przez siebie i perspektywą tradycyjną: 1) ortodoksyjna perspektywa wyboru została zastąpiona perspektywą kontraktów/koordynacji działań (co wymaga bardziej szczegółowych analiz na poziomie mikro oraz postrzegania rynków i hierarchii jako alternatywnych sposobów realizacji umów); 2) miejsce założenia o hiperracjonalności zajęło domniemanie ograniczonej racjonalności (zgodnie z tą perspektywą badawczą wszystkie kontrakty złożone są niekompletne); 3) uproszczona wąska perspektywa działań podejmowanych wyłącznie dla własnej korzyści została rozszerzona o zachowania strategiczne, do których zalicza się zerwanie współpracy między firmami w przypadku wystąpienia zaburzeń o po-

tencjalnie poważnych następstwach; 4) zamiast zerowych kosztów transakcyjnych wyekspozowano dodatnie koszty, zależne od atrybutów transakcji w odniesieniu do hierarchii i rynków; 5) za główny problem organizacji uznano adaptację – dostosowanie (autonomiczne lub koordynowane, odpowiadające z grubsza podziałowi na rynek i hierarchię) oraz 6) wiele spośród porównywalnych działań podejmowanych przez instytucje zależy od istnienia dwustronnych powiązań (od słabych do bardzo silnych, zależnie od tego, czy inwestycje w aktywa wspierające miały charakter ogólny czy wysoce specyficzny) w połączeniu z zaburzeniami, do których kompensacji konieczne były adaptacje.

W późniejszych pracach Williamson uzupełnił swoje dociekania stwierdzeniem, że podczas gdy wytwarzanie dóbr i usług w ramach jednej firmy pozwala zaoszczędzić na kosztach pertraktacji w porównaniu z outsourcingiem na warunkach rynkowych, to jednak stwarza ono ryzyko polegające na czerpaniu osobistych korzyści z przebiegu tego procesu przez menadżerów, działających tym samym na szkodę przedsiębiorstwa, jego akcjonariuszy oraz klientów (zob. Klein et al. 1978). Spostrzeżenie to dotyka bardzo istotnych kwestii projektowania instytucji i jednocześnie stanowi jedną z przyczyn, dla których książki noblisty tak powszechnie wykorzystuje się na kursach strategii biznesu w szkołach zarządzania.

W bardziej ogólnych zarysach nowe podejście Williamsona stanowi nowatorskie rozwiązanie tzw. triady Commonsa (od nazwiska przedstawiciela starego instytucjonalizmu amerykańskiego Johna R. Commons), czyli konfliktu, wzajemności i porządku postrzeganych jako konstytutywne cechy instytucji gospodarczych. Jego prace położyły podwaliny pod nową ekonomię instytucjonalną, eksponując ekonomikę organizacji i ekonomikę zarządzania (zob. Williamson 2000). Wyraziwszy w tych kategoriach stosunkowo prostą decyzję typu „kup lub zrób”, Williamson i jego zwolennicy przeszli do analizy bardziej złożonych przypadków i zjawisk, takich jak *joint ventures*, franszyzy oraz kontrakty relacyjne (Baker et al. 2002), efektywne rozwiązywanie konfliktów, koszty biurokracji jako sposób rządzenia, wybór między finansowaniem długiem a finansowaniem kapitałowym (np. Aghion, Bolton 1992; Hart 1995; Williamson 1988), ład korporacyjny (Williamson 1988), przesłanki przemawiające za prywatyzacją zakładów przemysłowych, umowy o pracę, egzekwowanie prawa antymonopolowego oraz wprowadzanie regulacji w tych dziedzinach. Kolejni badacze zastosowali koncepcje noblisty w innych dziedzinach niż ekonomia. Analizom poddali m.in. politykę publiczną, strategie korporacyjne, sieciowe formy organizacji oraz odmiany kapitalizmu. Dwa kluczowe teksty, w których Williamson zawarł wyniki swoich badań to *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* [Rynki i hierarchie. Analiza i implikacje dla działań antymonopolowych] (1975) oraz *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting* [Instytucje gospodarcze kapitalizmu. Firmy, rynki i kontrakty relacyjne] (1985; zob. też Alchian, Woodward 1988). Obydwie pozycje zalicza się do najczęściej cytowanych prac w dziedzinie nauk społecznych (szybka kwerenda przeprowadzona dla celów niniejszego wstępu wskazuje, że to prawda; częściej niż prace Williamsona cytuje się tylko *Discipline and punish* [Nadzorować i karać] Michaëla Foucaulta; dane za Google Scholar).

Jesienią 1963 r., po obronie doktoratu, Williamson otrzymał propozycję pracy na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Kalifornijskiego w Berkeley, gdzie – jak wspomniałem – miał wykładać przedmiot o nazwie organizacja przemysłowa. Dwa lata później naukowiec przeniósł się na Uniwersytet Pensylwanii. Chociaż początkowo został mianowany na stanowisko na Wydziale Ekonomii, wkrótce podjął także pracę na Wydziale Prawa oraz w Szkole Polityki Publicznej i Miejskiej. W 1983 r. przeniósł się do Yale, gdzie tak jak poprzednio piastował trzy stanowiska – został profesorem na Wydziale Ekonomii Prawa i Organizacji (im. Gordona B. Tweedy’ego), nauczając jednocześnie na wydziałach Organizacji i Zarządzania oraz Prawa i Ekonomii. Na Uniwersytecie Yale położył podwaliny pod nową specjalność: ekonomikę instytucji (na Wydziale Ekonomii), a także założył kwartalnik „*Journal of Law, Economics, and Organization*”. W 1988 r. Williamson powrócił do Berkeley, gdzie objął łącznie stanowiska na wydziałach Przedsiębiorczości, Ekonomii oraz Prawa. Wykładał na studiach podyplomowych, a od 1998 r. pracował równocześnie jako profesor Wydziału Ekonomii i Prawa im. Edgara F. Kaisera w Szkole Biznesu im. Waltera A. Haasa. Na emeryturę przeszedł w 2004 r. Podczas drugiego pobytu w Berkeley stworzył cieszące się światową renomą warsztaty naukowe dla doktorantów w dziedzinie analizy instytucjonalnej (teraz przemianowane na Williamson Seminar on Institutional Analysis).

Tekst publikowany w niniejszym wydaniu kwartalnika „Zarządzanie Publiczne” można potraktować jako wprowadzenie do dziedziny zwanej nową ekonomią instytucjonalną, ze szczególnym uwzględnieniem ekonomii kosztów transakcyjnych, sposobów rządzenia oraz rozwoju nowego paradygmatu interdyscyplinarnego, poczynawszy od jego początkowej nieformalnej fazy po skonsolidowany program badawczy wymagający dalszej formalizacji (stan na 2009 r.), empirycznej operacjonalizacji i rygorystycznej weryfikacji. Nie ma powodu, by nie zgodzić się z przedstawionym tu przez Williamsona opisem powstawania nowej dziedziny dociekań. W poniższym wystąpieniu noblista refleksyjnie i powściągliwie opisuje rolę odegraną przez siebie w tym procesie. W anglosaskim świecie dwuznacznych komplementów niekiedy stosuje się określenie „skromność jak najbardziej uzasadniona”, jednak w żaden sposób nie stosuje się ono do Williamsona. Badacz ten, dzięki pracom innych wybitnych naukowców (niektórych wymienia z nazwiska w tekście) oraz dzięki znakomitemu przygotowaniu interdyscyplinarnemu zdefiniował dziedzinę ładu korporacyjnego (*corporate governance*) oraz jej aspekty w kategoriach kosztów transakcyjnych, a następnie rozcią-

gnął implikacje swoich analiz na inne obszary – nauki, polityki i stanowienia norm prawnych – wykraczające daleko poza relacje wewnątrz i pomiędzy przedsiębiorstwami. Badania zapoczątkowane przez Williamsona wywarły również niebagatelny wpływ na prawodawstwo antymonopolowe. Zgodnie z zaproponowanym przez niego podejściem wszelkie interwencje administracji i władzy sądowniczej w tej dziedzinie winny się opierać na zdroworozsądkowej analizie efektywności oraz korzyści dla konsumentów postrzeganych jako końcowi użytkownicy produktów i usług.

Wpływ Williamsona wykracza bardzo daleko poza ekonomię teoretyczną, co dotyczy zwłaszcza badań w dziedzinie rządzenia. Oczywiście w tej sferze możliwe są również inne rozwiązania, co dokumentuje cała seria artykułów publikowanych w naszym kwartalniku. Wielu autorów tych tekstów bardzo niechętnie zgodziłoby się zaakceptować nawet łagodną wersję racjonalności wykorzystaną przez Williamsona do opisu zjawiska ograniczonej racjonalności, natomiast inni z pewnością postawiliby pytanie, czy dobrze zaprojektowane instytucje rzeczywiście wystarczą do zapewnienia sprawnej i efektywnej koordynacji w ramach rynków oraz/lub hierarchii. Ale ponieważ kwestie te nie mają bezpośredniego związku z miejscem prezentowanego wykładu w nurcie badań nad rządzeniem (ze względu na to, że stanowi on przegląd życiowych dokonań autora oraz rys historyczny stworzonej przez niego dziedziny badań przedstawiony podczas przyjęcia Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii), kończę ten wstęp spostrzeżeniem, że Oliver Williamson jako przedstawiciel nurtu badań interdyscyplinarnych zalicza się do grona najbardziej zasłużonych laureatów nagrody przyznawanej przez Królewską Szwedzką Akademię Nauk.

Bob Jessop (Lancaster University)
Przełożył Rafał Śmietana

Bibliografia

- Alchian A.A., Woodward S. (1988) „The firm is dead; long live the firm. A review of Oliver E. Williamson's *The Economic Institutions of Capitalism*”, *Journal of Economic Literature*, t. 26, nr 1, s. 65–79.
- Aghion P., Bolton, B. (1992). „An ‘incomplete contracts’ approach to financial contracting”, *Review of Economic Studies*, t. 59, nr 3, s. 473–494.
- Baker G., Gibbons R., Murphy K.J. (2002). „Relational contracts and the theory of the firm”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 117, nr 1, s. 39–84.
- Coase R.H. (1937). „The nature of the firm”, *Economica*, N.S., t. 4, nr 16, s. 386–405.
- Coase R.H. (1960). „The problem of social cost”, *Journal of Law and Economics*, t. 3, nr 1, s. 1–44.
- Foucault M. (1977). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. London: Penguin Books.
- Hart O. (1995). *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Oxford: Clarendon Press.
- Klein B., Crawford R.G., Alchian A.A. (1978). „Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process”, *Journal of Law and Economics*, t. 21, s. 297–326.
- Kuhn T.S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Lafontaine F., Slade M. (2007). „Vertical integration and firm boundaries: The evidence”, *Journal of Economic Literature*, t. 45, nr 3, s. 629–685.
- Ostrom E. (2012). „Instytucje i środowisko”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(20), s. 83–99.
- Simester D., Knez M. (2002). „Direct and indirect bargaining costs and the scope of the firm”, *Journal of Business*, t. 75, nr 2, s. 283–304.
- Whinston M.D. (2003). „On the transaction cost determinants of vertical integration”, *Journal of Law, Economics and Organization*, t. 19, nr 1, s. 1–23.
- Williamson O.E. (1964). *The Economics of Discretionary Behaviour: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Williamson O.E. (1971). „The vertical integration of production: market failure considerations”, *American Economic Review*, 61(2), 112–123.
- Williamson O.E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press.
- Williamson O.E. (red.) (1980). *Antitrust Law and Economics*. Houston, TX: Dame Publications.
- Williamson O.E. (1981). „The economics of organization: The transaction cost approach”, *American Journal of Sociology*, t. 87, nr 3, s. 548–577.
- Williamson O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.

Williamson O.E. (1988). „Corporate finance and corporate governance”, *Journal of Finance*, t. 43, nr 3, s. 567–591.

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

Williamson O.E. (2000). „The new institutional economics: Taking stock, looking ahead”, *Journal of Economic Literature*, t. 38, nr 3, s. 595–613.

Williamson O.E. (2002). „The theory of the firm as governance structure: From choice to contract”, *Journal of Economic Perspectives*, t. 16, nr 3, s. 171–195.

Williamson O.E., Winter S. (red.) (1991). *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development*. New York: Oxford University Press.

Oliver E. Williamson

Ekonomia kosztów transakcyjnych: naturalne etapy rozwoju¹

Wykład noblowski wygłoszony 8 grudnia 2009 r.

Program badawczy, w którym uczestniczę wraz innymi przedstawicielami świata nauki, bywa nazywany ekonomią zarządzania, ekonomią organizacji lub ekonomią kosztów transakcyjnych. W części pierwszej wyjaśniam, że rządzenie (*governance*) stanowi koncepcję nadrzędną, natomiast ekonomia kosztów transakcyjnych jest środkiem, za pomocą którego można zoperacjonalizować pojęcie organizacji. Do uczestnictwa w badaniach w tej dziedzinie zainspirowało mnie pytanie sformułowane po raz pierwszy przez Ronalda Coase'a w 1937 r.: jakie czynniki decydują o tym, kiedy firma produkuje dany towar lub usługę we własnym zakresie, a kiedy nabywa je od niezależnych jednostek funkcjonujących na rynku? W części drugiej nawiązuję do swojego artykułu zatytułowanego „The Vertical Integration of Production” [Pionowa integracja produkcji]. Od chwili jego publikacji w 1971 r. dokonałem w tym obszarze pewnych postępów i zachęciłem innych naukowców do badań, które w pewnej chwili zaczęto nazywać ekonomią kosztów transakcyjnych. Podstawy ekonomii kosztów transakcyjnych przedstawiam w rozdziale trzecim. Zagadki i wyzwania, które wymagały „doprowadzenia do końca logiki efektywnego rządzenia” przedstawiam krótko w części czwartej. Wystąpienie kończy się krótkimi wnioskami.

Słowa kluczowe: koszty transakcyjne, pionowa integracja produkcji, outsourcing, kontrakty, alokacja zasobów.

1. Ogólny zarys przedmiotu badań

Dla ekonomistów, jeżeli nie dla większości badaczy, zarządzanie i organizacja są ważne tylko wtedy, gdy można je poddać analizie. Moim zdaniem przypisanie koncepcji zarządzania treści operacyjnej pociąga za sobą konieczność badania organizacji gospodarczych przez pryzmat kontraktów, a nie neoklasycznego wyboru. Interdyscyplinarność

tego przedsięwzięcia, w którym połączono ekonomię i teorię organizacji (później dołączyły do nich pewne elementy nauk prawnych), a także uwzględnienie w analizie pomijanych do tej pory kosztów transakcyjnych umożliwiło opracowanie teorii organizacji gospodarczej zdolnej do formułowania sprawdzalnych przewidywań. Oczywistym punktem wyjścia do rozpoczęcia dociekań było zagadkowe zjawisko integracji pionowej.

Oliver E. Williamson – University of California, Berkeley, CA, USA

¹ Wczesną wersję niniejszego artykułu zaprezentowałem moim kolegom i studentom na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley oraz Stevenowi Tadelisowi. Mam poważne wątpliwości, czy zdecydowałbym się na realizację opisanego tu przedsięwzięcia, gdyby nie 1) moje przygotowanie interdyscyplinarne w Carnegie (gdzie teorie ekonomii i organizacji omawiano łącznie), 2) moje doświadczenie w charakterze specjalnego asystenta Naczelnika Wydziału Antymonopolowego Departamentu Sprawiedliwości USA (dzięki czemu w organach odpowiedzialnych za egzekwowanie ochrony konkurencji dostrzegłem potrzebę połączenia ekonomii i teorii organizacji) oraz 3) możliwość analizowania tych kwestii wraz z moimi studentami na Uniwersytecie Pensylwanii, gdy wznowiłem pracę akademicką. (Uczenie innych to jednocześnie uczenie samego siebie, zwłaszcza jeżeli studenci zainteresują się prezentowanym zagadnieniem).

1.1. Rządzenie

Podczas gdy podręcznikowe teorie mikroekonomiczne milczały na temat koncepcji dobrego rządzenia, John R. Commons, wiodący przedstawiciel nurtu ekonomii instytucjonalnej pierwszej połowy XX w., w następujący sposób sformułował problem, przed którym stoją organizacje gospodarcze: „Fundamentalna jednostka działalności (...) musi zawierać w sobie trzy zasady: konflikt, wzajemność i porządek. Jednostką tą jest transakcja” (Commons 1932, s. 4). Commons zaleca dalej, by „teorie ekonomii koncentrowały się na transakcjach i zasadach działania, na problemach organizacji oraz na (...) [sposobach] stabilizowania działalności organizacji” (idem 1950, s. 21).

Tę wizję ekonomii należy skonstruować z neoklasycznym paradygmatem alokacji zasobów w dwóch ważnych wymiarach. Po pierwsze podczas gdy Commons uznawał prymat organizacji i ciągłości stosunków kontraktowych, paradygmat alokacji zasobów zajmował się nimi jedynie sporadycznie, koncentrując się na cenach i poziomie produkcji, na podaży oraz popycie. Po drugie podejście do ekonomii oparte na teorii cen miało się stać „dominującym paradygmatem” w XX w. (Reder 1999, s. 43), a ekonomia instytucjonalna została sprowadzona głównie do historii myśli, ponieważ jej przedstawicielom nie udało się zaproponować pozytywnego programu badawczego, opartego na empirycznej weryfikacji stawianych prognoz (Stigler, za: Kitch 1983, s. 170). Niezależnie od liczby oddanych zwolenników ekonomii instytucjonalnej ten nurt badawczy utknął na mieliźnie.

Nie sugeruje to jednak, że ekonomii instytucjonalnej brakowało dobrych pomysłów. Rzeczywiście triada Commonsa – konflikt, wzajemność i porządek – zapowiada koncepcję rządzenia w sensie, w jakim używam jej w tej pracy: rządzenie jest środkiem, za pośrednictwem którego wprowadza się **porządek**, a tym samym łagodzi **konflikty** i realizuje **wzajemne korzyści**. Co ważniejsze, podstawową jednostką analizy w tym podejściu staje się transakcja.

Następnie James Buchanan wprowadził rozróżnienie między podejściami do organizacji gospodarczych z perspektyw – odpowiednio – wyboru oraz kontraktów, stwierdzając, że ekonomia jako dyscyplina „popełniła błąd”, gdy fascynowała się teorią wyboru i powiązaną z nią aparaturą służącą do optymalizacji (Buchanan 1975, s. 225). Jeżeli „wzajemność korzyści płynących z dobrowolnej wymiany stanowi (...) najbardziej fundamentalną ze wszystkich perspektyw w ekonomii” (idem 2001, s. 29), to perspektywę analityczną opartą na kontraktach należy uznać za zdecydowanie zbyt rzadko przyjmowaną.

W ciągu ostatnich 35 lat obserwujemy rosnące zainteresowanie wykorzystaniem perspektywy kontraktowej, obejmującej zarówno teorię eksponujące środki motywacyjne stosowane *ex ante* (teoria agencji/planowania mechanizmów, teoria zespołów, teoria praw majątkowych) oraz te oparte na analizowaniu *ex post* prawidłowości rządzących stosunkami kontraktowymi. Ekonomia kosz-

tów transakcyjnych to konstrukcja bazująca na podejściu *ex post* do rządzenia, ze szczególnym naciskiem na transakcje, w przebiegu których ciągłość (lub jej przerwanie) w relacji wymiany odgrywa kluczowe znaczenie. Szczególną uwagę na tego rodzaju transakcje zwracał Commons. Pod jakimi względami różnią się one od idealnej transakcji zwykłej wymiany na rynku (gdzie nie istnieje domniemanie tego rodzaju relacji ciągłości) – zarówno w wymiarze prawnym, jak i ekonomicznym? Jakie pociąga to za sobą konsekwencje w sferach rządzenia i zarządzania?

Odpowiedzi na te pytania wymagają przeformułowania problemu organizacji gospodarczej w kategoriach kontraktów poprzez: 1) zdefiniowanie kluczowych różnic między transakcjami; 2) opis zbiorów cech określających alternatywne sposoby rządzenia, do których zaliczają się rynki i hierarchie; 3) połączenie powyższych w ramach hipotezy efektywnego dostosowania (*efficient alignment hypothesis*); 4) dzięki tej ostatniej stworzono by przewidywania dające się weryfikować w badaniach empirycznych i 5) opracowywano by konsekwencje wyciągniętych wniosków dla polityk publicznych. Oczywiście przedstawione powyżej czynności wymagają uprzedniego zdefiniowania i szczegółowego opisu atrybutów aktorów ludzkich zawierających takie kontrakty.

1.2. Organizacja

Podczas gdy teoria neoklasyczna traktuje przedsiębiorstwo jako czarną skrzynkę służącą do przekształcania nakładów w produkty zgodnie z prawami technologii, jak zaobserwował Harold Demsetz, nie jest to konstrukcja ogólnego przeznaczenia. „Błędem byłoby utożsamianie przedsiębiorstwa z [neoklasycznej] teorii ekonomii z jego imiennikiem występującym w świecie rzeczywistym. Główna misja ekonomii neoklasycznej polega na podejmowaniu prób zrozumienia mechanizmu koordynacji wykorzystania zasobów za pomocą cen, a nie wewnętrznego funkcjonowania realnie istniejących przedsiębiorstw” (Demsetz 1983, s. 377).

Chociaż Demsetz nie wysunął propozycji połączenia sił przez ekonomię i teorię organizacji w celu lepszego zrozumienia organizacji przedsiębiorstw oraz organizacji rynkowych

działających w świecie rzeczywistym, dostrzegłem w tym potrzebę chwili i sposobność badawczą w dużej mierze dzięki studiom doktoranckim (1960–1963), odbytym w Szkole Podyplomowej Administracji Przemysłowej Uniwersytetu Carnegie Mellon. Realizowany na tej uczelni niezwykle, interdyscyplinarny program w dziedzinie nauk społecznych zakładał, że teoria organizacji i ekonomia jako dziedziny dociekań powinny się wzajemnie uzupełniać². Herbert Simon, James March i Richard Cyert odegrali szczególnie ważną rolę w formułowaniu jego założeń³. Kwestie ograniczonej racjonalności, określanie celów działania⁴, prawidłowości czasowych (gdy organizacja zaczyna żyć własnym życiem), kluczowe znaczenie adaptacji, uzależnienie funkcjonowania od rutynowych procedur oraz – bardziej ogólnie – „architektura złożoności” stanowiły problemy i pojęcia podstawowe, które miały się okazać istotne dla zrozumienia niekompletnych (niepełnych) kontraktów i złożoności charakteryzującej funkcjonowanie organizacji. Gdyby prawidłowości rządzące stosunkami kontraktowymi stały się przedmiotem dociekań w Carnegie, niewątpliwie badano by je zgodnie z podejściem interdyscyplinarnym.

² Jacques Dreze stwierdził: „Od czasu [mojego pobytu w Carnegie] nie przeżyłem tak ogromnej stymulacji intelektualnej” (Dreze 1995, s. 123). Wraz z wieloma innymi podpisuję się pod jego słowami. Do grona laureatów Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii spośród nielicznej grupy wykładowców i studentów Carnegie zaliczają się Herbert Simon, Franco Modigliani, Merton Miller, Robert Lucas, Edward Prescott i Finn Kydland.

³ Do klasycznych pozycji łączących ekonomię i teorię organizacji napisanych przez wykładowców Carnegie zaliczają się *Models of Man* [Modele człowieka] (Simon 1957b), *Organizations* [Teoria organizacji] (March, Simon 1958) oraz *Behavioral Theory of the Firm* [Behawioralna teoria funkcjonowania firmy] (Cyert, March 1963).

⁴ Jednym ze sposobów wprowadzenia do rozważań aspektów powiązanych z organizacją jest zmiana celów działania przedsiębiorstwa poprzez zastąpienie neoklasycznego założenia o maksymalizacji zysków różnymi postaciami „uznaniowości decyzji menadżerów” – takimi jak maksymalizacja sprzedaży (Baumol 1959), maksymalizacja wzrostu (Marris 1964) lub preferencje wydatków (tzn. szczególna satysfakcja odczuwana przez menadżerów z powodu ponoszenia pewnych rodzajów wydatków) (Williamson 1964). Te wysiłki na rzecz wprowadzenia „realizmu motywacji” zaowocowały kilkoma prognozami i zainspirowały nieliczne badania empiryczne.

1.3. Koszty transakcyjne

Ronald Coase w swoim klasycznym już artykule „The nature of the firm” [Natura przedsiębiorstwa] (1937) jako pierwszy naukowiec wprowadził pojęcie kosztów transakcyjnych do badań nad przedsiębiorstwami i organizacjami rynkowymi. Młody Coase (miał wtedy 27 lat) odkrył poważną lukę w powszechnie przyjętej, podręcznikowej teorii przedsiębiorstwa i organizacji rynkowych. Postrzegając przedsiębiorstwo i rynek jako „alternatywne metody koordynowania produkcji” (ibidem, s. 388) i zaobserwował, że decyzji o zastosowaniu jednej lub drugiej metody nie powinno się traktować jako czegoś narzuconego z góry (jak powszechnie zakładano), lecz powinno się do niej dochodzić. W związku z powyższym Coase zalecał ekonomistom, by:

(...) wypełnili to, co wydaje się luką w [standardowej] teorii ekonomicznej między założeniem (przyjmowanym dla pewnych celów), że alokacji zasobów dokonuje się za pomocą mechanizmu cenowego, oraz założeniem (przyjmowanym dla innych celów), że alokacja ta zależy od przedsiębiorcy-koordynatora. Musimy wyjaśnić, na jakiej podstawie dokonuje się wyboru między tymi alternatywami w praktyce (ibidem, s. 389).

Brakującą koncepcją okazały się koszty transakcyjne.

Początkowo praca Coase’a wzbudziła niewielki odzew (idem 1988, s. 23). Jeszcze przez 20 lat pokutowała przyjmowana milcząco, niekwestionowana teza o zerowych kosztach transakcyjnych. Dwa ważne artykuły opublikowane w 1960 r. zmieniły ten stan rzeczy. Po wykazaniu wszystkich logicznych następstw koncepcji zerowych kosztów transakcyjnych dostrzeżono nieprzewidziane konsekwencje tego powszechnego założenia.

Pierwszą praktyczną ilustrację możliwości nowego podejścia Coase zaprezentował w 1960 r. w swoim artykule zatytułowanym „The problem of social cost” [Problem kosztów społecznych]. Po przeformułowaniu problemu efektów zewnętrznych w kategoriach umów, analizując logiczne następstwa zerowych kosztów transakcyjnych, uzyskał zdumiewający wynik: „wniosek Pigou (oraz większości ekonomistów z tamtych czasów), jakoby do powstrzymania przedsiębiorców,

których działania wywierały szkodliwy wpływ na innych (często określane mianem negatywnych efektów zewnętrznych), konieczne były określone działania rządu (zazwyczaj nakładanie podatków), okazał się błędny (Coase 1992, s. 717)⁵. Dzieje się tak dlatego, że w przypadku zerowych kosztów strony transakcji będą bez ponoszenia strat negocjować aż do uzyskania efektywnego wyniku niezależnie od początkowej alokacji praw własności. W tym przypadku król rzeczywiście był nagi: efekty zewnętrzne i innego rodzaju tarcia znikają. Ze względu na niedorzeczność tej konkluzji prawdziwe przesłanie Coase'a brzmiało następująco: „badajmy świat dodatnich kosztów transakcyjnych” (ibidem, s. 717)⁶. Podobnie Kenneth Arrow w swoim artykule „The organization of economic activity: Issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation” [Organizacja działalności gospodarczej: kwestie istotne dla wyboru alokacji rynkowej lub nierynkowej] również ujawnił konieczność uwzględnienia dodatnich kosztów transakcyjnych zarówno w odniesieniu do zawodności rynku, jak i w związku z zawieraniem umów na rynkach półproduktów: „istnienie pionowej integracji może sugerować, że koszty działania konkurencyjnych rynków nie są zerowe, co zwykle zakłada się w naszych analizach teoretycznych” (Arrow 1969, s. 48).

Analiza logicznych następstw zerowych kosztów transakcyjnych ujawniła konieczność przyję-

⁵ Nawet szkoła chicagowska, której przedstawiciele mieli poważne zastrzeżenia co do wykorzystania przez Coase'a argumentów o efektach zewnętrznych, opierała się przed przyjęciem jego stwierdzenia, że efekty zewnętrzne zanikają w warunkach zerowych kosztów transakcyjnych. Spór Coase'a ze szkołą chicagowską omawia Edmund Kitch (1983, s. 220–221).

⁶ Nie wszyscy zgadzają się z tą tezą. Niektórzy ekonomiści uważają, że „twierdzenie Coase'a” – pierwsze 15 stron jego artykułu (Coase 1960) – sugeruje w rzeczywistości, iż bezkosztowe renegecje precyzyjnie opisują zawieranie umów w praktyce. Jednak kolejne 29 stron (ibidem) pokazuje, że hipoteza zerowych kosztów transakcyjnych jest nie tylko błędna, lecz także podważa nasze rozumienie złożonych zjawisk ekonomicznych. Jeżeli więc chcielibyśmy prawidłowo zrozumieć efekty zewnętrzne i inne zjawiska ze świata rzeczywistego, należałoby jednoznacznie przyjąć założenie o dodatnich kosztach transakcyjnych. Coase potwierdził, że taki miał zamiar, w swoim wykładzie noblowskim (idem 1992, s. 712).

cia założenia o istnieniu dodatnich kosztów, lecz pojawiły się tu trzy problemy. Po pierwsze po otwarciu czarnej skrzynki przedsiębiorstw i organizacji rynkowych oraz po zajrzeniu do środka okazała się ona puszką Pandory: dodatnie koszty transakcyjne dostrzegano wszędzie. Miało się to okazać przekleństwem, ponieważ zawsze można było przywołać takie koszty w jakiejś postaci po fakcie, w celu wyjaśnienia dowolnego zjawiska, w wyniku czego odwoływanie się do tego pojęcia zaczęło się cieszyć „zasłużoną złą sławą” (Fischer 1977, s. 322). Po drugie nie wystarczy wykazać, że niektóre rodzaje kosztów transakcyjnych są wysokie. O ile nie różnią się one między modelami (np. między rynkami i hierarchiami), fakt ten nie ma znaczenia przy porównywaniu kontraktów. I po trzecie koszty transakcyjne, które pomyślnie zaliczyły test porównawczy, należy osadzić w ramach pojęciowych. Dopiero w tych ramach można wyprowadzić przewidywania, a następnie poddawać je weryfikacji empirycznej. Należało więc skoncentrować się na kluczowych cechach intrygującej koncepcji dodatnich kosztów transakcyjnych i wypełnić je treścią operacyjną.

2. Pionowa integracja produkcji

Mianem triady Carnegie (Williamson 1996, s. 25) określa się: zdyscyplinowanie, interdyscyplinarność i aktywny umysł. Zdyscyplinowanie oznacza poważne traktowanie reprezentowanej przez siebie dyscypliny i pracę zgodną z obowiązującymi w niej zasadami. Interdyscyplinarność to odwoływanie się do pokrewnych nauk społecznych, oczywiście jeżeli badane zjawiska przekraczają granice dyscyplin. Posiadanie aktywnego umysłu polega na zadawaniu pytania „co tu się dzieje?”, a nie na zadowalaniu się stwierdzeniem „właśnie tak to działa”⁷. Triada Carnegie bardzo mi pomogła, gdy na pole swoich badań wybrałem organizacje przemysłowe, mimo że przed wejściem na rynek pracy nie miałem zajęć z tego przedmiotu podczas studiów w Carnegie (ani gdzie indziej).

W latach sześćdziesiątych XX w. Coase scharakteryzował wiodące podręczniki z dziedziny organizacji przemysłu jako przykład „stosowanej

⁷ Rozróżnienia te omawia np. Roy D'Andrade (1986).

teorii cen” (Coase 1972, s. 62). Zgadzam się z tym stwierdzeniem, ale z pewnym zastrzeżeniem: paradygmat struktura–działanie–wydajność również odegrał ważną rolę w podejściu szkoły harwardzkiej do tego zagadnienia. Organizacja rynków (zwłaszcza w odniesieniu do rozkładu liczby i wielkości firm oraz warunków wejścia na rynek) zajmowała poczesne miejsce w analizach, lecz organizacja przedsiębiorstw pozostawała w cieniu. Ponieważ wówczas przedsiębiorstwa postrzegano przeważnie jako funkcje produkcji służące do przekształcania nakładów w produkty zgodnie z prawami technologii, lekcja płynąca z organizacji przedsiębiorstw dla kształtowania polityki publicznej brzmiała następująco: niestandardowe i nieznane formy zawierania umów oraz organizacji są za bardzo problematyczne i przypuszczalnie antykonkurencyjne; nie dotyczyło to tylko praktyk zawierania umów (kontraktów) oraz struktur organizacyjnych mających podstawy fizyczne lub techniczne⁸.

W przeciwieństwie do tej jednostronnej interpretacji odchylen od normy, która charakteryzuje dominującą orientację organizacji przedsiębiorstw, perspektywa stosowana na Uniwersytecie Carnegie do analizy różnorodności kontraktów i organizacji mogła również posłużyć celom efektywnościowym. Ta różnica punktów widzenia stała się szczególnie wyraźna, gdy w latach 1966–1967 pracowałem jako specjalny asystent ds. gospodarczych naczelnika Wydziału Antymonopolowego Departamentu Sprawiedliwości USA, zwłaszcza gdy poproszono mnie o komentarz na temat wcześniejszego projektu regulacji związanych z tzw. sprawą Schwinna. Kwestia ta dotyczyła pionowych ograniczeń rynkowych. W analizie przedstawiono argument, że ograniczenia nakładane przez franszyzodawcę – producenta rowerów firmę Schwinn – na swoich (niewyłącznych) franczyzobiorców były antykonkurencyjne. Nie podzielałem tej opinii. Nie tylko nie byłem

przekonany, czy przedmiotowe ograniczenia rzeczywiście pociągały za sobą skutki antykonkurencyjne. Wręcz przeciwnie, uważałem, że ograniczenia te przyczyniały się do zachowania integralności systemu franszyzowego jako takiego (Williamson 1985, s. 183–189). Niestety główni architekci sprawy Schwinna postrzegali ją jako sposobność do zastosowania w praktyce „dominującego wtedy myślenia ekonomistów na temat ograniczania dystrybucji” (Posner 1977, s. 1). Tego rodzaju antykonkurencyjna interpretacja zwyciężyła przed amerykańskim Sądem Najwyższym⁹.

Ze względu na to, co uznałem za wybiórcze i błędne uzasadnienie w przypadku Schwinna i w innych¹⁰, po powrocie do pracy dydaktycznej na Uniwersytecie Pensylwanii postanowiłem ponownie przyrzeć się zagadnieniu pionowej integracji i pionowym ograniczeniom rynkowym. Wraz ze studentami studiów podyplomowych przedzieraliśmy się przez literaturę przedmiotu, lecz mimo przeanalizowania kilku bardzo dobrych prac z dziedziny ekonomii organizacji (Fellner 1947; McKenzie 1951; Stigler 1951) doszliśmy do wniosku, że nie odgrywała ona w badanym przez nas procesie znaczącej roli. Dlatego postanowiłem powrócić do analizy integracji pionowej jednocześnie z perspektywy ekonomii i teorii organizacji.

Mój artykuł zatytułowany „The vertical integration of production: Market failure considerations” [Pionowa integracja produkcji: rozważania na temat zawodności rynku] różnił się od poglądów ortodoksyjnych pod następującymi względami: 1) badałem organizacje gospodarcze przez pryzmat kontraktów (umów), a nie z ortodoksyjnej perspektywy teorii wyboru; 2) przedstawiłem swoje wnioski w kategoriach ograniczonej racjonalności – z tej perspektywy wszystkie złożone kontrakty są niekompletne; 3) dopuściłem możliwość zachowań strategicznych (odejście od ducha współpracy), gdy w zlecanej na zewnątrz

⁸ Coase (1972, s. 67) opisał tę powszechną skłonność w następujący sposób: jednym z najważniejszych następstw skłonności do odwoływania się do monopolu jest to, że gdy ekonomista znajdzie coś – taką czy inną praktykę gospodarczą – której nie rozumie, poszukuje wyjaśnienia odwołującego się właśnie do monopolu. A ponieważ w tej dziedzinie niewiele wiemy, liczba niezrozumiałych praktyk wydaje się dość duża, co skutkuje bardzo częstymi odniesieniami do tego rodzaju wytłumaczeń.

⁹ Co ciekawe, dziesięć lat później Sąd Najwyższy w rzeczywiście wycofał się z tego rozstrzygnięcia w sprawie Schwinna, gdy zaczęto coraz wyraźniej dostrzegać ograniczenia „dominującego nurtu myślenia”.

¹⁰ Nie oznacza to jednak, że tego rodzaju spory zdarzały się powszechnie. O kierownictwie i personelu Wydziału Antymonopolowego pod koniec lat sześćdziesiątych XX w. mogę mówić wyłącznie w superlatywach.

produkcji lub realizacji zamówienia na usługi występują zaburzenia o poważnych konsekwencjach; 4) potraktowałem adaptację jako główny cel efektywnościowy organizacji gospodarczej; 5) wprowadziłem rozróżnienie inwestycji w aktywa na ogólne (generyczne) i swoiste (specyficzne), w którym dwustronną relację zależności między dostawcą i odbiorcą przypisałem tej drugiej. Łącznie moja argumentacja sprowadzała się do tego, że: w przypadku aktywów ogólnych efektywną wymianę na rynku półproduktów zazwyczaj zapewniają zwykle kontrakty, lecz szala wagi przesuwa się na stronę hierarchii w miarę wzrostu zależności dwustronnych (i wynikającego z nich ryzyka kosztownych adaptacji) ze względu na specyfikę aktywów oraz ryzyko występowania nietypowych zaburzeń.

Mimo że początkowo uznawałem ten dokument za jednostkową próbę rozwiązania zagadki granic wielkości przedsiębiorstwa oraz poszerzenia naszej wiedzy na temat integracji pionowej, okazało się, iż integracja pionowa miała się stać paradygmatem badań złożonych kontraktów oraz organizacji gospodarczej. Połączenie niekompletnych kontraktów i zależności dwustronnych (tzn. powodowanych specyfiką aktywów) oraz odejście od normy koordynowanych adaptacji, gdy w realizacji umowy pojawiają się znaczące zakłócenia (o potencjalnie poważnych następstwach), miały zastosowanie do szerokiego zakresu zjawisk, które interpretowano jako wariacje na zasadniczo taki sam temat.

Początkowo zastosowane przeze mnie rozwiązanie polegało na wykorzystaniu w badaniach perspektywy kontraktów, co nie nastręczało trudności w przypadku wielu analizowanych zjawisk, lecz w innych zachodziła konieczność ich przeformułowania zgodnie z kategoriami kontraktów. Był to jednak dopiero pierwszy krok. Należało dokonać operacjonalizacji kluczowych pojęć, opracować teorię umożliwiającą formułowanie przewidywań, a w miarę pojawiania się luk i przeoczeń – prześledzić do końca logiczne następstwa koncepcji dodatnich kosztów transakcyjnych. Pierwsze dwa zjawiska omawiam w części trzeciej, a ostatnie w części czwartej.

3. Pierwsze kroki

Gdy zorientowałem się, że takie podejście do badania organizacji gospodarczych może znaleźć szersze zastosowanie, pojawiła się konieczność bardziej systematycznego dopracowania zasadniczych mechanizmów oraz ich logicznych powiązań. Opisałem je w trzech grupach: kluczowych kroków koncepcyjnych, kluczowych kroków operacyjnych i zastosowań. Najważniejszą cechą wspólną tych grup jest konieczność badania organizacji gospodarczych na poziomie bardziej mikroanalitycznym, co zgadza się ze spostrzeżeniem Simona (1984, s. 40):

W naukach fizycznych, gdy błędy pomiaru i inne zakłócenia okażą się tego samego rzędu wielkości co badane zjawiska, rozwiązanie nie polega na próbach wyciśnięcia większej ilości informacji z dostępnych danych za pomocą narzędzi statystycznych, lecz na znalezieniu metod obserwowania tych zjawisk na wyższym poziomie rozdzielczości. Odpowiednia strategia w przypadku ekonomii jest oczywista: pozyskanie nowych rodzajów danych na poziomie mikro.

Poniżej znajduje się bardzo skrótowe podsumowanie zasadniczych mechanizmów nowego podejścia.

3.1. Rozwój koncepcji

W tej części: 1) zajmuję się atrybutami ludzi jako aktorów transakcji; 2) adaptacjami; 3) wprowadzam prawa kontraktów (umów).

Ludzie jako aktorzy. Jeżeli „nic nie odgrywa bardziej fundamentalnej roli w tworzeniu programu badawczego i nie wpływa bardziej na metody badawcze niż nasze postrzeganie charakteru istot ludzkich, których zachowanie badamy” (Simon 1985, s. 303), to przedstawiciele nauk społecznych winni opisać atrybuty poznawcze związane z postrzeganiem własnego interesu oraz inne cechy aktorów, na których opierają swoje analizy.

Założeniem poznawczym, które Simon określił mianem swojej „gwiazdy przewodniej”, jest ograniczona racjonalność (idem 1991, s. 86). Pojęcie to odnosi się do zachowań „w zamierzeniu racjonalnych, lecz tylko w ograniczonym zakresie” (idem 1957a, s. XXIV). Ludzie, podejmując

pewne działania, nie są ani hiperracjonalni, ani irracjonalni – próbują po prostu efektywnie radzić sobie ze złożonymi, niekompletnymi kontraktami.

Mimo niekompletności kontraktów ekonomia kosztów transakcyjnych uwzględnia również „przewidywanie tego, co możliwe”, co znalazło odzwierciedlenie w komentarzach George’a Schultza – jego „przygotowanie w dziedzinie ekonomii wywarło ogromny wpływ na sposób myślenia o zadaniach polityki publicznej, nawet jeśli nie mają one szczególnie bliskiego związku z ekonomią. Nasza dyscyplina każe nam myśleć z wyprzedzeniem, pytać o skutki pośrednie, zwracać uwagę na nieuwzględniane bezpośrednio zmienne” (idem 1995, s. 1). Do tej kwestii powrócę w części czwartej. Tutaj dodam tylko, iż wielu ekonomistów i przedstawicieli innych nauk społecznych (Michels 1962 [1911]; March, Simon 1958) działa w oparciu o przewidywanie tego, co możliwe, choć jest to perspektywa nie w pełni wykorzystywana.

Moja interpretacja przedstawionej przez Simona koncepcji egoizmu w działaniu jako „słabości motywacji” (Simon 1985, s. 303) polega na tym, że większość ludzi przeważnie robi to, co mówi (a niektórzy nawet więcej), nie zadając sobie świadomie pytania, czy podejmowane przez nich wysiłki są uzasadnione spodziewanymi, zdyskontowanymi zyskami netto. Pomyłki w przewidywaniach traktuje się jako normalny przejaw tarcia, choć często powodują one konsternację. Twierdzenie, że zachowanie większości ludzi przez większość czasu można opisać w kategoriach rutynowych przyzwyczajzeń, sugeruje (niestrategiczne) nieszkodliwe zachowania.

Ale chociaż precyzyjne opisy tego, co dzieje się przeważnie, są najwyraźniej niezbędne, wiele interesujących aspektów zachowania człowieka w ogóle, a organizacji w szczególności, odnosi się nie do rutynowych działań (np. procedur), lecz do wyjątków. Faktem jest, że po opracowaniu procedur główna rola kierownictwa polega na radzeniu sobie z wyjątkami. W kontekście zlecenia zadań do wykonania poza struktury organizacji tego rodzaju wyjątki są efektem niekompletności kontraktów w połączeniu z wynikającymi z nich zakłóceniami, które skłaniają firmy do dokonywania ustaleń wykraczających poza krzywą realizacji kontraktu. Na tym etapie do głosu zaczynają dochodzić względy strategiczne – powstające w następstwie asymetrii informacji, zależności

dwustronnych, słabości praw majątkowych oraz kosztów sądowej egzekucji postanowień kontraktów – jeśli oportunizm, a nie tylko słabość motywów działania, jest warunkiem operacyjnym.

Adaptacje. Zarówno teoretyk organizacji Chester Barnard, jak i ekonomista Friedrich Hayek uznawali adaptację za główny cel działania organizacji gospodarczej, ale w ich podejściach występują pewne różnice. Znajdując w naukach społecznych swoich czasów niewiele informacji na temat funkcjonowania organizacji wewnętrznej (hierarchii) w znanej przez siebie postaci, Barnard podjął się samodzielnego stworzenia odpowiednich koncepcji w przełomowej, wydanej w 1938 r. książce *The Functions of the Executive* [*Funkcje kierownicze*, wyd. polskie 1997], w której skupił się na koordynowanej adaptacji, dokonywanej w „świadomy, rozmysłny i celowy” sposób dzięki wykorzystaniu administracji (Barnard 1938, rozdz. 1). Natomiast Hayek zachwycał się wspaniałym funkcjonowaniem rynku (Hayek 1945, s. 527), w którym autonomiczne adaptacje realizują się samoistnie w odpowiedzi na zmiany względnego poziomu cen.

Wyzwaniem dla ekonomii zarządzania było uznanie, że obydwa rodzaje adaptacji pełnią ważne funkcje w określonych warunkach. Właśnie dlatego zamiast tkwić w okowach starego, motywowanego względami ideologicznymi podziału na rynki i hierarchie, ekonomia kosztów transakcyjnych traktuje je jako alternatywne modele rządzenia. W dobrze działającej gospodarce zarówno rynki, jak i hierarchie mają do odegrania określone role. Dotychczas deprecjonowana hierarchia uzyskała teraz status równy rynkowi, problem polega tylko na właściwym zastosowaniu jednego i drugiego rozwiązania.

Prawa kontraktów (umów). Odchodząc od standardowej praktyki uznającej istnienie tylko jednego, uniwersalnego prawa umów, Karl Llewellyn, lider ruchu realizmu prawniczego w USA, wyszedł poza pojęcie kontraktu jako relacji opartej na przepisach prawa (z mocą egzekucji sądowej) przez wprowadzenie idei „kontraktu jako ram”, realizowanego przeważnie w kontekście relacji między obywatelami. Precyzując, „zasadnicze znaczenie kontraktu umocowanego prawnie polega na stworzeniu (...) ram, które prawie nigdy nie odzwierciedlają dokładnie rzeczywistych relacji, lecz w przybliżeniu określają warunki, wokół

których tego rodzaju relacje się rozgrywają, niekiedy zawierają wytyczne na wypadek zaistnienia wątpliwości oraz ostateczne normy odwoławcze, gdy opisywane relacje zupełnie przestają działać” (Llewellyn 1931, s. 736–737). Ten ostatni warunek jest ważny, ponieważ odwołanie się do sądów jako ostatecznej instancji służy definiowaniu sankcji. Bardziej elastyczna koncepcja kontraktu jako ram odniesienia utrzymuje jednak (opartą na współpracy) relację wymiany w sferze nieprawidłowości w realizacji uzgodnień w większym stopniu niż konstrukcja oparta ściśle na przepisach prawa. Jak stwierdzono poniżej w części czwartej, idea „wrozumiałości” zawarta w reżimie prawa kontraktów ma podobny cel.

Tutaj wystarczy stwierdzić, że za główny cel działania organizacji uważa się adaptacje (autonomiczne i skoordynowane), a dające się realizować w praktyce sposoby rządzenia różnią się od siebie zakresem stosowania prawa kontraktów.

3.2. Operacjonalizacja

Trzy podstawowe kroki operacyjne obejmują: 1) określenie parametrów wykorzystywanych do analizy; 2) dokonanie tego samego w odniesieniu do sposobu rządzenia; 3) zaproponowanie hipotezy efektywnego dostosowania (*efficient alignment*).

Parametry analizy. Do badań organizacji proponowano różne jednostki analizy, jednak próby nazwania ich konkretnych cech podejmowano nader rzadko. Jednostką analizy w ekonomii kosztów transakcyjnych jest transakcja, zgodnie z zaleceniami Commonsa (1932) oraz z implikacjami płynącymi z prac Coase’a (1937, 1960). Z punktu widzenia dążeń do obniżania kosztów transakcyjnych do podstawowych wymiarów transakcji zaliczają się złożoność, specyficzność aktywów oraz możliwe zaburzenia w realizacji transakcji. Spośród tej trójki najważniejsze dla zrozumienia kwestii zarządzania stosunkami w ramach umowy są specyficzność aktywów oraz występowanie nietypowych zaburzeń wymagających niezaprogramowanych adaptacji¹¹.

¹¹ Nie można jednak zapominać o kluczowej roli złożoności w jeszcze innym sensie: wszystkie kontrakty złożone są niekompletne z powodu ograniczonej racjonalności, chociaż nie wszystkie rodzaje niekompletności są równie ważne. Moim zdaniem istotne aspekty niekompletności

Już w latach sześćdziesiątych XX w. Jacob Marschak dokonał wnikliwego spostrzeżenia dotyczącego szczególnych uwarunkowań związanych z siłą roboczą i lokalizacją, a także zauważył, że „w podręcznikach nie zwraca się uwagi na kwestię towarów jednostkowych lub niedoskonale standaryzowanych” (Marschak 1968, s. 14). Szeroki zakres specyficzności aktywów – by wspomnieć o kapitale fizycznym, ludzkim, epizodycznym (lub czasowym), związanym z lokalizacją, dedykowanym oraz o markach lub znakach handlowych – ujawnia się dopiero po przyjęciu punktu widzenia ekonomii kosztów transakcyjnych. W omawianym kontekście istotny jest fakt, że z aktywami o różnej specyficzności wiążą się różne rodzaje zagrożeń o znaczących konsekwencjach dla działania organizacji. Nie wchodząc głębiej w szczegóły transakcji polegających na inwestycjach w konkretne aktywa, stwierdzę tu tylko, iż aktywów z tej grupy nie można wykorzystać w alternatywny sposób bez utraty ich wartości produkcyjnej (Williamson 1971, 1975, 1976, 1985; Klein, Crawford, Alchian 1978).

W tym kontekście nie należy pomijać aspektów czasowych. Chociaż niektóre uwarunkowania specyficzności aktywów są oczywiste od samego początku, inne pojawiają się dopiero podczas realizacji kontraktu (specyficzność czynnika ludzkiego jako następstwo przyuczenia się do wykonywania konkretnych czynności to przykład tych drugich). Bez względu na źródło specyficzności aktywów cecha ich nieprzesuwalności (*nonredeployability*), o której wspominam wyżej, prowadzi do przekształcenia niekiedy dużej liczby konkurentów uczestniczących we wstępnej fazie

kontraktów wiążą się głównie z nietypowymi zaburzeniami wysokiego ryzyka (ze względu na obustronną zależność), charakteryzowanymi przez specyficzność aktywów i niepewność. Niekompletność bez szkodliwych konsekwencji odnosi się do całej grupy zaburzeń, w odniesieniu do której można przyjąć założenie, że „umowa jako rama” według Llewellyna działa dobrze, często wspomagana wiarygodnymi mechanizmami zawierania kontraktów. Warto również zauważyć, że niekompletność powoduje coraz poważniejsze następstwa w miarę wzrostu liczby wymagających adaptacji cech transakcji (precyzja, powiązania, kompatybilność) oraz w miarę wzrostu liczby poważnych zaburzeń wpływających na te cechy. Liczba tego rodzaju rośnie wraz z czasem trwania kontraktu.

przetargu w stosunkowo niewielką liczbę relacji wymiany w okresie obowiązywania kontraktu oraz w chwilach jego przedłużania. Tego rodzaju przekształcenia zagrażają efektywności prostej wymiany rynkowej, którą wypierają umowy długoterminowe (wspomagane podejmowaniem wiarygodnych zobowiązań) lub w skrajnych przypadkach jednolity, hierarchiczny nadzór nad kolejnymi etapami procesu produkcji¹².

Modele rządzenia. Rynki i hierarchie to dwa bieguny, o których wspomina Coase w swoim artykule z 1937 r.; są to również alternatywne modele zarządzania, na które zwracam szczególną uwagę w mojej pracy poświęconej pionowej integracji produkcji. Zgadza się to z pierwszym przykazaniem metodologii pragmatycznej: zachowaj prostotę (Solow 2001, s. 111; Friedman 1997, s. 196). Warto jednak zauważyć, że ekonomia kosztów transakcyjnych wprowadziła model hybrydowy (Williamson 1991; Menard 1996), a ponadto wyszła poza kontrakty zawierane na rynkach półproduktów ku interpretacji szerokiego wachlarza zjawisk komercyjnych (oraz pewnych niekomercyjnych) jako wariacji na zadany temat.

Kluczowe wymiary opisu alternatywnych metod koordynacji, z których dwie stanowią rynki i hierarchie, to: 1) intensywność bodźców motywacyjnych – wysoka na autonomicznych etapach działania, mogących w całości przejmować strumienie wpływów netto, i niska w rozwiązaniach polegających na zwrocie kosztów z określoną z góry kwotą premii; 2) nakazy i kontrola administracyjna – silna, jeżeli kolejne etapy podlegają pojedynczemu właścicielowi koordynującemu ich przebieg, a spory rozstrzyga wspólny szef; 3) reżim prawa kontraktów – silny w reżimie opar-

tym na przepisach prawa (nakazach sądowych), a słaby, jeżeli spory między kolejnymi etapami są rozstrzygane drogą prywatną, tzn. w sytuacji, w której najwyższa instancja odwoławcza mieści się w ramach struktury przedsiębiorstwa.

Przy założeniu, że każdy z trzech wymienionych wymiarów rządzenia może przyjmować jedną z dwóch wartości – niską/słabą (0) lub wysoką/silną (+) – oraz uwzględniając fakt, że rozważamy dwa przeciwstawne bieguny koordynacji (tzn. rynek i hierarchię), istnieje $2^3 = 8$ możliwych kombinacji. Jakie wewnętrznie spójne kombinacje opisują rynek i hierarchię? W innej pracy (Williamson 1991) określiłem rynek za pomocą następującego zespołu cech: wysoka intensywność motywacji, niski poziom nakazów i kontroli administracyjnej pomiędzy kolejnymi etapami oraz silny reżim prawa kontraktów (normy prawne). Hierarchię natomiast scharakteryzowałem następująco: niska intensywność motywacji, wysoki poziom nakazowości i kontroli pomiędzy kolejnymi etapami oraz słaby reżim prawa kontraktów (prawo wyrozumiałości). Jak widać, rynek i hierarchia są przeciwieństwami.

Efektywne dostosowanie (efficient alignment). Ekonomia kosztów transakcyjnych odwołuje się do hipotezy efektywnego dostosowania w celu formułowania prognoz, jakie rodzaje transakcji będą realizowane przez rynki, a jakie w ramach hierarchii. Zgodnie z tą hipotezą określone transakcje będą wykonywane przez struktury gwarantujące możliwie najniższe koszty. I tak przewiduje się, że transakcje towarami lub usługami o charakterze ogólnym, w przypadku których specyficzność aktywów jest zerowa, a potrzeby adaptacyjne można określić i zaspokoić autonomicznie, zostaną zrealizowane na rynku. Tego rodzaju transakcje odpowiadają transakcjom idealnym zarówno pod względem prawnym, jak i ekonomicznym. Natomiast w transakcjach wymagających znaczących inwestycji w aktywa o dużej specyficzności i z konieczności niekompletnych (ze względu na ograniczoną racjonalność) pojawią się problemy z koordynacją w sytuacji poważnych zaburzeń realizacji kontraktu, co może pociągnąć za sobą przerwanie współpracy w wyniku zachowań oportunistycznych. Ten rodzaj transakcji lepiej realizuje jednolity właściciel dzięki szerszym możliwościom koordynowania adaptacji za pośrednictwem hierarchii.

¹² Specyficzność aktywów to zmienna powiązana z aspektem projektowania, zamawiany wyrób lub usługę można więc przeprojektować tak, by obniżyć specyficzność aktywów, choć zwykle dzieje się to kosztem jakości lub praktycznej użyteczności danego towaru lub usługi (Riordan, Williamson 1985). Należy również zauważyć, że najczęściej rozważa się transakcje indywidualne (dwustronne), co stanowi znaczne uproszczenie, wprowadzane w celu zwiększenia klarowności analiz, gdyż grupy powiązanych ze sobą transakcji niekiedy przysparzają innego rodzaju problemów, związanych z kolejnością ich realizacji. Zjawisko to wymaga uwzględnienia w systemie dodatkowego aspektu złożoności w postaci koordynacji czasu rzeczywistego (zob. przypis 21 poniżej).

3.3. Zastosowania

Teorie ekonomiczne zyskują coraz większe znaczenie, jeżeli: 1) formułowane prognozy znajdują potwierdzenie w danych; 2) można je zastosować do szerszego wachlarza zjawisk; 3) zostaną opracowane i naświetlone ich konsekwencje dla polityki publicznej.

Potwierdzenie w badaniach empirycznych. Ekonomia kosztów transakcyjnych poddaje tworzone przez siebie prognozy badaniom empirycznym. W 2006 r. przeprowadzono ich ponad 800. Wyniki większości z nich potwierdziły prognozy (Macher, Richman 2008). Rzeczywiście „mimo że zaledwie 30 lat temu pozyskiwanie odpowiednich danych (często podstawowych, o charakterze mikroanalitycznym) mogło się wydawać przeszkodą nie do pokonania, dziś ekonomia kosztów transakcyjnych opiera się na mocnych fundamentach empirycznych” (Geyskens, Steenkamp, Kumar 2006, s. 531). Nie można zaprzeczyć, że ekonomia kosztów transakcyjnych zyskała o wiele szersze wpływy z powodu inspirowanych przez jej przedstawicieli badań empirycznych (Whinston 2001).

Zastosowanie do szerszego wachlarza zjawisk. Ekonomia kosztów transakcyjnych posiada liczne zastosowania nie tylko w dziedzinie organizacji przemysłu, lecz także w większości praktycznych dziedzin ekonomii, włącznie z takimi jak praca, finanse publiczne, badania porównawcze systemów gospodarczych oraz rozwój i reformy gospodarcze. Podobnie liczne są zastosowania w badaniach przedsiębiorstw, zwłaszcza w obszarach strategii, zachowań organizacyjnych, marketingu, finansów, zarządzania operacyjnego i rachunkowości. Aparat analityczny ekonomii kosztów transakcyjnych z powodzeniem wykorzystują pokrewne nauki społeczne (zwłaszcza socjologia, politologia, psychologia społeczna oraz niektóre dziedziny prawa). Tak duża jej popularność wynika z tego, że analiza lub sformułowanie każdego nowego bądź istniejącego problemu w kategoriach kosztów transakcyjnych prowadzi do uzyskania nowych, oryginalnych spostrzeżeń.

*Polityka publiczna*¹³. Chociaż ekonomia kosztów transakcyjnych wywiera znaczny wpływ na

politykę publiczną wobec jednostek prowadzących działalność gospodarczą (ustawodawstwo antymonopolowe, ład korporacyjny) oraz w pewnym stopniu na badania w takich dziedzinach jak rolnictwo, zdrowie publiczne, organizacje publiczne, rozwój i reformy gospodarcze, w mojej ocenie pozostaje jeszcze nie w pełni wykorzystaną perspektywą analityczną w tej dziedzinie. Dotyczy to zwłaszcza projektowania organizacji publicznych, czego niedawnym przykładem może być amerykański Departament Bezpieczeństwa Krajowego (Cohen, Cuellar, Weingast 2006). W procesie podejmowania decyzji politycznych, w którym jednostki administracyjne często projektuje się w celu osiągnięcia krótkoterminowych, bezpośrednich celów i korzyści, zbyt często lekceważy się ocenę efektywności rozwiązań alternatywnych.

4. Analiza konsekwencji

Dokończenie prac nad teorią wymaga realizacji drugiej i trzeciej zasady metodologii pragmatycznej, czyli „właściwego zrozumienia analizowanych zjawisk” oraz „podania wiarygodnych wyjaśnień” (Solow 2001, s. 111). Właściwe zrozumienie „polega na przełożeniu pojęć z dziedziny ekonomii na precyzyjne zależności matematyczne (względnie wykresy lub słowa) i dopilnowanie, by dalsze operacje logiczne zostały wykonane prawidłowo, a następnie zweryfikowane” (ibidem, s. 112). Proste, wiarygodne modele złożonych zjawisk powinny dawać „sensowne” wyniki dla „rozsądnych” i „realistycznych” zakresów ważnych parametrów (ibidem). Ponieważ „nie wszystko, co jest logicznie spójne, jest wiarygodne” (Kreps 1999, s. 125), dziwaczne konstrukcje tracące kontakt ze zjawiskami, które mają rzekomo opisywać, uważa się za podejrzane – zwłaszcza jeżeli alternatywne i bliższe prawdy modele prowadzą do dających się weryfikować implikacji, spójnych z wykorzystanymi danymi. Połączenie wyżej wymienionych zasad prowadzi do następującego imperatywu: należy prześledzić do końca implikacje teorii, nie zapominając o kwestiach wykonalności i prawdopodobieństwa.

Prześledzenie do końca logiki zerowych kosztów transakcyjnych w odniesieniu do efektów zewnętrznych (Coase) oraz do integracji pionowej (Arrow) wykazało, że rutynowe odwoływanie

¹³ Opis zastosowania ekonomii kosztów transakcyjnych w polityce publicznej można znaleźć w: Williamson 1985, 2003, 2008, 2009.

się do tego upraszczającego założenia prowadzi do prognoz kontrfaktycznych. Zainspirowało to ekonomistów i przedstawicieli innych nauk społecznych do przeanalizowania wszystkich konsekwencji logiki dodatnich kosztów transakcyjnych – zarówno w kategoriach ogólnych, jak i w obszarach wskazanych przez luki oraz przeoczenia, które ujawniały się w miarę dopracowywania modelu ekonomii kosztów transakcyjnych. Poniżej analizujemy cztery rodzaje uwarunkowań należących do tej grupy: 1) niemożność prowadzenia wybiórczych interwencji, co ogranicza możliwości ekspansji przedsiębiorstwa; 2) koncepcja naprawialności (*remediableness*), mająca niebagatelne następstwa dla porządku publicznego, gdyż kładzie nacisk na realistyczne, dające się wdrożyć rozwiązania; 3) zawieranie wiarygodnych kontraktów jako solidnej podstawy do rozszerzenia zakresu wzajemnych korzyści odnoszonych z wymiany przez umawiające się strony; 4) test skalowalności służący ustaleniu, czy kolejne zastosowania prostego (miniaturowego) modelu, na którym opiera się analiza, prowadzi do powstania jego powiększonej wersji, w przybliżeniu odzwierciedlającej interesujące nas zjawisko. Pokróćce omawiam także naturalne etapy rozwoju teorii.

4.1. Wybiórcze interwencje

Postawione przez Franka Knighta (1921, 1933) i Ronalda Coase'a (1937) pytanie o maksymalne rozmiary przedsiębiorstwa można przeformułować w następujący sposób: dlaczego duża firma nie może robić wszystkiego, co potrafi zrobić grupa mniejszych firm, a nawet czegoś więcej? Tracy Lewis odpowiada na jedną z wersji tego pytania w następujący sposób: istniejąca firma zawsze może „używać środków produkcji dokładnie tak samo, jak użyłby ich nowy podmiot (...) [a ponadto] może wprowadzać ciągłe poprawki poprzez koordynację produkcji z wykorzystaniem nowych oraz istniejących środków produkcji”, dlatego duża firma zawsze wytworzy większą wartość (Lewis 1983, s. 1092). Ekonomia kosztów transakcyjnych bada ten tok argumentacji, postulując istnienie dwóch mechanizmów – replikacji i wybiórczej interwencji – które gdyby dały się zrealizować w praktyce, przemawiałyby za uniwersalnością

i wyższością większych przedsiębiorstw jako formy organizacji.

Założmy więc, że dwa kolejne etapy procesu produkcji zostają połączone z następującymi założeniami: 1) nabyty etap będzie działał w taki sam autonomiczny sposób po przejściu jak przed przejściem (przez replikację), z zastrzeżeniem, iż 2) etap przejmujący interweniuje wybiórczo zawsze, lecz tylko wtedy, gdy spodziewane korzyści netto można przypisać skoordynowanym adaptacjom. W takim przypadku po połączeniu przedsiębiorstwo nigdy nie będzie uzyskiwać gorszych wyników (dzięki replikacji), niekiedy nawet będzie radzić sobie lepiej (poprzez wybiórczą interwencję) niż przed połączeniem. W związku z powyższym większy stopień integracji zawsze przeważa nad mniejszym, co oznacza, że w przypadku wielokrotnego zastosowania tej zasady po jakimś czasie cała aktywność gospodarcza zostanie zorganizowana w ramach jednej, ogromnej firmy. W którym momencie zastosowanie tej logiki zawodzi?

Jeżeli etap nabywczy przejmuje etap dostawczy, pojawiają się cztery warunki konieczne do zaistnienia replikacji i wybiórczej interwencji: 1) nabywca jako właściciel obiecuje nabytemu dostawcy, że ten będzie mógł nadal przejmować wpływy netto (pomniejszone o koszty ogólne, koszty konserwacji i remontów, użytkowania i amortyzacji kapitału) we wszystkich rodzajach realizowanych zamówień – tym samym zachowując bodźce motywacyjne o wysokiej intensywności; 2) dostawca zobowiązuje się z „należyta starannością” wykorzystywać aktywa na etapie dostaw, do których prawem własności obecnie dysponuje nabywca; 3) nabywca zobowiązuje się do wykorzystywania swojej władzy (*fiat*) tylko wtedy, gdy spodziewa się, że wybiórcza interwencja przyniesie korzyści netto; 4) nabywca zobowiązuje się ujawniać i dzielić z dostawcą korzyściami wynikającymi z wybiórczej interwencji zgodnie z postanowieniami umowy kupna. Problem polega na tym, że żadne z wymienionych zobowiązań nie spełnia warunku samoegzekucji. Wręcz przeciwnie, w przypadku braku wspólnej wiedzy trzech stron (tzn. po uwzględnieniu bezkosztowego arbitra)¹⁴ spełnienie każdego z tych warunków

¹⁴ Konieczność istnienia wspólnej wiedzy trzech stron z uwzględnieniem arbitra to kolejny przykład śledze-

będzie zagrożone. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy należy uwzględnić następujące czynniki: 1) właściciel (nabywca) zarządza systemem księgowym, więc w pewnych granicach może określać poziomy amortyzacji, cen transferowych oraz korzyści w sposób pozwalający na przejmowanie wpływów netto; 2) brak należytej staranności ujawnia się z opóźnieniem i trudno go udowodnić; 3) nabywca może również niezgodnie z prawdą zadeklarować zrealizowany poziom produkcji, faworyzując własny strumień wpływów netto; 4) ze względu na powyższe zagrożenia podział korzyści w ramach wybiórczej interwencji może być zagrożony. Ponadto 5) rozgrywka polityczna toczy się teraz w większym przedsiębiorstwie, bardziej podatnym na biurokratyczne sztuczki i względy polityczne niż mniejsze firmy.

Szczegółowe objaśnienia powyższych zjawisk wraz z przykładami zaprezentowałem w innych pracach (np. Williamson 1985, rozdz. 6). Tu wystarczy stwierdzić, że na opisywane problemy zwraca uwagę wielu inteligentnych przedsiębiorców oraz prawników, którzy uwzględniają te zależności w procesie podejmowania decyzji o integracji. Płyne stąd lekcja dla nauk społecznych: rynki i hierarchie różnią się wyraźnie od siebie pod względem struktury, a my musimy się pogodzić z wadami i zaletami każdego z tych sposobów koordynacji działań zbiorowych.

4.2. Naprawialność

Kryterium naprawialności konfrontuje z rzeczywistością przyjmowane przez analityków polityki publicznej założenie o zerowych kosztach transakcyjnych w sektorze publicznym. Założenie to należy uznać za nonsensowne, tym bardziej że standardową politykę publiczną realizuje się asymetrycznie: sektor prywatny na własnej skórze doświadczał zawodności rynku właśnie ze względu na dodatnie koszty transakcyjne, lecz nie istniała odpowiednia koncepcja umożliwiająca analogiczną analizę zawodności sektora publicznego¹⁵. Nie może więc dziwić, że

nia wszystkich logicznych następstw omawianej teorii (Williamson 1975, s. 21–34). Mimo to powszechnie przyjmuje się założenie, że wiedza trójstronna wystarcza.
¹⁵ Choć stwierdzenie to zakrawa na ironię, „normatywna analiza polityki publicznej rozpoczęła się od założenia,

zawiłe zalecenia w dziedzinie polityki publicznej często (i nieświadomie) opierały się na rozumowaniu przyjmującym asymetryczne zerowe koszty transakcyjne, których przykładem są np. regulacje (Coase 1964).

Kryterium naprawialności stanowi próbę symetrycznego potraktowania instytucji istniejących w świecie realnym, zarówno publicznych, jak i prywatnych, ze wszystkimi ich zaletami i wadami. Brzmi ono następująco: za efektywny uznaje się taki istniejący model organizacji, dla którego nie da się wdrożyć ani opisać żadnej realnej lepszej (tzn. przynoszącej spodziewane korzyści netto) formy organizacji (Williamson 1996, rozdz. 8).

Ponieważ wszystkie realne modele organizacyjne są obarczone wadami, warunek wykonalności od samego początku wyklucza wszelkie przypadki odwoływania się do fikcji zerowych kosztów transakcyjnych (w każdym sektorze – publicznym, prywatnym, *non-profit* itp.). Zastrzeżenie dotyczące możliwości wdrożenia wymaga uwzględnienia kosztów proponowanej realnej alternatywy (tzn. ocenianej jako lepsza w bezpośrednim porównaniu bez warunków wstępnych) w rachunku korzyści netto. Domniemanie, że istniejący model jest efektywny w przypadku, gdy oczekiwane korzyści netto są ujemne, można jednak podważyć, wykazując, iż przeszkody na drodze do wdrożenia lepszej wykonalnej alternatywy są „niesprawiedliwe”.

Kwestia sprawiedliwości dotyczy zarówno aspektów politycznych, jak i gospodarczych. Tak więc o ile przeszkody polityczne uznaje się za sprawiedliwe w sytuacji, gdy polityka prawidłowo dominuje nad ekonomią (Stigler 1992), przeszkody polityczne o niedopuszczalnej genezie (np. wprowadzenie bezpodstawnie dyskryminujących przepisów) uznaje się za niesprawiedliwe. Podobnie podczas gdy niektóre przeszkody gospodarcze, takie jak koszty utopione poniesione przez aktualnego operatora, mogą uzasadniać opóźnienie wprowadzenia lepszej i efektywniejszej alternatywy, te, które uznaje się za niespra-

że (...) politykę kreuje wszechmocny, wszechwiedzący i życzliwy dyktator” (Dixit 1996, s. 8) – co w kategoriach kosztów transakcyjnych zakłada odpowiednio brak przeszkód podczas realizacji kontraktów, brak ograniczeń racjonalności i oportunistu.

wiedliwe (np. drapieżne zachowania), zostaną zakwestionowane¹⁶.

Jak widać, kryterium naprawialności stanowi próbę podważenia asymetrycznych rozwiązań efektywnościowych opartych na zerowych kosztach transakcyjnych. Ujawnia także istotne kwestie związane z efektywnością w procesie kreowania polityki publicznej – takie jak wykonalność, wdrażanie i sprawdzalność.

4.3. Wiarygodne zobowiązania

Pojęcie wiarygodnej groźby zajmuje ważne miejsce w badaniach nad rywalizacją (między państwami narodowymi, w polityce oraz w życiu gospodarczym). Głównym celem wiarygodnej groźby jest niedopuszczenie do wykorzystania niektórych narzędzi (np. broni jądrowej) poprzez skierowanie rywalizacji na inne tory (Schelling 1960) lub w ogóle powstrzymanie jej. Zastosowanie efektywnych kosztowo, wiarygodnych zobowiązań wspomagających transakcje wymiany różni się pod kilkoma ważnymi względami od koncepcji wiarygodnej groźby.

Podstawowa teza brzmi następująco: w przypadku braku wiarygodnych zobowiązań wspierających transakcje wymiany pojawiałyby się nadmierne zagrożenia, wynikające z zawartych kontraktów. Prawidłowość ta dotyczy wielu rodzajów transakcji. Inwestycje w dobra/usługi ogólne wypierałyby inwestycje swoiste dla określonych transakcji, gdyby te ostatnie wiązały się z koniecznością ponoszenia zbyt dużego ryzyka. Niektóre transakcje odbywałyby się wyłącznie w ramach przedsiębiorstw, a inne nigdy nie doszłyby do skutku.

Wiarygodne zobowiązania niekiedy powstają samoistnie, jak wtedy gdy wcześniejsze pozytywne doświadczenia z określonym kontrahentem prowadzą do powstania efektu dobrej reputacji. Często jednak zobowiązania tego rodzaju powsta-

ją wtedy, gdy podmioty gospodarcze świadomie uzgadniają mechanizmy zapewniające dodatkowe zabezpieczenie¹⁷. Mogą one mieć postać reguł rządzących ujawnianiem informacji, audytem i rozsądzaniem sporów – przy czym strony częściej odwołują się do rozstrzygnięć polubownych niż sądowych (Llewellyn 1931; Macaulay 1963; Summers 1969; Macneil 1974; Galanter 1981) – a niekiedy obejmują tworzenie zabezpieczeń (swego rodzaju zakładników) gwarantujących pożądaną przebieg wymiany (Williamson 1983)¹⁸.

Rodzaje rozwiązań wspierających wiarygodność zobowiązań różnią się między sobą w zależności od otoczenia instytucjonalnego – np. między jurysdykcjami politycznymi (Levy, Spiller 1994) – do którego odnoszą się pozytywne teorie polityczne. Dla ekonomii zarządzania istotne jest także pojęcie praw kontraktów (w liczbie mnogiej), których przykładem jest pojęcie „prawa wyrozumiałości”, charakteryzujące reżim prawa kontraktów obowiązujący w organizacjach hierarchicznych¹⁹ (Williamson 1991, s. 274):

Dorozumianym prawem rządzącym kontraktami zawieranymi wewnątrz organizacji jest wyrozumiałość. Tak więc podczas gdy sądy tradycyjnie rozpatrują spory między przedsiębiorstwami dotyczące cen, odszkodowań z tytułu opóźnień,

¹⁷ Za ilustrację tej tezy niech posłuży realizowana przez 32 lata umowa na dostawy węgla między Nevada Power Company i Northwest Trading Company (Williamson 1991, s. 272–273).

¹⁸ Próby zwiększenia wiarygodności zobowiązań niejednokrotnie przyjmują dziwne formy, przypuszczalnie dlatego, że umawiające się strony nie są w stanie lepiej rozwiązać tego problemu. Na terenach dawnej Mezopotamii odkryto niedawno tabliczki (pochodzące z ok. 1750 r. p.n.e.) zawierające klątwy skierowane do jednej ze stron, co miało zniechęcać ją do naruszenia traktatów. Na jednej z tabliczek odczytano następujący napis: „Kiedy zwrócić się do nas o żołnierzy, nie pożałujemy wam naszych najlepszych sił, nie odpowiemy wykrętami, a nasze maczugi powalą waszego wroga (...) [W przeciwnym razie] jak zasuszone nasiona nie kiełkują, niech nasze nasiona nigdy nie wzejdą, niech nasze żony zaślubią obcych na naszych oczach i niech inni rządzą naszym krajem” („China Daily” 1988 r., s. 1).

¹⁹ Należy zauważyć, że prawo wyrozumiałości wyklucza jurysdykcję sądu nad większością decyzji podejmowanych w ramach struktur organizacji, posiadających następstwa wyłącznie wewnętrzne; sądy mogą się natomiast wypowiedzieć w zakresie efektów zewnętrznych.

¹⁶ Oczywiście niesprawiedliwe przeszkody na drodze do wdrożenia bardziej efektywnych form organizacji mogą się utrzymywać nawet po ich identyfikacji. Jednak takie przeszkody motywują do działania. Niektóre z nich ustępują pod naporem skumulowanej siły ruchów, z których jednym przykładem może być ruch praw obywatelskich, a inne poprzez ciągłą aktualizację definicji nieuczciwej konkurencji.

niezadowalającej jakości towaru lub usługi i tym podobnych, **odmawiają one rozstrzygnięcia sporów między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi pojedynczego przedsiębiorstwa** [podkreślenie – O.W.] dotyczące identycznych kwestii technicznych. Ze względu na odmowę sądu, strony muszą rozwiązywać spory w ramach organizacji, której części stanowią. W związku z powyższym **hierarchia stanowi dla siebie ostateczną instancję odwoławczą**.

Pojęcie reżimu prawnego opartego na wyrozumiałości wprowadzono po to, by wypełnić lukę w logicznej konstrukcji teorii rządzenia. Tak jak w przypadku innych postaci prawa kontraktów, efektywność tego rodzaju reżimu zależy od integralności środowiska instytucjonalnego (państwa narodowego), w ramach którego funkcjonuje.

4.4. Skalowanie

Proste modele mają na celu uchwycenie istoty badanych zjawisk, co umożliwi wyjaśnianie dotychczas zagadkowych praktyk oraz dokonywanie prognoz, które następnie poddaje się empirycznemu testowaniu. Często jednak modele można testować również w większej skali. Tego rodzaju sprawdziany odpowiadają na pytanie, czy wielokrotne zastosowanie zasadniczego mechanizmu, w oparciu o który działa dany model, prowadzi do uzyskania czytelnego opisu rozważanego zjawiska.

Test skalowania zwykle bywa pomijany, najczęściej przez badaczy świadomych, że proponowane przez nich wyjaśnienia nie sprawdzają się w większej skali. Niekiedy wykonuje się go pobieżnie, przypuszczalnie z powodu błędnego mniemania, iż zastosowanie zasadniczego mechanizmu w większej skali nie przysporzy żadnych problemów. Moim zdaniem z największą ostrożnością należy traktować wszelkie teoretyczne stwierdzenia odnoszące się do przedsiębiorstw – w tym te wywierające realny wpływ na politykę publiczną – których zasadniczy mechanizm nie działa jednakowo dobrze w miniaturze i w skali zbliżonej do opisywanego zjawiska (np. nowoczesnej korporacji)²⁰.

²⁰ Michael Jensen i William Meckling (1976) postawili pytanie, czy ich prosty model firmy pojedynczego przed-

siębiorstwa traktowanego w teorii kosztów transakcyjnych jako struktura zarządzania powstaje następujące pytanie: czy kolejne zastosowania decyzji typu „kup-lub-zrób” do poszczególnych transakcji skutkuje wiarygodnym opisem czegoś, co przypomina funkcjonowanie złożonego przedsiębiorstwa? Należy pamiętać, że z punktu widzenia ekonomii kosztów transakcyjnych najciekawsze transakcje odbywają się raczej **na styku** (a nie w ramach) **etapów dających się rozdzielić z technologicznego punktu widzenia**. Po przyjęciu określonego technologicznego jądra za punkt wyjścia uwagę koncentruje się na serii oddzielnych decyzji typu „kup-lub-zrób” – w tył, do przodu i na boki – celem ustalenia, które z nich powinno się zlecić na zewnątrz, a które powinno się wykonać w ramach struktury własnościowej firmy. Opisane w ten sposób przedsiębiorstwo stanowi wiązkę transakcji wewnętrznych, w przypadku których podjęto decyzję, by produkować, a nie kupować – co rzeczywiście stanowi rozwiniętą (w dużej skali) wersję pojedynczej transakcji, a przynajmniej jej przybliżenie (Williamson 1985, s. 96–98)²¹.

siębiorycy daje się zastosować do rozmiarów nowoczesnej korporacji, mającej różnych właścicieli. Badacze wysunęli przypuszczenie potwierdzające, ale test skalowania obiecali zaprezentować w późniejszej pracy. Niestety praca ta nigdy nie powstała. Jensen i Meckling otwarcie jednak przyznali konieczność wykonania testu skalowania.

²¹ Należy tu jednak dołączyć pewne zastrzeżenie: przedstawiony powyżej proces skalowania nie uwzględnia problemów o charakterze systemowym, takich jak np. zaniedbania w procesie outsourcingu podczas produkcji samolotu Boeing 787 Dreamliner (Saunders, Peter 2009). Z perspektywy czasu błędy w koordynacji transakcji zleczanych na zewnątrz doprowadziły do kosztownych opóźnień. Przypuszczalnie można było ich uniknąć, gdyby podjęto decyzję o produkcji wewnątrz firmy powiązanych ze sobą elementów nośnych samolotu, których wykonanie wymagało ścisłej koordynacji w czasie rzeczywistym. Ekonomia kosztów transakcyjnych nie wypracowała jeszcze aparatu pojęciowego niezbędnego do rozwiązywania komplikacji wewnątrzsystemowych, powstających w ramach grupy powiązanych ze sobą transakcji. Zastosowanie ekonomii kosztów transakcyjnych w jej obecnej postaci ustrzegłoby jednak Boeinga przed popełnieniem najważniejszego błędu w dziedzinie outsourcingu, mianowicie przed zleceniem firmie Vought Aircraft Industries produkcji bardzo zaawansowanego technicznie kadłuba. Transakcja ta wymagała znacznych inwestycji w aktywa o wysokiej specyficzności i przysporzyła wielu kłopotów adaptacyj-

4.5. Naturalne etapy rozwoju

Ekonomii kosztów transakcyjnych często zarzuca się brak pełnej formalizacji. Mam na to trzy odpowiedzi: podobnie jak wiele innych teorii, rozwija się ona w sposób naturalny, pełna formalizacja wymaga nakładu pracy, a więc czasu, natomiast przedwczesna formalizacja wiąże się z ryzykiem utraty kontaktu z opisywanymi zjawiskami.

Teorie najczęściej przechodzą przez kolejne fazy rozwojowe – od nieformalnych przez preformalne, półformalne aż do w pełni formalnych – w duchu też zaprezentowanych przez Thomasa Kuhna (1970). Za nieformalny etap ekonomii kosztów transakcyjnych wypada uznać literaturę z lat trzydziestych XX w. (zwłaszcza prace Commonsa i Coase'a) opisującą błędy i braki neoklasycznego paradygmatu ekonomii. Prace preformalne rozpoczęły się w 1970 r., wraz z powstaniem nowych koncepcji prowadzących do reinterpretacji integracji pionowej, pionowych ograniczeń rynkowych, organizacji rynku pracy, konkurencji o zakup franszyzy na wejście na rynek monopoli naturalnych itp., a także wraz z wypracowaniem warunków efektywnego dostosowania. Prace półformalne, których początek sięga lat osiemdziesiątych XX w., dotyczą wiarygodności kontraktów, hybrydowych modeli rządzenia, analizy wymiarów transakcji i struktur zarządzania, możliwości zastosowań teorii w biznesie i gospodarce oraz w pokrewnych naukach społecznych (w tym w polityce publicznej), a także w zakrojonych na szeroką skalę badaniach empirycznych. Pełna formalizacja również rozpoczęła się w latach osiemdziesiątych i trwa nadal. Do tego ostatniego etapu zaliczają się bardzo wpływowa, przełomowa praca Sanforda Grossmana i Olivera Harta (1986) oraz będący jej kontynuacją artykuł Olivera Harta i Johna Moore'a (1990), a także prace innych przedstawicieli tego nurtu poświęcone niektórym rodzajom kosztów transakcyjnych (często nazywane literaturą praw własności). Znaczny wkład w formalizację teorii kosztów transakcyjnych wniósł także Steven Tadelis i jego współpracownicy (Bajari,

nych podczas realizacji kontraktu (Tadelis 2010a). Boeing naprawił popełniony błąd, nabywając Vought Aircraft Industries (Sanders, Peter 2009, s. B2).

Tadelis 2001; Tadelis 2002; Levin, Tadelis 2010; Tadelis 2010b).

5. Uwagi końcowe

To, co określam mianem projektu ekonomii kosztów transakcyjnych, ma swoje korzenie w pytaniu na temat granic przedsiębiorstwa postawionym przez Ronalda Coase'a w 1937 r. Podjąłem próbę udzielenia odpowiedzi, wychodząc z założenia, że kluczową transakcją jest decyzja o integracji pionowej. Następnie sformułowałem owo pytanie w języku kontraktu: „kiedy i dlaczego przedsiębiorstwo powinno nabyć dający się oddzielić pod względem technologicznym komponent procesu produkcji od dostawcy zewnętrznego (outsourcing), a nie produkować go w ramach własnych struktur?”, przy czym outsourcing polega na zawieraniu kontraktów z dostawcami zewnętrznymi, a produkcja własna oznacza zawieranie kontraktów z dostawcami wewnętrznymi. Kwestię tę potraktowałem jako problem efektywnościowy, wybiórczo łącząc ekonomię z teorią organizacji. Chociaż początkowo miał to być pojedynczy, niezależny projekt badawczy, koncepcja integracji pionowej okazała się nową perspektywą, która umożliwiła analizowanie bardzo różnorodnych działań w sferze gospodarczej realizowanych jako kontrakty lub dających się sformułować w tych kategoriach, co ułatwiało ich porównywanie.

Ekonomia kosztów transakcyjnych podąża naturalną drogą rozwoju. Etap nieformalny rozpoczął się w 1930 r. wraz z wyzwaniem rzuconym przez Coase'a przedstawicielom tradycyjnego nurtu ekonomii, sugerującym, że przedsiębiorstwo i organizacja rynku powinny stanowić cechy pochodne uwarunkowań ich działania, a nie (jak wówczas zakładano) cechy zadane z góry, brakującą zaś koncepcją okazały się koszty transakcyjne. Prawdziwość tego ostatniego stwierdzenia wykazali Arrow i Coase w 1960 r., udowadniając, że znaczna część tradycyjnej ekonomii staje się nieistotna po prześledzeniu do końca wszystkich konsekwencji logiki zerowych kosztów transakcyjnych.

Etap preformalny rozpoczął się w latach siedemdziesiątych XX w. wraz z zastosowaniem perspektywy koordynacji działań poprzez kon-

trakty do integracji pionowej. Zawierane między przedsiębiorstwami kontrakty są niekompletne ze względu na ograniczoną racjonalność i jako takie narażają je na zagrożenia, będące następstwem problemów z adaptacją – w przypadku występowania wzajemnych zależności – w związku z inwestycjami dokonywanymi specjalnie pod kątem transakcji w obliczu zaburzeń o poważnych konsekwencjach (strategiczne zerwanie umowy). Tego rodzaju podejście oparte na ekonomii zarządzania zyskało znacznie szersze zastosowanie, gdy również inne zjawiska zaczęto interpretować w kategoriach kontraktów i kosztów transakcyjnych.

Etap półformalny wyeksponował konstytutywne cechy alternatywnych metod rządzenia (rynek, hybryda i hierarchia) w odniesieniu do odmiennych potrzeb adaptacyjnych – zarówno autonomicznych, jak i skoordynowanych – między różnymi rodzajami transakcji. W miarę postępów prac nad operacjonalizacją tych zagadnień pojawiały się kolejne pytania, z których jedno dotyczyło efektywności wybiórczych interwencji, a drugie wielokrotnego stosowania prostych modeli do zjawisk o coraz większej skali. Odpowiedzi na nie uzyskano dzięki dogłębnej analizie konsekwencji logiki działania organizacji gospodarczych. Pierwsze ambitne badania empiryczne w tej dziedzinie przeprowadzono na początku lat osiemdziesiątych XX w. Odtąd notuje się wykładniczy wzrost ich liczby. Rośnie także liczba zastosowań teorii kontraktów do zagadnień związanych z polityką publiczną. Obecnie prowadzi się wiele w pełni formalnych badań różnych zjawisk z punktu widzenia ekonomii kosztów transakcyjnych.

Podsumowując, chciałbym stwierdzić, że selektywne połączenie prawa, ekonomii i teorii organizacji mające na celu badanie kształtu oraz przebiegu stosunków kontraktowych z punktu widzenia ograniczania kosztów transakcyjnych okazało się bardzo pouczające. Przewiduję dalszy rozwój badań koncepcyjnych, teoretycznych, empirycznych oraz dotyczących polityki publicznej w ramach tej perspektywy badawczej. Ekonomię kosztów transakcyjnych czeka ciekawa, obiecująca przyszłość.

Przełożył Rafał Śmietana

Bibliografia

- Arrow K.J. (1969). „The organization of economic activity: Issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation”, w: *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System*, t. 1. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Bajari P., Tadelis S. (2001). „Incentives versus transaction costs: A Theory of procurement contracts”, *RAND Journal of Economics*, t. 32, nr 3, s. 387–407.
- Barnard Ch. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Baumol W.J. (1959). *Business Behavior, Value and Growth*. New York: Macmillan.
- Ben-Porath Y. (1980). „The F-connection: Families, friends, and firms and the organization of exchange”, *Population and Development Review*, t. 6 nr 1, s. 1–30.
- Buchanan J. (1975). „A contractarian Paradigm for applying Economic Theory”, *American Economic Review*, t. 65, nr 2, s. 225–230.
- Buchanan J. (2001). „Game theory, mathematics, and economics”, *Journal of Economic Methodology*, t. 8, nr 1, s. 27–32.
- Coase R.H. (1937). „The nature of the firm”, *Economica*, t. 4, nr 16, s. 386–405 [przedruk w: O.E. Williamson, S. Winter (red.) (1991). *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, Development*. New York: Oxford University Press].
- Coase R.H. (1960). „The problem of social cost”, *Journal of Law and Economics*, t. 3, nr 1, s. 1–44.
- Coase R.H. (1972). „Industrial organization: A proposal for research”, w: V.R. Fuchs (red.), *Economic Research: Retrospect and Prospect*, t. 3: *Policy Issues and Research Opportunities in Industrial Organization*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Coase R.H. (1988). „The nature of the firm: Influence”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, t. 4, nr 1, s. 33–47.
- Coase R.H. (1992). „The institutional structure of production”, *American Economic Review*, t. 82, nr 4, s. 713–719.
- Cohen D.K., Cuellar M.-F., Weingast B.R. (2006). „Crisis bureaucracy: Homeland security and the political design of legal mandates”, *Stanford Law Review*, t. 59, nr 3, s. 673–760.
- Commons J.R. (1932). „The problem of correlating law, economics, and ethics”, *Wisconsin Law Review*, nr 8, s. 3–26.
- Commons J.R. (1950). *The Economics of Collective Action*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Cyert R.M., March J.G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-hall.

- D'andrade R. (1986). „Three scientific world views and the covering law model”, w: D.W. Fiske, R.A. Schweder (red.), *Metatheory in Social Science: Pluralisms and Subjectivities*. Chicago: University of Chicago Press.
- Demsetz H. (1983). „The structure of ownership and the theory of the firm”, *Journal of Law and Economics*, t. 26, nr 2, s. 375–390.
- Dixit A. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Drèze J. (1995). „Forty years of public economics – a personal perspective”, *Journal of Economic Perspectives*, t. 9, nr 2, s. 111–130.
- Fellner W. (1947). „Prices and wages under bilateral oligopoly”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 61, nr 4, s. 503–532.
- Fischer S. (1977). „Long-term contracting, sticky prices, and monetary policy: Comment”, *Journal of Monetary Economics*, t. 3, nr 3, s. 317–323.
- Friedman M. (1997). „Modern macroeconomics and its evolution from a monetarist perspective”, *Journal of Economic Studies*, t. 24, nr 4, s. 191–221.
- Galanter M. (1981). „Justice in many rooms: Courts, private ordering, and indigenous law”, *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, t. 19, nr 1, s. 1–47.
- Geyskens I., Steenkamp J.-B., Kumar N. (2006). „Make, buy, or ally: A meta-analysis of transaction cost theory”, *Academy of Management Journal*, t. 49, nr 3, s. 519–543.
- Grossman S.J., Hart O.D. (1986). „The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration”, *Journal of Political Economy*, t. 94, nr 4, s. 691–719.
- Hart O., Moore J. (1990). „Property rights and the nature of the firm”, *Journal of Political Economy*, t. 98, nr 6, s. 1119–1158.
- Hayek F. (1945). „The use of knowledge in society”, *American Economic Review*, t. 35, nr 4, s. 519–530.
- Jensen M., Meckling W. (1976). „Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure”, *Journal of Financial Economics*, t. 3, nr 4, s. 305–360.
- Kitch E.W. (red.) (1983). „The fire of truth: A remembrance of law and economics at Chicago, 1932–1970”, *Journal of Law and Economics*, t. 26, nr 1, s. 163–233.
- Klein B., Crawford R.A., Alchian A.A. (1978). „Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process”, *Journal of Law and Economics*, t. 21, nr 2, s. 297–326.
- Knight F.H. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit*. New York: Houghton Mifflin.
- Kreps D.M. (1999). „Markets and hierarchies and (mathematical) economic theory”, w: G. Carroll, D. Teece (red.), *Firms, Markets, and Hierarchies*. New York: Oxford University Press.
- Kuhn T.S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Levin J., Tadelis S. (2010). „Contracting for government services: Theory and evidence from us cities”, *Journal of Industrial Economics*, t. 58, nr 3, s. 507–542.
- Levy B., Spiller P. (1994). „The institutional foundations of regulatory commitment: A comparative analysis of telecommunications regulation”, *Journal of Law, Economics and Organization*, t. 10, nr 2, s. 201–246.
- Lewis T. (1983). „Preemption, divestiture, and forward contracting in a market dominated by a single firm”, *American Economic Review*, t. 73, nr 5, s. 1092–1101.
- Llewellyn K.N. (1931). „What price contract? An essay in perspective”, *Yale Law Journal*, t. 40, nr 5, s. 704–751.
- Macaulay S. (1963). „Non-contractual relations in business: A preliminary study”, *American Sociological Review*, t. 28, nr 1, s. 55–67.
- Macher J.T., Richman B.D. (2008). „Transaction cost economics: An assessment of empirical research in the social sciences”, *Business and Politics*, t. 10, nr 1, s. 1–63.
- Macneil I.R. (1974). „The many futures of contracts”, *Southern California Law Review*, t. 47, s. 691–816.
- March J.G., Simon H.A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Marris R. (1964). *The Economic Theory of Managerial Capitalism*. New York: Free Press.
- Marschak J. (1968). „Economics of inquiring, communicating, deciding”, *American Economic Review*, t. 58, nr 2, s. 1–18.
- Mckenzie L. (1951). „Ideal output and the interdependence of firms”, *Economic Journal*, t. 61, nr 244, s. 785–803.
- Menard C. (1996). „Why organizations matter”, *Atlantic Economic Journal*, t. 24, nr 4, s. 281–300.
- Michels R. (1962). *Political Parties*. Glencoe, IL: Free Press.
- Posner R.A. (1977). *Economic Analysis of Law*. Boston: Little Brown.
- Reder M.W. (1999). *Economics: The Culture of a Controversial Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Riordan M., Williamson O. (1985). „Asset specificity and economic organization”, *International Journal of Industrial Organization*, t. 3, nr 4, s. 365–378.

- Schelling T.C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schultz G. (1995). „Economics in action: Ideas, institutions, policies”, *American Economic Review*, t. 85, nr 2, s. 1–8.
- Simon H. (1957a). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Simon H. (1957b). *Models of Man*. New York: John Wiley & Sons.
- Simon H. (1984). „On the Behavioral and rational Foundations of Economic Dynamics”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, t. 5, nr 1, s. 35–56.
- Simon H. (1985). „Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science”, *American Political Science Review*, t. 79, nr 2, s. 293–304.
- Simon H. (1991). *Models of My Life*. New York: Basic Books.
- Solow R. (2001). „A native informant speaks”, *Journal of Economic Methodology*, t. 8, nr 1, s. 111–112.
- Stigler G.J. (1951). „The division of labor is limited by the extent of the market”, *Journal of Political Economy*, t. 59, nr 3, s. 185–193.
- Stigler G.J. (1992). „Law or economics?”, *Journal of Law and Economics*, t. 35, nr 2, s. 455–468.
- Summers C. (1969). „Collective agreements and the law of contracts”, *Yale Law Journal*, t. 78, nr 4, s. 525–575.
- Tadelis S. (2002). „Complexity, flexibility, and the make-or-buy decision”, Papers and Proceedings” of the American Economic association, *American Economic Review*, t. 92, nr 2, s. 433–437.
- Tadelis S. (2010a). „Williamson’s contribution and its relevance to 21st century capitalism”, *California Management Review*, t. 52, nr 2, s. 159–166.
- Tadelis S. (2010b). „Transaction cost economics”, tekst niepublikowany, University of California, Berkeley.
- Whinston M. (2001). „Assessing property rights and transaction-cost theories of the firm”, *American Economic Review*, t. 91, nr 2, s. 184–188.
- Williamson O.E. (1964). *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Williamson O.E. (1971). „The vertical integration of production: Market failure considerations”, *American Economic Review*, t. 61, nr 2, s. 112–123.
- Williamson O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson O.E. (1976). „Franchise bidding for natural monopoly – in general and with respect to CATV”, *Bell Journal of Economics*, t. 7, nr 1, s. 73–104.
- Williamson O.E. (1979). „Transaction cost economics: The governance of contractual relations”, *Journal of Law and Economics*, t. 22, nr 2, s. 233–61.
- Williamson O.E. (1983). „Credible commitments: Using hostages to support exchange”, *American Economic Review*, t. 73, nr 4, s. 519–540.
- 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*, t. 36, nr 2, s. 269–296.
- Williamson O.E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Williamson O.E. (2000). „The new institutional economics: Taking stock, looking ahead”, *Journal of Economic Literature*, t. 38, nr 3, s. 595–613.
- Williamson O.E. (2002). „The theory of the firm as governance structure: From choice to contract”, *Journal of Economic Perspectives*, t. 16, nr 3, s. 171–195.
- Williamson O.E. (2003). „Examining economic organization through the lens of contract”, *Industrial and Corporate Change*, t. 12, nr 4, s. 917–942.
- Williamson O.E. (2008). „Corporate boards of directors: In principle and in practice”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, t. 24, nr 2, s. 247–272.
- Williamson O.E. (2009). „Opening the black box of firm and market organization: Antitrust”, w: P.-O. Bjuggren, D.C. Mueller (red.), *The Modern Firm, Corporate Governance and Investment*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Transaction cost economics: The natural progression

The research program on which I and others have been working has been variously described as the “economics of governance,” the “economics of organization,” and “transaction cost economics.” As discussed in Section 1, governance is the overarching concept and transaction cost economics is the means by which to breathe operational content into governance and organization. The specific issue that drew me into this research project was the puzzle posed by Ronald Coase in 1937: What efficiency factors determine when a firm produces a good or service to its own needs rather than outsource? As described in Section 2, my 1971 paper on “The Vertical Integration of Production” made headway with this issue and invited follow-on research that would eventually come to be referred to as transaction cost economics. The rudiments of transaction cost economics are set out in Section 3. Puzzles and challenges that arose and would require “pushing the logic of efficient governance to completion” are examined briefly in Section 4. Concluding remarks follow.

Keywords: transaction costs, vertical integration of production, outsourcing, contracts, allocation of resources.

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 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91
dział handlowy: jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl

Jednocześnie informujemy, że na 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.