

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

4 (34) / 2015



UNIwersytet
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

Partner wydawniczy



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Komitet redakcyjny

Redaktor naczelny

Stanisław Mazur

Redaktorzy tematyczni

Marek Cwiklicki – nauki o zarządzaniu

Jacek Klich – nauki polityczne, ekonomia

Lukasz Mamica – ekonomia

Stanisław Mazur – nauki polityczne

Karol Olejniczak – nauki o zarządzaniu

Dawid Sześciło – prawo

Mariusz Trojak – ekonomia

Marcin Zawicki – nauki o polityce publicznej

Redaktor statystyczny

Andrzej Sokolowski

Dział Wywiady

Marek Benio

Redaktor językowa

Dorota Kasjanowicz

Sekretarz

Anna Chrabąszcz

Koordynator baz danych

Marek Oramus

Redaktor on-line

Marcin Kukielka

Rada programowa

Przewodniczący Rady Programowej:

Jerzy Hausner – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Polska

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, Francja

Ash Amin – University of Cambridge, Wielka Brytania

Andrzej Bukowski – Uniwersytet Jagielloński, Polska

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, Francja

Robert Delorme – CEPREMAP, Francja

Dagmir Długosz – Departament Służby Cywilnej, Kancelaria
Prezesa Rady Ministrów, Polska

Marius D. Gavriletea – Babes Bolyai University, Rumunia

Anna Giza-Poleszczuk – Uniwersytet Warszawski, Polska

Jarosław Górniak – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jan Herbst – Uniwersytet Warszawski, Polska

Hubert Izdebski – Uniwersytet Warszawski, Polska

Robert Jessop – Lancaster University, Wielka Brytania

Janusz Koczanowski – Uniwersytet Ekonomiczny

w Krakowie, Polska

Tadeusz Kudłacz – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Polska

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Polska

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Dania

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Szwecja

Grażyna Skąpska – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jacek Szlachta – Szkoła Główna Handlowa, Polska

Magdalena Środa – Uniwersytet Warszawski, Polska

Pasquale Tridico – Università Roma Tre, Włochy

Jan Jakub Wygnański – Pracownia Badań i Innowacji

Společnych „Stocznia”, Polska

Janusz Zaleski – Politechnika Wrocławska, Polska

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2015
Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazach: CEEOL, CEJSJH, BazEkon,
EBSCO (Business Source Corporate Plus, Business Source Ultimate), ERIH Plus

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*

Adiustacja – *Dorota Kasjanowicz*

Wydawca:

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 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 22 692 41 18, 22 826 59 21, 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.

PUBLIC GOVERNANCE

4 (34) / 2015



CRACOW
UNIVERSITY
OF ECONOMICS

Publishing partner



SCHOLAR
Publishing House

Editorial Board

Editor-in-Chief

Stanisław Mazur

Thematic Editors

Marek Cwiklicki – management science

Jacek Klich – political science, economics

Eukasz Mamica – economics

Stanisław Mazur – political science

Karol Olejniczak – management science

Dawid Sześciło – law

Mariusz Trojak – economics

Marcin Zawicki – public policy science

Statistical Editor

Andrzej Sokółowski

Interviews Department

Marek Benio

Language Editor

Dorota Kasjanowicz

Secretary

Anna Chrabąszcz

Database Coordinator

Marek Oramus

Online Content Editor

Marcin Kukielka

Programme Board

President

Jerzy Hausner – Cracow University of Economics, Poland

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, France

Ash Amin – University of Cambridge, United Kingdom

Andrzej Bukowski – Jagiellonian University, Poland

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, France

Robert Delorme – CEPREMAP, France

Dagmir Długosz – Civil Service Department, Chancellery of the Prime Minister, Poland

Marius D. Gavriletea – Babes Bolyai University, Romania

Anna Giza-Poleszczuk – University of Warsaw, Poland

Jarosław Górniak – Jagiellonian University, Poland

Jan Herbst – University of Warsaw, Poland

Hubert Izdebski – University of Warsaw, Poland

Robert Jessop – Lancaster University, United Kingdom

Janusz Koczanowski – Cracow University of Economics, Poland

Tadeusz Kudłacz – Cracow University of Economics, Poland

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Poland

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Denmark

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Sweden

Grażyna Skąpska – Jagiellonian University, Poland

Jacek Szlachta – Warsaw School of Economics, Poland

Magdalena Środa – University of Warsaw, Poland

Pasquale Tridico – Università Roma Tre, Italy

Jan Jakub Wygnański – The Unit for Social Innovation and Research 'Shipyard,' Poland

Janusz Zaleski – Wrocław University of Technology, Poland

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2016

The original version of the magazine is its printed version. The magazine is available in the following databases: CEEOL, CEJSH, BazEkon, EBSCO (Business Source Corporate Plus, Ultimate Business Source), ERIH Plus

ISSN 1898-3529

Graphic Design – *Agata Łankowska*

Copy Editing – *Dorota Kasjanowicz*

Publisher

Małopolska School of Public Administration

Cracow University of Economics

ul. Rakowicka 27, 31-510 Krakow

phone: + (48) 122 937 560

www.msap.uek.krakow.pl

Publishing Partner

Scholar Scientific Publishing Company

ul. Wiślana 8, 00-317 Warsaw

phone/fax: + (48) 226 22 118 9248 921 265, 228 289 391; Sales Department: ext. 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Typesetting: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Printing and binding: MCP, Marki

Circulation: 300 egz.

Spis treści

<i>Jolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mroczka</i> Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity w świetle wyników badań	7
<i>Jarosław Flis, Dariusz Stolicki</i> Skrzywione podziały. Na tropie <i>gerrymanderingu</i> w polskich gminach	23
<i>Magdalena Jelonek</i> Interwencje ukierunkowane na poprawę sytuacji zawodowej osób młodych – główne wyzwania	36
<i>Michał Kudłacz, Paulina Mazur-Kurach</i> Formy zarządzania publicznego w kontekście rozwoju miast w Polsce	50
<i>Przemysław Banasik</i> Ekonomiczna analiza motywacji polskiego sędziego i czynniki wpływające na jego decyzje związane z wyborem zawodu i efektywnością	66
<i>Marek Oramus</i> Aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego w zrzeszeniach międzynarodowych	85
Wybór tekstów klasycznych	
<i>Wolfgang Streeck, Philippe C. Schmitter</i> Wspólnota, rynek, państwo – i stowarzyszenia? Potencjalny wkład reprezentacji interesów w porządek społeczny	97
„Zarządzanie Publiczne” 2015 – lista recenzentów	133

Contents

<i>Jolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mroczka</i> The local civil service in Poland – myths and facts in the light of the research outcome	7
<i>Jarosław Flis, Dariusz Stolicki</i> Tilted districts: In search for <i>gerrymandering</i> in Polish townships	23
<i>Magdalena Jelonek</i> Youth employment interventions – main challenges	36
<i>Michał Kudłacz, Paulina Mazur-Kurach</i> Forms of public management in the context of urban development in Poland.	50
<i>Przemysław Banasik</i> Economic analysis of the motivation of a Polish judge and the factors influencing his or her decisions related to occupational choice and efficiency.	66
<i>Marek Oramus</i> The activity of Polish local government units in international associations	85
Selection of classic texts	
<i>Wolfgang Streeck, Philippe C. Schmitter</i> Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order	97
„Zarządzanie Publiczne” 2015 – ????	133

Jolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mroccka

Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity w świetle wyników badań

Autorzy artykułu prezentują wyniki badania „Implementacja norm, wartości i procedur służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce”. Badanie zostało przeprowadzone w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, realizowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji we współpracy z Małopolską Szkołą Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetem Łódzkim oraz Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Zasadniczym celem badania było poznanie opinii decydentów politycznych szczebla samorządowego na temat możliwości wdrożenia instytucji samorządowej służby cywilnej w Polsce. W opracowaniu przedstawiono wybrane zagadnienia odnoszące się do faktów i mitów dotyczących możliwości ustanowienia samorządowej służby cywilnej w Polsce.

Słowa kluczowe: służba cywilna, samorządowa służba cywilna, samorząd terytorialny, dojrzałość organizacyjna, kodeks etyczny.

Wprowadzenie

Tekst ten jest poświęcony prezentacji najważniejszych, w ocenie autorów, wyników badania „Implementacja norm, wartości i procedur służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce” (Itrich-Drabarek et al. 2015), odnoszących się do obecnych w dyskursie społecznym, politycznym i naukowym faktów i mitów dotyczących możliwości ustanowienia instytucji samorządowej służby cywilnej w Polsce. Prezentacja poszczególnych wniosków płynących z badania ma charakter subiektywny, a autorzy pragnęli zabrać głos w toczącej się dyskusji na

temat samorządowej służby cywilnej. Co warto podkreślić, głos ten poparty jest wynikami badań empirycznych i doświadczeniami autorów, związanymi z uczestnictwem w procesach modernizacyjnych w ramach rządowej służby cywilnej. Tekst stanowi niejako kontynuację rozważań obecnych w nauce polskiej (Grosse 2000; Mordel 2002; Itrich-Drabarek 2004/2005; Zieliński 2004; Arcimowicz 2011) i rozwinięcie ich warstwy empirycznej.

Zanim zaprezentowane i omówione zostaną zasadnicze wyniki badania, należy poczynić jedno znaczące zastrzeżenie. Autorzy są w pełni świadomi, że obecny kształt ustawy zasadniczej nie pozwala na rozszerzenie rządowego korpusu służby cywilnej o pracowników samorządowych. Brak takiej możliwości został potwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do pracowników regionalnych izb obrachunkowych¹. Wobec tego prowadzone rozważania mają wymiar prognostyczny i hipotetyczny. Należy jednak podkreślić, że prawnie i organizacyjnie możliwe jest wprowadzenie instytucji samorządowej służby

Jolanta Itrich-Drabarek
Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski
ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa
j.itrich-draba@uw.edu.pl

Kamil Mroccka
Instytut Nauk Politycznych im. Jana Karłowicza
PWSZ im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu,
ul. Kolberga 8, 32-600 Oświęcim oraz
Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski
ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa
kamil.mroccka@gmail.com

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K.3/99, M.P. z 1999 r., nr 16, poz. 227, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy”, nr 4/1999.

cywilnej z zachowaniem wymaganej niezależności samorządu terytorialnego. W założeniach autorów służba cywilna stanowi wyłącznie narzędzie służące realizacji zasadniczych celów i zadań państwa polskiego, nie jest zaś celem samym w sobie.

Na potrzeby prowadzonego badania przyjęto również, że możliwa jest implementacja instytucji służby cywilnej w polskich jednostkach samorządu terytorialnego, a proces ten przyczyni się do wzrostu efektywności, transparentności i stabilności działania poszczególnych urzędów na szczeblu samorządowym (Itrich-Drabarek 2015b, s. 98).

1. Konceptualizacja pojęcia służby cywilnej

W literaturze przedmiotu termin „służba cywilna” bywa definiowany w ujęciu prawnym, funkcjonalnym, instytucjonalnym lub socjologicznym. Wynika to przede wszystkim z różnorodnych uwarunkowań kulturowych, historycznych, społecznych, gospodarczych i prawnych, w jakich przyszło jej funkcjonować (Itrich-Drabarek 2010; Mroccka 2015a). W konsekwencji te czynniki wpłynęły na kształt instytucji służby cywilnej w poszczególnych państwach – na fakt, iż opiera się ona na innych zasadach oraz obejmuje różne grupy urzędnicze na różnych szczeblach administracji. W różny sposób określane są też prawa i obowiązki urzędników służby cywilnej.

Znawca problematyki służby cywilnej Grzegorz Rydlewski (2001, s. 13) definiuje tę instytucję jako gwaranta profesjonalnego i lojalnego obsługiwanego zmieniających się politycznych ekip rządowych przez urzędników administracji publicznej. Służbę cywilną w polskim systemie prawnym III Rzeczypospolitej powołano na mocy Ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej². Jak podkreśla Itrich-Drabarek (2010, s. 119), rozwiązania te miały stanowić nowy kamień milowy w funkcjonowaniu administracji państwowej III Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 1 służbę cywilną utworzono „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa”. Cel ten powtó-

rzo następnie w art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³. Definicja ta wymagała doprecyzowania na potrzeby badania, zarówno pod kątem podmiotowym, jak i przedmiotowym, dlatego w badaniu przyjęto, że „służba cywilna to wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych na podstawie prawa publicznego lub prywatnego w celu realizacji określonych w prawie zadań, kierujących się określonym systemem norm, wartości i procedur, mających za zadanie służyć społeczeństwu oraz utrzymywać istotne funkcje państwa” (Itrich-Drabarek 2010, s. 36).

Istotą służby cywilnej jest dokonanie w obrębie administracji podziału władzy między politykami wybranymi w wyborach demokratycznych a profesjonalnymi pracownikami. Podział ten jest specyficzny, gdyż zakłada nie tylko współdziałanie, ale także podporządkowanie (w pełni służbowe, jak również, częściowo, osobowe) urzędników wchodzących w skład profesjonalnej służby cywilnej. W niektórych państwach europejskich kategoria „urzędnik służby cywilnej” obejmuje również pracowników samorządu terytorialnego, np. w Danii, Francji, Niemczech czy w Słowenii (szerzej na temat samorządowej służby cywilnej w kontekście europejskim, zob. Itrich-Drabarek 2014, s. 51–64; 2015a, s. 5 i n.).

W Polsce służba cywilna stanowi element szerszego systemu administracji publicznej. Jak zauważa Wojciech Zieliński (2010, s. 31), w prawodawstwie nie istnieje legalna definicja omawianego terminu. Wprawdzie służba cywilna ma konstytucyjne umocowanie, co wzmacnia jej znaczenie w systemie organów państwowych, ale w Polsce instytucji tej nie cechuje oczekiwana stabilność. W ciągu ostatnich dwóch dekad ustawa o służbie cywilnej była zmieniana czterokrotnie. Analizując działania kolejnych rządów, można zauważyć brak spójnej polityki państwa w odniesieniu do tej instytucji. Większość ekip politycznych traktowała służbę cywilną na wzór XIX-wiecznego „systemu łupów” i rozpoczynała budowę własnego systemu, bazując na własnych

² Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 1996, nr 89, poz. 402).

³ Art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjętej przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).

kryteriach jakościowych i ilościowych. Od 1996 r. uchwalono w sumie cztery ustawy regulujące organizację systemu służby cywilnej. W trakcie 20 lat jest to liczba znacząca. Warto w tym miejscu przywołać też słowa byłego Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który stwierdził, że „idea Służby Cywilnej to dobry pomysł, ale wyjątkowo trudny do realizacji, o czym przekonały się kolejne ekipy rządzące. Być może został zapisany w sposób zbyt rygorystyczny, co powoduje, że niektóre procedury są nie do wypełnienia. (...) Na stworzenie dobrej służby cywilnej potrzeba kilkunastu lat” (Mroccka 2015a, s. 151).

Od marca 2009 r. obowiązuje Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴. Nie wchodząc w szczegółowe analizy przepisów, należy podzielić pogląd wielu praktyków i teoretyków, że ustawa ta daje możliwość zbudowania profesjonalnego aparatu urzędniczego państwa polskiego. Co prawda, wiele rozwiązań wymaga dostosowania pod kątem wyzwań, jakie stoją przed administracją publiczną, jednak jest to zjawisko normalne w dynamicznym otoczeniu instytucjonalnym i prawnym oraz społeczno-gospodarczym.

Na gruncie danych statystycznych rządowa służba cywilna w Polsce to ponad 120 000 pracowników (zatrudnianych na umowy o pracę) i urzędników (zatrudnianych na podstawie mianowania) realizujących najważniejsze zadania państwa w ponad 2300 urzędach⁵.

2. Materiał badawczy, metodologia i hipotezy badawcze

Szczegółowe rozważania odnoszące się do metodologicznych uwarunkowań omawianego badania zostały zaprezentowane w tekście Marka Solona-Lipińskiego (2015). W tym miejscu zostaną przedstawione wyłącznie podstawowe założenia metodologiczne badania oraz przyjęte hipotezy badawcze.

Zasadniczy człon badania składał się z trzech części. W pierwszej dokonano analizy uwarunkowań prawnych dotyczących funkcyjono-

wania systemu służby cywilnej w Polsce oraz zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Część druga obejmowała analizę dostępnych wyników badań w zakresie polskiej służby cywilnej. Najważniejsza część ilościowa realizowana była metodą CAWI (Computer-Assisted Web Interview), czyli wspomaganego komputerowo wywiadu kwestionariuszowego *online*. Uzupełnieniem badania ilościowego było badanie jakościowe, które zostało zrealizowane w postaci czterech otwartych pytań.

Jak podkreśla Marek Solon-Lipiński (2015), wybór tej metody wynikał z kilku przesłanek. Jego zdaniem „jednym z istotniejszych czynników przemawiających za wykorzystaniem techniki badawczej opartej na ankiecie na stronie internetowej była możliwość dotarcia do wszystkich jednostek, których opinię badacze chcieli zbadać. Wykorzystano bowiem bazę danych teleadresowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce” (ibidem, s. 126). W tym zakresie pomocna okazała się baza prowadzona przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Adresatami badania byli decydenci samorządowi, a więc prezydenci, burmistrzowie, starostowie i wójtowie reprezentujący jednostki samorządu terytorialnego w całej Polsce. Kwestionariusz zawierał 17 podstawowych pytań, wśród których znalazły się również te o charakterze szczegółowym. Ze względu na przyjęte założenia badawcze nie zastosowano analizy braków ani innej metody implementacji braków odpowiedzi.

Oprócz pytań zamkniętych formularz ankietowy zawierał również cztery pytania otwarte. W założeniach zespołu badawczego miały one posłużyć do uzyskania informacji jakościowych w zakresie:

- a) podstawowych zasad, które powinny zostać ujęte w przypadku ustanowienia instytucji samorządowej służby cywilnej,
- b) oceny idei utworzenia samorządowej służby cywilnej,
- c) konsolidacji funkcjonujących w Polsce korpusów urzędniczych,
- d) poparcia dla idei przyjęcia wspólnego i jednolitego kodeksu etycznego dla wszystkich pracowników samorządowych.

Pytania zawarte w formularzu badawczym podzielono na następujące obszary:

- a) dane podstawowe – metryka badawcza,

⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 2014, poz. 1111 ze zm.).

⁵ *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku 2014*, s. 5.

- b) informacje o procedurach zarządczych w jednostkach samorządu terytorialnego,
- c) służba cywilna – pytania podstawowe,
- d) służba cywilna w Polsce – opis i zasady,
- e) samorządowa służba cywilna,
- f) zasoby kadrowe w samorządzie,
- g) samorządowy kodeks etyczny.

Na potrzeby badania sformułowano następującą hipotezę badawczą: przedstawiciele władzy wykonawczej na szczeblu samorządu terytorialnego nie mają wystarczającej wiedzy na temat systemu służby cywilnej w Polsce i nie są zainteresowani wprowadzaniem rozwiązań z administracji rządowej na poziomie samorządu terytorialnego. Wynika to ze zbyt słabego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, nadmiernej akceptacji instytucji patronaży oraz braku skutecznych mechanizmów kontroli i nadzoru w jednostkach samorządu terytorialnego (Itrich-Drabarek et al. 2015, s. 109).

Ogółem w badaniu wzięło udział 569 jednostek samorządu terytorialnego: 494 jednostki na szczeblu gminy (w tym miasta na prawach powiatu), 71 jednostek na szczeblu powiatowym oraz 4 jednostki na szczeblu województwa. Badanie spełnia postulat reprezentatywności przedmiotowej z uwagi na zachowanie w próbie struktury najważniejszych cech właściwych populacji, przy czym za wspomniane charakterystyki uznano takie zmienne, jak: rodzaj jednostki samorządu terytorialnego, województwo oraz wielkość miejscowości (w przypadku gmin). Jednocześnie stopa zwrotu ankiet w przeprowadzonym badaniu była wysoka i wyniosła około 20%. Oznacza to, że przedstawiciele co piątej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wypełnili kwestionariusz badawczy.

Konstatacje dotyczące reprezentatywności przedmiotowej oraz stopy zwrotu pozwalają stwierdzić, że z wyników badania można (z zachowaniem pewnej ostrożności) wyciągać wnioski o charakterze ogólnym. Z pewnością wyniki te ilustrują opinie znaczącej grupy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

3. Fakty dotyczące możliwości ustanowienia instytucji samorządowej służby cywilnej w Polsce

W tej części opracowania zaprezentowane zostaną najważniejsze, w opinii autorów, fakty dotyczące możliwości powołania instytucji służby cywilnej na szczeblu samorządowym. Odnoszą się one do większości obszarów analizowanych w trakcie badania. W tekście nie zastosowano gradacji istotności poszczególnych wniosków.

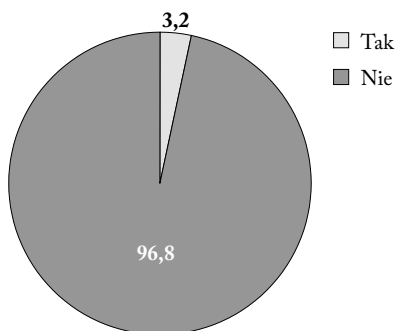
Niewątpliwym faktem, na który wskazuje przeprowadzone badanie, jest stwierdzenie, że pojęcie służby cywilnej jest powszechnie znane wśród decydentów samorządowych. O służbie cywilnej słyszało ponad 96% respondentów. Jest to bardzo wysoki wynik, ponieważ w ogólnym odbiorze społecznym służba cywilna jest instytucją słabo rozpoznawalną (Mroccka 2015a, s. 312–335). Jak pokazują badania przeprowadzone na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2011 r., rozpoznawała ją mniej niż połowa badanych⁶. Na pytanie dotyczące tego, czy ankietowani kiedykolwiek słyszeli o służbie cywilnej, twierdząco odpowiedziało 40% respondentów (w 2005 r. – 45%)⁷.

Zdaniem autorów znacząco wyższy odsetek rozpoznawalności instytucji służby cywilnej wynika przede wszystkim z relacji zawodowych pracowników samorządu terytorialnego. W swojej codziennej pracy współpracują z administracją rządową, której znaczącą większość stanowią członkowie korpusu służby cywilnej.

Podstawowymi źródłami wiedzy o służbie cywilnej były miejsce pracy (68,1%), prasa (47,4%) oraz telewizja (40,8%). Respondenci uczestniczący

⁶ Zob. szerzej: *Spoleczny wizerunek służby cywilnej*, raport podsumowujący w ramach projektu: „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, ARC Rynek i Opinia na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

⁷ Zob. szerzej: *Służba cywilna w oczach obywatela*, raport z badań sondażowych przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej przez PBS Sp. z o.o. we wrześniu 2005 r. na ogólnopolskiej próbie osób dorosłych oraz celowej próbie klientów wybranych urzędów administracji rządowej w ramach projektu PHARE’2003 „Wzmocnienie zdolności administracyjnych”, PL03/IB/OT-06, Sopot 2005.

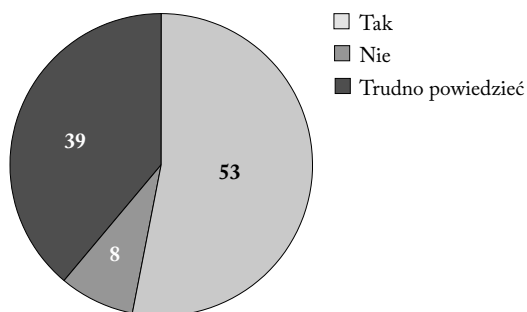


Rycina 1. Czy kiedykolwiek słyszał(a) Pan(i) o służbie cywilnej? (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

w badaniu wiedzę w tym zakresie pozyskiwali również w trakcie procesu edukacji (31,8%).

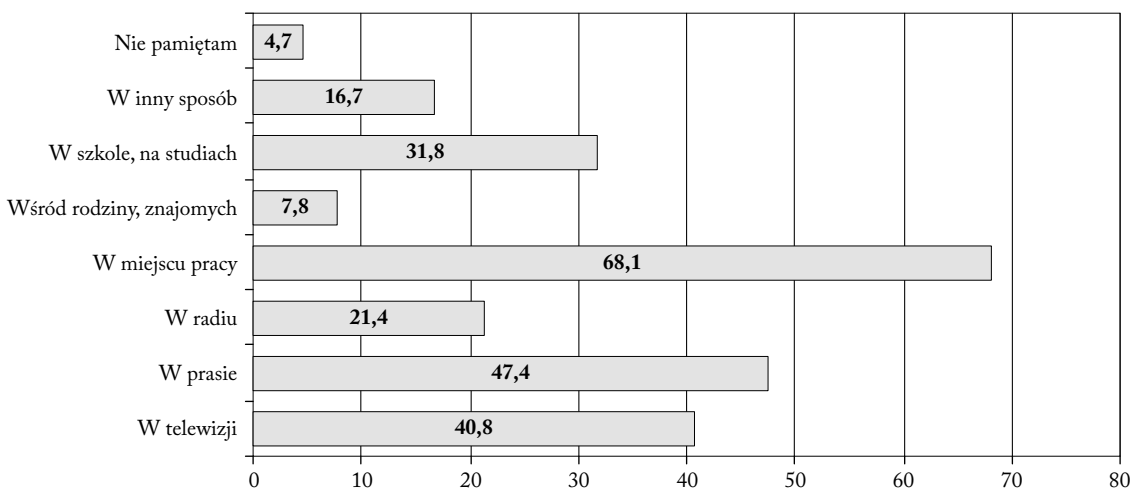
Kolejny istotny wniosek płynący z badania to stwierdzenie, że zwolennikami wprowadzenia w Polsce jednolitych zasad służby cywilnej w samorządzie jest 53% respondentów. Przeciwko takiemu rozwiązaniu opowiedziało się zaledwie 8% ankietowanych. Niepokojące jest jednak to, że niemal 40% osób odpowiadających na pytania w ankiecie nie potrafi wyrazić zdania na ten temat. Może to oznaczać, że kwestie, o które pytano, są zbyt abstrakcyjne lub niezrozumiałe dla respondentów. Może to też oznaczać, że sprawy te nie mają dla nich istotnego znaczenia.



Rycina 3. Poparcie wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej. Czy zgadza się Pan(i) z postulatem wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej opartej na zasadach obowiązujących obecnie członków korpusu służby cywilnej? (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Mając na uwadze zasadnicze znaczenie omawianej części badania dotyczącej poparcia dla idei wdrożenia samorządowej służby cywilnej, warto w tym miejscu odnieść się do szczegółowych wyników i dokonać analizy odpowiedzi w poszczególnych grupach respondentów. Spośród wszystkich szczebli samorządu postulat wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej cieszy się najsilniejszym poparciem wśród respondentów z poziomu powiatów. Zgadza się z nim ponad 2/3 ankietowanych ze wspomnianej

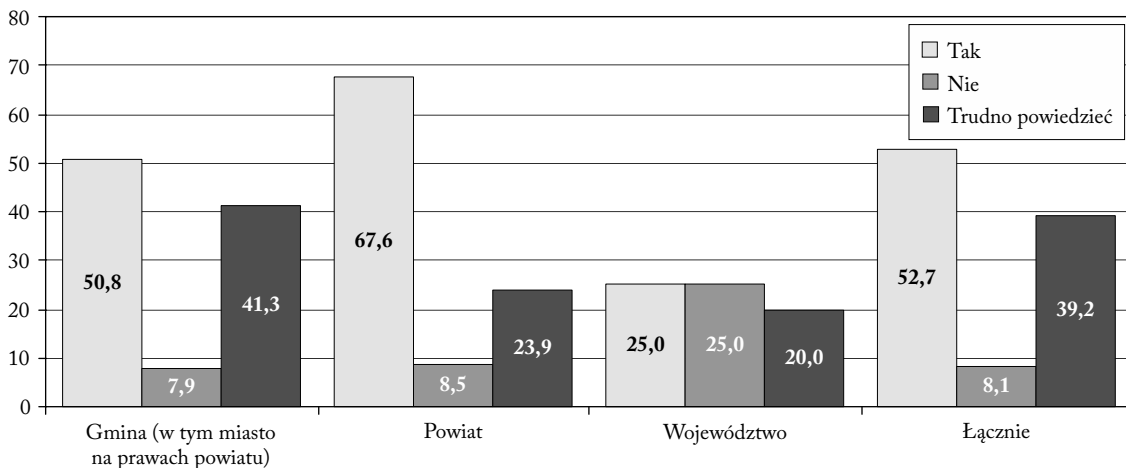


Rycina 2. Gdzie zetknął(ęła) się Pan(i) z pojęciem służby cywilnej? (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

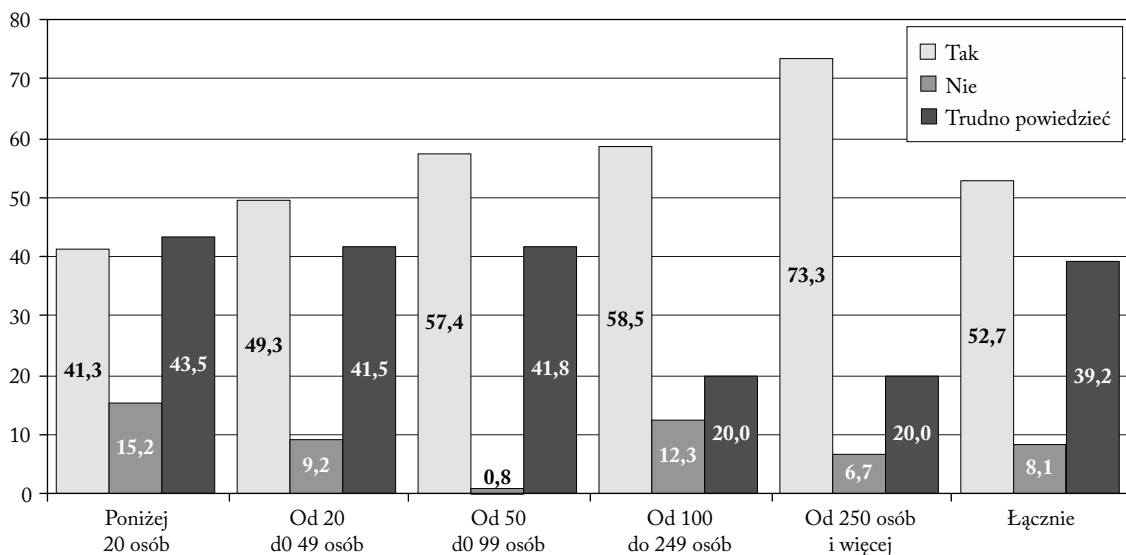
grupy. Jednocześnie poparcie w gminach wynosi 51%. Od poparcia na poziomie powiatów różni się ono skalą odpowiedzi ambiwalentnych. Okazuje się bowiem, że w przypadku gmin aż 41% ankietowanych nie potrafi udzielić odpowiedzi na pytanie o ujednoczenie zasad służby cywilnej w odniesieniu do pracowników samorządowych. Na szczęblu powiatów takie osoby stanowią tylko 24%.

Analiza wyników ze względu na wielkość zatrudnienia w urzędzie, z którego pochodzi respondent, pozwala w pewnym sensie wyjaśnić istniejące zależności. Okazuje się, że im mniejszy urząd, tym większy odsetek odpowiadających na pytania nie potrafi określić swojego stosunku do wprowadzenia jednolitej samorządowej służby cywilnej. Jednocześnie im większa jest jednostka samorządu terytorialnego, tym większy jest



Rycina 4. Poparcie dla wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej – perspektywa szczębla samorządowego (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.



Rycina 5. Poparcie dla wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej – perspektywa wielkości urzędu (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

poziom akceptacji takiego rozwiązania. Poziom braku akceptacji takich rozwiązań jest względnie stały i w niewielkim stopniu zależny od wielkości urzędu (jedynie w grupie urzędów liczących od 50 do 99 pracowników nie identyfikuje się przeciwników tego rozwiązania).

Analogiczne rezultaty obserwuje się w przypadku gmin w podziale na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie. Zwolennikami wprowadzenia jednolitych zasad jest 2/3 respondentów z gmin miejskich. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich takie osoby stanowią jedynie około 50%. Jednak widoczna jest tutaj również inna prawidłowość, mianowicie w gminach wiejskich wyraźnie częściej niż w gminach miejskich pojawia się opozycja wobec wprowadzenia jednolitych zasad służby cywilnej w samorządzie. Choć nie jest to duża grupa (ok. 10%), to jednak zauważalna w porównaniu z gminami miejskimi, gdzie kontestatorów jest niewiele ponad 1%.

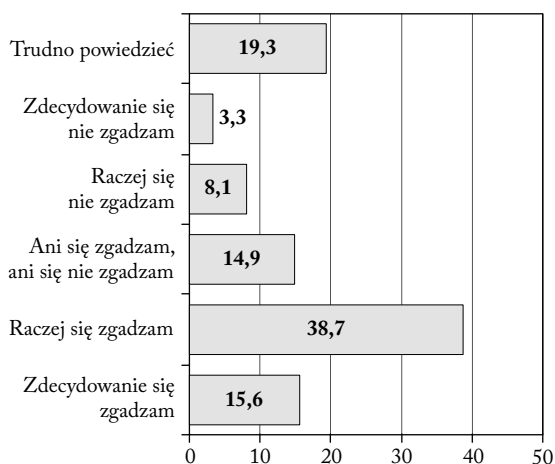
Kolejnym wnioskiem płynącym z badania i istotnym z perspektywy decydentów politycznych jest stwierdzenie, iż wśród kluczowych pozytywnych skutków wdrożenia samorządowej służby cywilnej respondenci najczęściej wskazują poprawę sprawności działania urzędu i wzrost kompetencji pracowników (po ok. 55%).

Pierwszym z omawianych rezultatów jest poprawa sprawności działania urzędu. W tym kontekście podkreśla się, że wprowadzenie jednolitych zasad dla całego korpusu urzędniczego na poziomie samorządów usprawniłoby jego pracę. Analiza odpowiedzi na poziomie ogólnym wskazuje, że w opinii ponad połowy ankietowanych

Tabela 1. Poparcie dla wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej – perspektywa rodzaju gminy (%)

Rodzaj gminy	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
Wiejska	47,2	10,2	42,6
Miejsko-wiejska	51,2	5,7	43,1
Miejska	66,7	1,5	31,8
Łącznie	50,8	7,9	41,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

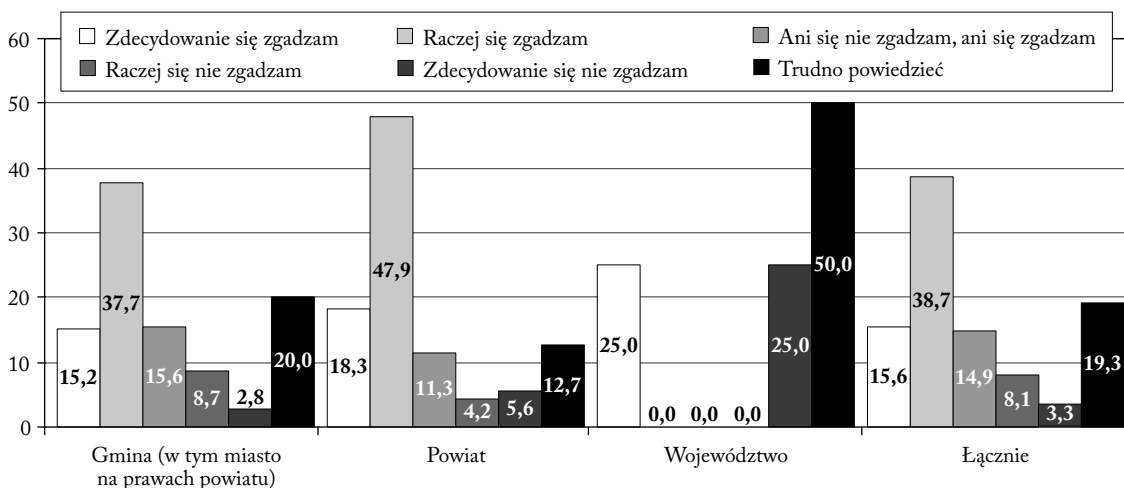


Rycina 6. Skutki wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej: poprawa sprawności działania urzędu – perspektywa ogólna (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

wdrożenie samorządowej służby cywilnej przyczyniłoby się do poprawy sprawności działania urzędów. Inaczej uważa około 11% ankietowanych, 15% respondentów wskazuje na odpowiedź ambiwalentną („ani tak, ani nie”), a prawie 20% nie ma zdania na ten temat.

Biorąc pod uwagę szczeble samorządu, okazuje się, że na szczeblu powiatowym można zauważyć większy stopień zgodności z tezą o podniesieniu sprawności działania urzędu wskutek wprowadzenia jednolitych zasad służby cywilnej niż na szczeblu gminnym. Poprawa sprawności nastąpiłaby zdaniem 2/3 ankietowanych z powiatów. W przypadku gmin jest to jedynie nieco ponad 50% osób. Różnica bierze się jednak nie tyle z dysproporcji w odsetku osób, które uważają, że sprawność urzędu nie uległaby poprawie, ile z tego, że na poziomie gmin większa grupa osób nie ma zdania na ten temat (20% odpowiedzi „trudno powiedzieć” wobec 13% na poziomie powiatu; 16% odpowiedzi „ani tak, ani nie” przy 11% w powiatach). Okazuje się więc, że respondenci z gmin częściej nie potrafili odnieść się do przedstawionych kwestii, co może wynikać z ich abstrakcyjności i nieprzekładalności w zestawieniu z codziennym funkcjonowaniem urzędu.



Rycina 7. Skutki wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej: poprawa sprawności działania urzędu – perspektywa szczebli samorządu (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

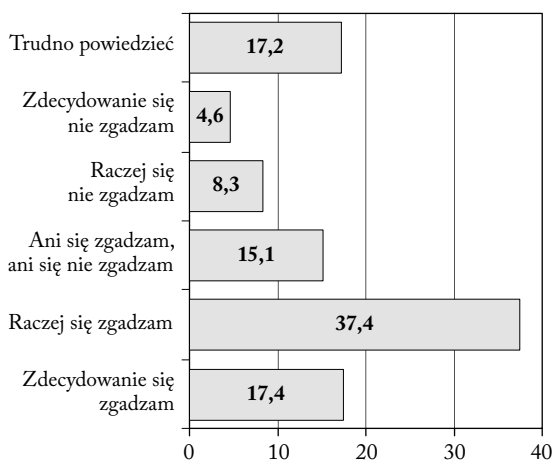
Analiza danych z uwzględnieniem wielkości urzędu (liczby zatrudnionych) prowadzi do interesujących wniosków, które potwierdzają wcześniejsze obserwacje świadczące o niechęci mniejszych urzędów do zwiększania formalizacji działania. Okazuje się bowiem, że w grupie urzędów zatrudniających do 20 osób istnieje największy sprzeciw wobec twierdzenia, że wprowadzenie jednolitych zasad służby cywilnej przyniosłoby usprawnienie pracy. Zaledwie 33% osób z tej grupy zgadza się, że urząd działałby sprawniej. Jednocześnie 24% uznaje, że sprawność nie uległaby poprawie.

Ta kwestia wyraźnie odróżnia wspomnianą grupę od pozostałych respondentów. Aż 55% przedstawicieli urzędów zatrudniających od 20 do 49 osób zgadza się, że ujednoczenie zasad samorządowej służby cywilnej zwiększyłoby skuteczność funkcjonowania. Podobne opinie wyrażają ankietowani z pozostałych grup zatrudnienia: w urzędach największych (powyżej 250 osób) aż 63% zgadza się, że ujednoczenie korpusu służby samorządowej wiązałoby się z wprowadzeniem usprawnień.

Tabela 2. Skutki wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej: poprawa sprawności działania urzędu – perspektywa wielkości urzędu

Liczba osób zatrudnionych	Zdecydowanie się zgadzam	Raczej się zgadzam	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Raczej się nie zgadzam	Zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
Poniżej 20 osób	8,7	23,6	21,7	17,4	6,5	21,7
Od 20 do 49 osób	14,1	40,5	13,1	9,2	3,3	19,9
Od 50 do 99 osób	19,7	37,7	20,5	3,3	0,0	18,9
Od 100 do 249 osób	13,8	44,6	12,3	7,7	6,2	15,4
250 osób i więcej	30,0	33,3	6,7	3,3	6,7	20,0
Łącznie	15,6	38,7	14,9	8,1	3,3	19,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.



Rycina 8. Skutki wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej: poprawa kompetencji pracowników – perspektywa ogólna (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Niechęć najmniejszych urzędów do wprowadzania uniwersalnych zasad może być tłumaczona charakterem ich funkcjonowania. Mała liczba osób zatrudnionych w takich jednostkach wynika z bardziej nieformalnej kultury organizacyjnej. Z tej perspektywy narzucanie dodatkowych, sztywnych reguł kojarzy się raczej ze zmniejszeniem sprawności niż jej zwiększeniem. Jednakże należy zauważyć, że nawet w najmniejszych

urzędach liczba tych, którzy zgadzają się, iż wprowadzenie służby cywilnej przyniesie usprawnienia, przewyższa liczbę osób niezgadzających się z tym twierdzeniem.

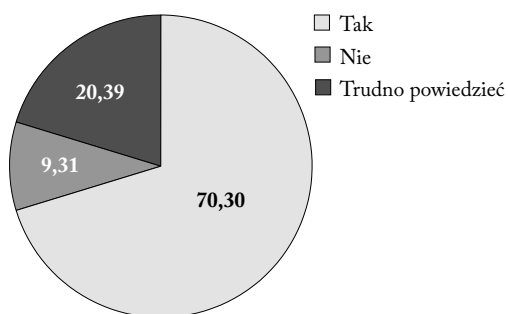
Drugim istotnym z perspektywy respondentów pozytywnym skutkiem wdrożenia samorządowej służby cywilnej może być zwiększenie kompetencji pracowników samorządowych. W omawianym badaniu przyjęto bowiem, że wprowadzenie jednolitych zasad i standardów służby cywilnej pozwoli na zwiększenie kompetencji pracowników samorządowych, a tym samym przyczyni się do zwiększenia sprawności i efektywności świadczenia usług publicznych. Jak już zaznaczono wcześniej, ponad połowa respondentów twierdzi, że doszłoby do tego typu zmiany. Przeciwnego zdania jest jedynie 13%. Ponadto dość duża jest grupa osób, które bądź wyrażają opinię ambiwalentną („ani tak, ani nie”), bądź nie mają zdania w tej sprawie. Do tych kategorii należy łącznie ponad 30% osób.

Podobnie jak przy poprzednim pytaniu o skutki wprowadzenia jednolitej służby cywilnej, także wśród odpowiedzi na pytanie o poprawę kompetencji urzędników wyróżniały się urzędy zatrudniające poniżej 20 osób. W tej części próby jedynie 40% osób zgadza się z tezą, że unifikacja samorządowej służby cywilnej przyniesie poprawę kompetencji jej pracowników. Aż 30% jest odmiennego zdania. Jednocześnie we wszystkich pozostałych grupach odsetek osób zgadzających się z tezą o poprawie kompetencji pracowników

Tabela 3. Skutki wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej: poprawa kompetencji pracowników – perspektywa wielkości urzędu (%)

Liczba osób zatrudnionych	Zdecydowanie się zgadzam	Raczej się zgadzam	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Raczej się nie zgadzam	Zdecydowanie się nie zgadzam	Trudno powiedzieć
Poniżej 20 osób	19,6	19,6	13,0	17,4	13,0	17,4
Od 20 do 49 osób	15,4	39,5	14,1	7,8	3,9	19,3
Od 50 do 99 osób	18,0	39,3	18,9	7,4	0,8	15,6
Od 100 do 249 osób	21,5	35,4	16,9	4,6	7,7	13,8
250 osób i więcej	23,3	10,0	10,0	10,0	6,7	10,0
Łącznie	17,4	37,4	15,1	8,3	4,6	17,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.



Rycina 9. Samorządowy kodeks etyczny – perspektywa ogólna (%)

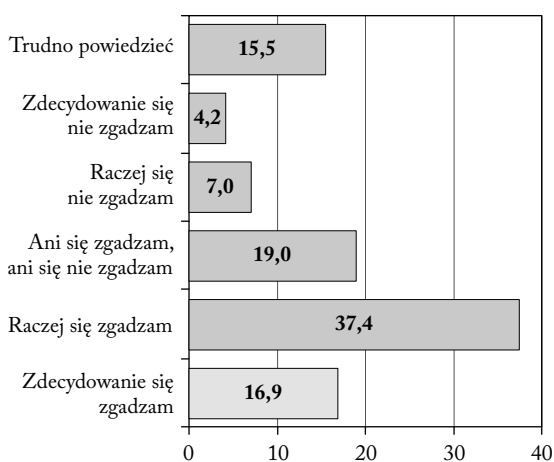
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

w wyniku proponowanych zmian wynosi od 55% do 63%.

Ostatnim faktem wynikającym z badania jest twierdzenie, że dalsza profesjonalizacja systemu administracji samorządowej w Polsce wymaga wprowadzenia jednolitego kodeksu etycznego dla pracowników samorządowych. Blisko 70% ankietowanych jest zwolennikami takiego rozwiązania.

Na rycinie 9 pokazano, że wprowadzenie wspólnego i jednolitego kodeksu etycznego dla wszystkich pracowników samorządowych popiera ponad 70% respondentów. Przeciwnego zdania jest niecałe 10%, a brak jednoznacznego stanowiska deklaruje nieco ponad 20% ankietowanych. Zdaniem autorów niniejszego artykułu ustawodawca powinien wykorzystać wyniki uzyskane w odpowiedzi na to pytanie w celu wprowadzenia jednolitych zasad etycznych dla pracowników samorządowych. Doświadczenia jednego z autorów, związane z zatrudnieniem na stanowiskach menedżerskich w służbie cywilnej, pozwalają na stwierdzenie, że dokument taki porządkuje i systematyzuje sposób oceny poszczególnych zachowań urzędników. Wprawdzie w dokumencie przeznaczonym dla służby cywilnej nie ma części dotyczącej przeciwdziałania występowaniu konfliktu interesów oraz przeciwdziałania korupcji, ale nie umniejsza to jego pozytywnej oceny.

Według respondentów wprowadzenie jednolitego kodeksu etycznego przyczyni się do zwiększenia sprawności i przejrzystości działania urzędu. Stanowisko takie zaprezentowało blisko 55% badanych. Przeciwnego zdania jest mniej



Rycina 10. Samorządowy kodeks etyczny. Skutki wdrożenia: poprawa sprawności działania urzędu – perspektywa ogólna

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

więcej 11% respondentów. Ponad 15% badanych nie ma jednoznacznego zdania w tej sprawie. Znaczący jest również odsetek odpowiedzi niepozwalających na poznanie opinii ankietowanych. Blisko 1/5 zadeklarowała bowiem odpowiedź „ani się zgadzam, ani się nie zgadzam”.

W badaniu jakościowym odnoszącym się do samorządowego kodeksu etycznego sformułowano zarówno stanowiska akceptujące, jak i negujące konieczność wprowadzania systemowych i wspólnych rozwiązań etycznych. Dalej zostaną zaprezentowane wyłącznie reprezentatywne głosy uzyskane w trakcie badania.

W opinii zwolenników wspólnego kodeksu etycznego przeważają argumenty związane z systematyzacją funkcjonujących zasad oraz standaryzacją fundamentalnych zasad etycznych. Jak to ujął jeden z ankietowanych, „etyka jest jedna”, w związku z czym „nieefektywne jest wprowadzanie przez każdy urząd z osobna własnego kodeksu”. Respondenci podkreślali również pozytywny wymiar wdrożenia jednolitych standardów etycznych z perspektywy obywateli i „petentów”. Jak stwierdziła inna badana osoba, „obywatel wiedziałby, czego może wymagać od urzędników różnych szczebli administracji i miałby to zgromadzone w jednym dokumencie obowiązującym całą administrację”. W kontekście

standaryzacji etycznej respondenci podkreślali m.in., że „obecnie większość urzędów posiada opracowane własne kodeksy etyczne w różnym stopniu uwzględniające najważniejsze zasady. Opracowanie jednolitego kodeksu etycznego dla wszystkich urzędów uporządkowałoby najistotniejsze kwestie” (Mroccka 2015b, s. 108–109).

Przeciwnicy wdrożenia wspólnych zasad etycznych zwracali uwagę na brak podstaw prawnych, odmienność poszczególnych urzędów (i typów urzędów) oraz niezależność samorządu terytorialnego. Wielu respondentów podkreślało, że kodeksem etycznym pracowników samorządowych jest ustawa o pracownikach samorządowych. Zwracano też uwagę, że „zbiurokratyzowanie wszystkiego to dodatkowe koszty. Zwiększenie gąszczu przepisów do niczego nie prowadzi” (Itrich-Drabarek et al. 2015, s. 107).

Podsumowaniem analizy wypowiedzi wszystkich respondentów jest również fakt, iż w żadnej z nich nie pojawił się postulat konieczności odbycia szerszej dyskusji o dylematach etycznych i moralnych w samorządzie terytorialnym. Zdaniem autorów wynika to przede wszystkim z niskiego poziomu świadomości etycznej pracowników oraz braku wiary w możliwość wykorzystania etycznego zarządzania i postępowania w praktyce funkcjonowania poszczególnych urzędów. Przyjmując perspektywę obywatela, autorzy uznają, że decyzja o konieczności ustanowienia wspólnego kodeksu etycznego powinna zostać podjęta na szczeblu centralnym przez przedstawicieli administracji rządowej odpowiedzialnej za dział „administracja publiczna”.

4. „Mity” dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

W tej części artykułu zaprezentowane zostaną wnioski badawcze, które autorzy zakwalifikowali do kategorii mitów. Należy podkreślić, że kategoria owych „mitów” odnosi się do obiegowych twierdzeń na temat samorządu terytorialnego oraz, szerzej, systemu administracji publicznej. Przedstawione dalej obiegowe stwierdzenia zestawiono z wynikami badań empirycznych, uzyskanymi podczas realizacji projektu badawczego.

Pierwszym wnioskiem zaliczonym do kategorii mitów jest twierdzenie, że w samorządzie

terytorialnym powszechnie wykorzystywane są systemowe narzędzia zarządcze (np. kontrola zarządcza), pozwalające na efektywną alokację zasobów, a także sprawne i skuteczne realizowanie zadań publicznych. W powszechnym obiegu często pojawiają się głosy, że jednostki samorządu terytorialnego uzyskały szerokie wsparcie w zakresie budowania (i modernizowania) systemów zarządczych, ufundowane ze środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Uznaje się wobec tego, że ich wydatkowanie doprowadziło do stworzenia licznych narzędzi „szytych na miarę” i nakierowanych na wspieranie najważniejszych procesów zarządczych.

Jak pokazują wyniki badania, 58% ankietowanych nie potrafiło wskazać, jaki poziom zapewnienia o stanie kontroli zarządczej został określony w stosownym oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej. Najwyższy stopień zapewnienia, tj. A, wskazało aż 26% badanych. Stopień B wskazało blisko 15% osób, a C – tylko 1%. Jak podkreśla Adam Niedzielski (2015, s. 119) „wyniki otrzymane przy okazji tego pytania są o tyle zaskakujące, że wymóg składania oświadczenia jest określony prawem”.

Zdaniem tego autora pojęcie kontroli zarządczej jest „pojęciem o charakterze systemowym. Obejmuje ono swoim zakresem różne narzędzia zarządcze wykorzystywane w jednostce publicznej (m.in.: zarządzanie ryzykiem, kontrolę i audyt, definiowanie celów i mierników w corocznym planie działalności). Niska świadomość kontroli zarządczej może być zatem interpretowana szerzej, tj. jako deficyt zintegrowanego, kompleksowego podejścia do zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego” (Niedzielski 2015, s. 119). Trudno nie zgodzić się z tym twierdzeniem, zwłaszcza w kontekście uwidaczniającego się braku systemowego podejścia państwa polskiego do zarządzania procesem świadczenia usług publicznych na rzecz obywateli. Szczególnie widocznym przejawem braku wizji w tym zakresie jest np. nieefektywność systemów wynagradzania pracowników realizujących zadania publiczne lub brak mechanizmów pozwalających na mierzenie sprawności i efektywności działania poszczególnych instytucji, które tworzą szeroko pojęty sektor publiczny.

Drugim mitem dotyczącym funkcjonowania samorządu terytorialnego jest twierdzenie o neu-

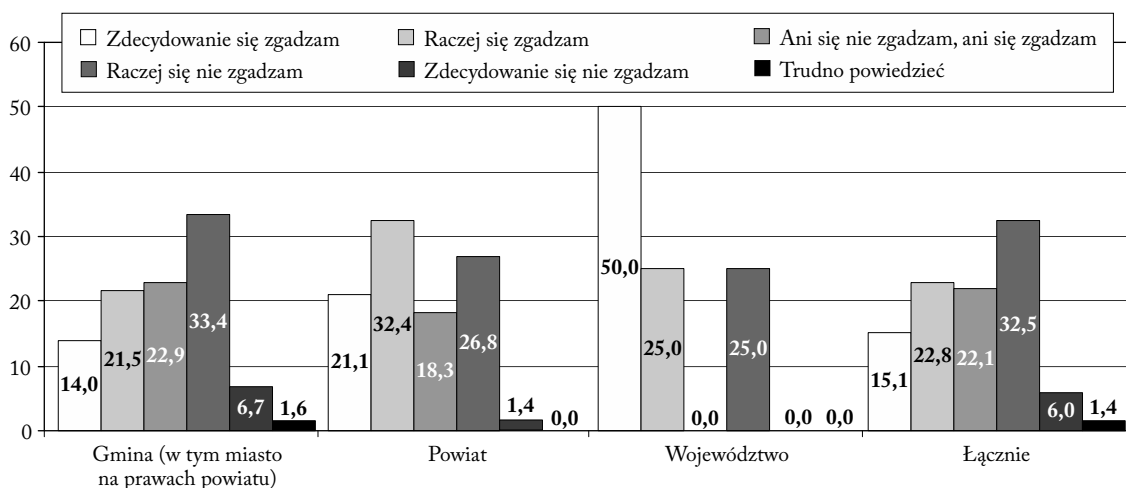
tralności politycznej w kontekście obowiązujących przepisów prawnych oraz praktyki funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W powszechnej opinii najbardziej upolitycznione (czy wręcz upartyjnione) są urzędy gminne. Jak pokazują wyniki badania, twierdzenie to nie jest do końca prawdziwe, ponieważ im wyższy jest szczebel samorządu terytorialnego, tym większy okazuje się odsetek respondentów negatywnie oceniających zapewnienie zasady neutralności politycznej w pragmatyce samorządowej. W przypadku gmin odpowiedzi: „zdecydowanie niewystarczająco” i „raczej niewystarczająco” udzieliło łącznie 35,4% badanych. W przypadku samorządu powiatowego odsetek ten wyniósł 53,5%, a w przypadku samorządu wojewódzkiego – aż 75%.

Warto też podkreślić, że odwrotny stosunek udzielanych odpowiedzi obserwujemy w przypadku pozytywnej oceny funkcjonujących rozwiązań prawnych w zakresie zapewnienia neutralności politycznej. Na szczeblu gminnym ponad 40% badanych udzieliło odpowiedzi: „raczej wystarczająco” i „zdecydowanie wystarczająco”. W powiatach odsetek ten wyniósł 28,2%, a w województwach – 25%.

Na podstawie przedstawionych danych można sformułować wniosek, iż problem polityzacji i upartyjnienia samorządu terytorialnego dotyczy

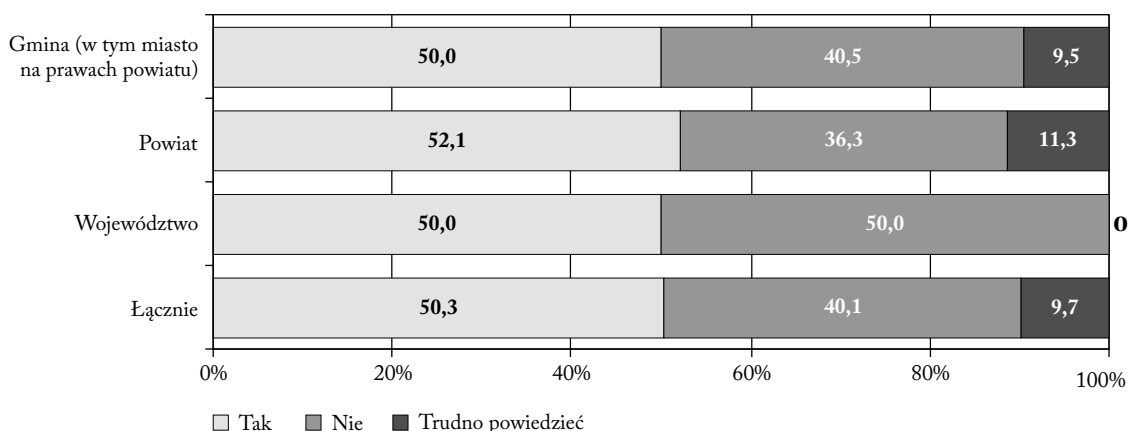
w największym stopniu urzędów marszałkowskich i powiatowych. Uzasadnieniem takiego twierdzenia są następujące tezy. Po pierwsze, w przypadku marszałków województw i starostów pojawia się konieczność posiadania odpowiedniego zaplecza politycznego i partyjnego. Po drugie, wynagrodzenia w tych jednostkach są dużo bardziej atrakcyjne dla politycznych działaczy niż wynagrodzenia pracowników gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich. Po trzecie, urzędy marszałkowskie mają znacząco więcej jednostek zależnych i nadzorowanych, w których tworzone są wysokopłatne stanowiska pracy. Po czwarte, kompetencje urzędów marszałkowskich, np. w zakresie rozwoju regionalnego i dystrybucji środków pomocowych, są atrakcyjnym obszarem lobbowania dla lokalnych przedstawicieli sił politycznych.

Ostatnim wnioskiem, który autorzy zakwalifikowali jako mit, jest twierdzenie, że w jednostkach samorządu terytorialnego pracuje za mało osób. Jak pokazują wyniki badania, dominowała odpowiedź, zgodnie z którą zasoby kadrowe urzędów są wystarczające (odpowiedziało tak 50% badanych). Jednak równocześnie 40% osób było zdania przeciwnego, twierdząc, że zasoby kadrowe nie wystarczają do realizacji określonych w ustawie działań.



Rycina 11. Zasada neutralności politycznej w ustawie o pracownikach samorządowych – perspektywa gminy, powiatu i województwa (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.



Rycina 12. Zasoby kadrowe w jednostkach samorządu terytorialnego – perspektywa szczelności samorządu

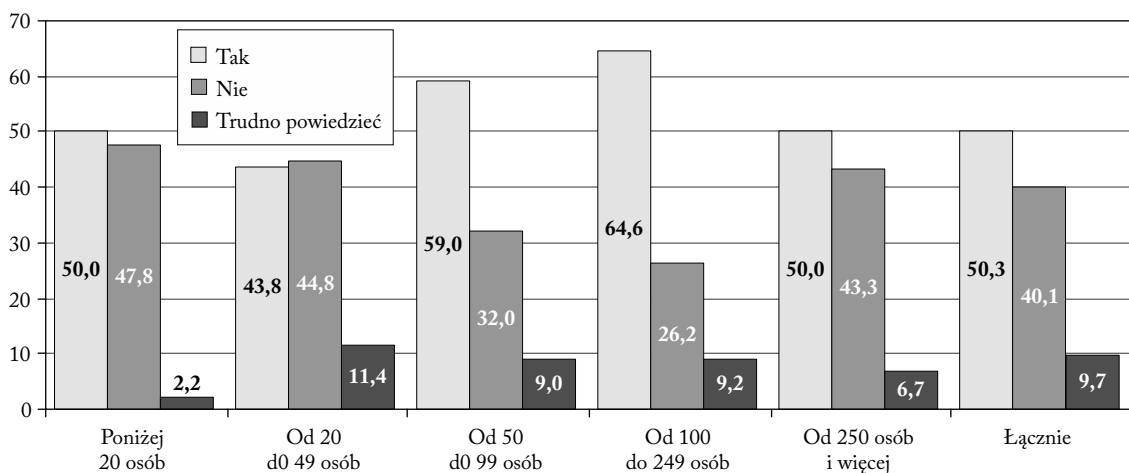
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Analizując dane dotyczące zasobów z perspektywy jednostek samorządowych różnych szczelności, okazuje się, że wyniki dla nich są niemal identyczne. Brakuje istotnych różnic między odpowiedziami przedstawicieli gmin i powiatów. Taki sam schemat można też wskazać wśród odpowiedzi dotyczących województw (choć należy pamiętać, że wyniki dla województw oparte są na jedynie czterech obserwacjach).

Swego rodzaju wyjaśnienie zróżnicowania samorządów pod względem opinii na temat

wystarczalności zasobów kadrowych zapewnia analiza wielkości zatrudnienia w danej jednostce. Okazuje się, że samorządami, które deklarują najmniejszy problem z kadrami, są jednostki liczące 50–99 osób i 100–249 pracowników. W tej pierwszej grupie 59% osób twierdzi, że zasoby są wystarczające (32% jest przeciw), a w grupie drugiej – aż 65% zgadza się z tym twierdzeniem (26% jest przeciwnego zdania).

W urzędach zatrudniających 20–49 osób większa liczba respondentów wskazuje, że nie



Rycina 13. Zasoby kadrowe w jednostkach samorządu terytorialnego – perspektywa wielkości urzędu

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

dysponuje wystarczającymi kadrami w porównaniu z tymi, które deklarują wystarczającą liczbę pracowników. W wypadku zarówno najmniejszych, jak i największych jednostek samorządu terytorialnego wyniki nie są aż tak zróżnicowane. W jednostkach najmniejszych osób niezadowolonych z posiadanej liczby kadr jest niemal tyle co zadowolonych. W instytucjach zatrudniających 250 osób i więcej jedynie 50% respondentów wskazuje, że zasoby są wystarczające, a 43% uważa odwrotnie.

Podsumowując rozważania dotyczące zasobów kadrowych samorządów terytorialnych, należy podkreślić, że uzyskane wyniki obciążone są dużym ryzykiem. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż w samorządach terytorialnych stosunkowo rzadko stosuje się narzędzia badające obciążenie pracą poszczególnych pracowników. Jeśli nałożyć się na to brak systemowych rozwiązań w zakresie porównywania efektów pracy między poszczególnymi urzędami, to powstanie obraz mocno subiektywnego postrzegania efektywności pracy w samorządzie terytorialnym.

Podsumowanie i wnioski

Pragmatyka funkcjonowania administracji publicznej, identyczne standardy w zakresie systemu rekrutacji, awansu, kariery, oparte na zasadzie równego dostępu, równych szans, konkurencyjności, odpowiednich kwalifikacji oraz wykształcenia mogłyby zwiększyć zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji. Ustabilizowanie stosunku pracy w jednostkach samorządu terytorialnego i oparcie go na ideach i zasadach służby cywilnej mogłyby wpłynąć na ograniczenie występowania wielu negatywnych zjawisk, takich jak: nepotyzm i kumoterstwo, nadmierne upartyjnienie, korupcja, buta i arogancja, niekompetencja czy niegospodarność. Wzmocnieniu uległyby procesy zmierzające do budowy otwartej i przejrzystej (transparentnej) administracji na szczeblu samorządowym. Wprowadzenie służby cywilnej doprowadziłoby w konsekwencji do zmniejszenia polityzacji administracji samorządowej, a to pozytywnie wpłynęłoby na jakość jej usług. Istnienie samorządowej służby cywilnej zwiększa możliwość powstania takich skutecznych mechanizmów kontroli i taką realizację zasady odpowiedzial-

ności, które pozwolą uniknąć naruszania norm, praw i wartości przez pracowników i urzędników zatrudnionych w całej administracji publicznej.

Znajomość instytucji służby cywilnej jest już na tyle powszechna, że pomysł wdrożenia jej na poziomie samorządowym nie wzbudza kontrowersji. Dzieje się tak, mimo że praktyka stosowania ustawy o pracownikach samorządów jest oceniana zasadniczo pozytywnie. Wyjątek stanowi poczucie niedosytu w przypadku zasady neutralności politycznej. Jednym z rozwiązań wychodzącym naprzeciw zwiększeniu skuteczności tej zasady jest wprowadzenie jednolitego kodeksu etyki.

O ile wprowadzenie zasad służby cywilnej na grunt samorządu terytorialnego było akceptowane przez większość respondentów, o tyle idea jednej ustawy dla wszystkich grup urzędniczych nie została tak jednoznacznie doceniona przez badanych. Taki pomysł popiera 31% ankietowanych, 18% jest przeciw i aż 51% nie ma zdania. Oznacza to, że sam pomysł konsolidacji nie jest obecny w debacie publicznej w taki stopniu, by uczestnicy określili jasne stanowisko. Należy również brać pod uwagę przywiązanie do specyfiki jako jeden z elementów przesądzających o braku akceptującego stanowiska badanych.

W konkluzji prowadzonych rozważań należy podkreślić, że wbrew powszechnej opinii wprowadzenie instytucji samorządowej służby cywilnej nie budzi już większych obaw ze strony najważniejszych interesariuszy uosabianych jako decydenci polityczni na szczeblu samorządowym. W opinii autorów pomysł ten nie będzie też budził zasadniczych oporów ze strony decydentów politycznych na szczeblu rządowym. Trzeba jednak poczynić zastrzeżenie, że ostateczny efekt zależał będzie od rozwiązań prawnych oraz sposobu ich wdrożenia, a następnie realizacji.

Przyjmując perspektywę obywatela, nie jest istotne, czy pracownik realizujący konkretną usługę publiczną na szczeblu różnych typów administracji publicznej ma status członka korpusu służby cywilnej, pracownika samorządowego lub pracownika zatrudnionego na podstawie innej ustawy. Śmiemy twierdzić, że obywatelowi zależy przede wszystkim na terminowym, rzetelnym i profesjonalnym załatwieniu jednostkowej sprawy. Nie ulega wątpliwości, że osiągnięcie takiego stanu rzeczy stałoby się łatwiejsze dzięki wprowad-

dzeniu rozwiązań konsolidujących poszczególne korpusy urzędnicze.

Bibliografia

- Arcimowicz J. (2011). „Samorządowa służba cywilna?”, w: J. Arcimowicz, J. Kurczewski (red.), *Zależność czy współpraca? Dialektyka praktyk urzędowych*. Warszawa: Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Grosse T.G. (2000). „Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7/8, s. 61–70
- Itrich-Drabarek J. (2004/2005). „Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity”, *Służba Cywilna*, nr 9, s. 105–119.
- Itrich-Drabarek J. (2010). *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Itrich-Drabarek J. (2014). „Służba cywilna w europejskim modelu samorządu lokalnego”, w: J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 51–64.
- Itrich-Drabarek J. (2015a). *Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*. Ekspertyza na potrzeby Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. <http://kwrist.mac.gov.pl/kw/kalendarium-komisji/9455,Zespol-ds-Ustrojowych-11-porzadek-obrad.html> [dostęp: 14.12.2015].
- Itrich-Drabarek J. (2015b). „Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce”, w: P. Kopyciński (red.), *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, t. 2. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 98–117.
- Itrich-Drabarek J., Mrocza K., Niedzielski A., Solon-Lipiński M. (2015). „Implementacja norm, wartości i procedur służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce”, w: P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Zagospodarowanie przestrzenne. Obszary metropolitalne. Samorządowa służba cywilna. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 7–124.
- Mordel T. (2002). „Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7/8, s. 19–31.
- Mrocza K. (2015a). *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Mrocza K. (2015b). „Samorządowa służba cywilna – szansa dla obywateli czy zagrożenie dla samorządności? Wnioski z badania jakościowego”, w: M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 99–112.
- Mrocza K. (2015c). „Warto ustanowić samorządową służbę cywilną”, *Dziennik Gazeta Prawna*, nr 180 (4073), 16 września.
- Niedzielski A. (2015). „Dojrzałość systemów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego”, w: M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 113–124.
- Rydlewski G. (2001). *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Solon-Lipiński M. (2015). „Metodologiczne uwarunkowania badania opinii jst na temat samorządowej służby cywilnej”, w: M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 125–136.
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku* (2014). Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 2014, poz. 1111 ze zm.
- Zieliński J. (2004). „O potrzebie stosunku publiczno-prawnego i umocnieniu stosunku pracy pracowników samorządowych”, w: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*. Białystok: Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej.
- Zieliński J. (2004). *Samorządowa służba cywilna i uwagi o stosunku publiczno-prawnym (kierunki rozwiązań)*, <http://www.funduszeStrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/samorzodowa%20sluzba%20cywilna%20zielinski.pdf> [dostęp: 10.11.2015].
- Zieliński W. (2010). „Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 6, s. 31–44.

The local civil service in Poland – facts and myths in the light of the research outcome

The authors present the results of the study “Implementation of norms, values and procedures of the civil service in local government units in Poland”. The examination was conducted as a part of the project “Management processes support systems in local government units”, carried out by the Ministry of Administration and Digitization of Poland, in collaboration with the Małopolska School of Public Administration – Cracow University of Economics, the University of Łódź, and the University of Warmia and Mazury in Olsztyn. The primary objective of the study was to gain information on local government policy makers’ opinion regarding the possibility of implementing the civil service institution within local government bodies. The study presents selected issues referring to facts and myths concerning the possibility of establishing local government civil service in Poland.

Keywords: civil service, local government civil service, local government, organizational maturity, code of ethics.

Jarosław Flis, Dariusz Stolicki

Skrzywione podziały. Na tropie *gerrymanderingu* w polskich gminach¹

W artykule dokonano analizy zjawiska *gerrymanderingu* (manipulacji kształtem okręgów wyborczych dla korzyści politycznej) w polskich wyborach do rad gmin w 2014 r. Przedstawiamy jedną z możliwych metod identyfikacji gmin, w których podział na okręgi mógł przyczynić się do zniekształcenia wyników wyborów. Opiera się ona na dwóch wskaźnikach obliczanych dla komitetów władarzy-inkubentów oraz ich głównych konkurentów (a więc stron, w przypadku których istnieje największe ryzyko zamieszania w *gerrymanderingu*, choć w różnym charakterze). Pierwszy to korelacja poparcia dla komitetu z rozmiarem okręgu wyborczego (świadczącej o tzw. upakowaniu lub rozproszeniu wyborców, charakteryzującym odpowiednio ofiary i beneficjentów *gerrymanderingu*), drugi – odchylenie uzyskanej liczby mandatów od wartości oczekiwanej wynikającej z wyestymowanej krzywej potęgowej. W gminach, w których dla przynajmniej jednego komitetu obydwa wskaźniki przyjmują wartości odległe od normy, istnieje podejrzenie *gerrymanderingu*. W dalszych etapach projektu badawczego będziemy je weryfikować (m.in. badając, czy podział gminy na okręgi był przedmiotem sporu politycznego).

Słowa kluczowe: *gerrymandering*, wybory samorządowe, rady gmin, krzywa zależności liczby mandatów od liczby głosów, zróżnicowanie rozmiaru okręgów wyborczych.

Wprowadzenie

W uchwalonym w 2011 r. Kodeksie wyborczym wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad wszystkich gmin

Jarosław Flis

Centrum Badań Ilościowych nad Polityką
oraz Instytut Dziennikarstwa,
Mediów i Komunikacji Społecznej
Uniwersytet Jagielloński
ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
jaroslaw.flis@uj.edu.pl

Dariusz Stolicki

Centrum Badań Ilościowych nad Polityką
oraz Instytut Nauk Politycznych
i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński
ul. Jabłonowskich 5, 31-114 Kraków
dariusz.stolicki@uj.edu.pl

¹ W artykule przedstawiono cząstkowe wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu „Badanie skali zjawiska *gerrymanderingu* w polskich wyborach do rad gmin w 2014 r.”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr DEC- 2014/13/B/H5/00862.

(z wyjątkiem miast na prawach powiatu) (art. 418 § 1 KW) przy jednoczesnym pozostawieniu organom stanowiącym bardzo dużej swobody w ustalaniu granic tych okręgów². Stworzyło to istotne ryzyko wystąpienia na szczeblu gminnym zjawiska *gerrymanderingu*, tj. manipulacji podziałem na okręgi w celu uzyskania korzyści politycznej. *Gerrymandering* wywozi się ze Stanów Zjednoczonych³, ale występuje bądź występował

² W przypadku gmin wiejskich ustawa wymaga, by punktem wyjścia podziału na okręgi był podział gminy na jednostki pomocnicze (ale dzielenie lub łączenie sołectw dopuszcza się wtedy, gdy jest to konieczne dla zachowania dopuszczalnych odchyżeń od normy reprezentacji) (art. 417 §§ 2 i 3 KW). W gminach wiejskich wymagane jest tylko „uwzględnienie” granic jednostek pomocniczych (art. 417 § 4 KW). Szerzej kryteria te interpretuje uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, aczkolwiek trzeba pamiętać, iż jest to akt podstawowy i nie ma on mocy powszechnie obowiązującej.

³ Sama nazwa *gerrymandering* pochodzi od nazwiska Elbridge’a Gerry’ego, jednego z ojców założycieli USA, a w latach 1810–1812 gubernatora stanu Massachusetts.

(a przynajmniej taki zarzut podnoszono w literaturze) w licznych krajach, w których stosowane są jednomandatowe okręgi wyborcze: Francji (Campbell 1965, s. 21–23; Balinski 2008, s. 178, 184; Zukowski 2003, s. 180), Niemczech (Dorn 2010, s. 110–111, wskazuje na przykład podziału Berlina na okręgi wyborcze w 2000 r., co przyczyniło się do klęski wyborczej postkomunistycznej PDS), Austrii (Dorn 2010, s. 111, przytacza z kolei przykład wyborów lokalnych w Wiedniu), na Węgrzech (Tóka 2014) i w Czechach (Antoš 2013; Błażek 2011).

Ze względu na największe zainteresowanie naukowe *gerrymanderingiem* w krajach anglosaskich (zwłaszcza w USA) wypracowane w nauce metody badania tego zjawiska odzwierciedlają głównie specyfikę systemów anglosaskich. Przede wszystkim zakładają istnienie systemu dwupartyjnego (m.in. Browning, King 1987; Gelman, King 1990; Grofman, King 2007) lub relatywnie uporządkowanego systemu wielopartyjnego (m.in. Katz, King 1999; Quinn, Martin 2002), w którym wszystkie lub prawie wszystkie partie wystawiają kandydatów we wszystkich okręgach. Jednakże te metody nie przystają do warunków polskich wyborów do rad gmin, w których często startuje wiele komitetów niekoniecznie rywalizujących w całej gminie, a czasem powiązanych nieformalnymi i nieujawnionymi koalicjami, co powoduje, że ich kandydaci nie rywalizują ze sobą⁴. Wymusza to dostosowanie istniejącej metodologii do specyfiki wyborów samorządowych.

Brakuje metody, która pozwalałaby jednoznacznie wykazać, że w danym przypadku doszło

do *gerrymanderingu*. Dowód musi więc mieć zawsze charakter poszlakowy i pozwala jedynie uprawdopodobnić tezę, iż podział na okręgi wyborcze w sposób niewłaściwy faworyzuje któreś ugrupowanie lub ugrupowania. Dlatego też przyjęliśmy strategię badania *gerrymanderingu* w dwóch etapach. W pierwszym, opierając się na różnych wskaźnikach, identyfikujemy gminy, w których doszło do zniekształceń podziału na okręgi mogących istotnie wpłynąć na wynik wyborczy. W drugim analizujemy te przypadki (badając m.in. proces wyznaczania granic okręgów oraz związane z nim kontrowersje polityczne, w tym późniejsze skargi do komisarzy wyborczego i sądów), aby ocenić, czy zniekształcenia te noszą znamiona celowej manipulacji.

W niniejszym artykule koncentrujemy się jedynie na pierwszym etapie tej strategii badawczej, a dokładniej na jednym ze składających się na niego wątków badawczych. Wprowadzamy dwa wskaźniki pozwalające mierzyć potencjalne zniekształcenia w podziale na okręgi i pokazujemy, jak na podstawie ich interakcji można zidentyfikować gminy, w których jeden komitet lub większa ich liczba były wyraźnie faworyzowane lub pokrzywdzone. Jak już zaznaczyliśmy, nie musi to być skutek *gerrymanderingu*, gdyż takie zniekształcenia mogą wynikać ze specyfiki geografii danej gminy (czy to uwarunkowań naturalnych, czy to kształtu sieci osadniczej, uniemożliwiających przyjęcie bardziej neutralnego podziału na okręgi) lub po prostu być przypadkowe.

1. Zróznicowanie wielkości okręgów jako okoliczność sprzyjająca występowaniu *gerrymanderingu*

Istotą *gerrymanderingu* jest utworzenie takich okręgów, by głosy oddane na kandydatów komitetu przeprowadzającego podział przeliczały się na jak największą liczbę mandatów, a głosy na kandydatów opozycyjnych – na jak najmniejszą. Najprostszą i najbardziej popularną metodą osiągnięcia tego celu jest połączenie procesów tzw. upakowywania (*packing*), gdy tworzy się okręgi zawierające jak najwięcej wyborców opozycyjnych, oraz rozpraszania (*cracking*), kiedy pozostałych wyborców opozycyjnych rozdziela się między pozostałe okręgi tak, aby nigdzie nie

W 1812 r. przeprowadził on przez legislaturę stanową ustawę wyznaczającą takie granice okręgów wyborczych, które dały jego partii (Partii Demokratyczno-Republikańskiej) blisko 3/4 mandatów przy mniej niż połowie głosów. Krytyczna wobec Gerry'ego *Boston Gazette* opublikowała wówczas karykaturę przedstawiającą jeden z okręgów wyborczych w hrabstwie Essex o szczególnie nieregularnych granicach jako salamandrę, podpisaną *gerrymander* (Rzązewski, Słomczyński, Życzkowski 2014, s. 60–67).

⁴ Specyfika wyborów do rad gmin uniemożliwia też zastosowanie np. popularnych w krajach zachodnich metod geometrycznych (opartych na analizie kształtu okręgów), gdyż w większości miast (gdzie swoboda w ustalaniu granic okręgów jest największa) uchwały wyznaczające okręgi określają ich granice po prostu przez wyliczenie przypisanych do okręgu ulic. W rezultacie uzyskane kształty są wysoce nieregularne i trudne do analizy.

stanowili większości (zob. szerzej Friedman, Holden 2008)⁵.

Możliwości stosowania strategii upakowywania i rozpraszania znacząco wzrastają, gdy możliwa jest manipulacja nie tylko kształtem okręgu wyborczego, ale też jego rozmiarem, tj. liczbą uprawnionych do głosowania w danym okręgu. Otóż n -procentowe dopuszczalne odchylenie od średniego rozmiaru okręgu pozwala upakować w tej samej liczbie okręgów o n procent więcej wyborców opozycyjnych, a równocześnie – dzięki zmniejszeniu pozostałych okręgów, co ułatwia kandydatom własnego komitetu uzyskanie w nich większości – nawet o blisko n procent zredukować minimalną liczbę własnych zwolenników, przy której możliwe staje się zwycięstwo wyborcze.

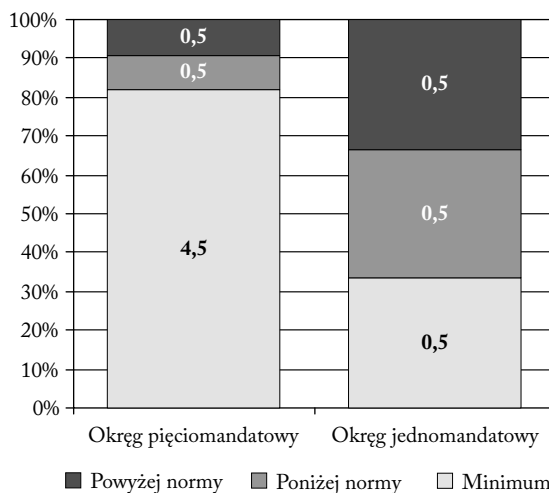
Pod tym względem polski system wyborczy do rad gmin wprowadzony Kodeksem wyborczym z 2011 r. stwarza znaczne możliwości manipulowania rozmiarem okręgów, dopuszczając odchylenie rozmiaru okręgu od normy reprezentacji (średniej liczby wyborców przypadających na jeden mandat) nawet o 50% (art. 419 § 2 KW)⁶. Jak się wydaje, jest to skutek przeoczenia ustawodawcy, który mechanicznie przeniósł do przepisów określających podział gminy na okręgi jednomandatowe uregulowania starej ordynacji dotyczące okręgów wielomandatowych (bądź też – co ma te same konsekwencje – uregulowania

Kodeksu dotyczące wyznaczania wielomandatowych okręgów do rad powiatów, rad miast na prawach powiatu i sejmików województw).

Efekty przeniesienia reguły przy wyznaczaniu wielkości okręgów pokazano na rycinie 1. Wcześniej, w starej ordynacji, w okręgu pięciomandatowym dopuszczalne widełki wynosiły połowę normy przedstawicielstwa. To oznaczało, że najmniejszy możliwy okręg (o połowę normy przedstawicielstwa mniejszy od modelowego) stanowił 80% okręgu, który był o połowę normy przedstawicielstwa większy od modelowego. Zastosowanie tej samej reguły w odniesieniu do okręgu jednomandatowego oznacza, że największy okręg może być nieomal trzykrotnie większy od najmniejszego okręgu. Jeśli modelowy okręg ma odpowiadać jednej normie przedstawicielstwa, to odjęcie połowy oznacza stworzenie okręgu wielkości właśnie połowy jednej normy przedstawicielstwa, a dodanie połowy – okręgu o wielkości 1,5 normy przedstawicielstwa, czyli stosunek liczby wyborców największego okręgu do okręgu najmniejszego jest tu trzy razy wyższy. Takie różnice w możliwych wielkościach okręgów mogą mieć istotne skutki, gdyby przy dzieleniu gminy na okręgi wyborcze konsekwentnie wykorzystywać możliwości, które daje ordynacja, i gdyby jakiś

⁵ Pomijamy w tym miejscu bardziej zaawansowane formy *gerrymanderingu*, np. tzw. *stacking* – tworzenie okręgów, w których przeciwko sobie musiałoby rywalizować dwóch opozycyjnych inkubentów. Wynika to z faktu, iż metody ich badania są wciąż słabo rozpoznane, a ponadto ich zastosowanie zakłada funkcjonowanie systemu FPTP przez przynajmniej kilka cykli wyborczych. Nie rozważamy również tzw. *gerrymanderingu* niepartyjnego, np. tworzenia okręgów niekonkurencyjnych, które w skali gminy nie zwiększają ani nie zmniejszają szans poszczególnych komitetów, ale w każdym okręgu wzmacniają pozycję komitetu radnego-inkumbenta, czy też *gerrymanderingu* faworyzującego określone grupy społeczne (np. ludność rolniczą bądź miejską) lub niektóre miejscowości. Zbadanie takich zjawisk wymagałoby opracowania i zastosowania zupełnie innych narzędzi i wykracza poza zakres niniejszego artykułu.

⁶ Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż kodeks dobrych praktyk wyborczych opracowany przez tzw. Komisję Wenecką Rady Europy zaleca, by odchylenia od normy reprezentacji nie przekraczały 15% (Venice Commission 2002, § 2.2).



Rycina 1. Możliwe zróżnicowanie wielkości okręgów względem normy przedstawicielstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 419 Kodeksu Wyborczego.

istotny podział dzielący gminy w znaczący sposób różnicował sympatie polityczne.

Przykładem może być gmina Szczekociny. Szczekociny stanowią miasto i gminę, w bardzo zbliżonych proporcjach składając się z części miejskiej i wiejskiej. Miasto stanowi 47% gminy, a otaczające je sołectwa zamieszkuje 53% mieszkańców. Te dwie części istotnie różniły się w sympatiach politycznych w wyborach sejmikowych 2014 r. W mieście Prawo i Sprawiedliwość zdobyło 41% głosów, podczas gdy PSL tylko 19%. Natomiast w sołectwach gminy Szczekociny PiS mogło liczyć na 21% poparcia, a PSL na 48%.

Jeśli 15 mandatów podzielić między te dwie części, to oczywiście można to zrobić, kierując się równowagą i liczbą ludności, i podzielić miasto na 7 okręgów, a część wiejską gminy na 8 okręgów, zgodnie z proporcjami ludnościowymi. Jednak ustawa dopuszcza możliwość zupełnie innego podziału. W dopuszczalnych widełkach mieści się podział, w którym w mieście wytycza się 9 okręgów, a w części wiejskiej 6 okręgów. W takiej sytuacji można się spodziewać, że gdyby wybory w okręgu powielaly sympatie polityczne z wyborów do sejmików, to kandydaci Prawa i Sprawiedliwości zdobywają 9 mandatów, czyli jednoznacznie większość, a PSL zdobywa 6 mandatów. Jednakże możliwy jest też inny podział

gminy Szczekociny na okręgi, w którym – zgodnie z ustawą – w mieście wyznacza się tylko 5 okręgów, a część wiejska jest dzielona na 10 okręgów. Ponownie przyjmując założenie, że podziały z wyborów sejmikowych zostają zachowane, PSL zdobywa 10 mandatów, a PiS tylko 5 mandatów. Widać tutaj, że istnieje możliwość bardzo istotnych manipulacji przy wykorzystaniu tak dużego zróżnicowania dopuszczalnej wielkości okręgów.

2. Faktyczne zróżnicowanie wielkości okręgów w gminach

Analiza rzeczywistego zróżnicowania wielkości okręgów w gminach pokazuje, że znaczące odchylenia w rozmiarze okręgów nie pozostają w sferze problemów potencjalnych, ale występują w praktyce. Dla każdej gminy w Polsce obliczyliśmy prosty wskaźnik zróżnicowania okręgów, zdefiniowany jako stosunek liczby osób uprawnionych do głosowania w największym okręgu do liczby uprawnionych w okręgu najmniejszym⁷. Wskaźnik ten przyjmuje rozkład zbliżony do normalnego, przy czym wartość średnia wynosi 1,94, a odchylenie standardowe – 0,41. Oznacza to, że w blisko połowie gmin największy okręg jest przynajmniej dwukrotnie większy od najmniejszego, a tylko w mniej niż 1/3 odchylenia od normy reprezentacji nie przekraczają 20%⁸. Problem zróżnicowania wielkości okręgów w wyborach gminy jest zatem problemem realnym. Oczywiście, nie dotyczy on wszystkich gmin, co wynika już z kształtu przedstawionego wcześniej rozkładu. Są więc takie gminy, jak np. Pionki, Pabianice, Rawa Mazowiecka czy Ożarów, w których wskaźnik zróżnicowania rozmiaru okręgów jest minimalny i wszystkie okręgi są podobnej wielkości. Są jednak i takie gminy, w których liczba osób uprawnionych do głosowania w największym okręgu była kilkukrotnie większa niż w okręgu najmniejszym (nawet ponad czterokrotnie). Jest to możliwe (mimo ustawowego ograniczenia odchylenia od normy reprezentacji),

Tabela 1. Porównanie cech części miejskiej i wiejskiej gminy Szczekociny

	Miasto	Wieś
Procent mieszkańców	46,5	53,5
Procent poparcia dla partii w wyborach sejmikowych 2014	PiS	41,4
	PSL	19,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

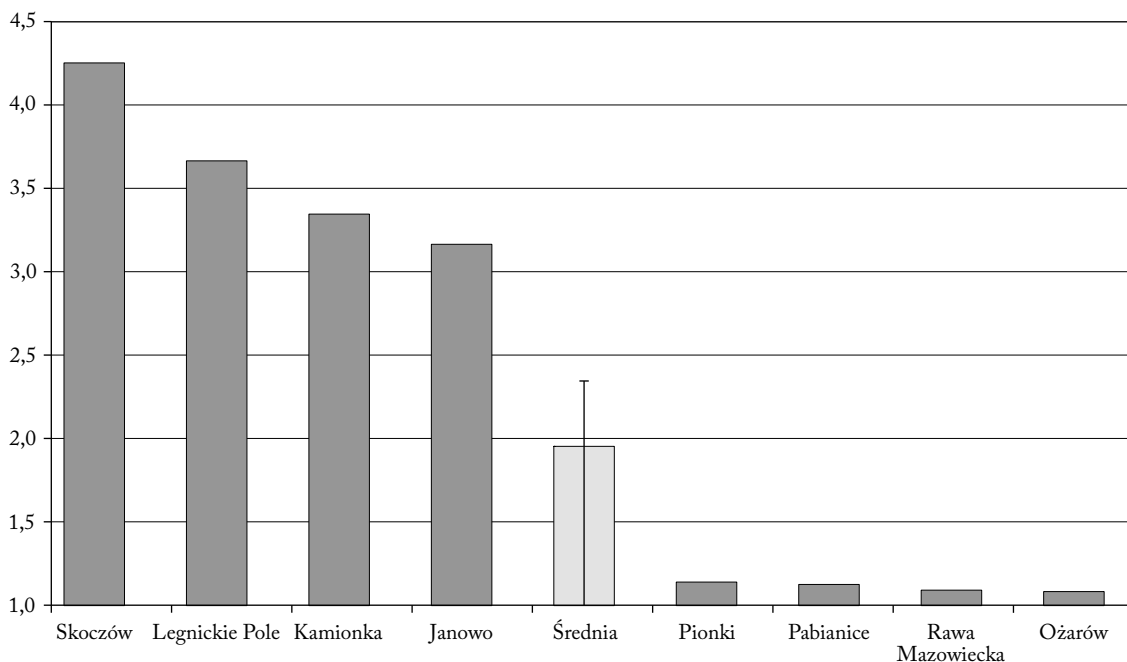
Tabela 2. Trzy możliwe scenariusze podziału gminy na okręgi wyborcze

	Miasto	Wieś
Równowaga	7	8
Przewaga miasta	9	6
Przewaga wsi	5	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

⁷ Dane o liczbach uprawnionych do głosowania w poszczególnych okręgach zebraliśmy z elektronicznych wersji protokołów obwodowych komisji wyborczych opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą.

⁸ Jak już zauważyliśmy, Komisja Wenecka Rady Europy uznaje, że nie powinny one przekraczać nawet 15%.



Rycina 2. Realne zróżnicowanie wielkości okręgów mierzonej liczbą uprawnionych do głosowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

ponieważ podziału dokonuje się na podstawie liczby mieszkańców, a ta nigdy nie odpowiada idealnie liczbie osób uprawnionych do głosowania. Możliwe są więc rozbieżności, np. w okręgu, który jest najmniejszym dopuszczalnym okręgiem, może mieszkać duża liczba osób nieuprawnionych do głosowania (szczególnie dzieci), a w przypadku okręgu wykorzystującego maksymalnie dopuszczalne widełki procent uprawnionych do głosowania może być większy niż średnia. Dodatkowo mogą wystąpić zmiany wynikające z ruchu ludności. Takie istotne zróżnicowanie rozmiaru okręgów, zbliżone do maksymalnego dopuszczalnego przez ustawę albo przekraczające je ze względu na wspomniane zjawiska, wystąpiło w gminach Skoczów, Legnickie Pole, Kamionka i Janowo.

3. Korelacja wielkości okręgu z poparciem dla komitetów rywalizujących o władzę

Oczywiście samo zróżnicowanie rozmiaru okręgów – w krajach anglosaskich nazywane

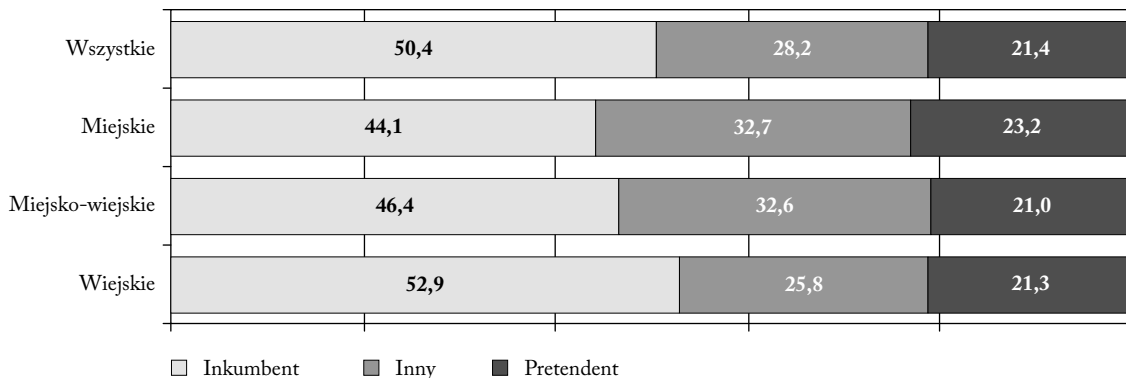
malapportionment – nie oznacza automatycznie, że w gminie wystąpił *gerrymandering*. Konieczne jeszcze jest, by miał on systematyczny wpływ na wynik wyborów, np. przez wykorzystanie go do realizacji strategii upakowywania i rozpraszania. Na taką nieprawidłowość wskazywałaby sytuacja, w której dla jednego komitetu lub większej ich liczby istniałaby korelacja między poparciem dla danego komitetu a rozmiarem okręgu. Gdyby zróżnicowanie tego ostatniego miało charakter całkowicie losowy, należałoby oczekiwać, że między dwoma przedstawionymi zmiennymi nie ma związku. Tymczasem znaczny ujemny współczynnik korelacji Pearsona, świadczący o wysokim poparciu dla komitetu w małych okręgach i niskim poparciu w dużych okręgach, charakteryzowałby potencjalnego beneficjenta rozpraszania, a znaczny dodatni współczynnik (zwycięstwa w dużych okręgach i niewielkie poparcie w mniejszych) – potencjalną ofiarę upakowywania.

Omawiany współczynnik korelacji można obliczyć dla każdego komitetu w każdej gminie, który zarejestrował kandydatów w więcej niż jednym okręgu (choć postanowiliśmy nie roz-

patrywać go też dla innych małych komitetów, a więc takich, które zarejestrowały kandydatów w mniej niż 8 okręgach, tj. w mniej niż połowie minimalnej liczby okręgów w gminie). Jednak większość najbardziej rażących korelacji występuje w przypadku niewielkich komitetów, których wpływ na wynik wyborów był tak czy inaczej marginalny. Skupiliśmy się na komitetach, co do których istnieje największe podejrzenie zamieszania w *gerrymandering* (w charakterze potencjalnego beneficjenta lub potencjalnej ofiary).

W przypadku podziałów gminy ważnymi podejrzanymi są komitety inkumbentów (urzędujących wóldarzy)⁹, zwłaszcza tych, którzy mieli za sobą większość w radzie¹⁰. Wśród potencjalnych ofiar najważniejszą kategorię stanowią komitety

głównych pretendentów, czyli tych konkurentów urzędującego wóldarza, którzy uzyskali najwyższy wynik. Przeważnie bowiem reprezentują oni najważniejszą siłę opozycyjną. O tym, jak ważni są inkubmenci, świadczy nie tylko ich udział w procesie ustalania okręgów, ale również znaczenie polityczne. Komitety wóldarzy-inkumbentów zdobyły w radach gmin stosujących jednomandatowe okręgi wyborcze średnio ponad połowę mandatów. Komitety ich głównych konkurentów – średnio mniej niż 1/4 mandatów. Skala takiej nierównowagi jest zróżnicowana w zależności od rodzaju gminy. Niemniej nawet w samych gminach miejskich komitety wóldarzy-inkumbentów uzyskały dwudziestoprocetową przewagę nad komitetami pretendentów (rycina 3).



Rycina 3. Porównanie sił komitetów inkumbentów i głównych pretendentów w wyborach 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

⁹ Aczkolwiek mianem inkumbentów w wyborach rady można określić również każdego radnego ubiegającego się o reelekcję, w niniejszym artykule stosujemy to określenie wyłącznie do urzędującego wójta lub burmistrza, który ubiega się o ponowny wybór. Nie ma tutaj znaczenia, czy startuje on z tego samego, czy z innego komitetu wyborczego. Pomijamy natomiast przypadki, w których zamiast urzędującego wójta lub burmistrza startuje jego zastępca czy też inny, wskazany przez poprzednika sukcesor, gdyż rzadko możliwa jest ich jednoznaczna identyfikacja.

¹⁰ Zgodnie z art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego podziału gminy na okręgi wyborcze dokonuje rada, ale działając na wniosek wójta. W ten sposób urzędujący wóldarz był zawsze przynajmniej inicjatorem podziału. Prowadzone przez nas wstępne badania nad procesem uchwalania uchwał ws. granicy okręgów wyborczych wskazują, iż przypadki zmiany granic zaproponowanych przez wójta należały do rzadkości. Niemniej oczywiście po ustaleniu gmin, w których istnieje podejrzenie *gerrymanderingu*, w każdej z nich będziemy sprawdzać (za pomocą metod jakościowych – przede wszystkim analizy stenogramów sesji rady gminy), czy rzeczywiście hipoteza przypisująca wóldarzowi-inkumbentowi autorstwo podziału na okręgi jest prawdziwa. W przypadku jej odrzucenia sytuacja się komplikuje, gdyż większość gmin nie publikuje imiennych wyników głosowań, a więc nie zawsze jest możliwe ustalenie, jaka koalicja przeprowadziła uchwałę w radzie gminy. Można jednak próbować to ustalić na podstawie przynależności klubowej wnioskodawcy, przebiegu dyskusji czy przynależności radnych zgłaszających poprawki lub wnioski przeciwnie.

4. Mierzenie wpływu zniekształceń w podziale na okręgi na wynik wyborów

Jednak samo istnienie korelacji między poparciem dla komitetu a rozmiarem okręgu jest wciąż niewystarczające, by uprawdopodobnić tezę o występowaniu w danej gminie zniekształceń, które mogą świadczyć o *gerrymanderingu*. Konieczne jest jeszcze wykazanie, że zniekształcenia te wpłynęły na wynik wyborów, zawyżając (lub zaniżając) liczbę mandatów uzyskanych przez zamieszane w sprawę komitety. Wymaga to porównania rzeczywistej liczby mandatów każdego z nich z wartością oczekiwaną, uzyskaną w drodze estymacji.

W literaturze wskazuje się na wiele sposobów estymowania oczekiwanej liczby mandatów na podstawie liczby uzyskanych głosów. Dla systemów większościowych typu FPTP (*first-past-the-post*), do których zalicza się polski system gminny, najbardziej klasyczną propozycją jest tzw. prawo sześciennie (*cube law*), zaproponowane w 1909 r. przez Jamesa Parkera Smitha (*Hearings before the Royal Commission on Systems of Election*, Minutes of Evidence, Cd 5352 (1909), s. 77–78), a rozwinięte i uogólnione m.in. przez Kendalla i Stuarta (1950), Raego (1967), Qualtera (1968), Taageperę (1973), Blaisa i Massicotte'a (1996) oraz Maloneya, Pearsona i Pickeringa (2003). Do badania *gerrymanderingu* stosowali je m.in. Browning i King (1987) oraz Fñukal (2008). W swojej najprostszej postaci prawo sześciennie twierdzi, że – zakładając dwupartyjność systemu – stosunek liczby mandatów partii zwycięskiej do liczby mandatów partii pokonanej jest sześcianiem stosunku liczby głosów tych dwóch partii. W jego bardziej uogólnionej formie funkcję sześcienną można zastąpić dowolną inną funkcją potęgową. Omawiane prawo przyjmuje wówczas postać:

$$\frac{s_1}{s_2} = \beta \left(\frac{v_1}{v_2} \right)^\alpha$$

gdzie v_1 i v_2 to odpowiednio liczby głosów zwycięskiej i pokonanej partii (lub *vice versa*), s_1 i s_2 – ich liczby mandatów, α i β – parametry specyficzne dla danego systemu wyborczego (*sensu largo*). W przypadku systemów wielopartyjnych występuje kolejny problem, gdyż – jak zauważa

Linzer (2012) – dla każdej partii trzeba dopasować odrębną krzywą zależności liczby głosów od liczby mandatów. Będzie ona przyjmować postać:

$$\frac{s_i}{s - s_i} = \beta \left(\frac{v_i}{1 - v_i} \right)^\alpha$$

gdzie v_i i s_i to odpowiednio liczba głosów oraz mandatów partii i , zaś s i v – łączna liczba mandatów do podziału w okręgach, w których partia i zarejestrowała kandydatów oraz łączna liczba głosów oddanych na kandydatów wszystkich partii w tych okręgach (Browning, King 1987, s. 314).

Pozostaje kwestia estymacji parametrów α i β określających kształt krzywej zależności liczby mandatów od liczby głosów (od angielskiego *seats-votes curve* nazywanej przez nas krzywą S-V). Zazwyczaj autorzy proponują, by dokonywać jej na podstawie wyników kolejnych wyborów w tej samej jurysdykcji, ale z oczywistych względów metody tej nie można zastosować do polskich wyborów gminnych, dysponujemy bowiem tylko jednym punktem (wynikiem z 2014 r.). Możemy jednak estymować parametry krzywej S-V, opierając się na wynikach z dużej liczby gmin, o ile założymy, że wszystkie one mają na tyle zbliżone systemy wyborcze, by można było oczekiwać, że ich krzywe S-V będą miały takie same kształty.

Jest to założenie dyskusyjne, gdyż nie wiemy, czy nie byłoby trafniejsze estymowanie odrębnych krzywych dla gmin, np. w zależności od efektywnej liczby komitetów ubiegających się o mandaty oraz od obecności lub nieobecności wóldarza-inkumbenta ubiegającego się o reelekcję. Problem ten wymaga niewątpliwie dalszych badań, ale w przedstawianym w tym artykule pierwszym badaniu zdecydowaliśmy się na zastosowanie modelu najprostszego, w którym parametry krzywej S-V są wspólne dla wszystkich gmin w kraju (z pominięciem, oczywiście, miast na prawach powiatu).

Przy estymacji parametrów krzywej S-V pominieliśmy obserwacje dla komitetów, które nie zarejestrowały kandydatów w przynajmniej połowie minimalnej liczby okręgów (tj. 8 okręgach), nie uzyskały żadnego mandatu lub uzyskały wszystkie możliwe do zdobycia mandaty. W tym pierwszym przypadku chcieliśmy wyeliminować komitety z definicji nieuczestniczące w ogólnogminnej

rywalizacji o władzę, a w tym drugim – komitety mało relewantne. Eliminacja komitetów o stuprocentowej skuteczności wynikała z faktu, iż nie można dla nich obliczyć drugiego członu równania krzywej potęgowej (mianownik podstawy potęgi jest zerowy).

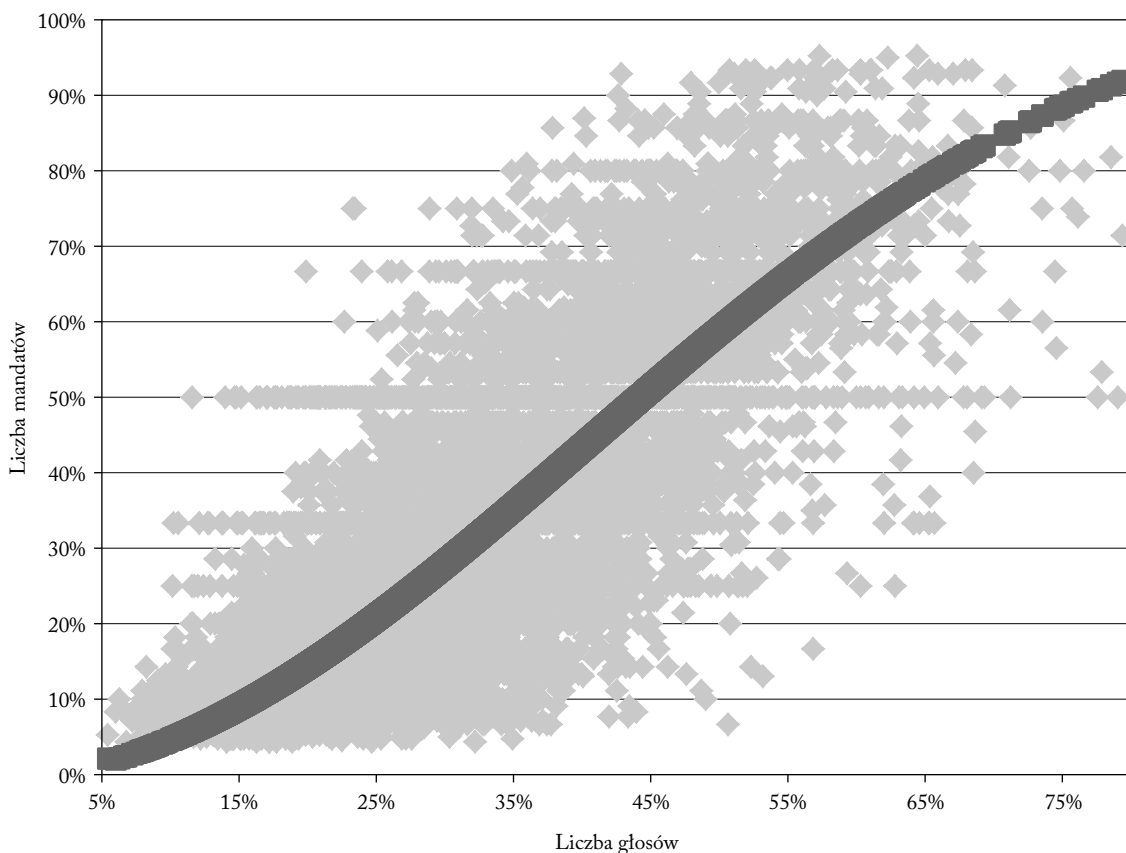
Stosując metodę najmniejszych kwadratów (algorytm Gaussa-Newtona), uzyskaliśmy dla krzywej S-V w polskich wyborach gminnych parametry $\alpha = 1,540$ oraz $\beta = 1,427$ przy współczynniku determinancji R^2 równym 0,6525. Na rycinie 4 pokazano relację liczby głosów do liczby mandatów i uzyskaną krzywą S-V.

Uzyskawszy w ten sposób krzywą S-V, możemy dla każdego komitetu obliczyć różnicę rzeczywiście zdobytej przez niego liczby mandatów i wartości oczekiwanej dla danego procenta głosów. Nadmiernym uproszczeniem byłoby uznanie, iż

dotatnia różnica powyżej odchylenia standardowego świadczy o korzyściach z *gerrymanderingu*, a podobna różnica ujemna – o stratach z tego powodu, ale uzyskany wskaźnik można wykorzystać przy identyfikacji podejrzanych.

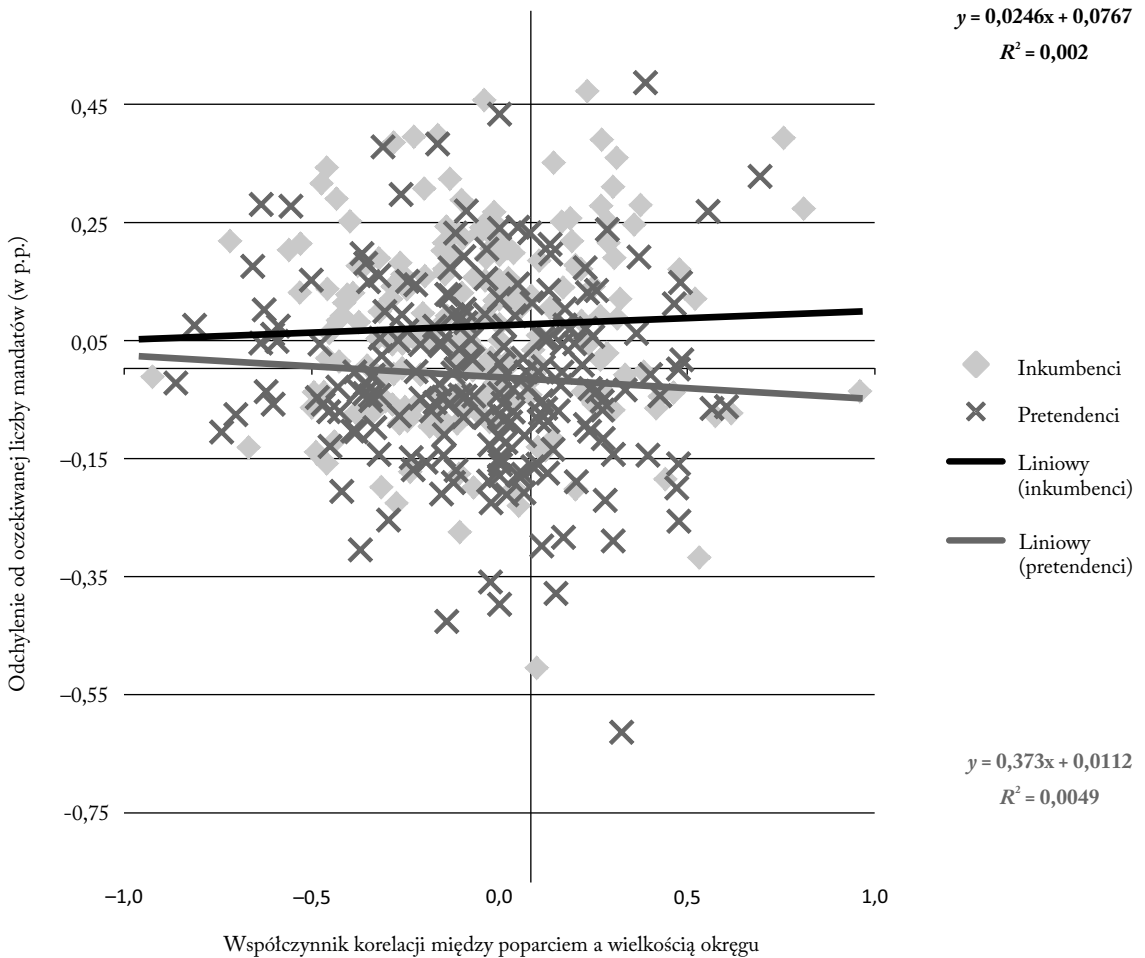
Jednym z takich zastosowań jest zestawienie go z obliczonym na wcześniejszym etapie współczynnikiem korelacji między poparciem dla komitetu a wielkością okręgu. Wyniki dla miast (w których organ stanowiący ma największą swobodę w wyznaczaniu podziału na okręgi, a więc należy się spodziewać największego ryzyka *gerrymanderingu*) przedstawiono na rycinie 5. Można zauważyć, że analizowane wartości nie są ze sobą istotnie skorelowane ani dla komitetów inkumbentów, ani dla pretendentów.

Zestawienie obu analizowanych wartości jest jednak ostatnim krokiem w przedstawianej przez



Rycina 4. Zależność liczby mandatów od liczby głosów komitetów startujących w wyborach rad gminnych 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.



Rycina 5. Zależność pomiędzy współczynnikiem korelacji poparcia komitetu z wielkością okręgu a odchyleniem od oczekiwanej liczby mandatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

nas metodzie typowania gmin, w których podejrzanie *gerrymanderingu* jest na tyle uprawdopodobnione, że uzasadnia dalsze badania. Szczególnie interesujące są gminy, z których pochodzą komitety pretendentów zlokalizowane w IV ćwiartce ryciny (dodatnia korelacja poparcia z wielkością okręgu i uzyskana liczba mandatów niższa od oczekiwanej, co świadczy o potencjalnym upakowywaniu) oraz komitety inkumbentów zlokalizowane w II ćwiartce (ujemna korelacja poparcia z wielkością okręgu, wyższa liczba mandatów, niż wynikałoby to z krzywej S-V, a więc poszlaki wskazujące na potencjalne rozpraszenie).

Ostatnim krokiem jest wyznaczenie w interesujących nas ćwiartkach przypadków najbardziej podejrzanych. Stosujemy tu algorytm wykrywania wartości odstających (*outliers*) oparty na głębokości Tukeya (1975) oraz podobny do niego algorytm ISODEPTH (Ruts, Rousseeuw 1996), w którym opisujemy na danych (traktowanych jako zbiór punktów na płaszczyźnie, gdzie x jest równy współczynnikowi korelacji, a y – odchyleniu od oczekiwanej liczby mandatów) kolejne wielokąty wypukłe, za każdym razem eliminując punkty znajdujące się na brzegu wielokąta. Algorytmy te służą identyfikacji najbardziej zewnętrznych

punktów w zbiorze danych, które w naszym wypadku – ze względu na istotną korelację poparcia komitetu z wielkością okręgu, znaczne odchylenie od oczekiwanej liczby mandatów lub współwystępowanie tych czynników – wymagają dalszej analizy przy użyciu innych wskaźników.

5. Studium przypadku – Szczecinek

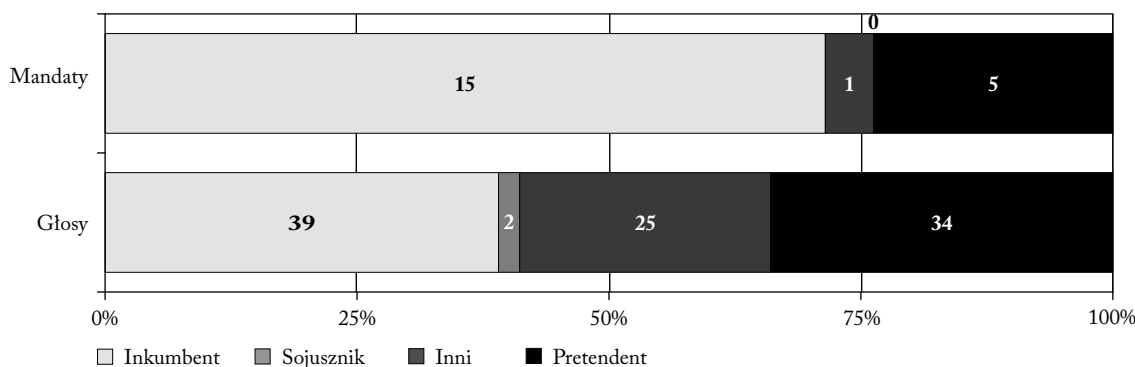
Chcąc sprawdzić, czy przedstawiona tutaj metoda rzeczywiście wskazuje na gminy, gdzie podział na okręgi może budzić wątpliwości co do neutralności politycznej, przyjrzelśmy się bliżej części gmin, dla których współwystępuje znaczna korelacja poparcia przynajmniej jednego komitetu z wielkością okręgu oraz znaczne odchylenie od oczekiwanej liczby mandatów. Nie sprawdzaliśmy jeszcze, czy w gminach tych można mówić o *gerrymanderingu*, a więc świadomej i celowej manipulacji, interesowało nas jedynie to, czy rzeczywiście można wskazać na komitet będący beneficjentem obowiązującego podziału na okręgi wyborcze lub z tego powodu poszkodowany.

Przykładem gminy, w której taka sytuacja wystąpiła, jest Szczecinek. Doszło tam do wyrównanego starcia między komitetem urzędującego burmistrza a komitetem stworzonym wokół jego głównego konkurenta. Jeśli policzyć sumę głosów oddanych na wszystkich kandydatów na radnych obydwu komitetów, to komitet inkumbenta zdobył 39%, a komitet pretendenta 34%. Pozostałe 27% głosów zostało oddanych na innych kandydatów, ale 2% przypadło kandydatowi

na radnego, który wystartował w jednym okręgu, w którym swojego kandydata nie wystawił komitet inkumbenta (a wystartował kandydat pretendenta), zatem może on być traktowany jako sojusznik komitetu inkumbenta.

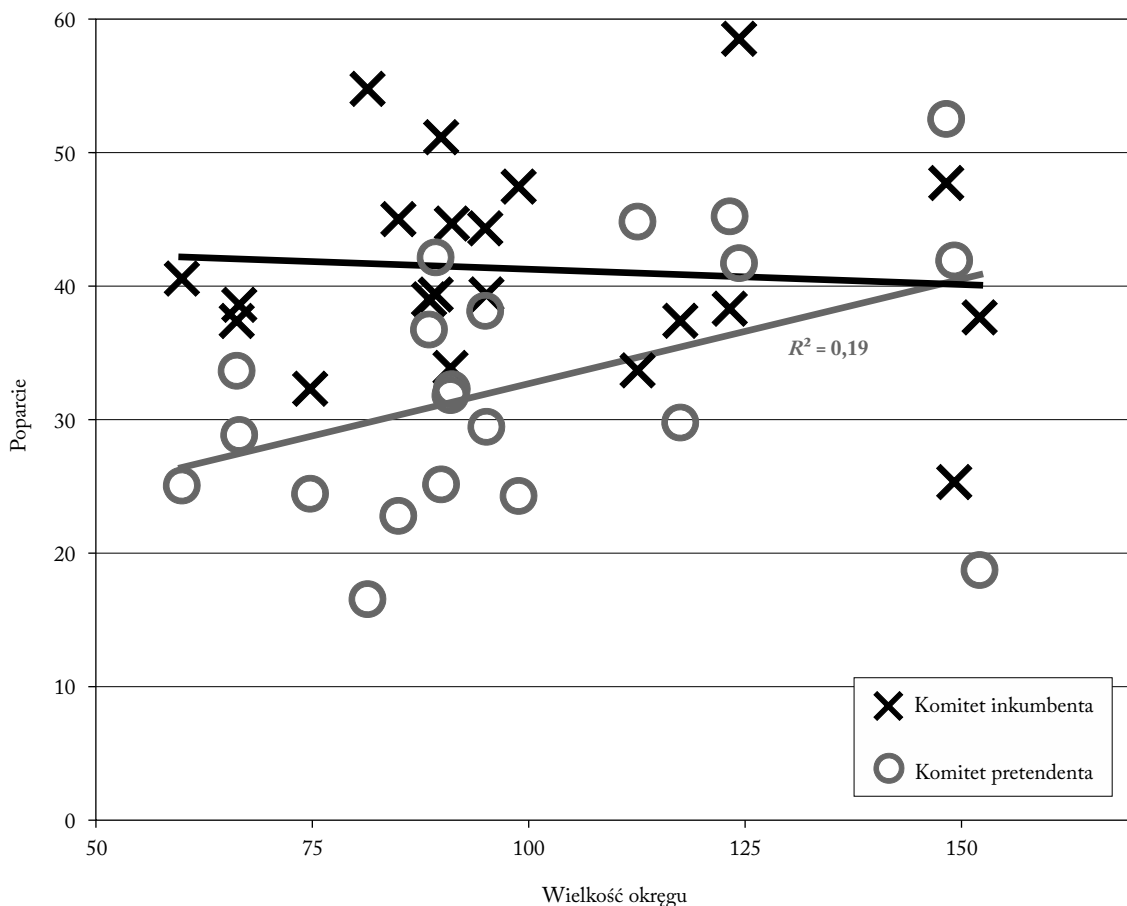
Tak wyrównane proporcje, gdy łącznie 41% można przypisać komitetowi inkumbenta, zaś 34% komitetowi pretendenta, przełożyły się na następujący podział mandatów: 15 mandatów zyskali kandydaci z komitetu inkumbenta, a tylko 5 kandydaci komitetu pretendenta. Jeden mandat przypadł też sojusznikowi inkumbenta. Dostrzegamy tutaj bardzo wyraźne przesunięcie w proporcjach między liczbą zdobytych głosów a liczbą uzyskanych mandatów. Wyjaśnieniem tak istotnej różnicy jest rycina 7, na której pokazano związek między wielkością okręgu (liczoną jako procent normy przedstawicielstwa) a poparciem dla kandydatów na radnych obydwu komitetów.

W przypadku komitetu inkumbenta nie widzimy żadnej zależności i poparcie nie było związane z wielkością okręgów. Jednak bardzo wyraźny związek zauważamy w przypadku kandydatów komitetu pretendenta. Tam, gdzie mieli oni mniejsze poparcie, okręgi były wyraźnie mniejsze, czyli na tym obszarze kandydaci komitetu inkumbenta zdobyli więcej mandatów, niż wynikałoby to z samej proporcji ludnościowej tej części gminy (oczywiście z wyjątkami). W tych częściach, w których poparcie dla komitetu pretendenta było wyraźnie wyższe od średniej, okręgi wyborcze były większe, czyli na danym obszarze było ich mniej.



Rycina 6. Porównanie sił komitetu inkumbenta i głównego pretendenta w Szczecinku w wyborach 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.



Rycina 7. Zróżnicowanie procentu poparcia dla kandydatów komitetu inkumbenta i głównego pretendenta w Szczecinku w wyborach 2014 r., w zależności od wielkości okręgu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Jak zaznaczaliśmy uprzednio, przedstawione fakty nie wystarczają, by uzasadnić twierdzenie o występowaniu w gminie Szczecinek zjawiska *gerrymanderingu*. Konieczne są dalsze badania koncentrujące się na innych konsekwencjach podziału na okręgi (np. na liczbie głosów zmarnowanych oddanych na poszczególne komitety) oraz na innych możliwych podziałach, a także na procesie wytyczania okręgów wyborczych przez radę gminy poprzedniej kadencji. Niemniej jednak są już przesłanki, by twierdzić, że istniejący podział na okręgi wyborcze w gminie był niekorzystny dla jednego z głównych ugrupowań rywalizujących o władzę.

Podsumowanie

Przedstawiona w niniejszym artykule metoda jest tylko jednym z kilku sposobów identyfikowania gmin, w których zachodzi podejrzenie *gerrymanderingu*. Oczywiście, ma ona swoje ograniczenia – przede wszystkim pozwala wykryć tylko jedną formę *gerrymanderingu*, wykorzystującą zniekształcenia w rozmiarze okręgów (*malapportionment*). Z tego względu błędem byłoby stosowanie jej w pełni samodzielnie. W połączeniu z innymi metodami (jak analiza symetrii partyjnej, zob. Grofman, King 2007; Johnston, Rossiter, Pattie 1999; Gilligan, Matsusaka 1999,

analiza liczby głosów zmarnowanych czy porównywanie wyników z algorytmicznie wygenerowanymi alternatywami, zob. Macdonell (2012) pozwala jednak wytypować klasę gmin, w których wystąpiły zniekształcenia w podziale na okręgi wyborcze mające wpływ na wynik wyborów. W odniesieniu do tych gmin zostaną podjęte dalsze badania umożliwiające ustalenie, czy istnieją powody, by sądzić, iż zniekształcenia te mogły mieć charakter intencjonalny.

Pozostaje wreszcie pytanie o to, jak zapobiegać *gerrymanderingowi*. Choć jest zbyt wcześnie na wyciąganie jednoznacznych wniosków dotyczących skali zjawiska, a tym bardziej sprzyjających mu uwarunkowań, to na obecnym etapie silnie uzasadnione wydają się dwa kierunki reformy. Po pierwsze, ograniczenie dopuszczalnych odchyłeń rozmiaru okręgu od normy reprezentacji zmniejszy pole do manipulacji wyborczych, przy okazji zapewniając lepszą realizację konstytucyjnej zasady materialnej (a nie tylko formalnej) równości głosu. Po drugie, zasadne wydaje się pozbawienie organów stanowiących gmin prawa decydowania o granicach okręgów i przekazanie tej kompetencji innym organom, których członkowie nie mieliby bezpośredniego interesu politycznego i osobistego w przyjęciu korzystnego dla siebie podziału na okręgi wyborcze.

Bibliografia

Antoš M. (2013). „Volební obvody ve volbách do Senátu”, *Czech Journal of Political Science*, t. 20, nr 2, s. 139–156.

Balinski M. (2008). „Redistricting in France under changing electoral rules”, w: L. Handley, B. Grofman (red.), *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, s. 173–190.

Blais A., Massicotte L. (1996). „Mixed electoral systems: an overview”, *Representation*, t. 33, nr 4, s. 115–118. doi: 10.1080/00344899608522970.

Blažek T. (2011). „Rozdělování obcí na volební obvody: gerrymandering po česku?”, w: E. Žatecká, L. Kováčová, J. Horecký, V. Omáčka (red.), *COFOLA 2011: the Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University.

Browning R.X., King G. (1987). „Seats, votes, and gerrymandering: estimating representation and bias in state legislative redistricting”, *Law & Policy*, nr 9 (3), s. 305–322. doi: 10.1111/j.1467-9930.1987.tb00413.x.

Campbell P. (1965). *French Electoral Systems and Elections since 1789*. Hamden, CT: Archon Books.

Dorn M. (2010). *Stochastik in politischen fragstellungen*. Wien: Universität Wien.

Fňukal M. (2008). „The first general elections on the territory of the present-day Czech Republic: Gerrymandering or malapportionment?”, *Geographia. Studia et Dissertationes*, nr 30, s. 69–83.

Friedman J.N., Holden R.T. (2008). „Optimal gerrymandering: sometimes pack, but never crack”, *American Economic Review*, nr 98 (1), s. 113–144. doi: 10.1257/aer.98.1.113.

Gelman A., King G. (1990). „Estimating the electoral consequences of legislative redistricting”, *Journal of the American Statistical Association*, nr 85 (410), s. 274–282.

Gilligan T. W., Matsusaka J. G. (1999). „Structural constraints on partisan bias under the efficient gerrymander”, *Public Choice*, nr 100 (1/2), s. 65–84. doi: 10.1023/A:1018344022501.

Grofman B., King G. (2007). „The future of partisan symmetry as a judicial test for partisan gerrymandering after LULAC v. Perry”, *Election Law Journal*, nr 6 (1), s. 2–35. doi: 10.1089/elj.2006.6002.

Hearings before the Royal Commission on Systems of Election. Minutes of Evidence. Cd 5352 (1909).

Johnston R., Rossiter D., Pattie C. (1999). „Integrating and decomposing the sources of partisan bias: Brookes' method and the impact of redistricting in Great Britain”, *Electoral Studies*, nr 18 (3), s. 367–378. doi: 10.1016/S0261-3794(99)00005-0.

Katz J.N., King G. (1999). „A statistical model for multiparty electoral data”, *American Political Science Review*, nr 93 (1), s. 15–32. doi: 10.2307/2585758.

Kendall M.G., Stuart A. (1950). „The law of the cubic proportion in election results”, *British Journal of Sociology*, nr 1 (3), s. 183–196. doi: 10.2307/588113.

Linzer D.A. (2012). „The relationship between seats and votes in multiparty systems”, *Political Analysis*, nr 20 (3), s. 400–416. doi: 10.1093/pan/mps017.

Macdonell S.T. (2012). „A Statistical Test for Partisan Gerrymandering”, University of Texas Working Paper, <http://2012sppconference.blogs.rice.edu/files/2012/02/Macdonell-2012-SPPC1.pdf> [dostęp 18.01.2016].

Maloney J., Pearson B., Pickering A. (2003). „Behind the cube rule: implications of, and evidence against a fractal electoral geography”, *Environment and Planning A*, nr 35 (8), s. 1405–1414. doi: 10.1068/a35184.

Qualter T.H. (1968). „Seats and votes: an application of the cube law to the Canadian electoral system”, *Canadian Journal of Political Science*, nr 1 (3), s. 336–344.

Quinn K.M., Martin A.D. (2002). „An integrated computational model of multiparty electoral competition”, *Statistical Science*, nr 17 (4), s. 405–419.

Rae D.W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, CT: Yale University Press.

Ruts I., Rousseeuw P.J. (1996). „ISODEPTH: A Program for Depth Contours”, w: A. Prat (red.), *COMPSTAT: Proceedings in Computational Statistics. 12th Symposium held in Barcelona, Spain, 1996*, t. 3. Heidelberg: Physica-Verlag, s. 441–446. doi: 10.1007/978-3-642-46992-3_60.

Rzążewski K., Słomczyński W., Życzkowski K. (2014). *Każdy głos się liczy. Wędrówka przez krajną wyborów*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Taagepera R. (1973). „Seats and votes: a generalization of the cube law of elections”, *Social Science Re-*

search, nr 3 (3), s. 257–275. doi: 10.1016/0049-089X(73)90003-3.

Tóka G. (2014). „Constitutional principles and electoral democracy in Hungary”, w: E. Bos, K. Póczy (red.), *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems?* Baden-Baden: Nomos Verlag, s. 311–328.

Tukey J. (1975). „Mathematics and picturing data”, w: R.D. James (red.), *Proceedings of the 1975 International Congress of Mathematicians, Vancouver 1974*, t. 2. Vancouver: Canadian Mathematical Congress, s. 523–531.

Żukowski A. (2003). „Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych”, w: M. Kowalski (red.), *Przestrzeń wyborcza Polski*. Warszawa: IGIPZ PAN, s. 179–190.

Tilted districts: In search for gerrymandering in Polish townships

The paper analyzes the scope of gerrymandering (manipulation of electoral district boundaries for political gain) in Polish township council elections of 2014. It presents one of the possible methods for identifying those townships where districting plan could have resulted in distortion of electoral results. The paper employs two indexes calculated for committees associated with incumbent township executives and their principal competitors (the parties most likely to be involved in gerrymandering, though in different roles). The first one is a correlation of the number of votes with district size (indicating either packing or cracking, characterizing respectively victims and beneficiaries of gerrymandering), and the second one – a deviation of the actual number of seats from a theoretical projection based on estimated power law curve. In townships where for at least one committee both of those indexes deviate from the norm, there exists a probability that gerrymandering might have occurred, which will be verified in the later stages of the research project (through such measures as, inter alia, testing whether the districting process was politically controversial).

Keywords: gerrymandering, local elections, township councils, seats–votes curve, malapportionment.

Magdalena Jelonek

Interwencje ukierunkowane na poprawę sytuacji zawodowej osób młodych – główne wyzwania¹

Celem artykułu jest krytyczna analiza założeń leżących u podstaw interwencji publicznych typu STW (*school to work*), ukierunkowanych na poprawę szans zatrudnieniowych i usprawnienie procesu przejścia absolwentów z systemu edukacji na rynek pracy. Szczególna uwaga została poświęcona polskiej inicjatywie w tym zakresie, mianowicie tzw. *Gwarancjom dla młodzieży*. W tekście założono, że skuteczność takich interwencji zależy od wielu czynników zewnętrznych o charakterze zarówno makro (np. od kondycji gospodarki, sytuacji demograficznej), jak i mikro (np. od czynników różnicujących decyzje edukacyjno-zawodowe). Autorka identyfikuje najważniejsze wyzwania, przed jakimi stają osoby wdrażające interwencję *Gwarancje dla młodzieży*.

Słowa kluczowe: polityka rynku pracy, polityka publiczna, interwencja publiczna, przejście z systemu edukacji na rynek pracy.

Wprowadzenie

Osoby młode² stanowią kapitał, o którego wykorzystaniu powinniśmy myśleć nie tylko w perspektywie bieżącej, ale też w kontekście kolejnych kilkudziesięciu lat aktywności zawodowej tej grupy. Jest to bowiem zasób, którego niedobór będzie widoczny na rynku pracy w najbliższych dekadach. Należałoby się zatem zastanowić, jaki potencjał tkwi w tym zasobie oraz jaka jest jego jakość (kompetencje, kwalifikacje i motywacja), ponieważ jakość ta będzie warunkować przyszłą atrakcyjność polskiej gospodarki.

Magdalena Jelonek
Katedra Socjologii
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
magdalena.jelonek@uek.krakow.pl

¹ Artykuł powstał na podstawie nierecenzowanego tekstu przygotowanego przez autorkę w ramach projektu „Bilans kapitału ludzkiego w Polsce”, zatytułowanego *Młodzi na rynku pracy – polityka publiczna wobec wyzwań związanych z poprawą sytuacji zawodowej osób młodych* (część raportu *Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań*).

² W niniejszym tekście osoby młode to osoby pomiędzy 15 a 24 r.ż. W niektórych fragmentach artykułu autorka odnosi się do szerszej grupy wiekowej, tj. 15–29 lat. W takiej sytuacji za każdym razem zostało to wskazane.

Problem pogarszającej się sytuacji zawodowej osób młodych w Unii Europejskiej najczęściej jest analizowany w kontekście wzrastającego bezrobocia młodych, pogłębiającej się nieaktywności zawodowej i edukacyjnej (tzw. NEETs – *not employed, not in education and not in training*) oraz braku stabilności zatrudnienia czy niskich zarobków w tej grupie (tzw. *working poor*). Liczba młodych bezrobotnych w Unii Europejskiej sięga 5 mln (European Commission 2015), stopa bezrobocia przekracza 21%³, a liczba tzw. NEETs szacowana jest na ponad 7 mln osób. Równocześnie aż 42,7% młodych pracujących w Unii Europejskiej w 2013 r. miało zatrudnienie czasowe, a 31,9% było zatrudnionych na niepełny etat (European Commission 2015). Pod względem poziomu bezrobocia osób młodych Polska sytuuje się mniej więcej w połowie listy krajów europejskich (Eurostat, dostęp 29.11.2015) i raczej mniejsza dystans do średniej unijnej⁴, lecz

³ Eurostat [dostęp: 10.06.2015].

⁴ Zgodnie z danymi Eurostat w Polsce w 2006 r. stopa bezrobocia osób od 15 do 24 r.ż. wyniosła 19,8% (średnia unijna dla 28 krajów – 17,3%), podczas gdy w 2014 r. wartości te dla Polski i Unii Europejskiej wyniosły kolejno: 23,8% oraz 21,6% [Eurostat, dostęp: 23.12.2015]. Ciekawszą tendencję ujawniają analogiczne dane dla nieco starszych osób młodych (15–29 lat). W przypadku tej grupy widać

boryka się z wieloma dodatkowymi problemami, z których szczególną uwagę należy zwrócić na wysoką bierność edukacyjno-zawodową absolwentów (tzw. NEETs⁵) czy duże zróżnicowanie szans rynkowych osób młodych w poszczególnych regionach⁶.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza założeń leżących u podstaw interwencji publicznych typu STW (*school to work*), ukierunkowanych na poprawę szans zatrudnieniowych i usprawnienie procesu przejścia absolwentów z systemu edukacji na rynek pracy. Szczególnie dużo miejsca poświęcono polskiej wersji największej europejskiej inicjatywy w tym zakresie, mianowicie tzw. *Gwarancjom dla młodzieży*⁷. W tekście założono, że skuteczność takich interwencji zależy od licznych czynników zewnętrznych o charakterze makro (np. od kondycji gospodarki, sytuacji demograficznej), a także od decyzji podejmowanych na poziomie mikro (indywidualnych decyzji rodzinnych, edukacyjnych i zawodowych). Tekst ten dotyczy wyzwań związanych z planowanymi mechanizmami i formami wsparcia oraz leżącą u ich podstaw teorią programu, a pominięto w nim kwestie organizacji zaprojektowanych wcześniej mechanizmów i ryzyka, które z niej wynikają.

Struktura tekstu została podporządkowana tak określone mu celowi. Artykuł zaczyna się od części kontekstowych, które poświęcono kolejno: ogólnej

wzrost stopy bezrobocia między 2006 a 2014 r. dla Unii Europejskiej ogółem (od 13,4% do 17,3%), podczas gdy dla Polski w tym okresie zaobserwować można odwrotną tendencję, tj. spadek stóp bezrobocia (od 21,7% do 16,5%) [Eurostat, dostęp: 23.12.2015]. Ważnym czynnikiem, o którym będzie mowa w dalszej części tekstu, a który różnicuje położenie rynkowe tych dwóch grup wiekowych, jest poziom wykształcenia (zazwyczaj poniżej wyższego wśród osób do 24 r.ż.).

⁵ Zgodnie z danymi Eurostat odsetek osób od 15 do 29 r.ż. niepracujących, nieuczących się w systemie formalnym ani nieszkolących się wyniósł w 2014 r. 15,5% [Eurostat, dostęp: 23.12.2015].

⁶ Wystarczy porównać odsetki bezrobotnych młodych (15–24 lata) w 2014 r. w województwie podkarpackim (41,1%) z analogiczną wartością dla województwa mazowieckiego: 16,3%

⁷ Jest to najnowsza inicjatywa rządowa ukierunkowana na poprawę sytuacji osób młodych. Nie oznacza to jednak, że we wcześniejszych latach takie działania nie były podejmowane, ich przykładami są takie programy jak *Pierwsza praca* (2002 r.) czy *Młodzi na rynku pracy* (2012 r.).

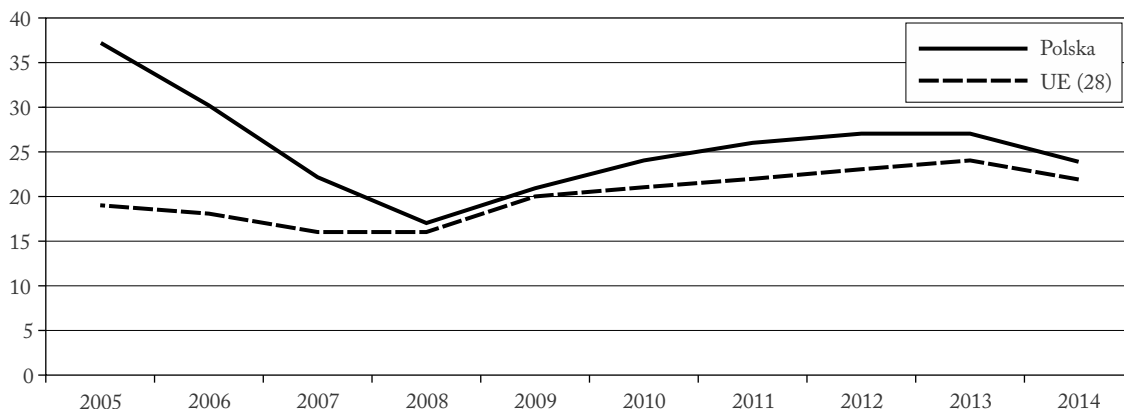
charakterystyce sytuacji zawodowej młodych Polaków, ze szczególnym naciskiem na te elementy, które często są nieobecne lub przedstawiane w sposób uproszczony w debacie publicznej, oraz mechanizmom makrostrukturalnym, istotnie zaburzającym skuteczność interwencji publicznych. Przyjęto, że prezentacja tych mechanizmów jest konieczna do jasnego uargumentowania tez stawianych w kolejnej części. Druga część artykułu dotyczy bezpośrednio programu *Gwarancje dla młodzieży* i kończy się charakterystyką trzech najważniejszych, zdaniem autorki, wyzwań⁸, jakie stoją przed osobami odpowiedzialnymi za realizację interwencji. Wyzwania te dotyczą: decyzji odnośnie do wyboru grupy objętej wsparciem (intensyfikacja lub rozproszenie działań), selekcji instrumentów oraz mechanizmów wsparcia gwarantujących wyższą skuteczność działania oraz zapewnienia „infrastruktury” wsparcia dzięki szerszej współpracy z pracodawcami⁹.

1. Sytuacja zawodowa młodych Polaków

W wielu wypowiedziach medialnych dominuje przekonanie, że obecnie sytuacja rynkowa osób młodych w Polsce jest wyjątkowo trudna. W grupie osób do 24 r.ż. widać ewidentny spadek (w porównaniu ze starszymi o kilka, kilkanaście lat koleгами) szans na posiadanie dobrze płatnego zatrudnienia (Jelonek 2015), ponadto częściej takie osoby są narażone na wykonywanie pracy poniżej kwalifikacji, na czas określony lub na podstawie umowy cywilnoprawnej, niżej wyceniana jest ich godzina pracy, a ich zatrudnienie charakteryzuje się większą niestabilnością (z raportu OECD wynika, że aż 55% młodych

⁸ Wyzwania te zostały wyselekcjonowane na podstawie przeglądu literatury oraz przykładów wdrożeń podobnych rozwiązań w innych krajach.

⁹ Wśród polskich badaczy zajmujących się problematyką rynku pracy dominuje przekonanie, że poziom wydatków na aktywne polityki rynku pracy (ALMP) w Polsce był i nadal jest zbyt niski (Grotkowska et al. 2007; Góra 2007). W niniejszym artykule stawiam tezę, że oprócz niskiego poziomu wydatków prawdziwymi bolączkami realizowanych aktywnych polityk rynku pracy kierowanych do osób młodych są nieskuteczność i brak dostosowania zaprojektowanych mechanizmów wsparcia do specyficznych cech tej grupy.



Rycina 1. Stopa bezrobocia wśród osób do 24 roku życia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

pracujących w Polsce posiada umowę na czas określony, por. OECD 2014; 2015).

Jednak opinia o wyjątkowo trudnej obecnie sytuacji młodych jest prawdziwa tylko częściowo, a element „przesadzony” tkwi w sformułowaniu „wyjątkowa”. O ile sytuacja zatrudnieniowa osób do 24 r.ż. jest przeciętnie gorsza niż sytuacja starszych grup wiekowych, o tyle biorąc pod uwagę ostatnie kilkanaście lat, należy stwierdzić, że obecnie – wbrew obiegowym opiniom – absolwenci mają relatywnie wysokie szanse na znalezienie pracy¹⁰. Widać to wyraźnie na rycinie 1, na której pokazano, jak kształtowała się rozbieżność między wielkością stóp bezrobocia w grupie osób do 24 r.ż. w Polsce i w Unii Europejskiej. W 2002 r. stopa bezrobocia wśród osób do 24 r.ż. w Polsce przekraczała 40%, dwukrotnie przewyższając średnią europejską (Strzeleccja, Smółkowska 2004).

Począwszy od 2000 r., sytuacja osób młodych ewoluowała zgodnie ze zmianami, jakie obserwowano w gospodarce, i była wypadkową koniunktury oraz decyzji politycznych (w tym

głównie decyzji umożliwiającej podjęcie legalnej pracy zarobkowej w krajach UE). Pierwsza faza to okres od 2000 do 2005 r. W tych latach poziom bezrobocia osób młodych sięgał w Polsce 40% i ponad dwukrotnie przekraczał średnią europejską. Okres ten był rynkowo zdecydowanie trudniejszy dla absolwentów niż, przykładowo, rok 2014. Kolejny etap rozpoczął się po wejściu Polski do Unii Europejskiej (2005 do 2007 r.). W tym czasie stopa bezrobocia młodych w Polsce systematycznie spadała i w 2008 r. wyrównała się poziomem bezrobocia w Europie, co częściowo było spowodowane relatywnie dobrą sytuacją gospodarczą Polski, a częściowo – decyzjami co do migracji zagranicznych. Załamanie gospodarcze, które przyszło wraz z 2008 r., stanowiło pierwszą fazę kryzysu. Dość istotnie wpłynęła ona na wstrzymanie ruchów kadrowych pracodawców. W latach 2008–2009 w podobnym tempie wzrastała stopa bezrobocia młodych zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej. Okres po 2009 r. do 2012 r. to trudny czas dla Europy, a równocześnie początki ożywienia gospodarczego w Polsce (2010–2011), choć w pierwszej fazie nie generowało ono widocznych pozytywnych ruchów kadrowych w przedsiębiorstwach (dopiero w 2014 r. zaobserwowano pozytywne zmiany w zakresie sytuacji zawodowej młodych Polaków)¹¹.

¹⁰ Na tym etapie artykułu za miarę sukcesu rynkowego uznano sam fakt posiadania zatrudnienia. Jest to pewnego rodzaju uproszczenie, ponieważ nie uwzględnia warunków wykonywanej pracy (np. wysokości dochodu, stabilności zatrudnienia czy dodatkowych gwarancji, które dają pracownikowi poczucie bezpieczeństwa). Dla pełnej charakterystyki sytuacji zawodowej osób młodych konieczne jest uwzględnienie także i tych elementów.

¹¹ W tym samym czasie wartość wskaźnika zatrudnienia dla grupy 15–24 lata nie zmieniała się w aż tak dużym

Po 2000 r. można było zaobserwować nie tyle pogorszenie się sytuacji zawodowej młodych, ile raczej zmianę społeczno-ekonomicznych charakterystyk grupy, która borykała się z problemami zatrudnieniowymi. Wśród bezrobotnych jest coraz więcej osób z wyższym wykształceniem. Ponad trzykrotnie wzrosła liczba rejestrujących się w PUP z dyplomem akademickim, podczas gdy prawie o połowę zmalała liczba rejestrujących się bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym¹². Fenomen ten, często błędnie interpretowany w kategoriach niższej opłacalności inwestowania w edukację na poziomie wyższym, jest silnie skorelowany ze zmianą struktury wykształcenia Polaków oraz ze wzrostem liczby młodych posiadających dyplom uczelni¹³.

Wspomniano już, że wzrost odsetka osób młodych z wyższym wykształceniem wśród ogółu bezrobotnych bynajmniej nie jest wskaźnikiem nieopłacalności podejmowania kształcenia na uczelni. Mimo że – na co zwracał uwagę m.in. Domański (2010) – stopa zwrotu z edukacji akademickiej spadła wraz ze wzrostem umasowienia kształcenia uniwersyteckiego, to jednak wyższe wykształcenie nadal jest czynnikiem różnicującym jakość kapitału ludzkiego: zmniejsza prawdopodobieństwo bycia osobą bezrobotną, ale też zwiększa szansę na bycie osobą aktywną zawodowo, zapewnia relatywnie wyższe zarobki, większą ilość czasu wolnego, daje większe

stopniu, a sam wskaźnik wykazywał odwrotny trend. W 2006 r. wskaźnik zatrudnienia był równy 24%, wzrósł w 2008 r. do 27,3%, po czym systematycznie spadał do 2013 r., by w 2014 r. osiągnąć wartość 25,8% [Eurostat, dostęp: 23.12.2015]. Wartość wskaźnika dla polski sytuowała się w tym czasie poniżej średniej europejskiej, co należy wiązać w większym stopniu z wysokim wskaźnikiem skolaryzacji w tej grupie niż z różnicami w stopach bezrobocia.

¹² W 2000 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych z wyższym wykształceniem wynosiła 69 380 i wzrosła do 225 441 w roku 2014. W tym samym czasie liczba zarejestrowanych z wykształceniem zasadniczym zawodowym spadła dwukrotnie i zmniejszyła się o prawie 500 tys. zarejestrowanych [GUS – bank danych lokalnych, dostęp: 23.12.2015].

¹³ Wskaźnikiem pogorszenia sytuacji rynkowej osób młodych z wyższym wykształceniem byłby wzrost stopy bezrobocia w tej grupie (w zestawieniu z analogiczną wartością dla grup o niższym wykształceniu), a takie zjawisko nie jest obserwowane.

poczucie stabilności i pewności zatrudnienia, a także ogólnie większe zadowolenie z warunków wykonywanej pracy oraz rozwoju osobistego (Jelonek 2015).

Naturalnie, wykształcenie nie jest jedynym czynnikiem tłumaczącym sukces zawodowy absolwenta. Sytuacja rynkowa osoby młodej w dużym stopniu zależy od kombinacji jej cech indywidualnych, takich jak np. poziom i kierunek wykształcenia, płeć, typ ukończonej szkoły czy powiązana z wcześniej wymienionymi cechami skłonność do inwestowania w posiadane kompetencje (por. OECD 2012; Jelonek et al. 2015). Nacisk należy położyć na określenie „kombinacje”, ponieważ szanse zawodowe nigdy nie są w pełni tłumaczone wyłącznie jedną z wymienionych cech. W przypadku absolwentów uczelni najważniejsza okazała się kombinacja takich czynników, jak: poziom studiów (licencjackie, inżynierskie, magisterskie itp.), kierunek kształcenia oraz – co trzeba szczególnie podkreślić – poziom ośrodka akademickiego. Ukończenie studiów inżynierskich pierwszego stopnia zapewnia relatywnie dobrą pozycję rynkową, w przeciwieństwie do ukończenia analogicznego poziomu studiów humanistyczno-społecznych. W odniesieniu do osób o orientacji humanistycznej obserwuje się większy „zysk” z ukończenia studiów magisterskich (Jelonek, Szklarczyk 2013).

Mimo ogólnie wyższego wykształcenia w grupie młodych można zidentyfikować istotne luki kompetencyjne i kwalifikacyjne, na poziomie kwalifikacji i kompetencji tak zawodowych, jak i wyższych. Możemy mówić o luce kwalifikacyjnej w grupie zawodów robotniczych i rzemieślniczych (Jelonek et al. 2011, s. 151), ale też zawodów związanych z opieką medyczną (lekarze różnych specjalności, pielęgniarki itp.)¹⁴. Często się podkreśla, że młodym pracownikom brakuje również określonych kompetencji. Oprócz najczęściej wskazywanych kompetencji społecznych, czy też miękkich (utrzymywanie kontaktów z klientami, komunikatywność, kultura osobista, umiejętność autoprezentacji), cech gwarantujących odpowiednią jakość wykonanej pracy (tj. odpowiedzialność, dyscyplina, uczci-

¹⁴ Popyt na takich pracowników istotnie przewyższa ich podaż, przekracza też możliwości systemu kształcenia formalnego.

wość, wiarygodność, pracowitość, staranność, dokładność) pracodawcy zwracają uwagę na luki w przygotowaniu zawodowym wielu kandydatów do pracy (Dardziński et al. 2014).

Współcześnie zaobserwować można jeszcze jedną tendencję, która dotyczy odmiennych ścieżek różnicowania się szans zawodowych młodych kobiet i mężczyzn w sytuacji, gdy mają oni wyższe wykształcenie lub go nie mają. W grupie osób z niższym wykształceniem obserwuje się wyraźne rozbieżności w szansach zawodowych¹⁵ kobiet i mężczyzn, na niekorzyść pierwszej z grup, które interpretować należy w kontekście wcześniejszych wyborów edukacyjnych (m.in. profil wykształcenia, typ końcowej szkoły) oraz podejmowanych decyzji prokreacyjnych. Wśród absolwentów uczelni widać odmienną tendencję, mianowicie im wyższy jest poziom wykształcenia, tym poziom nieaktywności kobiet jest niższy, a różnica w bezrobociu kobiet i mężczyzn mniejsza (Jelonek et al. 2015). Wyższe wykształcenie jest zatem czynnikiem zwiększającym aktywność zawodową kobiet i mężczyzn, a także niwelującym dysproporcje w tym zakresie pomiędzy obiema płciami (por. Lauer, Steiner 2000). Po części potwierdza to tezę stawianą przez Alison Wolf. Zwraca ona uwagę na pojawienie się nowych podziałów społeczno-zawodowych określających grupy uprzywilejowane i te o gorszej pozycji zawodowej, które w chwili obecnej przebiegają w mniejszym stopniu na linii kobieta-mężczyzna, a w większym – pomiędzy osobami dysponującymi wyższymi i niższymi kwalifikacjami (Wolf 2015). Innymi słowy, wykształcone kobiety coraz bardziej upodabniają się w swoich szansach życiowych i decyzjach zawodowych do mężczyzn, a oddalają się od kobiet o niższej pozycji społecznej.

2. Mechanizmy makrostrukturalne a sytuacja zawodowa młodych

Komisja Europejska wskazała kilka przyczyn bezrobocia wśród młodzieży: przedwczesne kończenie nauki bez kwalifikacji, brak odpowiednich

umiejętności i doświadczenia zawodowego, niepewne formy zatrudnienia (a następnie okresy bezrobocia), ograniczone możliwości szkoleń oraz niewystarczające lub niewłaściwe programy rynku pracy (Komisja Europejska 2011). W retoryce KE na pierwszy plan wysuwane są zatem charakterystyki indywidualne (brak kwalifikacji, kompetencji, doświadczenia) oraz czynniki z poziomu mezo o charakterze niewystarczającego wsparcia publicznego (np. niewłaściwe programy rynku pracy). Zdaniem autorki niniejszego tekstu skupienie się jedynie na tych elementach, a pominięcie innych (opisanych dalej) zwykle prowadzi do przyjęcia uproszczonej wizji rzeczywistości, która stanowi chwiejną podstawę do budowy programów i inicjatyw ukierunkowanych na poprawę sytuacji zawodowej absolwentów.

W wypowiedziach ekspertów europejskich widoczny jest również pewnego rodzaju „nieporządek przyczynowy”, gdyż przy orzekaniu o czynnikach sprzyjających bezrobociu młodych elementy mikro, mezo i makro często traktuje się jako czynniki wzajemnie niezależne i nie uwzględnienia się zachodzących między nimi interakcji (moderowanie i mediowanie wpływu). W mniemaniu autorki skuteczna interwencja publiczna, w tym ta ukierunkowana na usprawnienie przejścia osób młodych z systemu edukacji na rynek pracy, powinna opierać się na szerszym ujęciu aspektów zarówno makro, jak i mikro¹⁶.

W kontekście dalszych rozważań na temat skuteczności wsparcia przejścia osób młodych z systemu edukacji na rynek pracy zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na te makrocharakterystyki, które będą najsilniej wzmacniać lub osłabiać skuteczność zaprojektowanych działań. W tej sytuacji trzy czynniki zdają się najważniejsze: kondycja gospodarki, w tym jej poziom innowacyjności, sytuacja demograficzna kraju/regionu i skłonność do migracji jego mieszkańców oraz podaż wykwalifikowanej kadry i luki kompetencyjne/kwalifikacyjne występujące na rynku pracy. Wymienione elementy nie stanowią pełnego wachlarza czynników warunkujących sytuację zawodową absolwentów, jednak – w opinii autorki

¹⁵ Zarówno w kontekście prawdopodobieństwa bycia zatrudnionym, jak i prawdopodobieństwa niebycia bezrobotnym.

¹⁶ Naturalnie, sytuacja rynkowa młodych zawsze będzie wypadkową wielu elementów (mikro i makro), a dobrze zaplanowana interwencja publiczna powinna je identyfikować i na nich opierać teorię działania.

– mają one decydujące znaczenie dla większej lub mniejszej skuteczności działań, które są podejmowane w celu usprawnienia procesu przejścia osób młodych z systemu edukacji na rynek pracy.

W Polsce w kolejnych latach widoczne będą dwa procesy: wzrost liczby osób w wieku emerytalnym oraz spadek liczby absolwentów poszczególnych typów szkół (w tym absolwentów uczeni), co powinno sprzyjać zmniejszeniu się nadpodaży siły roboczej, a nawet może spowodować przewagę popytu nad podażą (przejście od rynku pracodawcy do rynku pracownika)¹⁷. Konieczne zatem wydaje się podjęcie działań dwójakiego rodzaju: należy lepiej zagospodarować kompetencje osób starszych oraz zadbać o odpowiednie kompetencje osób młodych. Naturalnie, proces kurczenia się zasobów siły roboczej i wzrostu konkurencji na rynku pracy jest zależny nie tyle od demografii, ile od kombinacji tendencji demograficznych (włącznie ze skłonnością do migracji w grupie młodych) z poziomem wykorzystania zasobów ludzkich (poziom bierności zawodowej). Skłonność do migracji w dużym stopniu łączy się z sytuacją na rynku pracy w kraju, ale zależy także od wcześniejszych doświadczeń (np. nauka na zagranicznym uniwersytecie w ramach wymiany zagranicznej) czy ukształtowanych postaw. W przypadku młodych Polaków migracja, jak dotąd, miała charakter głównie ekonomiczny i wiązała się z ich relatywnie trudną sytuacją rynkową lub gorszymi warunkami pracy oferowanymi przez pracodawców w Polsce (World Bank 2014). Przewiduje się, że w niedalekiej przyszłości będzie ona częściej i silniej związana z realizacją kariery zawodowej (Dustmann et al. 2012).

Szczególnie trudnym momentem dla osób młodych są okresy spowolnienia gospodarczego. Im wyższe jest bezrobocie ogółem, tym możemy się spodziewać proporcjonalnie większych problemów ze znalezieniem pracy przez absolwentów (Blanchflower, Freeman 2000; Bell, Blanchflower 2011; ILO 2015). Dobrym przykładem jest Polska, w której w momentach dekonjunktury bezrobocie młodych rosło proporcjonalnie szybciej niż bezrobocie osób niemłodych, równocześnie w okresie poprawy sytuacji rynkowej stopa bezro-

bocia w tej grupie malała szybciej niż analogiczny wskaźnik w starszych kohortach wiekowych¹⁸.

Fakt ten można relatywnie łatwo wytłumaczyć, odwołując się do prostych mechanizmów kalkulacji kosztów i korzyści związanych z decyzjami zatrudnieniowymi w przypadku przedsiębiorstw rynkowych¹⁹. Spójrzmy na nie z dwóch perspektyw: charakteryzując proces rekrutacji (strategia sita) oraz decyzje dotyczące kształtowania ogólnego poziomu zatrudnienia w firmie (strategia przeczekania i decyzje co do redukcji etatów).

W momencie spowolnienia gospodarczego obserwuje się zazwyczaj dwie strategie. Pierwsza polega na wstrzymaniu ruchów kadrowych, ponieważ w okresach dekonjunktury pracodawcy zwykle nie ryzykują tworzenia nowych miejsc pracy (nawet w sytuacji zdiagnozowania takiej potrzeby mniejszym ryzykiem jest przesunięcie obowiązków na już zatrudnionych pracowników). Nazwijmy tę strategię roboczo „strategią przeczekania”.

Jeśli przedsiębiorstwo zostanie zmuszone do wykonania jakiegoś ruchu kadrowego (np. wskutek odejścia pracownika) w okresie dekonjunktury, to stawia przed sobą wyższe wymagania kandydatom, starając się zrekrutować osobę „gotową do pracy”. Strategia ta była wielokrotnie opisywana w raportach BKL jako „strategia sita”. Im trudniejszy gospodarczo okres i im większa nadwyżka kadry na rynku, tym oka sita stają się mniejsze.

Ta strategia jest w pełni zrozumiała, jeśli weźmie się pod uwagę czas jej stosowania. Jest tak z dwóch powodów. Po pierwsze, w okresie dekonjunktury zazwyczaj na rynku obserwuje się nadwyżkę siły roboczej, stąd pracodawcy mogą pozwolić sobie na pewnego rodzaju „kapryśność” w procesie selekcji kandydatów do pracy. Po drugie, co wydaje się czynnikiem istotniejszym, w momentach trudnych rynkowo pracodawcy starają się minimalizować koszty związane zarówno z rekrutacją pracowników, jak i z ich przyuczeniem do wykonywania zawodu, ocze-

¹⁸ Eurostat – bazy danych [dostęp:15.04.2015].

¹⁹ W tym przypadku przedsiębiorstwa rynkowe wydają się wdzięcznym przedmiotem uproszczonej analizy na gruncie teorii racjonalnego wyboru, ponieważ w przeciwieństwie do wielu innych podmiotów zbiorowych ich zasadniczym celem jest maksymalizacja prosto definiowanych zysków finansowych.

¹⁷ W niektórych branżach (np. firmy informatyczne) już od kilku lat obserwuje się przewagę popytu na pracę nad jej podażą.

kując kandydatów „zweryfikowanych” zawodowo (gdy dyplom uczelni/szkoły nie niesie ze sobą jasnego sygnału o kompetencjach kandydata, wówczas pracodawcy częściej stosują kryterium doświadczenia, które traktują jako łatwo mierzalny wskaźnik „gotowości zawodowej pracownika”).

Dodajmy do tego trzeci, równie ważny element, czyli decyzje dotyczące zwolnień pracowników. Załóżmy, że przedsiębiorstwo rozważa redukcję zatrudnienia, przy czym nie planuje zwolnień grupowych. Zwykle w momencie podejmowania decyzji o zwolnieniu konkretnej osoby racjonalnie zarządzający bierze pod uwagę kilka elementów, m.in. „unikatowość” kompetencji i doświadczenia pracownika, koszt ponownego odtworzenia danego miejsca pracy w przyszłości, inwestycje poczynione w zatrudnionego (np. w formie szkoleń), ale też „łatwość” zwolnienia pracownika, która zazwyczaj jest warunkowana prawnie w związku z rodzajem umowy (cywilnoprawna, na czas określony itp.). Gdy konieczna okazuje się redukcja liczby pracowników, pierwsza fala zwolnień obejmuje osoby zatrudnione czasowo, w formie kontraktu lub na podstawie umowy cywilnoprawnej. Równocześnie często są to pracownicy, którzy nie dysponują unikalnymi kompetencjami, są relatywnie łatwo zastępowalni, a przedsiębiorcy w nich nie inwestują. Redukcja w takiej sytuacji zazwyczaj przebiega szybciej, sprawniej, a przede wszystkim pociąga za sobą niższe koszty.

Opisane strategie „sita” oraz „przeczekania”, a także decyzje podejmowane podczas redukcji zatrudnienia działają na niekorzyść młodych pracowników, przede wszystkim tych, którzy nie mają doświadczenia zawodowego. W konsekwencji w momentach dekoniunktury narastają problemy ze znalezieniem zatrudnienia przez absolwentów, a co za tym idzie, relatywnie szybciej rośnie stopa bezrobocia w przypadku tej grupy.

Niewątpliwie, czynnikiem, który warunkuje szanse na rynku pracy osób młodych, szczególnie młodych dysponujących wysokimi kwalifikacjami, jest poziom innowacyjności gospodarki. Postęp technologiczny zmienia strukturę popytu na określone kwalifikacje, coraz większą rolę zaczynają odgrywać technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) (Goos, Manning 2007), a tym samym wzrasta zapotrzebowanie na wysokie kwalifikacje oraz nowe kompetencje (Michaels et al. 2014). Postęp technologiczny zazwyczaj

skutkuje powstaniem nowych miejsc pracy, przeznaczonych dla osób o wysokich kwalifikacjach. Możemy zatem założyć, że im bardziej innowacyjna gospodarka i równocześnie im bardziej wydajny system kształcenia na poziomie wyższym (transferujący kluczowe, niezbędne do wykonywania wyspecjalizowanych prac kompetencje), tym większe szanse na to, że absolwenci uczelni będą wykonywać prace dostosowane do ich kwalifikacji. Sytuacja odwrotna, czyli wykonywanie zadań zawodowych zwyczajowo przypisanych osobom o niższym poziomie wykształcenia, rodzi wiele problemów. Część autorów zwraca uwagę na ryzyko związane z nadmiernym wykształceniem (tzw. *overeducation*), takie jak spadek zadowolenia, a co za tym idzie, także motywacji do wykonywania pracy²⁰.

3. Gwarancje dla młodzieży

Komisja Europejska uznaje problem poprawy sytuacji rynkowej osób młodych za ściśle priorytetowy w najbliższych latach. Rekomendowane działania mają mieć charakter kompleksowy i dotyczyć zarówno sfery edukacji, kształcenia ustawicznego, jak i interwencji w obszarze rynku pracy. Zwykle wśród najistotniejszych celów przyszłych interwencji wymienia się takie zadania, jak: zapobieganie zjawisku przedwczesnego kończenia nauki szkolnej, rozwijanie umiejętności, które są istotne dla rynku pracy²¹, wspieranie pierwszych

²⁰ Polska nie należy do krajów o wysokim stopniu prze- edukowania. Zgodnie z raportem Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) odsetek młodych z kwalifikacjami wyższymi, niż wymaga od nich tego praca, nie przekracza 12%. Równocześnie, aż 23,2% Polaków do 29 r.ż. posiada kwalifikacje niższe, niż wymaga od nich tego zajmowane stanowisko (ILO 2013).

²¹ Inicjatywa przewodnia strategii Europa 2020 „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” zakłada opracowanie europejskiej klasyfikacji umiejętności, kompetencji i zawodów *European Skills, Competences and Occupations classification* (ESCO), której celem jest zbliżenie środowisk pracy, kształcenia i szkolenia (Communication from the Commission 2010). Komisja rekomenduje ponadto: stworzenie *online* panoramy umiejętności, przeprowadzenie reform systemu uznawania kwalifikacji zawodowych, opracowanie europejskiego paszportu umiejętności oraz ułatwienie mobilności zawodowej w granicach UE. Wymienione działania są

doświadczeń zawodowych i zdobywania kwalifikacji w trakcie pracy czy pomoc w znalezieniu pierwszej pracy (w tym reformy przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia, wsparcie samozatrudnienia) (Komisja Europejska 2011).

Szczególną inicjatywą w tym zakresie jest wystosowana w kwietniu 2013 r. rekomendacja *Youth Guarantee*²² (*Gwarancje dla młodzieży*), która zobowiązuje kraje członkowskie do zapewnienia absolwentom wsparcia w formie pracy, szkoleń, innej oferty edukacyjnej, praktyk dla wszystkich młodych (osoby do 25 r.ż.) w okresie do 4 miesięcy od zakończenia edukacji lub w momencie, gdy taka osoba staje się bezrobotna²³. Inicjatywa ta nie jest nowym pomysłem, ponieważ analogiczne rozwiązania wdrażane były już w latach osiemdziesiątych XX stulecia w Danii, Finlandii, Norwegii i Szwecji. Równolegle, na poziomie europejskim, opracowane zostały narzędzia, które mają służyć wspieraniu przejścia z systemu edukacji na rynek pracy, ukierunkowane na łączenie pracodawcy z pracownikiem (Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego, Europejska Rama Jakości Staży i Praktyk, EURES, pierwsza praca z EURESem).

W Polsce 27 maja 2014 r. weszła w życie nowelizacja Ustawy o promocji zatrudnienia

jedynie elementem uzupełniającym inicjatywy związane z poprawą planów kształcenia, wzmocnieniem szans na zatrudnienie absolwentów oraz wsparciem kształcenia pozaformalnego i nieformanego (Communication from the Commission 2010).

²² Równocześnie ustanowiona została inicjatywa Youth Employment Initiative (YEI), dająca możliwość finansowania wsparcia skierowanego do młodych. Inicjatywa ta pozwala na swobodne definiowanie przez kraje członkowskie górnej granicy wiekowej osoby uznanej za młodą, z zastrzeżeniem, że granica ta nie może przekraczać 30 r.ż.).

²³ Pierwszy etap wdrażania programów typu gwarancje dla młodzieży rozpoczął się kilka lat przed wystosowaniem rekomendacji. Wymienić należy takie inicjatywy, jak: szwedzkie *jobgaranti* (2006), fińskie *yhteiskuntatakuu* (2013), holenderski *Wet Investeren in Jongeren* (2009) czy austriackie *Ausbildungsgarantie* (2008). Specyfika pierwszego etapu polegała głównie na tym, że działania wdrażano w krajach bogatych z relatywnie dobrą sytuacją na rynku pracy i niskim odsetkiem bezrobotnych młodych, a także z dobrze funkcjonującymi systemami edukacji. Sam pomysł powstał jeszcze wcześniej – w 1979 r. z inicjatywy Svena Aukena, duńskiego Ministra Pracy, przedstawiono koncepcję gwarancji na spotkaniu OECD (Brooks 2014).

i instytucjach rynku pracy, która wprowadziła narzędzia dedykowane młodym bezrobotnym (głównie do 24 r.ż.), takie jak np. wsparcie podczas zakładania działalności gospodarczej (granica wiekowa poszerzona do 29 lat), bony szkoleniowe, zatrudnieniowe, stażowe czy na zasiedlenie.

W Polsce szczególnym wsparciem zostały objęte cztery grupy:

1. Osoby w wieku 15–17 lat przedwcześnie kończące naukę – osoby zaniebujące obowiązkiem szkolny (do 16 r.ż.) lub obowiązkiem nauki (do osiągnięcia 18 r.ż.).
2. Osoby w wieku 18–24 lata pozostające poza zatrudnieniem, edukacją i szkoleniem (NEET), w tym osoby wymagające szczególnego wsparcia, tj. oddalone od rynku pracy, ze środowisk defaworyzowanych, z obszarów wiejskich.
3. Osoby w wieku 18–25 lat zarejestrowane jako bezrobotni, w tym zarejestrowani studenci studiów zaocznych i wieczorowych, czyli niespełniający warunku dla klasyfikacji jako NEET.
4. Bezrobotna młodzież oraz absolwenci w wieku 18–29 lat, którzy w ciągu 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego szukają pracy; w tym przypadku wspiera się przedsiębiorczość wśród osób młodych (MPiPS–MIR 2014).

Zakłada się, że w ramach *Gwarancji dla młodzieży* osoby uzyskujące wsparcie otrzymają dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu czterech miesięcy od momentu utraty pracy lub zakończenia kształcenia formalnego²⁴ lub inną formę pomocy prowadzącą do aktywizacji zawodowej (MPiPS–MIR 2014).

Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy spotkała się z krytyką wielu środowisk, która zazwyczaj ogniskowała się na takich elementach, jak: profilowanie i zaproponowane typy osób bezrobotnych (element bodaj najsilniej krytykowany), organizacja procesu pomocy bezrobotnemu (w tym zwiększone obowiązki PUP bez dodatkowego wsparcia finansowego), kontraktowanie usług prywatnym agencjom zatrudnienia, zmiana sposobu funkcjonowania przemianowanych rad rynku pracy

²⁴ Za datę wiążącą uznaje się moment rejestracji w urzędzie pracy.

czy pozostawienie w gestii PUP ubezpieczenia społecznej osoby bezrobotnej. Autorka chciałaby pominąć w swoich rozważaniach wymienione elementy szczegółowe, a skupić się na kwestii realności wdrożenia zaproponowanych w ustawie mechanizmów w odniesieniu do osób młodych (bez doświadczenia zawodowego). To, na co warto zwrócić szczególną uwagę, dotyczy trzech kwestii, tj. sposobu identyfikowania grup, do których powinna zostać skierowana interwencja, skuteczności instrumentów wsparcia osób młodych (w tym szkoleń i dotacji na otwarcie działalności gospodarczej) oraz budowy infrastruktury wsparcia przy współdziałaniu pracodawców.

4. Sposób identyfikowania grup wsparcia – rozproszenie lub intensyfikacja działań pomocowych

Szczególnie znaczącym elementem projektu interwencji jest jasno określona i względnie wąska grupa docelowa. W przypadku *Gwarancji dla młodzieży* grupa ta wydaje się wyjątkowo szeroka, albowiem potencjalnie może obejmować każdą osobę do 29 r.ż.²⁵ (o ile taka osoba zdecyduje się na rejestrację w urzędzie pracy, co nie jest wymogiem trudnym do spełnienia). Brakuje zatem nieco precyzyjniej sformułowanych kryteriów doboru absolwentów, którzy rzeczywiście wsparcia powinni uzyskać.

Przykłady analogicznych programów wdrażanych w Stanach Zjednoczonych, takich jak choćby te, do których impulsem był wydany w 1988 r. raport William T. Grant Foundation, zatytułowany *The Forgotten Half*, wyraźnie pokazują konieczność skoncentrowania, a nie rozpraszania działań pomocowych. Program, mimo że hojnie finansowany i wyjątkowo kompleksowy, zdaniem ekspertów nie przyniósł zamierzonego efektu, ponieważ skupiono się na wszystkich absolwentach, zamiast jedynie na tych, którzy w największym stopniu mają problem z odnalezieniem się na rynku pracy (Lerman 2003, s. 223). Tak więc zbyt ogólne określenie grupy docelowej spowodowało „rozmycie się” efektu interwencji publicznej. Zresztą w większości

przypadków skuteczne programy wsparcia osób młodych zagrożonych bezrobociem są wyjątkowo kosztochłonne. Za przykład może posłużyć *The US Job Corps Programme*, w którym na jednego młodego bezrobotnego poświęca się przeciętnie 22 tys. dolarów amerykańskich (OECD 2010). Warto zatem skupić się na ostrej preselekcji kandydatów, którzy otrzymają to szczególne wsparcie, przy równoczesnym zwiększeniu intensywności i kompleksowości działań pomocowych.

Tak szerokie określenie grupy docelowej pociąga za sobą jeszcze jeden problem, który wiąże się z ryzykiem pojawienia się skutków niezamierzonych, takich jak „efekt jałowego biegu”, często występujący w interwencjach o charakterze aktywizacji zawodowej. Pojawia się on w momencie, gdy zmiana sytuacji zawodowej osób objętych interwencją nastąpiłaby nawet w sytuacji braku podjęcia działań. Niebezpieczeństwo wspierania tych, którzy tak naprawdę poradziliby sobie bez wsparcia, może okazać się jednym z największych zagrożeń programu *Gwarancje dla młodzieży*.

5. Skuteczność i efektywność instrumentów wsparcia w przypadku osób młodych

Większość raportów międzynarodowych, a także badania przeprowadzone w Polsce wskazują na (w najlepszym razie) brak efektu w postaci szybszego wyrejestrowania się absolwenta dzięki uczestnictwu w szkoleniu (Blundell et al. 2004; IEG 2013). Podobne wyniki zostały przedstawione w raporcie na temat efektów wsparcia absolwentów przez małopolskie urzędy pracy (Jelonek, Krzyształa 2015). Zgodnie z wynikami ewaluacji opartej na modelach kontryfaktycznych (na podstawie IPW, czyli *inverse propensity scores as weights*) możemy sformułować wniosek, że osoby szkolące się nie znajdują pracy szybciej od osób, które nie korzystają z tej formy wsparcia, nie zmniejsza się także prawdopodobieństwo ich powrotu pod opiekę PUP w przyszłości.

To zjawisko stosunkowo łatwo wytłumaczyć, zwłaszcza jeśli pamiętamy, że fakt szybkiego znalezienia pracy silnie zależy od kondycji gospodarki. W momencie spowolnienia gospodarczego cenniejszą wskazówką dla pracodawców jest informacja o doświadczeniu zawodowym pracownika,

²⁵ W przypadku dotacji na zakładanie działalności gospodarczej.

a nie o ukończonym przez niego kursie. Ponadto wydłużenie czasu od zakończenia szkolenia do momentu znalezienia pracy działa na niekorzyść bezrobotnego, uniemożliwiając mu utrwalenie kompetencji zdobytych podczas szkolenia w toku pracy zawodowej (Jelonek, Krzysztala 2015).

Wyższą skutecznością, a zarazem efektywnością zatrudnieniową charakteryzują się dotacje na założenie działalności gospodarczej – beneficjenci rządziej wracają pod opiekę PUP. Mimo że ogólnie ta forma wsparcia była oceniana dość krytycznie, głównie ze względu na niski wskaźnik przetrwania firm, a także zdarzające się wyludzenia dotacji (por. NIK 2014), trzeba przyznać, że w niektórych sytuacjach działalność gospodarcza może być „zastępczą” formą zdobycia doświadczenia zawodowego przez absolwentów. Nie jest to jednak forma „tania”, a ten sam efekt zapewne można byłoby uzyskać (mniejszym kosztem) dzięki przeprojektowaniu mechanizmu wsparcia polegającego na inwestycji w kapitał ludzki.

Błędem w rozumowaniu jest wiara w wykorzystanie przedsiębiorczości młodych jako narzędzia walki z bezrobociem. Wizja „społecznej przedsiębiorczości” wydaje się wewnętrznie sprzeczna już na poziomie założeń teoretycznych. Przedsiębiorczość wymaga określonych cech charakteru, kompetencji, dużej aktywności i samodzielności, a brak tych cech stanowi jedną z częstszych przyczyn bezrobocia. Sam pomysł dotacji na otwarcie działalności gospodarczej w obecnej postaci wydaje się nietrafiony, ponieważ redukuje ryzyko finansowe przedsiębiorcy, a tym samym zmniejsza jego odpowiedzialność za podjętą inicjatywę. Na pewno krokiem naprzód są zaproponowane w nowej perspektywie finansowania mechanizmy pożyczkowe, urealniają one bowiem system wsparcia, do którego wprowadzane są mechanizmy quasi-wolnorynkowe. Im więcej takich mechanizmów, tym większa szansa, że przedsiębiorstwa prowadzone przez młodych przetrwają na rynku. Ważne jest zatem to, jak wspieramy przedsiębiorczość, i w tym kontekście zasadne wydaje się odejście od szkodliwych indywidualnie i systemowo instrumentów bezzwrotnych na rzecz preferencyjnych instrumentów zwrotnych.

Najnowsze metaewaluacje programów wsparcia osób młodych wskazują zazwyczaj na wyższą skuteczność tych programów, które generują

zachęty zarówno dla pracownika, jak i dla pracodawcy. Mowa tutaj o wszelkich dotacjach (np. do płac), które mają szansę przynieść pozytywny rezultat, o 30–50 p.p. wyższy niż programy szkoleniowe w postaci kursów językowych, komputerowych czy treningów umiejętności zawodowych (por. Kluve 2010; Meijers, Te Riele 2004). Podobne wnioski, tym razem dotyczące brytyjskiego programu New Deal for Young People, przedstawił Richard Dorsett, który wykazał, że spośród instrumentów oferowanych w ramach programu najskuteczniejszym czynnikiem wyjścia z bezrobocia okazało się subsydiowanie zatrudnienia (por. Dorsett 2006). Wynik ten potwierdził także Van Reenen: z jego badań wynika, że bezrobotni mieli większą szansę na znalezienie zatrudnienia za sprawą brytyjskiego New Deal for Young People głównie dzięki wspomnianym już dotacjom (Carcillo et al. 2015).

Ponadto pamiętajmy, że na początku *Gwarancje dla młodzieży* były wdrażane głównie w bogatych krajach, w których bezrobocie dotykało zazwyczaj wąską grupę (najczęściej niewykształconych) młodych (Besamusca et al. 2014). Łatwo było zatem sprofilować i dopasować katalog instrumentów wsparcia do osób borykających się z podobnymi problemami. W Polsce wśród bezrobotnych odnajdziemy zarówno ludzi, którzy mają wyższe wykształcenie, jak i gorzej wyedukowanych młodych. Wyselekcjonowanie osób, do których należy skierować wsparcie w pierwszej kolejności, a także zróżnicowanie mechanizmów wsparcia w przypadku różnych typów młodych w najbliższych latach staną się jednymi z ważniejszych wyzwań stojących przed osobami odpowiedzialnymi za wdrażanie *Gwarancji dla młodzieży* w Polsce.

6. Infrastruktura wsparcia i zaangażowanie przedsiębiorstw w realizację programu

Autorzy programu *Gwarancje dla młodzieży* założyli, że uczestnicy interwencji pozyskają wysokiej jakości zatrudnienie. Wprawdzie w programie nie zdefiniowano precyzyjnie, czym miałyby się charakteryzować wysokiej jakości praca, czy miałyby to być odpowiednio wysokie zarobki, dogodna forma zatrudnienia i czas pracy, dobre perspektywy rozwoju zawodowego lub przyjazne

środowisko pracownicze, ale należy pamiętać, że obietnica ta jest wiążąca²⁶. Jednak projektodawcy nie piszą nic o infrastrukturze (innej niż administracyjna), która miałaby takie wsparcie zapewnić.

Spełnienie tej obietnicy nie jest w zasadzie możliwe bez pełnego zaangażowania w program samych przedsiębiorców, którzy jak dotąd pełnią głównie funkcje opiniujące, i to zazwyczaj z własnej inicjatywy. Równocześnie, w związku z kurczeniem się zasobów siły roboczej (wzrost liczby przechodzących na emeryturę pracowników oraz spadek liczby absolwentów), jesteśmy w dogodnym momencie, aby tę współpracę uściślić. Identyfikując problemy rekrutacyjne, przedsiębiorcy będą coraz bardziej otwarci na współpracę ze szkołami oraz uczelniami, stąd pozostaje jedynie wypracować polski model współdziałania w obszarze programów STW, zwłaszcza że w wielu krajach programy takie były skutecznie implementowane. Przykładem jest Japonia, gdzie wdrażane pod koniec XX w. programy STW skutkowały zacieśnieniem więzi pomiędzy pracodawcami a szkołami. Program doprowadził do swoistej symbiozy firm i szkół, których zadanie polegało na rekomendowaniu uczniów na dane stanowiska pracy (działały jako pierwszy etap rekrutacji). Przedsiębiorstwa rzadko odrzucały rekomendacje szkół, co spowodowało wzrost motywacji uczniów do nauki, a tym samym poprawiły się osiągnięcia edukacyjne studentów (Stull, Sanders 2003). Podobnie, pozytywnym efektem wdrożonych w latach dziewięćdziesiątych XX w. w Stanach Zjednoczonych programów STW była intensyfikacja współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a szkołami. Przypomnijmy, że w tym czasie w partnerstwach STW uczestniczyło 25% amerykańskich przedsiębiorstw (Zemsky et al. 1998), które wspierały szkoły w przygotowywaniu planów kształcenia, opracowywaniu planów promocji czy działań marketingowych oraz umożliwiały uczniom/studentom zdobycie praktyki zawodowej. Oczywiście, w przypadku polskich przedsiębiorstw, zdominowanych przez MSP, trudno jest oczekiwać aż tak intensywnej

współpracy, warto jednak czerpać z już wypracowanych wzorców.

Konieczna jest także ściślejsza współpraca z instytucjami rynku pracy w celu wyeliminowania potencjalnych patologii, które zagrażają tak zaprojektowanemu systemowi wsparcia. Wymieńmy tylko najbardziej oczywiste z nich, takie jak ryzyko potraktowania programów stażowych jako przedłużenia okresu „próbego” dla pracownika (a tym samym przedłużenia niestabilnego okresu początków kariery zawodowej), wykorzystanie przez przedsiębiorstwa młodych praktykantów jako tzw. taniej, tymczasowej siły roboczej (ILO 2012), „handel” bonami edukacyjnymi czy tworzenie przedsiębiorstw ukierunkowanych nie tyle na funkcjonowanie, ile na przetrwanie w okresie wymaganym przez program.

Obecnie współpraca sektorów prywatnego i publicznego powinna skupiać się na tych elementach, które w dobie pogłębiających się problemów rekrutacyjnych będą zachęcające dla pracodawców, tj. na procesie rekrutacji i ewentualnym doszkalaniu pracownika. Działania te powinny przebiegać w sposób zsynchronizowany, a więc zgodnie z sekwencją: odbycie próby pracy (ok. 2 tygodni u pracodawcy), wspólna (pracodawca, bezrobotny, pracownik PUP) diagnoza luk kompetencyjnych i ewentualna decyzja o doszkoleniu przyszłego pracownika. Tak zaprojektowany mechanizm uwzględni interesy poszczególnych aktorów: pracodawców (redukuje koszty związane z rekrutacją i zatrudnieniem na okres próbny), doradców (dysponują wiedzą o motywacji do pracy i brakach kompetencyjnych bezrobotnego), jak i młodych bez pracy (zdobywają doświadczenie zawodowe, wiedzę o swoich słabych i mocnych stronach i potencjalną szansę na znalezienie przyszłego pracodawcy). Równocześnie silniejsze zakorzenienie instrumentów wsparcia w konkretnym środowisku pracy zwiększy możliwość wykluczenia z systemu tych bezrobotnych, którzy nie mają pracy tylko formalnie lub pracy w chwili obecnej mieć nie chcą (dla tych jednostek system będzie bardziej uciążliwy). Jest tylko jeden drobny problem, mianowicie mechanizm ten będzie generował wyższe koszty, wymaga bowiem silnej indywidualizacji działania. Dlatego też należałoby się zastanowić nad realnością partycypacji w kosztach zainteresowanych rekrutacją przedsiębiorstw.

²⁶ W przypadku Polski doprecyzowano definicję „oferty dobrej jakości” w ramach wytycznych MIR, zgodnie z którymi oznacza ona umowę o pracę na minimum trzy miesiące z wynagrodzeniem co najmniej w wysokości płacy minimalnej.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł stanowił krytyczną analizę założeń, które leżą u podstaw interwencji publicznych typu STW (*school to work*), ze szczególnym uwzględnieniem inicjatywy, jaką są *Gwarancje dla młodzieży*.

Wdrażany w Polsce program *Gwarancje dla młodzieży* jest swego rodzaju eksperymentem społecznym, którego celem jest nie tylko wsparcie osób młodych, ale też zgromadzenie wiedzy o skuteczności różnych instrumentów. Jest to również inicjatywa, która, niestety, w przypadku Polski została zaplanowana niejako przy użyciu starych mechanizmów i narzędzi, nazwanych w nieco inny sposób niż uprzednio zaproponowane instrumenty.

W tekście założono, że skuteczność takich interwencji zależy od wielu czynników zewnętrznych o charakterze makro (np. kondycji gospodarki, sytuacji demograficznej), a bez ich uwzględnienia trudno jest budować podwaliny skutecznych interwencji publicznych.

Osoby realizujące taki program jak *Gwarancje dla młodzieży* stają przed trzema istotnymi i opisanymi w tym tekście wyzwaniami. Pierwszym z nich jest intensyfikacja działań w przypadku grupy szczególnie zagrożonej bezrobociem i ich zaniechanie w stosunku do tych absolwentów, którzy nie potrzebują pilnego wsparcia. Skuteczne wsparcie powinno zatem zostać poprzedzone rygorystyczną preselekcją. Drugie wyzwanie wiąże się z wdrożeniem mechanizmów, które zwiększają skuteczność wsparcia szkoleń oraz z urealnieniem celów wsparcia w postaci dotacji na otwarcie działalności gospodarczej. To implikuje wyzwanie trzecie, jakim jest formalne włączenie pracodawców w realizację działań przewidzianych w ramach *Gwarancji dla młodzieży*.

Tak określonym wyzwaniom warto na koniec nadać nieco szersze znaczenie poprzez odwołanie do zaproponowanych przez OECD kryteriów oceny programów²⁷ skierowanych do osób młodych, a ukierunkowanych na poprawę ich sytuacji zawodowej (OECD 1999). Kryteria te, oprócz kwestii poruszanych w tekście, uwzględniają

elementy dyskusyjne w przypadku *Gwarancji dla młodzieży*, takie jak skuteczna integracja procesu kształcenia oraz edukacja w miejscu pracy (*on-the-job learning*), odpowiednie przygotowanie kadr, które będą odpowiedzialne za wdrażanie programu, uwzględnienie potrzeb osób objętych programem (np. doradztwo czy zapewnienie opieki nad dziećmi w przypadku młodych matek rozpoczynających karierę zawodową) oraz systematyczna i przede wszystkim rygorystyczna ewaluacja skuteczności i efektywności podjętych inicjatyw.

Bibliografia

- Bell D., Blanchflower D.G. (2011). *Youth unemployment in Europe and the United States*. IZA Discussion paper, nr 5673.
- Besamusca J., Stanescu I., Vauhkonen J. (2014). *The European Youth Guarantee: a reality check*. Brussels: The FEPS Young Academics Network.
- Blanchflower D.G., Freeman R.B. (red.) (2000). *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Blundell R., Costa Dias M., Meghir C., Van Reenen J. (2004). „Evaluating the employment impact of a mandatory job search programme”, *Journal of the European Economic Association*, nr 2 (4), s. 569–606.
- Brooks Ch. (2014). „What guarantees should society offer its youth?”, *Journal of Adult and Continuing Education*, nr 20 (2), s. 92–101.
- Carcillo S., Fernández R., Königs S., Minea A. (2015). *NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr 164. Paris: OECD.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 23 November 2010 – An agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment (COM(2010) 682).
- European Commission (2015). *Factsheet. Addressing youth unemployment in the EU*. Brussels: European Commission.
- Dardziński P., Dulak M., Jelonek M., Kędziński M., Krupnik S., Przybylski W., Rzegocki A., Staniłko J.F. (2015). *Przedsiębiorczość głupcze! Jak wejść na drogę do bogactwa?* Kraków: Fundacja Lepsza Polska.
- Domański, H. (2010). „Samoróżnicujące się społeczeństwo”, *Norwy Obywatel*. Strona internetowa:

²⁷ Kryteria zostały opracowane na podstawie przeglądu literatury i prowadzonych przez OECD badań nad skutecznością takich inicjatyw.

<http://nowyobywatel.pl/2010/11/15/samoroznicujace-sie-spoleczenstwo/> [dostęp: 23.04.2015].

Dorsett R. (2006). „The new deal for young people: effect on the labour market status of young men”, *Labour Economics*, nr 13 (3), s. 405–422

Dustmann Ch., Frattini T., Rosso A. (2012). *The Effect of Emigration from Poland on Polish Wages*. CDP nr 29/12.

Goos, M., Manning, A. (2007). „Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain”, *The Review of Economics and Statistics*, nr 89 (1), s. 118–133.

Góra, M. (2007). „Active labor market policies in Poland”, w: J. Kluge (red.), *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspective*. Berlin–Heidelberg: Springer.

Grotkowska G., Socha, M.W., Sztanderska, U. (2007). „Poland”, w: S. Cazes, A. Nesporova (red.), *Flexisecurity a relevant approach in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO.

IEG (2013). *World Bank and IFC Support for Youth Employment Programs*. Washington, D.C.: World Bank.

ILO (2012). *The youth employment crisis: A call for action. Resolution and conclusions of the 101st Session of the International Labour Conference*. Geneva: ILO.

ILO (2013). *Global employment. Trends for Youth 2013: A generation at risk*. Geneva: ILO.

ILO (2015). *World employment and social outlook. Trends 2015*. Geneva: ILO.

Jelonek M. (2015). „Jakość pracy po studiach jako stopa zwrotu z wyższego wykształcenia”, w: J. Górniak (red.), *(Nie)wykorzystany potencjał. Szanse i bariery na polskim rynku pracy*. Warszawa: PARP.

Jelonek M., Kasperek K., Magierowski M. (2015). *Młodzi na rynku pracy: pracownicy, przedsiębiorcy, bezrobotni*. Warszawa: PARP.

Jelonek M., Krzysztala A. (2015). *Skuteczność wsparcia absolwentów*. Kraków: WUP [w druku].

Jelonek M., Szczucka A., Worek B. (2011). „Rozwój Kapitału Ludzkiego w Polsce: główne wyzwania”, w: J. Górniak (red.), *Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce*. Warszawa: PARP.

Jelonek M., Szklarczyk D. (2013). „Absolwenci szkół ponadgimnazjalnych i wyższych na rynku pracy”, w: J. Górniak (red.), *Młodość czy doświadczenie. Kapitał Ludzki w Polsce*. Warszawa: PARP.

Kluge J. (2010). „The effectiveness of European active labor market programs”, *Labour Economics*, nr 17 (6), s. 904–918.

Komisja Europejska (2011). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów

z dnia 20 grudnia 2011 r. Inicjatywa „Szanse dla młodzieży” (COM(2011) 933).

Lauer C., Steiner V. (2000). *Returns to Education in West Germany – An Empirical Assessment*. ZEW, Discussion Paper, nr 00-04.

Lerman R. (2003). „Is the school-to-work movement on the right track?”, w: N.M. Sanders, W.J. Stull (red.), *The School-to-Work Movement: Origins and Destinations*. Westport, CT: Praeger.

Meijers F., Te Riele K. (2004). „From controlling to constructive: youth unemployment policy in Australia and the Netherlands”, *Journal of Social Policy*, nr 33 (01), s. 3–25.

Michaels G., Natraj A., Van Reenen J. (2014). „Has ICT polarized skill demand? Evidence from eleven countries over twenty-five years”, *The Review of Economics and Statistics*, nr 96 (1), s. 60–77.

MPiPS-MIR (2014). Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Strona internetowa: http://www.gwarancje.dwup.pl/upload/file/Plan_realizacji_Gwarancje_dla_mlodzi.pdf [dostęp: 30.04.2015].

NIK (2014). *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach*. Warszawa: NIK.

OECD (1999). *Giving Youth a Better Start: Employment Outlook*. Paris: OECD.

OECD (2010). *Off a good Start? Jobs for Youth*. Paris: OECD.

OECD (2012). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*. Paris: OECD.

OECD (2014). *Connecting People with Jobs. Activation Policies in the United Kingdom*. Paris: OECD.

OECD (2015). *Employment Outlook 2015*. Paris: OECD.

Strzeleca, J., Smółkowska, U. (2004). *Bezrobocie młodzieży w Polsce w latach 1998–2003*. Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu.

Stull W.J., Sanders N.M. (red.) (2003). *The School-to-Work Movement: Origins and Destinations*. Westport, CT: Praeger.

Wolf A. (2015). *Faktor X. Jak pracujące kobiety tworzą nowe społeczeństwo*. Warszawa: Muza.

World Bank (2014). *Young, Under-employed, and Poor in Poland*. Worldbank.org.

Zemsky R., Shapiro D., Iannozzi M. Cappelli P., Bailey, T. (1998). *The transition from initial education to working life in the United States of America. A Report to the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) as part of a Comparative Study of Transitions from Initial Education to Working Life in*

14 Member Countries, NCPI Project Paper. Stanford:
NCPI.

Zybała A. (2015). „Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3 (33), s. 41-55.

Youth employment interventions – main challenges

The purpose of this paper is a critical analysis of the assumptions underlying STW (school to work) public interventions aimed at improving employment opportunities and transition of graduates from education to the labour market. Particular attention has been devoted to one Polish initiative named Youth Guarantee. The text assumes that the effectiveness of such interventions depends on several external factors: on the macro (i.e. the condition of the economy, the demographic situation) and the micro level (i.e. factors differentiating individual decisions). The author identifies key challenges facing those implementing Youth Guarantee initiative.

Keywords: labour market policy, public policy, public intervention, school to work transmission.

Michał Kudłacz, Paulina Mazur-Kurach

Formy zarządzania publicznego w kontekście rozwoju miast w Polsce

Artykuł dotyczy problematyki zarządzania ośrodkami metropolitalnymi w odniesieniu do problematyki aktywizacji zasobów miastotwórczych. Analizując literaturę, autorzy starali się ustalić, na ile działania wynikające z aktywności władz miejskich, ze szczególnym uwzględnieniem roli organu wykonawczego, wpływają na zasoby miasta. Te ostatnie są wypadkową działań administracji publicznej i procesów wolnorynkowych, powstaje zatem pytanie o rolę administracji publicznej w odniesieniu do procesów naturalnych i żywiolowych. Autorzy podejmują też wątek dualizmu aktywności administracji samorządowej: zapewniania zbiorowych potrzeb obywatelskich oraz działań na rzecz podnoszenia terytorialnej konkurencyjności (atrakcyjności lokalizacyjnej). Ważnym elementem niniejszych rozważań jest również kwestia modeli zarządzania publicznego w kontekście sprawowania władzy przez współczesnych burmistrzów i prezydentów miast. Choć artykuł ma charakter teoretyczny, autorzy dokonują próby przeanalizowania dominujących modeli zarządzania publicznego i stylów rządzenia w ośrodkach metropolitalnych.

Słowa kluczowe: metropolia, zarządzania publiczne, zarządzanie rozwojem miast, style zarządzania miastem.

Wprowadzenie

Przesłankami do napisania niniejszego tekstu było przekonanie autorów o istnieniu dwóch zjawisk we współczesnym świecie: dominacji wielkich przestrzeni miejskich na tle innych jednostek układu osadniczego oraz potrzebie zdefiniowania na nowo form zarządzania miastami z uwagi na wiele zjawisk wpływających na gospodarkę, przestrzeń, społeczeństwo, kulturę i środowisko, zarówno w skali makroekonomicznej, jak i w wymiarze lokalnym. Niniejszy artykuł jest zatem próbą dokonania przeglądu i przedstawienia znanych dotychczas współczesnych modeli oraz form zarządzania miastami w świecie, ze szczególnym uwzględnieniem realiów właściwych polskiej sieci osadniczej, a także zdefiniowa-

nie i opisanie dobrych praktyk w tym zakresie. Celem szczegółowym jest zaś przegląd rozwiązań systemowych, określających możliwości kreowania rozwoju miast w Polsce. Zwiększanie konkurencyjności¹ swojego terytorium to jeden z podstawowych celów działania władz każdego z miast. Obok działań, które polegają na realizacji zadań publicznych zapewniających odpowiednią jakość życia mieszkańcom, to właśnie aktywność na rzecz podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej wpisuje się we współczesny sposób myślenia o funkcjonowaniu miast w warunkach nieograniczonych potrzeb i ograniczonych zasobów. Władze miasta niczym przedsiębiorca muszą dzisiaj racjonalizować swoje działania, czyniąc je skutecznymi i efektywnymi poprzez maksymalizację swoich korzyści oraz obniżanie kosztów. Rzecz w tym, by za pomocą zestawu uprawnień do sprawowania władztwa (polityka imperatywna), jak również dzięki wykorzystywaniu lokalnej sieci powiązań i współzależności podmiotów funkcjonujących w danym mieście (polityka interaktywna) stworzyć warunki do maksymalnego wykorzystania posiadanych zasobów.

Michał Kudłacz

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
mkudlacz@uek.krakow.pl

Paulina Mazur-Kurach

Katedra Gospodarki Regionalnej
oraz Katedra Psychologii i Dydaktyki,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
paulina.mazurkurach@gmail.com

¹ Wymiennie ze sformułowaniem „podnoszenie konkurencyjności miast” stosuje się termin „podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej”.

bów, ich wykreowania i rozwoju oraz niwelowania rozwojowych barier.

W ramach niniejszego artykułu autorzy będą szukać odpowiedzi na pytania dotyczące sposobu zarządzania kompleksowymi systemami społecznymi oraz metod koordynacji działań w obrębie kompleksowych systemów społecznych. Złożoność problemu polega na tym, że skoro systemy społeczne są kompleksowe, to pozostają dynamiczne, czyli zmienne. Zmienne muszą być rozwiązania, ponieważ z czasem stają się nieaktualne.

Analizując współczesne opracowania naukowe oraz raporty eksperckie, można zaobserwować na gruncie teorii dwie podstawowe i opisywane przez badaczy-naukowców prawidłowości dotyczące polityki rozwoju wielkich miast: mamy do czynienia z nową koncepcją zarządzania rozwojem metropolii, która – najkrócej ujmując – zasadza się na dążeniu do tworzenia metropolii kreatywnych. Z jednej strony warto odnotować wielkie zainteresowanie koncepcjami *creative city* oraz *smart city* od początku XXI w. i wielką nadzieję, jaką wiążą z tymi teoriami naukowcy i samorządowcy. Z drugiej jednak strony nie wszyscy badacze owego problemu podzielają ten entuzjazm (Celiński 2014). Niemniej w przekonaniu autorów koncepcje te mają w sobie moc sprawczą dla rozwoju ośrodków metropolitalnych, przede wszystkim dzięki wykorzystaniu wiedzy i innowacji przy jednoczesnym rozwoju potencjału niematerialnego metropolii oraz ich unikalnej tożsamości, co dalej zostanie opisane bardziej szczegółowo. Druga prawidłowość dotyczy faktu, iż polski system administracji publicznej nie przystaje do potrzeb i możliwości rozwojowych miast według współczesnej koncepcji metropolii kreatywnych. Obie konstatacje są punktem wyjścia dalszych rozważań, dlatego też należy omówić je nieco szerzej.

2. Polityka rozwoju miast w literaturze przedmiotu

W literaturze przedmiotu miasto jest powszechnie definiowane przez pryzmat kryteriów ilościowych, choć zachodzą w nim procesy gospodarcze, przestrzenne i społeczne: wymiana dóbr i usług dzięki istniejącemu rynkowi. Mamy do

czynienia z charakterystyczną, zwarta zabudową, infrastrukturą komunalną (kanalizacja, sieć ciepłownicza i energetyczna, komunikacja miejska), a także miejskim stylem życia (praca zarobkowa o charakterze nierolniczym, potrzeba rekreacji, uczestniczenia w wydarzeniach politycznych, kulturalnych itp. (zob. Markowski 2001, s. 9; Jałowiecki 1999, s. 21). Ośrodek metropolitalny ma zaś zdolność do samowytwarzania potencjału jakościowego oraz spełnia funkcje, które oddziałują na zewnątrz (Zborowski 2005, s. 62–64). Analiza funkcjonowania ośrodków metropolitalnych jest niezwykle istotna z punktu widzenia administracji publicznej różnych poziomów ze względu na bezwarunkowo dominujący charakter najbardziej zurbanizowanych układów terytorialnych w procesie budowania konkurencyjnej przewagi terytorialnej zarówno gospodarki narodowej, regionalnej, jak i lokalnej. Należy też wskazać, że tworzenie warunków do rozwoju metropolii w Polsce było dotychczas wyłączną domeną samorządu lokalnego (niewiele jest odniesień do tworzenia polityki miejskiej w zakresie administracji publicznej szczebla centralnego), a dodatkowo współczesne ośrodki metropolitalne funkcjonują w sytuacji zmiennych determinant rozwojowych. Nowe perspektywy funkcjonowania metropolii wynikają z co najmniej kilku faktów. Po pierwsze, zmieniają się sposoby postrzegania swoich wewnętrznych zasobów, a po drugie, ważne są uwarunkowania kontekstowe, które wynikają z globalnych trendów i w znaczący sposób wpływają na model zarządzania miastami. Za globalne zjawiska kontekstowe wpływające na strukturę morfologiczną i funkcjonalną metropolii powszechnie uważa się m.in.: globalizację, metropolizację oraz informatyzację gospodarki. Każde z tych zjawisk wpływa na model polityki publicznej zarządzających miastami. Przykładowo globalizacja ma wiele następstw, które – najkrócej ujmując – polegają na liberalizacji wymiany potencjału, szczególnie pomiędzy wielkimi miastami, oraz unifikacji internacjonalizacji kultur. Globalizacja łączy się przecież z upowszechnieniem i ułatwieniem transportu oraz komunikacji dzięki technicznym możliwościom wymiany na znaczną odległość dóbr, usług, kapitału ludzkiego, informacji, a także ludzi. Powoduje to spadek znaczenia granic administracyjnych państwa na świecie, jak również wzrost istotności pro-

cesów wolnorynkowych, nauki i wiedzy, usług i informacji. Globalizacja prowadzi również do unifikacji gospodarek, zwiększenia mobilności, a więc realokacji zasobów, co każe na nowo spojrzeć na problematykę nie tylko konkurencji przedsiębiorstw, ale też konkurowania miast. Wraz z rozwojem globalizacji miasta silniej niż dotychczas będą konkurować o przedsiębiorców, mieszkańców i turystów. Wymusza to na rządzących miastami cały zestaw racjonalnych, menedżerskich i kreatywnych zachowań.

Pojęcie metropolizacji w najbardziej ogólnym i najbardziej prostym ujęciu oznacza wzrost znaczenia metropolii w skali danego obszaru. Krótko mówiąc, oznacza to przede wszystkim wzmagający się udział ośrodków miejskich, kwalifikowanych jako metropolie, w dynamizowaniu rozwoju danego obszaru. Chodzi więc o stopniowo postępujące dominowanie nie tyle w strukturze bazy ekonomicznej, ile w siłach motorycznych rozwoju (metropolizacja to procesy w strukturach funkcjonalnych, a nie morfologicznych). Może jednak to również oznaczać przejmowanie w jakiejś mierze przez szersze terytoria wzorców (funkcji) typowych dla metropolii. Metropolizacja należy do głównych współczesnych megatrendów w światowej gospodarce oraz jej przestrzennej organizacji (obok takich wyznaczników współczesności jak globalizacja i integracja). Wskazuje to na pewną nieuchronność procesu i w dużym stopniu jego żywiłowy charakter. Oznacza to zatem dalszy wzrost znaczenia ośrodków metropolitalnych, a także wielopłaszczyznowych zjawisk wewnętrznych, co doprowadzi do dalszej intensyfikacji wytwarzania potencjału jakościowego ośrodka metropolitalnego. Informatyzacja społeczeństwa i gospodarki dotyczy przede wszystkim procesu wzrostu znaczenia nauki, wiedzy, innowacji, technologii i informacji w procesie podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw, a także podnoszenia roli środków masowego przekazu oraz technik globalnej komunikacji bezprzewodowej w życiu codziennym. Informatyzacja obejmuje również rozwój technik kreatywnych i „miękkich”, wspierających rozwój kultury jako miastotwórczej determinanty rozwojowej. Wszystkie wymienione zjawiska kontekstowe istotnie wpływają na kształt modeli zarządzania publicznego.

Problematyka zarządzania miastem w kontekście systemów administracji publicznej i pa-

radygmatów zarządzania publicznego jest dobrze opisana w międzynarodowej literaturze. Metropolie postrzegane są jako miejsca wolności, różnorodności i aktywności wielu grup społecznych (Valverde 2012), które tworzą warunki do gospodarczego, społecznego, przestrzennego i kulturowego rozwoju. Mamy do czynienia z elastycznym, „szybko uczącym się” społeczeństwem, aktywnym obywatelsko, zdolnym do artykułowania własnych potrzeb, ale, co istotne, potrzeby te niekiedy są sprzeczne z punktu widzenia wszystkich mieszkańców. Przykładowo potrzeby i oczekiwania deweloperów względem władz miasta będą skrajnie odmienne od oczekiwań ekologów. W zdywersyfikowanych ośrodkach miejskich, zdominowanych przez procesy wolnorynkowe, o sile ich rozwoju stanowią wolność przekonań i możliwość realizacji własnych marzeń. Dlatego też w literaturze anglosaskiej istnieje tak wiele odwołań do ideologii *governance* i dążeń władz miasta do realizacji postulatów wielu grup społecznych. Niewątpliwie najsilniejszą grupą – jeśli pod uwagę weźmie się możliwości wpływania na gospodarkę, społeczeństwo i przestrzeń metropolii – jest tzw. klasa metropolitalna, czyli najbogatsza część społeczeństwa, której oczekiwania są wyzwaniem dla rządzących (Brash 2011). Odgradzająca się od reszty społeczeństwa klasa metropolitalna (gettoizacja społeczeństwa) dysponuje skutecznymi mechanizmami oddziaływania na władzę samorządową. Aby obywatele klasy średniej lub zmarginalizowani społecznie mogli w równym stopniu oddziaływać na administrację samorządową, niezbędne jest wyartykułowanie wspólnej potrzeby, którą władze miasta mogą zaspokoić wobec znacznie większej liczby osób. Niekiedy prawa do wyrażania swojej opinii trzeba wywalczyć poprzez formy nacisku i protestu. Każdy mieszkaniec ma bowiem prawo do miasta i ma prawo oczekiwać spełnienia jego postulatów. Przykładem takiego działania mogą być krakowskie inicjatywy: „Kraków przeciw igrzyskom” czy „Krakowski Alarm Antysmogowy”. Część z działań na rzecz rozwoju miasta władze samorządowe wprowadzają samodzielnie, autokratycznie, podobnie jak np. przedsiębiorcy czynią z krajobrazem, zabudowując z własnej inicjatywy kolejne obszary miasta (Harvey 2012).

Jak pokazują teorie ekonomii, istnieją procesy naturalne, żywiłowe, zwane niekiedy wolno-

rynkowymi, które przyczyniają się do rozwoju społeczno-gospodarczego. Ich sednem są samokreacja i niedoskonałość. Procesy te z reguły promują jednostki zorientowane rynkowo: najbardziej przewidujące, zaradne, racjonalne w swych zachowaniach. Administracja publiczna koryguje niedoskonałe w swej istocie procesy wolnorynkowe, które ponadto muszą być uzupełniane o działania na rzecz zapewnienia ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego. W kontekście niniejszych rozważań największe znaczenie ma trzecia z ról administracji publicznej, mianowicie wzmocnienie wolnych sygnałów rozwojowych, przez co rozumie się optymalne i efektywne wykorzystywanie zasobów i przewag konkurencyjnych do programowania rozwoju, jak również (albo zamiast) przełamywanie barier rozwojowych, wynikających z procesów naturalnych i żywiołowych. Podstawowym celem działania administracji samorządowej jest realizowanie zbiorowych potrzeb mieszkańców danego terytorium. Wyrazem faktu, iż obywatele utrzymują administrację samorządową ze swoich podatków, a administracja ta ma służyć obywatelom, jest podejście biurokratyczne: administracja mniej efektywna, ale równa i transparentna. Jednakże cechami władz miasta powinny być skrajna racjonalność zachowań i wykorzystywanie wszystkich nowoczesnych technik celem maksymalizacji korzyści i podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej, co oznacza potrzebę wykroczenia poza biurokratyczne ramy sprawowania władzy (choć niekoniecznie pełną rezygnację z założeń modelu biurokratycznego).

Warto również zwrócić uwagę na wzrost znaczenia ośrodków metropolitalnych i generalnie samorządów w procesie zapewniania obywatelskich potrzeb oraz działań o charakterze pro-rozwojowym. Proces decentralizacji państwa, powiązany z wprowadzeniem nadrzędnych zasad: samodzielności i subsydiarności samorządów, spowodował, iż realny mandat uprawnień do sprawowania władzy został przekazany samorządom. Jednocześnie wykształcił się swoisty dualizm aktywności samorządów terytorialnych, w tym metropolii, polegającym na tym, iż znaczna część środków finansowych i działań samorządów dotyczy zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców terytorium, czyli realizacji zadań wynikających z ustaw. Drugim zestawem

działań samorządów są te, które mają zwiększać atrakcyjność lokalizacyjnej. Jest to możliwe dzięki aktywności, np. stosowaniu aktów prawa lokalnego, jednak polski system administracji publicznej nie daje zbyt wielu swobód i samodzielności w używaniu narzędzi prawnych celem podnoszenia konkurencyjności.

Dalej autorzy dokonali analizy modeli zarządzania publicznego, którego cechami charakterystycznymi są zachowania konkurencyjne, zarządzanie interaktywne oraz dostrzeganie wartości niematerialnych ośrodka w celu zwiększenia efektywności działań i optymalizacji polityk publicznych (choć analiza ta może się odnosić nie tylko do zurbanizowanych układów terytorialnych).

Trwałe zmiany w zakresie modelowych rozwiązań dotyczących kształtu funkcjonowania administracji rozpoczęły się w XIX stuleciu. Wraz z narodzinami modelu biurokracji idealnej pojawiły się rozwiązania, które do dziś z powodzeniem są stosowane w administracji publicznej. Max Weber wpisał administrację publiczną w restrykcyjne i szczegółowe rozwiązania prawne, co – jak się wydaje – ma swoje pozytywne oraz negatywne skutki dla gospodarki terytorialnej. Istnieje niewątpliwie walor administracji biurokratycznej, który polega na tworzeniu administracji równej, obiektywnej i możliwości stworzenia administracji transparentnej. Kosztem dominacji modelu biurokratycznego jest jednak spadek efektywności działań administracji publicznej oraz mniejsze zainteresowanie działaniami prowadzącymi do poprawy wskaźników ekonomicznych.

Punktem wyjścia koncepcji Maxa Webera było stworzenie trzech typów prawomocnego panowania: racjonalnego, tradycyjnego oraz charyzmatycznego. Władza racjonalna opiera się na wierze w legalność ustanowionych porządków i prawa wydawania poleceń przez osoby powołane do sprawowania tej władzy (Zawicki 2013). Ważny jest tutaj sposób myślenia, który polega na przekonaniu władz publicznych o niezastąpionej roli ich samych w budowaniu zarówno przewagi konkurencyjnej terytorium, jak i dobrobytu, państwa prawa oraz ładu w zakresie funkcjonowania instytucji państwowych. Przekonanie to wywodzi się ze sposobu myślenia o ograniczonej użyteczności nadmiernie zliberalizowanych przepisów prawa oraz o ułomności działań administracji

publicznej wynikających z polityki o charakterze partycypacyjnym. Podstawowych elementów modelu Maxa Webera administracja publiczna nigdy się nie pozbedzie mimo dodanych nowych elementów, takich jak: programowanie rozwoju, działania przez pryzmat efektywności finansowej, zarządzanie poprzez cele i wiele innych działań, które pobudziły jednostki terytorialne do współdziałania, ale i do konkurowania w warunkach nieograniczonych potrzeb i ograniczonych zasobów rozwojowych. Wspomniane nowe elementy mają swoje źródła przede wszystkim w uwarunkowaniach kontekstowych: w latach pięćdziesiątych XX w. zwiększyło się znaczenie władzy wykonawczej w dużej części państw europejskich. Rozwój i szerokie umiędzynarodowienie gospodarki w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. oraz intensyfikacja swobodnych procesów wymiany doprowadziły do implementacji części rozwiązań ze sfery komercyjnej do zarządzania publicznego, co szczególnie widać było w procesie zarządzania rozwojem miast: nowe zarządzanie publiczne wprowadziło podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym. Nowością tego nurtu było zarządzanie, które polegało na adaptacji metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Chodziło zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejście przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych.

U podstaw podejścia do organizacji i kierowania sektorem publicznym typowego dla połowy XX w. leży krytyka tradycyjnego modelu biurokracji. W literaturze przedmiotu brakuje jednolitej definicji tego zjawiska. Najczęściej określa się je mianem **nowego zarządzania publicznego**. Wywodzi się ono z teorii ekonomii (głównie z teorii wyboru publicznego i kosztów transakcyjnych) oraz doświadczeń wynikających z zarządzania w sektorze prywatnym.

Dla demokratycznych państw, które opierają swoje funkcjonowanie na liberalnych wartościach i katalogach praw, bezsporne jest prawo ich obywateli do dobrej administracji. Przynosi ona państwu liczne korzyści, wspomagając ich starania i dążenia do zwiększania dobrobytu i cieszenia się z rozwoju cywilizacyjnego. W niektórych przypadkach można ona jednak stawać

na drodze przedsiębiorczości obywateli, hamować ich aktywność społeczną czy polityczną, a nawet negatywnie wpływać na warunki ich rozwoju cywilizacyjnego, np. poprzez utrzymywanie przestarzałego systemu edukacji publicznej.

Wspólne dla wymienionych koncepcji są przekonania o konieczności zastąpienia tradycyjnego modelu administracji publicznej (nakierowanego na procedury) administracją zorientowaną na osiąganie rezultatów oraz wiara, że instrumenty zarządzania stosowane w sektorze prywatnym mogą być skutecznie wykorzystane w sektorze publicznym (tzw. podejście rynkowe). Warunki zaistnienia administracji zorientowanej na osiąganie rezultatów to m.in.: elastyczna polityka kadrowa, wprowadzenie systemu wynagradzania urzędników służby cywilnej według kryteriów efektywności działania, precyzyjne określenie celów i zadań instytucji publicznych oraz wypracowanie mierników służących ocenie ich realizacji. Za wspólne dla nurtów określanych mianem nowego zarządzania publicznego należy też uznać postulaty decentralizacji władzy, deregulacji monopoli, wycofania się władzy publicznej z bezpośredniego świadczenia usług publicznych oraz stosowanie alternatywnych mechanizmów ich świadczenia, jak również tworzenia quasi-rynków usług publicznych. W podejściu tym preferuje się również przejmowanie od biurokracji kontroli i przekazywanie jej społecznościom lokalnym oraz integrowanie działań wszystkich sektorów (publicznego, prywatnego i sektora organizacji społecznych) celem budowania mechanizmów zarządzania uczestniczącego (Opolski, Modzelewski 2004, s. 36).

Charakterystyczną cechą nowego zarządzania publicznego są quasi-autonomiczne organizacje (tzw. *quango's*), które przybierają postać swego rodzaju agencji prywatnych działających w imieniu państwa. Są one powoływane celem usprawnienia działań rządu (wzrostu efektywności). Ich istota sprowadza się do oddzielania funkcji politycznych (kształtowanie polityki publicznej) od funkcji operacyjnych, tj. dostarczania usług publicznych (ibidem, s. 36).

Syntetycznego zestawienia procesów charakteryzujących nowe zarządzanie publiczne dokonali Naschold i von Otter (za: Błaś, Boć, Jeżewski 2004, s. 59), którzy wskazali na:

- 1) rozdzielenie ról klienta (odbiorcy usługi) od dostawcy usług;
- 2) promowanie kontraktowania usług publicznych;
- 3) zorientowanie na osiąganie wyników;
- 4) uelastycznienie płacy i warunków pracy;
- 5) rozdzielenie aktywności politycznej (planowanie i podejmowanie decyzji strategicznych) od zarządzania operacyjnego (realizacji polityk publicznych);
- 6) wprowadzenie elementów rynkowych i quasi-rynkowych do administracji publicznej;
- 7) zorientowanie działań na klienta;
- 8) wypracowanie przez rząd regulacji określających sposób świadczenia usług i ich standard.

Kolejnym istotnym modelem zarządzania publicznego jest *governance* (współrządzenie). Model ten, podobnie jak dwa przedstawione wcześniej, został dobrze opisany w literaturze przedmiotu. Podstawowe założenia tego modelu opierają się na idei zarządzania interaktywnego². Model *governance* odnosi się do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym. W ramach zarządzania zacierają się granice współpracy i odpowiedzialności, co ma służyć lepszemu radzeniu sobie ze złożonością problemów społecznych i ekonomicznych. W modelu tym dostrzega się kwestię zależności władzy między instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania. Model ten dotyczy autonomicznych, samozarządzających się sieci aktorów. Z perspektywy *governance* rząd jest postrzegany jako podmiot będący w stanie wykorzystywać nowe narzędzia i techniki, aby sterować procesami społecznymi i ekonomicznymi (Kulesza, Sześciło 2013, s. 116–117). Cechami charakterystycznymi *governance* są m.in.: uczestnictwo (włączenie wszystkich obywateli w procesy decyzyjne), rządy prawa – proceduralne gwarancje ochrony podstawowych praw człowieka, jawność – dostęp do informacji umożliwiających monitorowanie działalności instytucji publicznych, responsywność – umiejętność reagowania na zbiorowe i indywidualne obywatelskie potrzeby, orientacja na konsensus – uzgadnianie z grupami interesu, równe traktowanie kobiet i mężczyzn, wydajność i efektywność – optymalnie i efektywne

wykorzystanie zasobów przez władze publiczne, odpowiedzialność, jak również myślenie strategiczne (ibidem, s. 119). Istotnymi elementami koncepcji *governance* są kapitał społeczny oraz kapitał relacyjny. W odróżnieniu od kapitału ludzkiego, pragmatycznego, kapitał społeczny jest zasobem „miękkim”, niematerialnym. Składają się na niego aktywność obywatelska (mierzona np. frekwencją wyborczą, liczbą organizacji pozarządowych), liczba oddolnych inicjatyw o charakterze miastotwórczym, a także poziom zaufania do administracji publicznej. To ostatnie jest niezbędne do stworzenia platformy wymiany myśli i artykułowania swoich wzajemnych potrzeb i oczekiwań. To administracja publiczna powinna być inicjatorem podobnych działań. Ważnym elementem kapitału społecznego jest też „poczucie patriotyzmu”, nazwane inaczej poczuciem zakorzenienia. Chodzi tutaj o więź z terytorium, która wzmacnia poczucie odpowiedzialności i aktywność obywatelską, a jednocześnie osłabia chęć opuszczenia terytorium np. z powodu niskiej jakości życia.

Kapitał relacyjny można podzielić na wewnętrzny i zewnętrzny. Wewnętrznym możemy nazwać zbiór własności intelektualnych organizacji, procesów i metod pracy, procedur wykonawczych, bazy danych i infrastruktury komunikacyjno-informacyjnej. Ponadto wewnętrzny kapitał relacyjny organizacji to głównie zasoby relacyjne, tworzone przez interesariuszy stanowiących organizację, kreujące atmosferę oraz zaufanie wewnątrz organizacji. Kapitał relacyjny zewnętrzny jest zaś postrzegany jako struktury służące do utrzymania właściwych relacji z otoczeniem, obejmujące m.in. system poszukiwania odbiorców, sieci sprzedaży, projekty badawczo-rozwojowe, bazy klientów, markę i reputację firmy, partnerstwo strategiczne. Najczęściej ten rodzaj kapitału relacyjnego oznacza zbiór relacji z interesariuszami otoczenia – zarówno kontraktowymi, jak i instytucjonalnymi (Wilk 2004).

Wdrożenie nowych koncepcji zarządzania miało wpłynąć na efektywniejsze realizowanie przez państwo zadań wobec własnych obywateli (Kozuch 2004, s. 72). Narastające w większości krajów rozwiniętych przekonanie o konieczności zastąpienia tradycyjnej biurokracji administracją zorientowaną na osiąganie rezultatów stało się podstawą polityki formułowanej w latach osiem-

² W tym wypadku zarządzanie interaktywne jest przeciwieństwem zarządzania imperatywnego.

dziesiątych przez rządy o proweniencji neoliberalnej (Wielka Brytania, Kanada, Nowa Zelandia, Australia). Koncepcje redukcji zakresu aktywności sektora publicznego oraz postulaty zmiany zasad jego działania korespondowały z narastającym niezadowolaniem społeczeństwa z jakości usług świadczonych przez ten sektor. Administrację zaczęto traktować jako strukturę, w której urzędnicy postrzegani są jako menedżerowie publiczni (oceniani na podstawie osiągniętych rezultatów), a nie tylko administratorzy odpowiedzialni za wykonywanie poleceń i instrukcji.

Analizując tabelę 1, należy stwierdzić, że administracja publiczna na szczeblach samorządowych swoje funkcjonowanie opiera na założeniach charakterystycznych dla kilku modeli zarządzania publicznego. Niektóre założenia tych modeli są wzajemnie sprzeczne, nie oznacza to jednak, że nie mogą one ze sobą współegzystować. Mowa tu nie tylko o administracji zbiurokratyzowanej, menedżerskiej czy polegającej na współrzędze-

niu (*governance*), ale również na kreatywnym zarządzaniu zasobami. W rzeczywistości każda jednostka samorządu terytorialnego potrzebuje do zarządzania wybranych elementów pochodzących z każdego z tych modeli. Mając na uwadze kolejne założenie, warto też wskazać, iż ocena jakości zarządzania publicznego jest w zasadzie analizą dwóch podstawowych wymiarów działania lokalnego samorządu: efektywności gospodarowania finansami (elementów ilościowych: relacji nakładów finansowych do wieloaspektowych efektów) oraz racjonalności zachowania (elementów jakościowych, np. elastyczności działań, nabywania nowej wiedzy i profesjonalizacji urzędników, podejmowania racjonalnych decyzji, wyciągania wniosków dotyczących kierunku rozwoju społeczno-gospodarczego na podstawie profesjonalnych analiz, restrukturyzacja organizacyjna lub zmiany procedurach administracyjnych wiążące się ze zmianą efektywności i rzetelności działań). Wszystko to składa się na efektywność

Tabela 1. Cechy tradycyjnego modelu biurokracji i modelu zarządzania publicznego – porównanie

Cechy	Model biurokratyczny	Model zarządzania publicznego	<i>Governance</i>
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie imperatywne	Współrzędzenie – zarządzanie interaktywne
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne	Elastyczne i otwarte
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby	Na zewnątrz na potrzeby wspólne
Konstrukcja	Wewnętrzna	Zewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowanych działań	Krótkookresowy	Długookresowy	Długookresowy
Cel podejmowanych działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian	Programowanie zmian
Zasada rządzenia	Imperatywna	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie z organizacjami innych sektorów	Separacja	Partnerstwo	Oparcie działań na partnerstwie i współpracy
Organizacja państwa	Dominacja układów monocentrycznych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych	Dominacja układów wielopodmiotowych
Podstawowe instrumenty	Administracyjne	Ekonomiczne	Komunikacyjne
Preferencje i decyzje uczestników	Zależne	Niezależne	Współzależne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Czaputowicz 2005, s. 25; Hausner 2008.

działań na rzecz zapewniania indywidualnych i zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców każdej jednostki układu osadniczego.

Markowski (2001), powołując się na Regulskiego, dzieli instrumenty ze względu na ich charakter:

- 1) instrumenty administracyjno-prawne, a więc uprawnienia władz administracyjnych do podejmowania autorytatywnych decyzji (np. zezwolenia, zakazy, koncesje, lokalizacje);
- 2) instrumenty prawno-własnościowe, obejmujące regulacje prawne dotyczące przede wszystkim władania nieruchomościami;
- 3) instrumenty finansowe, a więc kształtowanie pośrednie lub bezpośrednie kosztów działalności oraz cen zbytu, opłat, podatków itp.;
- 4) instrumenty informacyjne, obejmujące wszelkie formy zachęcania lub odstręczenia od pewnych zachowań czy działań;
- 5) kształtowanie infrastruktury, a więc zmiany warunków działalności przez kształtowanie materialnego otoczenia i własne inwestycje władz lokalnych.

W każdym przyporządkowaniu istotne jest jasno sprecyzowane kryterium klasyfikacji i jej cel. Takim kryterium może być bezpośrednio wywołany skutek lub, inaczej, charakter wywołanych zmian przez zastosowane narzędzia. Ponownie powołując się na Markowskiego (2001), możemy zatem mówić o instrumentach:

- 1) oddziałujących na struktury przestrzenne, w których działają jednostki; mogą to być wszelkiego typu inwestycje władz lokalnych kształtujących materialną przestrzeń;
- 2) zmieniających finansowe okoliczności działania;
- 3) zmieniające okoliczności prawne i stopień administracyjnego porządkowania;
- 4) informacyjnych zmieniających stan wiedzy jednostki o swoim otoczeniu.

Zmiana okoliczności działania poprzez odpowiednie zastosowanie instrumentów to właśnie świadome kształtowanie relacji między jednostkami a ich otoczeniem, czyli tworzenie, zmiana lub eliminacja efektów zewnętrznych. Według autorów niniejszego opracowania podstawowe narzędzia kreowania rozwoju miast można opisać w następujący sposób:

1. Narzędzia finansowo-fiskalne, związane głównie z wydawaniem aktów prawa miejsco-

wego, które przyczyniają się do zwiększania konkurencyjności miasta w oczach inwestorów. Władze miasta mają możliwość okresowego obniżania podatków dla wybranych inwestorów, udostępniania nieruchomości na preferencyjnych warunkach lub uzbrajania nieruchomości zgodnie z wymaganiami potencjalnego inwestora. Ponadto istnieje możliwość odroczenia zapłaty zobowiązań na rzecz gminy, jeżeli danej firmie grozi upadłość (Celińska-Janowicz, Płoszaj 2015, s. 29–30). Są to skuteczne narzędzia wpływu na podejmowanie decyzji o alokacji kapitału przez przedsiębiorców. W imię przyszłych korzyści samorządy odkładają potencjalne, obecne wpływy, mają bowiem na uwadze, że pragmatyczni i racjonalni w swoich wyborach przedsiębiorcy wybiorą to miejsce do inwestowania.

2. Narzędzia informacyjno-promocyjne wiążą się z co najmniej dwoma aspektami poprawy konkurencyjności miasta w oczach mieszkańców, turystów, przedsiębiorców, a także rezydentów korzystających z potencjału funkcjonalnego zaplecza miasta. Pierwszym ważnym elementem jest polityka informacyjna. Miasto jest podstawowym źródłem informacji o samym sobie. Oznacza to, że poprzez wewnętrzną analizę zmieniających się determinantów rozwoju można w odpowiedni sposób kreować politykę rozwoju społeczno-gospodarczego. Drugim znaczącym elementem jest to, że w przypadku prób podjęcia rozmów z potencjalnym inwestorem miasto jest w stanie udzielić wyczerpujących odpowiedzi dotyczących wszelkich zagadnień, które potencjalnie mogą wpłynąć na podjęcie decyzji o ewentualnej alokacji kapitału. Kolejnym elementem są działania związane z szeroko rozumianą polityką promocyjną miasta. W tym aspekcie warto odwołać się do metodologii działań łączących się z marketingiem terytorialnym, co dokładniej zostanie omówione w dalszej części tekstu. Generalnie, poprzez odpowiedni dobór narzędzi promocji, a także szerszych działań marketingowych miasto może skutecznie konkurować o wpływy finansowe z tytułu przyciągnięcia do siebie ważnych grup społecznych (obywatele miasta, przedsiębiorcy, turyści, mieszkańcy obszaru metropolitalnego).

3. Narzędzia wzmacniające potencjał instytucjonalny odnoszą się przede wszystkim do analizy jakości zarządzania publicznego i podjęcia działań na rzecz optymalizacji i racjonalizacji po-

lityki publicznej. Jest to jeden z elementów, który w dostrzegalny sposób wpływa zarówno na jakość życia mieszkańców, jak i poziom zadowolenia przedsiębiorców z jakości bieżącej obsługi. Za przykład mogą posłużyć Niepołomice, położone 35 km od Krakowa, które przyciągnęły do siebie dużych inwestorów nie tylko dzięki odpowiednio prowadzonej polityce finansowo-fiskalnej, ale również dzięki najwyższej jakości obsługi zarówno strategicznych inwestorów, jak i małych oraz średnich przedsiębiorców. W dobie powszechnej konkurencyjności jest to element, który może zdecydować o udanej próbie przyciągnięcia do siebie inwestorów. Potencjał instytucjonalny może być również rozumiany jako działania administracji samorządowej, zmierzające do zapewnienia optymalnego funkcjonowania w mieście instytucji o największym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładowo instytucjami zapewniającymi podaż wiedzy i innowacji są jednostki badawczo-rozwojowe, najczęściej lokujące się przy szkołach wyższych. Te ostatnie odpowiadają za stosownie wysokie i zróżnicowane wykształcenie mieszkańców miasta, co nie tylko ma służyć rozwojowi przedsiębiorczości, w tym możliwości przyciągania strategicznych inwestorów, ale również powoduje, że rynek pracy jest elastyczny i dostosowuje się do zmiennych okoliczności.

4. Narzędzia wzmacniające kapitał infrastrukturalny to kolejny element składający się na ogólną wartość konkurencyjną miasta. Niezależnie od czynników i uwarunkowań determinujących kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego miast potencjał infrastrukturalny stanowi jeden ze składników koniecznych do budowy konkurencyjności. Należy pamiętać, że w niektórych aspektach potencjału infrastrukturalnego władze miasta mają ograniczone możliwości jego kreowania ze względu na dużą kapitałochłonność. Do najczęściej wymienianych składowych kapitału infrastrukturalnego są zaliczane: wewnątrzmięjska oraz zewnątrzmięjska dostępność komunikacyjna, liczba i standard posiadanych nieruchomości, które mogą służyć przyciąganiu zewnętrznego kapitału albo – poprzez odpowiednie wykorzystanie mienia publicznego – pomnażaniu finansów dzięki rynkowemu wykorzystaniu takiego potencjału. Szerzej rozumiane narzędzia opisywane w niniejszym punkcie mogą prowadzić

do konstatacji o potrzebie prowadzenia polityki planowania przestrzennego zgodnie z zasadami harmonijnego i funkcjonalnego rozwoju ośrodków zurbanizowanych, które wpływają na jakość życia ważną dla mieszkańców, funkcjonalność ważną też dla przedsiębiorców oraz „czasowych obywateli” przybywających z obszaru funkcjonalnego oraz przestrzenną atrakcyjność istotną dla turystów.

5. Narzędzia wzmacniające potencjał ludzki – podobnie jak w przypadku potencjału infrastrukturalnego kapitał ludzki jest jednym z nieodzownych elementów efektywnego zwiększania konkurencyjności miast i koniecznym aspektem w kontekście skutecznego konkurowania o przedsiębiorców. Kapitał ludzki, a więc odpowiednia liczebność i „jakość” społeczeństwa, to element wynikający z jednej strony z procesów naturalnych i żywiołowych, z drugiej jednak strony te aspekty mogą podlegać regulacji, np. wzmacnianiu poprzez odpowiednio prowadzoną politykę rozwoju lokalnego. Jak już wspomniano, służą temu różnego typu szkoły i uczelnie wyższe, które umożliwiają mieszkańcom miasta nabywanie wiedzy i pozyskiwanie ważnych umiejętności. Instytucje edukacyjne kształtują także odpowiednie postawy, co sprawia, że w mieście łatwiej jest o ład, porządek i bezpieczeństwo publiczne. W każdym dużym ośrodku miejskim mamy do czynienia z mieszkańcami o wysokim lub niskim statusie społecznym. Ta hierarchizacja odbywa się najczęściej ze względu na wysokość zarobków i pewność zatrudnienia. Mieszkańcy miasta różnią się ze względu na wykształcenie (opisano już najlepiej wykształconą, posiadającą istotne kompetencje klasę metropolitalną), jak również poziom zarobków. Każdy kolejny podział jest determinowany przez wysokość i regularność źródeł dochodów finansowych. Na przykład konsekwencją istnienia pewnej grupy społeczeństwa o wysokich zarobkach jest potrzeba oderwania się od reszty społeczeństwa w myśl współczesnej teorii o gettoizacji społeczeństwa, która dotyczy najbogatszych, a nie jak dotychczas myśłano zmarginalizowanych, czy też wykluczonych społecznie. W tym obszarze zadanie władz samorządowych polega nie tylko na przeciwdziałaniu zjawisku wykluczenia społecznego i patologiom, ale również na takim kształtowaniu wykształcenia i kompetencji członków społeczeństwa, aby mogli

oni w jak najbardziej optymalny sposób wspierać proces rozwoju przedsiębiorczości w mieście, przy czym trzeba tu pamiętać o zmieniających się czynnikach i uwarunkowaniach kształtujących potrzeby przedsiębiorców. W tym celu władze miasta powinny nawiązać ścisłą współpracę z ośrodkiem naukowym i wspierać go w dążeniu do zapewnienia innowacji i efektywnego kształcenia społeczeństwa. Istotnym elementem takiej współpracy jest wyjście poza sztapowe postrzeganie procesu programowania rozwoju, w którym dominowało tworzenie strategicznych dokumentów w sposób „gabinetowy”, i zwrócenie się w kierunku kreatywnego myślenia, polegającego na współrządzeniu właściwemu teoriiom nowego zarządzania publicznego, lub też *governance*.

3. Style i metody zarządzania przestrzeniami wielkomijskimi w Polsce

Należałoby przeanalizować, czy istnieją modele zarządzania miastem i czy różnią się one w znaczący sposób od modeli zarządzania publicznego. Innym spojrzeniem na ten problem może być próba odpowiedzi na pytanie, czy modele zarządzania miastem nie są w istocie modelami jednoosobowego przywództwa i tak naprawdę od cech prezydenta miasta zależy sposób realizacji zadań wykraczających poza zadania własne samorządu (choć warto pamiętać o korygującej i kontrolnej roli organu kolegialnego, jakim jest rada miasta). Z pewnością odpowiedź na pytanie o modele zarządzania miastem nie jest łatwa, a to ze względu na fakt, iż w procesie funkcjonowania miasta nakładają się sobie różne, złożone mechanizmy (Gilowska 1998, s. 157–158).

Na przykład Michael Bloomberg, burmistrz Nowego Jorku, postrzegany jest jako „burmistrz świata”. Jest charyzmatycznym zarządcą jednej z największych w sensie gospodarczym metropolii świata, a dodatkowo liberalne prawo amerykańskie daje mu duży pakiet możliwości oddziaływania na wiele aspektów funkcjonowania miasta. Jego orężem jest niezależność od polityki rządu (np. w wielu miastach Francji i Chin burmistrzowie są wyznaczani przez władze państwowe) oraz prawne i finansowe możliwości realnego od-

działywania na kierunki rozwoju Nowego Jorku. Warto pamiętać, że w zależności od systemu administracji publicznej organy władzy wykonawczej muszą uspoźniać swoje stanowisko z organem stanowiąco-kontrolnym, a niekiedy z dominującą opcją polityczną na szczeblu centralnym. Edi Rama, burmistrz stolicy Albanii, kilka razy prawie zginął, gdy próbował w swoim urzędzie przeciwstawić się ideologicznym podziałom kraju. Z kolei Tayyip Erdoğan stonował polityczne poglądy w Turcji, powodując, że rządząca partia stała się bardziej umiarkowana, a John W. Hickenlooper, burmistrz Denver, dzięki swoim pragmatycznym działaniom na rzecz rozwoju miasta potrafił zjednać sobie przychylność obu dominujących w USA partii politycznych (Barber 2014, s. 40, 102–114). W Polsce możliwości oddziaływania na politykę państwa przez burmistrza lub prezydenta miasta są bardziej ograniczone, głównie ze względu na swoistą konstrukcję prawną ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym, która nakłada na organ wykonawczy sporo obowiązków względem obywateli, a niekoniecznie daje dużą swobodę działań o charakterze kreacyjnym.

Jakość polityki publicznej, charyzma, skłonność do podejmowania ryzyka, liberalność lub konserwatyzm organu władzy wykonawczej oraz sposób widzenia potencjału miasta pociągają za sobą różnice w sposobach zarządzania zurbanizowanym ośrodkiem. Spójrzmy na przykład: w procesie tworzenia drzewa celów strategii rozwoju miasta można brać pod uwagę aktualne zasoby i kapitał albo dążyć do pewnej odgórnie założonej, modelowej rzeczywistości. Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego można oprzeć na posiadanych zasobach, kapitale, mogą one jednak dotyczyć przełamywania barier, a więc myślenia konserwatywnego, defensywnego.

Organ władzy wykonawczej miasta może zatem jawić się jako menedżer lub samorządowiec, jako kierownik lub jako przywódca, a także jako autokrata lub propagujący styl konsultatywny lub partycypacyjny. Menedżer spogląda na miasto jak na przedsiębiorstwo, dążąc do racjonalizacji wydatków finansowych i optymalizacji tempa rozwoju lokalnego, zajmując się w dużej mierze przyszlą perspektywą. Optyka samorządowca, obdarzonego mandatem społecznego zaufania, jest wyznaczana głównie przez zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywatel-

skich. Poprzez hierarchię organizacji „kierownik” zarządza innymi, aby wykonali zadania, natomiast lider prowadzi innych, by chcieli zrobić to, co ma być zrobione. Warto również zauważyć, że te postawy nie do końca są ze sobą sprzeczne. Prezydent miasta zapewne posiada pewną kompilację opisanych tu cech.

Modernizacja systemu zarządzania miastem możliwa jest przez implikację nowych koncepcji zarządzania, takich jak:

1. **Organizacja inteligentna** to w pewnym sensie pojęcie filozoficzne, cel, do którego powinny zmierzać wszystkie firmy, niezależnie od charakteru działalności (Buedol 2001, s. 100). Przez administrację inteligentną należy rozumieć taką administrację, która kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności, bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi potrafi – działając zgodnie z prawem – wzbogacić wartości leżące u podstaw jej utworzenia i funkcjonowania. Jednocześnie można lepiej poradzić sobie ze sprawą lub serią spraw albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła lub poniósłby adresat jej działań (Boć 2003, s. 366–374). W takiej organizacji najważniejsze są zasoby niematerialne, przede wszystkim wiedza, którą dysponują profesjonaliści.

2. **Lean management** to „odchudzone” lub „wyszczuplone” zarządzanie. Myślą przewodnią jest uproszczenie organizacji i zarządzania. Jego przejawem powinno być uporządkowanie na nowo zadań organizacji. Jest to równoznaczne z uznaniem, że główną chorobą organizacji sektora publicznego jest przerost funkcji. Zasadnicze odchudzenie instytucji sektora publicznego polega na prywatyzacji usług publicznych lub prywatyzacji za pomocą kontraktowania usług. Koncepcja odchudzonego zarządzania wymaga współpracy publicznych instytucji z sektorem prywatnym, co określa się jako partnerstwo publiczno-prywatne (Jeżowski 2002, s. 17).

3. **Reengineering** oznacza rezygnację ze struktur tradycyjnych, opartych na funkcjonalnym podziale zadań, na rzecz struktur procesowych. W tym wypadku celem jest zbudowanie organizacji dynamicznie zorientowanej na procesy gospodarcze oraz dokonywaniu rekonstrukcji procesów poprzez: skrócenie czasu ich prze-

biegu, zmniejszenie kosztów i poprawę jakości współpracy publicznych instytucji z sektorem prywatnym (ibidem, s. 12).

Reformy administracji publicznej dokonywane w ostatnim okresie zmieniają orientację zarządzania organizacjami publicznymi. Obecnie celem działania tych organizacji staje się coraz częściej osiągnięcie efektywnych ekonomicznie i społecznie wyników, odchodzi się zaś od nastawienia na nakłady. W związku z tym zmieniają się również kryteria oceny działalności instytucji publicznych. Coraz bardziej liczą się efekty. To one stają się głównymi miernikami oceny działalności tych organizacji. Ta zmiana orientacji zarządzania wymagała wprowadzenia menedżerskich, biznesowych metod w odniesieniu zarówno do organizacji pracy, jak i finansów podmiotów publicznych (ibidem).

4. Formy zarządzania publicznego a rozwój przestrzeni zurbanizowanych

Zarządzanie rozwojem miasta jest problemem wielowymiarowym oraz interdyscyplinarnym. Wiąże ze sobą wiele dziedzin nauki, a także mnogość mechanizmów o wielkim stopniu złożoności. Planowanie rozwoju w warunkach gospodarki rynkowej wymaga nowych technik przewidywania i programowania zmian oraz specyficznego otoczenia instytucjonalnego. Zarządzanie rozwojem przestrzeni zurbanizowanych powinno bazować na instrumentach współcześnie dostępnych władzom publicznym, a także w pewien sposób wyznaczających kierunki rozwoju gospodarczego, społecznego, przestrzennego, kulturowego oraz środowiskowego.

Zadaniem władz miasta jest tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, podnoszenia jakości życia mieszkańców, a także – o ile to możliwe – rozwoju turystyki. Służą temu działania na rzecz pobudzania gospodarki, rozwoju społecznego oraz przestrzennego, w tym infrastrukturalnego, a także rozwoju środowiskowego i kulturalnego. Ustawy o samorządzie gminnym oraz powiatowym, na których opiera się funkcjonowanie metropolii, ze względu na dużą szczegółowość zapisów nie dają władzom miasta zbyt dużego pola do indywidualizowania działań rozwojowych polegających na wprowadzaniu

istotnych aktów prawa miejscowego, podnoszących atrakcyjność lokalizacyjną metropolii. Jeżeli przedstawimy podnoszenie konkurencyjności miast jako poprawę warunków służących przyciąganiu mieszkańców, turystów i przedsiębiorców, to warto prześledzić narzędzia oraz metody ich wdrażania, które mają się przyczyniać się do wzrostu atrakcyjności miasta. Należy też zastanowić się, jakie rozwiązania są możliwe do wdrożenia, za względu na ramy formalne oraz aktywność władz miasta.

Niniejsze rozważania prowadzą do konstatacji, że administracja publiczna, mająca na celu realizowanie zbiorowych potrzeb obywatelskich, opiera się na dwóch filarach: biurokratycznym i rynkowym. Z jednej strony administrację publiczną obowiązują i ograniczają szczegółowe przepisy prawa, czuwające nad równością i przejrzystością działania, z drugiej zaś poszczególne samorządy funkcjonują jak przedsiębiorstwa, których prezydent jest „menedżerem”, a „klientami” są mieszkańcy miasta, przedsiębiorcy, turyści oraz mieszkańcy obszaru metropolitalnego funkcjonalnie powiązanego z miastem-rdzeniem. Aby pobudzić rozwój gospodarczy, trzeba dążyć do zaspokajania potrzeb tych grup, tak aby miasto stało się atrakcyjnym miejscem do zamieszkania, inwestowania oraz odwiedzania. Działając w warunkach gospodarki zglobalizowanej, którą cechują przewaga procesów liberalnych i wszechobecna mobilność potencjału, władze publiczne muszą wykazywać się zręcznością, menedżeryzmem i kreatywnością. Jednakże tej ostatniej nie należy utożsamiać, jak można przeczytać w niektórych opracowaniach naukowych, tylko i wyłącznie z innowacyjnością albo przemysłem kultury. Jest to otwarty sposób myślenia, który przyczynia się do pełniejszego wykorzystania posiadanych zasobów, również tych niematerialnych, które często są lekceważone. Kreatywność pomaga dostrzec wszelkie posiadane zasoby, możemy zatem dodać trzeci niezmiernie ważny dla administracji publicznej aspekt, jakim jest kreatywność działania.

Warto zauważyć, że potencjał metropolii ma wpływ na losy naszego świata. Dlatego też formy i modele zarządzania publicznego są przedmiotem wnikliwej analizy takich podmiotów jak Bank Światowy, ONZ czy OECD. Polityka rozwoju metropolii to wspólny element działań publicznej

administracji ponadnarodowej, polityki rządu państwa (metropolie są gospodarczym zwierciadłem potencjału każdego z państw), polityki samorządowych władz regionalnych, które mogą dążyć do wykorzystania metropolii jako ośrodka rozwoju, polityki gmin ościennych względem metropolii, tworzących funkcjonalny obszar metropolitalny, jak również polityki władz samej metropolii. Jeśli przyjmie się te perspektywy, to łatwo zauważyć, jak wiele zależy od właściwego zarządzania metropoliami, choć z pewnością właściwe zaprojektowanie ścieżki rozwoju spoczywa na barkach zarządzających metropoliami.

Podsumowanie

Powstaje pytanie, czy na gruncie przedstawionych tu rozważań można się pokusić o konstatację na temat ośrodków metropolitalnych? Różne modele zarządzania miastem wynikają z jednej strony z uwarunkowań systemowych i rozwiązań prawnych, a co za tym idzie, z przyjętego (dominującego) modelu administracyjnego, z drugiej zaś z realnych potrzeb, co w praktyce powinno oznaczać odrzucenie rozwiązań nieefektywnych dla przestrzeni wielkomiejskich. Jak już wcześniej zaznaczono, istnieje niewątpliwy walor administracji biurokratycznej, który zasadza się na tworzeniu administracji równej, obiektywnej i możliwości stworzenia administracji transparentnej. Kosztami dominacji modelu biurokratycznego są jednak spadek efektywności działań administracji publicznej oraz mniejsze zainteresowanie działaniami na rzecz wzrostu wskaźników ekonomicznych. Ośrodki metropolitalne stanowią odzwierciedlenie potencjału gospodarek narodowych. To jasne punkty na globalnej mapie generowanej innowacji, wiedzy, jak również podaży potencjału ludzkiego i finansowego, usług wyższego rzędu i przedsiębiorczości. Dlatego, choć ważnym elementem jest działanie w obrębie i w zgodzie z duchem prawa, co oznacza uwzględnienie obiektywności i transparentności administracji względem obywateli, to jednak jednymi z podstawowych zadań administracji samorządowych silnych ośrodków miejskich są wykorzystywanie posiadanych zasobów, które przyczyniają się do wzrostu potencjału gospodarczego, oraz przełamywanie barier mające na

celu przeciwdziałanie niekorzystnym trendom gospodarczym. Jest to o tyle istotne, że metropolie wytwarzają większość światowego PKB. Warto zatem przyrzeć się głównym wyzwaniom, z jakimi mierzą się lub będą się mierzyć w niedalekiej przyszłości władze miast, a można wśród nich wymienić: kurczenie się miast (związany ze zjawiskiem depopulacji), amorficzny rozrost miast (związany z mobilnością potencjału, brakiem systemowych rozwiązań przeciwdziałających chaosowi przestrzennemu), kryzys finansowy o gospodarczych skutkach (dotyczący przede wszystkim tych metropolii, które są węzłami przepływu potencjału), stała potrzeba tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości (która jest podstawą dobrobytu i budowania przewagi konkurencyjnej) itp. Widać wyraźnie, że te problemy wymagają odpowiednio dobranych narzędzi programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, świadomości i dążenia do wykorzystania przewag potencjału i niwelowania barier rozwojowych. Rządzący miastem powinni przyjąć cechy menedżerów przedsiębiorstw, których „klientami” są wspomniani już interesariusze. Wpisuje się to w nurt administracji menedżerskiej, modelu *governance* oraz modelu partycypacyjnego właściwego teorii *creative cities*.

Dlaczego w Polsce model zarządzania kreatywnego udaje się wdrażać co najwyżej z umiarkowanym skutkiem? Odpowiedzi łączą się z co najmniej kilkoma aspektami:

1. Niska jakość współpracy administracji publicznej z uczelniami i jednostkami B+R, przedsiębiorcami oraz obywatelami, co prowadzi do dysfunkcji miast. Wynika to z opisanych wcześniej zjawisk, które stanowią pokłosie braku wiary w możliwości współkreowania rozwoju lokalnego, jak również niskiego społecznego zaufania do władz lokalnych.

2. Procesy globalizacyjne spowodowały, że mamy do czynienia z sieciami miast. Sieciowość nasiliła konkurencję miast, czyli zabieganie o utrzymywanie dotychczasowego i przyciąganie nowego potencjału. Konkurencja miast wymusza menedżerskie i kreatywne zachowania. Funkcjonowanie miast niczym przedsiębiorstw, a więc przyzwolenie na kreatywne zachowania uczestników życia miejskiego, często nie wpisuje się w politykę lokalną. Administracja samorządowa nie uczy więc swoich mieszkań-

ców, jak korzystać ze wszystkich posiadanych walorów. Mieszkańcy nie czują lokalnej dumy, patriotyzmu, nie mają poczucia przynależności do społeczności miejskiej, a więc nie poczuwają się do odpowiedzialności za swoją ulicę, dzielnicę, sąsiedztwo itp. Poczucie odpowiedzialności oznacza tutaj odpowiedzialność nie tylko za ład i porządek, ale również za wpływanie na estetykę i funkcjonalność miejsc. W polskim społeczeństwie zasadniczo brakuje myślenia o sobie jako o zasobie ludzkim – i to nie tylko w tym sensie, że dla miasta liczą się odprowadzane przez mieszkańców i przedsiębiorców podatki, ale również że liczą się wiedza, doświadczenie, pomysły i talenty każdego z mieszkańców, które mogą przyczynić się do podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej miast.

3. Demokratyzacja działań i wynikająca z tego większa decyzyjność podmiotów niepublicznych miały wiele pozytywnych aspektów, związanych głównie z dostrzeganiem i postrzeganiem roli podmiotów prywatnych i pozarządowych w politykach publicznych. Efektem ubocznym zwiększenia zakresu uprawnień tych podmiotów – choć nie chodzi tutaj o mandat do sprawowania władzy, ale o fakt, że głos tych podmiotów był ważny, a niekiedy wiążący dla administracji publicznej – było naturalne natężenie zjawiska nadużywania władzy i posiadanych stanowisk (uprawnień), chaosu decyzyjnego, konfliktów związanych ze sprzecznymi oczekiwaniami, a także wpędzania administrację publiczną w kłopotliwą rolę arbitra rozstrzygającego spory. Chociaż administracja publiczna usiłowała wskazywać na potrzeby wspólne, obszary niekonfliktowe, proponując, by rozwiązywać spory metodą demokratyczną, to jedną z cech modelu *governance*, powszechnie przypisywaną temu modelowi, jest nadmierny liberalizm, który zwłaszcza w dłuższym okresie prowadzi do wzrostu oczekiwań społecznych dotyczących jakości świadczonych usług publicznych, przeniesienia mandatu uprawnień do podejmowania decyzji na liderów społeczności lokalnych, także w zakresie programowania rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego. O ile, jak wspomniano, odpowiedni poziom partycypacji wspiera efektywność, trafność, adekwatność podejmowanych decyzji przez władze miasta (por. Hackworth 2007), o tyle nadmierne rozproszenie władzy może powodować wyna-

czeniu roli administracji publicznej w kontekście bieżącego zaspokajania zbiorowych potrzeb obywatelskich, jak i programowania rozwoju.

4. Podnoszenie jakości życia mieszkańców (co jest celem nadrzędnym działania administracji samorządowej) prowadzi do działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Te zaś wymagają odpowiednio prowadzonej polityki gospodarczej i przestrzennej, a także działań na rzecz wzmacniania zasobów społecznych. Istotnym elementem, który niekoniecznie odgrywa rolę determinanty uzupełniającej ten nadrzędny cel, jest potencjał kulturowy i środowiskowy, wpływający zarówno na potencjał gospodarczy, jak i społeczny.

5. Gminy zmagają się z nazbyt kapitałochłonnymi zdaniami własnymi albo władze miast są w swoich działaniach za mało racjonalne, co ogranicza możliwości ich rozwoju. Każde z miast ma pewne zasoby oraz ograniczenia rozwojowe. Najczęściej przełamywanie barier wiąże się z kosztami, których samorząd nie jest w stanie ponieść, np. nie ma środków na budowę obwodnicy.

Zarządzanie publiczne w największych miastach Polski jest zarządzaniem zamkniętym, polegającym na funkcjonalnym dostosowywaniu miasta do obecnej fali urbanizacji (a więc to zarządzanie miastem, które ma wysoko dodatnie saldo migracji). Działania te mają na celu stworzenie mieszkańcom, przedsiębiorcom, turystom oraz mieszkańcom obszaru metropolitarne przybywającym do centrum przestrzeni do życia. Przyszłością jest otwarte zarządzanie miastem, przez co należy rozumieć nie tylko rynkowe wykorzystanie posiadanych przewag potencjału wynikających z czynników i uwarunkowań, ale także włączanie wszystkich grup społecznych do procesu współrządzenia oraz inspirowanie tych grup do jak najpełniejszego wykorzystania posiadanych zasobów. Metropolia kreatywna to metropolia otwarta, wykorzystująca zasoby kulturowe, innowacyjna, elastyczna, dbająca o rozwój zasobów ludzkich, które mogą stać się środowiskami twórczymi. Z różnych powodów większości tych zachowań władze największych polskich miast muszą się uczyć.

Można zauważyć pewne działania wybranych władz polskich metropolii w kierunku tworzenia fundamentów sprzyjających rozwojowi miast kre-

atywnych bądź miast inteligentnych³. Mimo że dotychczas dominował model biurokratyczny oraz imperatywny, dostrzega się świadomość władz polskich metropolii, iż wdrażanie rozwiązań z zakresu miast kreatywnych i inteligentnych to kwestia nie tylko podnoszenia jakości życia mieszkańców, ale również narzędzie rywalizacji o przyciąganie potencjału z zewnątrz (podnoszenie własnej atrakcyjności lokalizacyjnej). Można więc pokusić się o stwierdzenie, że polskie metropolie – chcąc iść w ślady największych globalnych ośrodków zurbanizowanych – są skazane na bycie *creative* oraz *smart*. Część z tych zjawisk dokonuje się w sposób mimowolny, niesterowalny z punktu widzenia władz publicznych, dynamiczny i naturalny. Istnieje jednak potrzeba korygowania (wyznaczania optymalnej, efektywnej ścieżki rozwoju miasta) niedoskonałych w swej istocie swobodnych mechanizmów rozwojowych oraz wzmacniania procesów naturalnych poprzez odpowiednio zaplanowane i skoordynowane działania administracji publicznej. Działania na rzecz wykorzystywania wewnętrznego potencjału dla dynamizowania korzyści to jedno z wyzwań, przed jakim stają współczesne miasta. Należy pamiętać o mnogości zjawisk wewnątrz miast i wielości koncepcji wyznaczających kierunki rozwoju metropolii, np. zwrot ku koncepcji „miasta oszczędnego” może oznaczać inny strategiczny kierunek niż rozwój zgodnie z koncepcją „miasta kompaktowego”, tj. samowystarczalnego funkcjonalnie (por. Townsend 2013).

Nadrzędnymi celami ambitnych miast są zwiększenie własnej siły przyciągania i zaistnienie w ponadregionalnej świadomości. Wynika to z posiadanego potencjału egzogenicznego,

³ Idea *smart city* oznacza po pierwsze wykorzystywanie wszelkich dostępnych technik i metod podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej oraz jednocześnie działanie na rzecz podnoszenia jakości życia mieszkańców i zapewnienia ich zbiorowych potrzeb. Należy więc podkreślić potrzebę selektywnego podejścia przez władze metropolii do dostępnych możliwości rozwoju i wybór tych, które zapewniają harmonijny rozwój z poszanowaniem elementów gwarantujących odpowiednią jakość życia. Ponadto warto zauważyć, że *smart city* nie oznacza tylko stosowania najnowszych nowinek techniki, wiedzy i innowacji, a raczej miasto efektywne (oszczędne, racjonalne – np. w zakresie gospodarowania zasobami ludzkimi, naturalnymi, finansami, przestrzenią – i efektywne).

dynamiki przyciągania zasobów i talentu. Odpowiednie połączenie tych elementów decyduje o atrakcyjności miasta, przy czym różne aspekty przyciągają różne grupy: wpływowe osobistości, inwestorów, przemysłowców, klientów, turystów, deweloperów, przywódców intelektualnych. Duża siła przyciągania przekłada się na wpływy gospodarcze, polityczne i kulturalne, a więc możliwości kształtowania biegu wydarzeń, a przez to na wyniki ekonomiczne i finansowe. O kreatywności miast mogliśmy przeczytać już w drugiej połowie XX stulecia. Ze starszych koncepcji ważne są tu prace Taine'a oraz Törnqvista (2009, s. 50). W ostatnich latach powrócili do nich Florida i Landry. Twierdzą oni, że o konkurencyjności współczesnych miast decyduje ich kapitał kreatywny, będący połączeniem najzdolniejszych pracowników, atmosfery tolerancji i otwartości oraz poziomu technologicznego zgodnie z koncepcją „3T”⁴. Do koordynacji potrzebne są jednostki biurokratyczne oraz rynek (w myśl zasady, że rozwój ekonomiczny to procesy naturalne oraz mechanizmy interwencjonizmu). Warto zauważyć, że hierarchizowalne jednostki koordynują działania zbiorowe poprzez odgórnie narzucone reguły postępowania. Im większa rzeczowa i społeczna kompleksowość problemów, przed którymi stajemy, tym większa liczba i ranga różnych interesów, których koordynacja jest niezbędna, aby je zadowalająco rozpoznać.

Bibliografia

- Barber B.R. (2014). *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, tłum. H. Jankowska, K. Makaruk. Warszawa: Muza.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (2004). *Administracja publiczna*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia.
- Boć J. (2003). „Administracja publiczna jako organizacja inteligentna” w: J. Błoc (red.), *Administracja publiczna*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia.
- Brash J. (2011). *Bloomberg's New York: Class and Governance in the Luxury City*. Athens-London: University of Georgia Press.
- Buedol M. (2001). *Zarządzanie jakością w administracji publicznej*. Opole: Uniwersytet Opolski.

Celińska-Janowicz D., Płoszaj A. (2015). „Rola samorządu w kształtowaniu potencjału adaptacyjnego lokalnych układów społeczno-gospodarczych – przykład Mazowsza”, w: D. Celińska-Janowicz, A. Płoszaj (red.), *Rozwój lokalny w turbulentnym otoczeniu: mazowieckie samorządy wobec wyzwań adaptacyjności*. Warszawa: MGG Conferences, s. 4–52.

Celiński A. (2014). *Magia Smart Cities*. Strona internetowa: <http://publica.pl/teksty/magia-smart-cities-48921.html> [dostęp: 5.12.2015].

Czaputowicz J. (2005). „Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji”, *Służba Cywilna*, nr 10, s. 25.

Farole T., Rodriguez-Pose A., Storper M. (2009). *Cohesion Policy In the European Union: Growth, Geography, Institutions*. Strona internetowa: <http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/mstorper/European%20Policy.pdf> [dostęp: 4.02.2016].

Gilowska Z. (1998). „Bariery rozwoju regionalnego”, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, „Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 25 (58), s. 152–169.

Hackworth J. (2007). *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso Books.

Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar

Heffner K. (2011). *Powiązania funkcjonalne obszarów miejski Polski Zachodniej w kontekście wykorzystania ich jako potencjałów rozwojowych*. Opole, s. 12–14.

Izdebski H. (2008). *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalności*, wyd. 5. Warszawa: Lexis Nexis.

Jałowiecki B. (1999). *Metropolie*. Białystok: WSiFZ.

Jeżowski P. (2002). „New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym”, w: P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 17

Korenik S. (2004). „Metropolie we współczesnej gospodarce z uwzględnieniem realiów polskich”, w: S. Korenik, K. Szolek (red.), *Konkurencyjności potencjał rozwoju polskich metropolii*, Biuletyn KPZK PAN, z. 214. Warszawa: KPZK PAN, s. 22–31.

Koźuch B. (2004). *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: PLACET.

Kulesza M., Sześciło D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Lex.

Leoński Z. (2004). *Nauka administracji*. Warszawa: C.H. Beck.

⁴ *Technology, talent and tolerance*, czyli czynniki niezbędne do przyciągania klasy kreatywnej.

- Markowski T. (2001). „Przestrzeń publiczna w ekonomice rozwoju miast”, w: T. Markowski (red.), *Rozwój regionalny i przestrzeń publiczna*. Biuletyn KPZK PAN, nr 194. Warszawa: KPZK PAN, s. 9.
- Mazur S. (2003). „Narodowe modele administracji publicznej”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Opolski K., Modzelewski P. (2004). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Warszawa: CeDeWu.
- Pułło A. (2007). *Ustroje państw współczesnych*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Smętkowski M., Gorzelak G., Jałowiecki B. (2008). *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*. Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG.
- Szczański M.S., Jałowiecki B. (2002). *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szul R. (2007). „Teorie i koncepcje w polityce regionalnej”, w: G. Gorzelak, A. Tucholska A. (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 109–124.
- Törnqvist G. (1983). *Creativity and the renewal of regional life*, w: A. Buttner (red.), *Creativity and context*. Lund: Royal University, s. 91–112, w: M. Matusiak (2009). *Potencjał gospodarczy, innowacyjny i kreatywny wybranych metropolii europejskich*, w: A. Klasik (red.), *Kreatywne miasta i aglomeracje. Studia przypadków*. Katowice: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.
- Valverde M. (2012). *Everyday law on the street: City governance in an age of diversity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilk J. (2004). *Symulacyjny model kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania nr 75. Wrocław: Politechnika Wroclawska.
- Zalewski A. (2005). „Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego”, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 66.
- Zawicki M. (red.) (2013). *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zborowski A. (2005). *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej regionu miejskiego w okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej na przykładzie Krakowa*. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Forms of public management in the context of urban development in Poland

The paper focuses on the problems relating to metropolitan centres in relation to the problems of city resources activation. Through literature analysis, the authors try to determine to what extent the result of the activity of the municipal government, with particular emphasis on the role of the executive body, affects the resources of the city. The latter are the result of public administration activities and processes of the free market mechanisms, therefore, the question arises about the role of public administration in relation to natural (free market) processes. The authors further take on the topic of the dual activities of local government: ensuring the collective needs of citizens and actions in order to improve territorial competitiveness (location attractiveness). An important element of this paper is the consideration of public management models in the context of management by the city mayors. Although the paper is theoretical, the authors make attempts to analyze the prevailing public management models and styles in metropolitan centres.

Key words: metropolis, public management, city development management, city management styles.

Przemysław Banasik

Ekonomiczna analiza motywacji polskiego sędziego i czynniki wpływające na jego decyzje związane z wyborem zawodu i efektywnością

Celem artykułu jest analiza czynników, które mają wpływ na efektywność sędziego mierzoną liczbą załatwionych spraw, oraz związku pomiędzy efektywnością sędziego a otrzymywanym przez niego wynagrodzeniem. W tym celu przeprowadzono badania wśród sędziów sądów rejonowych i sądu okręgowego (jednego z największych okręgów w Polsce). Analiza wyników badań wskazuje, że wysokość wynagrodzenia i stabilizacja stosunku pracy są głównymi czynnikami wyboru drogi zawodowej. Osiągnięcie tego celu powoduje, że wynagrodzenie nie jest czynnikiem istotnym przy określeniu efektywności sędziego rozumianej jako liczba załatwionych spraw. Sędzia monitoruje swoją załatwialność i zależy mu na wynikach ilościowych, ale czyni to z innych pobudek niż wynagrodzenie. Jak się wydaje, takimi podstawowymi pobudkami są poczucie wypełnianej misji oraz należycie wypełnianego obowiązku.

Słowa kluczowe: sędziowie, wynagrodzenia, efektywność.

„Rzeczywistość społeczna nie różni się w zasadzie od rzeczywistości świata fizycznego jako istniejąca niezależnie od ludzkiej wyobraźni. Jednak, ostatecznym celem obserwacji rzeczywistości społecznej jest ludzkie zachowanie, a przyjęcie założenia wolnej woli jej uczestników stwarza możliwość występowania różnic w interpretacji i rozumieniu, które nie występują przy analizie materii nieożywionej”
(Buchanan, Musgrave 2005, s. 9).

Wprowadzenie

Polskie sądownictwo charakteryzuje trzypoziomowa struktura piramidy. Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r.¹ do sądów apelacyjnych wpływa

Przemysław Banasik
Wydział Zarządzania i Ekonomii,
Katedra Przedsiębiorczości i Prawa Gospodarczego
Politechnika Gdańska
ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk
przemyslawbanasik@tlen.pl

¹ Z danych statystycznych Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Deregulacji Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że proporcja wpływających spraw w latach 2012–2014 do sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych utrzymuje się relatywnie na tym samym poziomie.

0,7% ogółu wszystkich rodzajów spraw, rozpatruje je 4,9% ogółu sędziów sądów powszechnych, a średnie obciążenie wynosi 184 sprawy (wszystkie rodzaje) rocznie na sędziego sądu apelacyjnego. Do sądów okręgowych wpływa 6,2% ogółu wszystkich rodzajów spraw, rozpatruje je 27,4% ogółu sędziów sądów powszechnych, a średnie obciążenie wynosi 298 spraw (wszystkie rodzaje) rocznie na sędziego sądu okręgowego. Do sądów rejonowych wpływa 93,1% ogółu wszystkich rodzajów spraw, rozpatruje je 67,6% ogółu sędziów sądów powszechnych, ale średnie obciążenie jest trudne do określenia z uwagi na orzekanie w tych sprawach także referendarzy sądowych, którzy swoją kognicją obejmują wszystkie sprawy rejestrowe, wieczystoksięgowe (30% ogółu wpływających spraw), część

spraw egzekucyjnych czy postępowanie upominawcze (liczba tych spraw jest znacząco wysoka). Oczywiście, badając strukturę obciążenia, należy wziąć pod uwagę nie tylko wartości bezwzględne wpływu spraw, lecz także strukturę jakościową tego wpływu. Prezentowane dane nie ujmują też zjawiska delegowania sędziów niższego szczebla do sądów szczebla wyższego. Skala delegacji sędziów sądu okręgowego pod koniec 2011 r. wynosiła 4,7% limitu sędziów sądu apelacyjnego, a sędziów sądów rejonowych do sądów okręgowych – 5,6% limitu sędziów sądów okręgowych.

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości w 2012 r.² wynika, że po urealnieniu wpływu spraw do sądów rejonowych, rozpatrywanych przez sędziów tych sądów (czyli po odjęciu wskazanych wcześniej kategorii spraw rozpatrywanych przez referendarzy sądowych), średnie obciążenie sędziego sądu rejonowego wynosi 538 spraw rocznie. Jeśli uwzględnimy obciążenie jakościowe sędziów poszczególnych szczebli, można zauważyć, że różnice te ulegają spłaszczeniu. Należy jednak bezsprzecznie stwierdzić, że rokrocznie do sądów wpływa coraz więcej spraw, które rozkładają się na tę samą liczbę kadry orzeczniczej. Rzecz jasna, można zadać pytanie, jaka jest granica efektywności sędziów i czy mogą oni zwiększać swoją wydajność. W tym celu należałoby zdiagnozować ekonomiczny model zachowań sędziów. Ekonomiczne modele zachowań sędziów i organizacji sądów wymagają wprowadzenia założeń dotyczących bodźców kierujących działaniem osób wykonujących ten zawód (Metelska-Szaniawska 2012, s. 157).

Celem artykułu jest prezentacja i analiza bodźców kierujących działaniem polskich sędziów (*motivation of judges*) oraz czynników determinujących wybór zawodu sędziego. W Polsce tego typu badań do tej pory nie prowadzono. Artykuł jest pierwszą próbą wypełnienia luki w tym obszarze. Odnotować można pojedyncze badania, jednak dotyczą one organizacji pracy sędziego (Joński, Mańkowski 2014)³. Podstawowe analizy

² Ministerstwo Sprawiedliwości 2012, s. 181–187.

³ Było to badanie dotyczące obciążenia sędziego w zestawieniu z jego możliwościami załatwienia określonej liczby spraw, w którym załatwienie sprawy rozumiano jako jej merytoryczne rozstrzygnięcie. Badanie dotyczyło wydziałów karnych pierwszej instancji w sądach okręgowych. Z badań wynika, że w niektórych przypadkach da

poświęcone motywacji sędziego opierają się na badaniach Posnera (2009) oraz Kimenyi'ego, Shugharta oraz Tollisona (1895, s. 181–188). Ich bazą jest uproszczony model człowieka ekonomicznego. Uznano bowiem, że sędzia – jak każdy *homo oeconomicus* – kieruje się w swoim działaniu własnym interesem, czyli dąży do maksymalizacji swojej funkcji użyteczności. Funkcja ta obejmuje składniki o charakterze zarówno pieniężnym, jak i niepieniężnym (czas wolny, prestiż, władza). Jak twierdzi Posner, hipoteza, że sędziowie poprzez orzekanie w sprawach dążą do narzucania własnego systemu preferencji oraz wartości społeczeństwu i z tego czerpią swoją użyteczność, wydaje się zgodna z ekonomiczną analizą. Kimenyi, Shughart i Tollison rozwinęli tę teorię i dokonali jej empirycznej weryfikacji. Za podstawę przyjęli, że sędziowie czerpią swoją użyteczność z dochodu uzyskiwanego w związku z pełnieniem funkcji sędziego oraz z liczby spraw, w których wydadzą decyzje (narzucanie preferencji społeczeństwu). Ponieważ sędziowie nie ustalają swoich płac, osiąganą użyteczność mogą jedynie zwiększać poprzez zwiększanie liczby spraw, w których orzekną. Wyniki badań wskazały jednak na typowo „ekonomiczną” motywację sędziego, a zatem dążenie do maksymalizacji dochodu pieniężnego. Skoro zatem sędziowie nie mają wpływu na wynagrodzenie, mogą tak dostosować liczbę załatwionych spraw, aby zrównać produkt końcowy z ustalonym poziomem otrzymywanej płacy.

Przeprowadzone na potrzeby artykułu badania ilościowe dotyczące czynników, które oddziałują na decyzję polskiego sędziego o wyborze samego zawodu i na jego efektywność, a także badania nad wpływem otrzymywanego przez niego wynagrodzenia i innych czynników na tę efektywność oparto na koncepcji *homo oeconomicus*. Leży ona u podstaw teorii wyboru publicznego, zgodnie z którą wszyscy aktorzy kierują się własnym interesem i postępują racjonalnie. Przeprowadzone badanie miało udzielić odpowiedzi na podstawowe pytania: czy efektywnością sędziego kieruje tylko czynnik materialny, czy też wpływ na jego intensywniejszą „produkcję” orzeczniczą wywie-

się określić górny limit załatwień na sędziego, jeżeli jednak liczba spraw do załatwienia jest większa, to nieuchronnie sprawy do rozstrzygnięcia się nawarstwiają.

rają również inne bodźce (Metelska-Szaniawska 2012, s. 157–159)⁴ oraz jakie czynniki decydują o wyborze zawodu sędziego. Ankiety wysłano do sędziów sądów rejonowych i sądu okręgowego w jednym z największych okręgów w Polsce. Ankiety zostały wypełnione przez 167 sędziów, co stanowi 1,67% wszystkich sędziów orzekających w Polsce.

Wybór koncepcji człowieka ekonomicznego determinował czynniki składające się na motywację sędziów do wykonywania pracy orzeczniczej oraz wybór zawodu sędziego. W artykule zaprezentowano koncepcję człowieka ekonomicznego na tle innych rozwiązań, tak aby wyznaczyć kierunek dalszych poszukiwań determinantów, które mogą mieć wpływ na zachowania sędziów i wybór zawodu sędziego. Opracowanie pełnego zestawu motywatorów, uwzględniającego dalej omówione m.in. koncepcje człowieka socjologicznego, społeczno-ekonomicznego czy behawioralnego i ewolucyjnego, nastąpi w kolejnych artykułach.

1. Ekonomiczna teoria władzy sądowniczej – model człowieka ekonomicznego, behawioralnego i ewolucyjnego

Zagadnienia poruszane w artykule wpisują się w ekonomiczną teorię władzy sądowniczej, badającą ekonomiczne modele zachowań sędziów. Stanowi ona przedmiot zainteresowania teorii wyboru publicznego. Budzi także zainteresowanie ekonomii oraz innych nauk społecznych: politologii, socjologii i prawa. Teoria wyboru publicznego nazywana jest również ekonomiczną teorią polityki. W języku polskim publikacją, w której kompleksowo wyjaśniono i uporządkowano problematykę teorii wyboru publicznego, jest książka pod redakcją Jerzego Wilkina *Teoria*

wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej. W publikacji tej Wilkin przywołuje następującą definicję wyboru publicznego: „Wybór jest aktem selekcji spośród dostępnych możliwości. Wyborów dokonują jednostki ludzkie, a wybory te mogą mieć charakter prywatny lub publiczny. Człowiek dokonuje prywatnych wyborów w swoim zwykłym, codziennym zaspokajaniu osobistych potrzeb życiowych. Dokonuje też wyborów publicznych, gdy jego akt selekcji spośród istniejących możliwości ma wpływ na niego samego i innych. Ta druga sfera wyboru jest przedmiotem badań teorii wyboru publicznego” (Wilkin 2012, s. 8; Stiglitz 2004, s. 184–222; Buchanan 1997; Buchanan, Musgrave 2005; Mueller 2003; Rowley 1993; Miklaszewska 2001). Według Muellera wybór publiczny jest po prostu ekonomią neoklasyczną zastosowaną w polityce. Zakłada się, że wszyscy aktorzy polityczni kierują się własnym interesem i postępują racjonalnie (Mueller 2012, s. 35). Podstawą budowania wyjaśnień zachowania ludzi w różnych dziedzinach ich aktywności, i to nie tylko w sferze gospodarowania, jest model egoistycznej jednostki, która maksymalizuje funkcje celu (Cooter, Ulen 2009, s. 27). Co więcej, w tej funkcji umieszczany jest tylko jeden cel (jedna zmienna), mianowicie dobrobyt własny jednostki. Samuelson i Nordhaus definiują teorię wyboru publicznego jako gałąź ekonomii i nauk politycznych zajmującą się tym, w jaki sposób rządy dokonują wyborów i kierują gospodarką. Teoria ta różni się od teorii rynkowej, gdyż podkreśla chęć polityków do pozyskiwania wyborców, a nie maksymalizowanie zysków przez przedsiębiorstwa (Samuelson, Nordhaus 2014, s. 684). Teorię wyboru publicznego uważa się za szczególną postać teorii racjonalnego wyboru. Teoria racjonalnego wyboru ma swoje korzenie w ekonomii neoklasycznej. Jej zadanie polega na wyjaśnianiu i przewidywaniu działań aktorów społecznych, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych. O ile dla socjologów aktor znajduje się pod wpływem innych aktorów, ponieważ stanowi element grupy (społeczeństwa), o tyle dla ekonomistów jest on na ogół niezależny. Podstawowym założeniem jest racjonalność aktorów, którzy mają określoną hierarchię preferencji i podejmują działania prowadzące w danych warunkach do optymalnych wyników: maksymalizacji korzyści (użyteczno-

⁴ Autorka ta wskazuje, że wśród innych bodźców kierujących działaniem sędziów, analizowanych do tej pory w literaturze związanej z ekonomiczną teorią władzy sądowniczej, znalazły się: maksymalizacja władzy, dążenie do awansu na wyższe stanowisko sędziowskie, dobra reputacja w środowisku sędziowskim, redystrybucja renty i maksymalizacja liczby poprawnie wydanych decyzji, czyli zgodnie z prawem. Wpływ ostatnich dwóch bodźców na działanie sędziów analizuje się przy użyciu tzw. modeli zespołowych (*team models*) i politycznych (*political models*).

ści) lub minimalizacji kosztów (Jasińska-Kania 2006, s. 135). Fundamentem teorii racjonalnego wyboru są następujące elementy: indywidualizm metodologiczny, zasada maksymalizacji lub optymalizacji, koncepcja optimum społecznego i koncepcja równowagi systemu. Wkładem socjologii (J.S. Coleman) w teorię racjonalnego wyboru jest dodanie czterech kolejnych elementów do tego zestawu, tj. koncepcji instytucji, założenia o społecznych źródłach uprawnień, koncepcji kapitału społecznego oraz możliwości zrzeczenia się poprawy użyteczności przez zrzeczenie się kontroli (Coleman 1990). Celem teorii racjonalnego wyboru jest wyjaśnienie działania systemów społecznych (Wilkin 2012, s. 8). Stanowisko, zgodnie z którym można opisać i wyjaśnić świat społeczny przez redukcję jego złożoności do analizy jednostki, określa się mianem indywidualizmu metodologicznego. Twierdzenie, że świat społeczny powinniśmy rekonstruować poprzez badanie intencji i działań jednostek, jest w opozycji do twierdzeń socjologów, którzy uważają, że fakty społeczne mogą być opisywane i wyjaśniane niezależnie od jednostek, że zachowania jednostek kształtują fakty społeczne. Zwolennicy tego sposobu myślenia są zdania, że nie da się opisać i wyjaśnić zachowań jednostki bez uwzględnienia całości, której jest ona elementem, przy czym ową całość można różnie nazywać. Taką perspektywę nazywa się holizmem metodologicznym. W tej perspektywie system ekonomiczny jest częścią większego systemu, jakim jest system społeczny (Ratajczak 2005, s. 212).

Koncepcja „człowieka ekonomicznego” (*homo oeconomicus*) często spotyka się z krytyką, ponieważ ludzie nie zachowują się jak *homo oeconomicus*. Obserwując zachowania innych osób, dostrzegamy, że „nie w pełni uświadamiają sobie cele własnych działań, że nie mają pełnej wiedzy na temat okoliczności, w jakich mogą te cele skutecznie osiągnąć, że nie w pełni kontrolują narzędzia służące realizacji celów” (Surdej 2012, s. 10). Według Wilkina koncepcja *homo oeconomicus* stanowi jednak nadal użyteczną metodę wyjaśniania zachowań ludzkich. Założenia leżące u podstaw tej koncepcji są wystarczająco proste, aby stać się aksjomatami, z których wyprowadzane są matematyczne modele równowagi rynkowej. Nadają one żywołowemu światu społecznemu

cechy stabilności i przewidywalności. Ponadto założenia te mogą adekwatnie rekonstruować zachowania człowieka w węższych sytuacyjnych ekonomicznych kontekstach.

Homo oeconomicus jest bohaterem głównego nurtu analiz ekonomicznych. Celem działania *homo oeconomicus* jest interes własny, w którego imię potrafi on chłodno kalkulować i dbać o jego maksymalizację, np. karierę zawodową. W kalkulacji dominują kryteria logiczno-empiryczne, takie jak zysk czy strata. W realizacji celu wykorzystuje kapitały – zasoby będące rzadkimi dobrami. Potrzebna jest więc umiejętność odpowiedniego ich wykorzystania, czyli przedsiębiorczość, która jest kolejnym rzadkim kapitałem – zasobem. Człowiek ekonomiczny jest nastawiony na efektywność. Nie zwraca uwagi na ludzką stronę produkcji i wymiany, np. sprawiedliwość społeczną. „*Homo oeconomicus* skupia uwagę na sobie samym i na konsekwencjach swoich działań, a otoczenie jest dlań tylko barierą, którą musi pokonać, by chronić swoje interesy” (Morawski 2012, s. 26).

Bohaterem rozważań socjologicznych jest zupełnie inny *homo oeconomicus*. To najczęściej bohater zbiorowy (kolektywny), np. grupa społeczna. *Homo sociologicus* odwołuje się w swoich działaniach raczej do wartości niż do interesów. Aby zrealizować cele wspólnoty, *homo sociologicus* gotów jest zrzec się kontroli nad swoimi zasobami, inaczej niż *homo oeconomicus*, który maksymalizuje swoją użyteczność poprzez kontrolę rzadkich dóbr (Domański 1994; Chmielewski 1998, s. 74; Tocqueville 1999, s. 272; Douglas, Isherwood 1979, s. 5). W tabeli 1 przedstawiono sumaryczne zestawienie cech koncepcji człowieka ekonomicznego i socjologicznego.

W socjologii ekonomicznej obie te koncepcje są uważane za skrajne i szuka się syntezy. Wybory, jakich dokonuje jednostka, są bowiem wypadkową wielu czynników, które należałoby uszeregować. Morawski (2012) zaproponował następujący schemat analityczny zachowań człowieka społeczno-ekonomicznego:

1. Reguły – wzory instytucjonalne. Mają one charakter zewnętrzny wobec jednostki, a człowiek jest w nich zakorzeniony.
2. Wybory indywidualne. Są to decyzje podejmowane na podstawie posiadanych informacji, uwzględniające poziom aspiracji człowieka.

Tabela 1. Człowiek ekonomiczny i człowiek socjologiczny

Wymiary	Człowiek ekonomiczny	Człowiek socjologiczny
Podmiot	Jednostka	Grupa, wspólnota (jednostka jako członek grupy, wspólnoty)
Motywacja	Interes własny	Wartości (tradycja, wolność, równość, wiara)
Kryteria ocen	Racjonalność kalkulacyjna, utylitarne	Wielość racjonalności, nieracjonalności i irracjonalności, normatywne
Zasada działania	Wolny wybór, ograniczenia twarde (np. kadry, kapitał)	Ograniczenia w działaniu (miękkie), działają inni, działania mają rozmaite znaczenia, potęgą zwyczajów, nawyków
Przestrzeń działania	Rynek, sfera prywatna	Spółeczeństwo (rynek to instytucja społeczna), sfera publiczna
Zasada organizacji przestrzeni społecznej	Interakcje jednostek, według preferencji i racjonalności proceduralnej	Wpływ polityki (władzy), według kryteriów racjonalności substancjalnej (np. sprawiedliwości społecznej)
Cele analizy	Przewidywanie	Opis, wyjaśnianie, interpretacja
Metody	Formalne, matematyczne	Empiryczne, jakościowe
Metodologia	Redukcjonizm, indywidualizm	Holizm, organicyzm
Tradycja intelektualna	Smith, Marshall, Keynes, Samuelson	Marks, Durkheim, Weber, Parsons

Źródło: opracowanie na podstawie: Morawski 2012, s. 33.

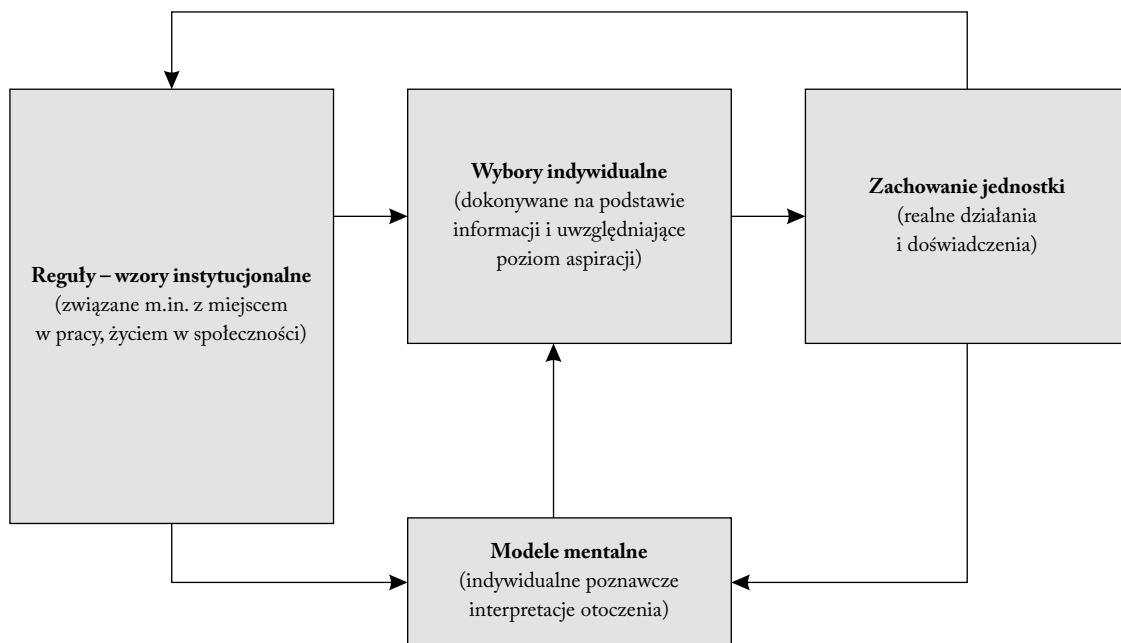
3. Modele mentalne. Jednostka na podstawie własnych doświadczeń i obserwacji zewnętrznych wzorów dokonuje interpretacji otoczenia.

4. Zachowania jednostki. Są to realne działania i doświadczenia człowieka w gospodarce.

Na rycinie 1 przedstawiono schemat zachowań człowieka społeczno-ekonomicznego, a także kierunki zależności między elementami tego schematu.

Wydaje się, że koncepcja człowieka socjologicznego i społeczno-gospodarczego jest bliższa modelowi zachowania sędziego. Z kolei Mueller przedstawia trzy modele człowieka: neoklasyczny, behawioralny i ewolucyjny. Model człowieka neoklasycznego stanowi podstawę ekonomii neoklasycznej. W tym modelu jednostka ma cele, które można wyrazić albo jako funkcję, albo aksjomatycznie wraz z hierarchią preferencji. Każda jednostka działa racjonalnie, maksymalizuje funkcje celu i spośród dostępnych rezultatów wybiera ten, który znajduje się najwyżej w jej hierarchii preferencji. Model człowieka behawioralnego powstał na gruncie ekonomii behawioralnej, która tym różni się od głównego nurtu ekonomii neo-

klasycznej, że w swoich założeniach dotyczących celów maksymalizowanych przez jednostki oraz składowych funkcji użyteczności jednostki opiera się na koncepcjach i wnioskach wywodzących się z psychologii i innych nauk społecznych. W jej ramach odrzuca się rygorystyczną formę założenia o racjonalności i przyjmuje, że zachowanie jednostek jest uzależnione od nagród i sankcji z przeszłości. Jednostki zachowują się tak, jak gdyby maksymalizowały określoną funkcję celu obejmującą ich własną użyteczność i sumę ważoną użyteczności wszystkich pozostałych. Ekonomia behawioralna opiera się na bardziej złożonym i dokładniejszym opisie preferencji indywidualnych. W ekonomii ewolucyjnej zakłada się, że zachowanie jednostek ma charakter adaptacyjny. Mając wybór między dwiema strategiami x i y , jednostki nauczą się wybierać strategię x , jeżeli w przeszłości była ona częściej nagradzana wyższymi wypłatami. Model aktora w ekonomii ewolucyjnej bazuje na obserwacji rzeczywistego zachowania osób, które postępują według zakładanych schematów działania.



Rycina 1. Człowiek zakorzeniony instytucjonalnie

Źródło: opracowanie na podstawie: Morawski 2012, s. 36.

Przedstawione w tym miejscu – z konieczności bardzo pobieżnie – modele człowieka ekonomicznego, behawioralnego i ewolucyjnego wskazują, że dotychczasowe badania motywacji sędziego, opierają się na uproszczonym modelu *homo oeconomicus*. W rozpoznaniu rzeczywistych zachowań sędziów pomocne mogą się okazać modele człowieka behawioralnego i ewolucyjnego.

2. Regulacje prawne dotyczące wynagradzania sędziów w Polsce

Rozważania na temat wpływu wynagrodzenia na efektywność sędziów należałoby rozpocząć od krótkiego przedstawienia konstrukcji kształtowania się tego wynagrodzenia w ciągu ostatnich lat, a kolejnym krokiem powinna być analiza odpowiedzi udzielonych przez ankietowanych. Wypada przy tym zauważyć, że zasady wynagradzania sędziów w ostatnim dziesięcioleciu można podzielić na dwa okresy. Wiąże się to z wprowadzeniem Ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie – Prawo o ustroju sądów powszechnych

oraz niektórych innych ustaw, ponieważ ten akt prawny przeddefiniował sposób obliczania wynagrodzenia sędziów. Ustawa ta, choć zaczęła obowiązywać od 22 kwietnia 2009 r., unormowała sposób naliczania wynagrodzenia sędziów od 1 stycznia 2009 r. Do tego momentu, czyli do 31 grudnia 2008 r., zgodnie z treścią art. 91 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych wynagrodzenie zasadnicze sędziego stanowiło wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość określała ustawa budżetowa. Wyróżniano trzy stawki awansowe: podstawową, pierwszą i drugą. Ich wysokość uzależniono od stażu sędziego na danym stanowisku. Nie analizując szczegółowo sposobu przejścia od tzw. starego systemu naliczania wynagrodzenia sędziego (tj. obowiązującego do 21 kwietnia 2009 r.) do systemu nowego (czyli obowiązującego od 22 kwietnia 2009 r., a właściwie z datą wsteczną od 1 stycznia 2009 r.), wspomniana ustawa z dnia 20 marca 2009 r. zmieniła na korzyść sędziów sposób naliczania ich wynagrodzenia. Zgodnie z treścią zmienionego art. 91 Ustawy o ustroju sądów powszechnych (art. 1 pkt od 2 do 8 Ustawy

z dnia 20 marca 2009 r.) wysokość wynagrodzenia sędziów zajmujących równorzędne stanowiska sędziowskie różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje. Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2004, nr 39, poz. 353 z późn. zm). Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość została ustalona z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego.

Ustawodawca ustalił pięć stawek wynagrodzenia zasadniczego dla sędziego sądu rejonowego (od pierwszej do piątej); pięć dla sędziego sądu okręgowego (od czwartej do ósmej) oraz cztery dla sędziego sądu apelacyjnego (od siódmej do dziesiątej). Przejście do kolejnych stawek awansowych następuje zasadniczo po przepracowaniu 5 lat na danym stanowisku, przy czym dla sędziego sądu rejonowego naliczanie rozpoczyna się od pierwszej stawki wynagrodzenia zasadniczego, dla sędziego sądu okręgowego od czwartej stawki wynagrodzenia zasadniczego, a dla sędziego sądu apelacyjnego od siódmej stawki wynagrodzenia zasadniczego. Należy przy tym zaznaczyć, że wzrost wynagrodzenia sędziego nie zależy od

Tabela 2. Liczba załatwionych spraw przez wybranych sędziów orzekających w Sądzie Okręgowym i w Sądach Rejonowych w latach 2007–2014

Sędzia i kategoria spraw		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SSO-A „C”	wpływ	118	136	131	131	119	205	135	111
	załatwienia	123	126	118	128	107	186	142	127
SSO-B „C”	wpływ	116	132	125	125	116	187	133	112
	załatwienia	104	116	125	117	122	152	150	131
SSO-C „Crodz”	wpływ	435,25	377,21	369,57	357,86	399,31	343,47	345,4	342,93
	załatwienia	338	372	376	357	327	347	245	364
SSO-D „Ca”	wpływ	114	111	122	105	113	112	84	123
	załatwienia	110	103	116	103	97	106	127	118
SSO-E „K”	wpływ	–	–	–	24	19	21	23	21
	załatwienia	–	–	–	14	18	16	19	22
SSO-F „K”	wpływ	38	30	28	14	20	23	23	20
	załatwienia	42	31	34	12	25	20	24	15
SSO-G „GC”	wpływ	44	–	102	83	63	122	68	–
	załatwienia	91	–	53	75	75	112	113	–
SSO-I „Ca”	wpływ	105	105	97	110	63	139	137	113
	załatwienia	104	97	102	98	106	119	124	120
SSR-J „C”	wpływ	200	274	196	13	159	262	373	372
	załatwienia	211	246	247	29	151	208	365	302
SSR-G „GC”	wpływ	254	340	392	208	289	320	279	171
	załatwienia	308	277	383	222	280	253	287	176
SSR-H „K”	wpływ	–	–	23	256	348	311	248	282
	załatwienia	–	–	8	170	352	331	265	271

Źródło: opracowanie własne.

jego efektywności, a stanowi rezultat rozwoju całej krajowej gospodarki (Citko 2015, s. 13).

Niewątpliwie po zmianie przepisów, czyli z dniem 1 stycznia 2009 r., nastąpił realny wzrost wynagrodzenia sędziów w Polsce. Celem niniejszego opracowania nie jest ani ocena przyjętych rozwiązań, ani ocena wysokości otrzymywanego przez sędziego wynagrodzenia. Jednak bez wątplenia jest to jedyna grupa zawodowa, do której odnosi się Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując, że wynagrodzenie sędziego powinno być godziwe. Czy obecnie wynagrodzenie sędziów spełnia ten wymóg, to pozostaje bez wpływu na zasadniczy wątek niniejszych rozważań.

Aby wstępnie zobrazować zależności między wysokością otrzymywanego przez sędziego wynagrodzenia a liczbą załatwionych spraw (tj. przed analizą odpowiedzi udzielonych przez ankietowanych sędziów), warto przyrzeć się dowolnie wybranym orzecznikom i temu, jak kształtowała się ich roczna „załatwialność” w podstawowych kategoriach spraw w latach 2007–2014. Dane przedstawiono przy wstępnym założeniu, że każdy z prezentowanych sędziów musiał orzekać w pełnym wymiarze czasu pracy na linii, nie piastował żadnej innej funkcji i w tym czasie nie awansował do sądu wyższej instancji.

Z danych przedstawionych w tabeli 2 wynika, że zmiana sposobu naliczania wynagrodzenia nie spowodowała zwiększenia załatwień spraw przydzielonych sędziom do referatów. Jedyną występującą korelacja, choć w sposób nieregularny, wiąże się ze zwiększonym wpływem spraw. Tam, gdzie ten wpływ znacząco wzrósł, sędziowie zwiększyli wysiłki, aby załatwienia spraw były na wyższym poziomie. Dostrzega się również, że ten zwiększony wysiłek rozciąga się na kolejny okres, co wynika z prostego mechanizmu. Jeżeli większy wpływ odnotowuje się w drugiej połowie roku (bądź też przez cały rok), to załatwienia spraw najczęściej następują w kolejnym okresie rozliczeniowym. Jeżeli jednak wpływ spada, to najczęściej spada także liczba spraw załatwionych przez sędziego. Takie wyraźne zależności dostrzega się w odniesieniu do: SSO-A w latach 2012–2013, SSO-B w latach 2012–2013, SSO-D w 2009 r., SSO-E w latach 2013–2014, SSO-F praktycznie w całym analizowanym okresie, SSO-G w latach 2011–2012, SSO-I w latach 2012–2014, SSR-J w 2008 r. i 2011 r., SSR-G

w latach 2009–2010 i SSR-H w latach 2010–2014. W niektórych przypadkach występuje także znaczna rozbieżność między wpływem spraw do referatu a liczbą załatwień. Odchylenia występują zarówno na korzyść wpływu, jak i na korzyść załatwień. Sytuacja ta może wynikać z nadmiernej absencji sędziego z różnych przyczyn lub z nagłego, nieoczekiwanego wzrostu wpływu, a gdy liczba załatwień rośnie, wówczas możemy mieć do czynienia ze zwiększonym wysiłkiem sędziego, który próbuje znormalizować swój referat w okresie stabilizacji (bądź zmniejszenia się) wpływu. Niemniej w agregowanych danych nie widać jakiegokolwiek korelacji między otrzymywanym przez sędziego wynagrodzeniem (jego wzrostem) a liczbą załatwianych przez niego spraw. Wstępnie można zatem stwierdzić, że sędziowie maksymalizują swoją użyteczność poprzez liczbę załatwionych spraw, a nie poprzez otrzymywane wynagrodzenie. Błędne wydaje się też założenie, że sędziowie o niskich dochodach orzekają w relatywnie większej liczbie spraw. Pozytywna korelacja występuje między rodzajem sądu, w którym sędzia orzeka, a liczbą załatwionych przez niego spraw. Jednakże wynika to nie z maksymalizowania użyteczności przez sędziego, ale z wpływu i rodzaju spraw rozpoznawanych przez sądy rejonowe i sądy okręgowe. Znacznie więcej spraw, lecz o stosunkowo mniejszym ciężarze gatunkowym, wpływa do sądów rejonowych, co pozwala na większą liczbę załatwień niż w sądach okręgowych. Nie wynika to zatem z chęci maksymalizowania swojej użyteczności czy oddziaływania na kreowanie preferencji (wartości) społecznych poprzez dużą liczbę wydanych orzeczeń.

3. Metodyka i analiza badań ilościowych

Ocenę postaw sędziów w zakresie ich stosunku do wpływu różnych czynników na ich produktywność oparto na wynikach przeprowadzonych wśród sędziów badań ilościowych i jakościowych (ankieta i wywiad pogłębiony). Przeprowadzenie tych badań było konieczne, aby uzyskać wiedzę na ten temat, ale także aby odpowiedzieć na pytanie, czy polski sędzia racjonalizuje swoją postawę w zakresie efektywności załatwiania spraw, czy czynnikiem motywującym do zwiększenia jego

zaangażowania jest wysokość otrzymywanego przez niego wynagrodzenia, czy też zależy to od innych determinant, a jeżeli tak, to od jakich. Chciano również uzyskać informację, czy występuje zależność między wzmożonym nadzorem administracyjnym (wewnętrznym i zewnętrznym) a wynikami pracy sędziego, i to zarówno w sądach rejonowych, jak i w sądach okręgowych. Przeprowadzone badanie ankietowe miało również zapewnić odpowiedź na pytanie związane z czynnikami wyboru samego zawodu, ponieważ to mogło determinować postawę sędziego w zakresie jego efektywności rozumianej jako liczba załatwianych przez niego spraw w okresie rozliczeniowym. Możliwość uzyskania od sędziów bezpośredniej informacji za pomocą badania ankietowego istotnie wzbogaca wiedzę w zakresie poznania analizowanych zagadnień i przyczynia się do lepszego ich rozumienia. Warto podkreślić, że w Polsce jak dotąd takich badań nie prowadzono.

Wydaje się, że uzyskana od sędziów informacja na temat czynników kształtujących ich efektywność może pomóc w kształtowaniu wiedzy o perspektywach i kierunkach zmian koniecznych do prawidłowego budowania sprawnego wymiaru sprawiedliwości. Może też być niezbędna w kształtowaniu właściwych postaw i zachowań sędziów oraz aparatu administrującego sądami w odniesieniu do rozpoznawania spraw w rozsądnym terminie, czego od sędziów oczekują współobywatele. Wiedza ta może również przyczynić się do sformułowania postulatów o konieczności przeprowadzenia zmian legislacyjnych w zakresie uproszczenia procedur, ponieważ obecnie nierzadko wydłużają one postępowanie sądowe.

W dyskusji na temat koniecznych kierunków zmian w obrębie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości często zarzuca się sędziom opieszałość w rozpoznawaniu spraw, unikanie podejmowania decyzji, brak koncentracji materiału dowodowego, niską efektywność lub niewrażliwość społeczną. Z taką oceną i formułowanymi zarzutami (poza pojedynczymi przypadkami) nie sposób się zgodzić. Wynikają one bowiem z głębokiej niewiedzy o realiach funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, obciążeniu sędziów sprawami (coraz bardziej skomplikowanymi) i częstej niewydolności organizacyjnej. Negatywny obraz – zresztą wbrew obiektywnym wynikom

podawanym przez Komisję Europejską – wynika z nieprzychylności mediów, które w dużej mierze kształtują światopogląd społeczny, ale także z pojedynczych głosów ludzi oceniających wymiar sprawiedliwości poprzez subiektywny pryzmat własnej sprawy. Jednym z istotnych zarzutów pod adresem sędziów jest właśnie ich niska efektywność. Na tej podstawie można było sformułować zasadnicze pytanie, czy jakiegokolwiek czynniki zewnętrzne (niezależne od sędziego) i wewnętrzne (leżące w sferze motywacyjnej samego zainteresowanego) mogą skłonić sędziego do zwiększenia jego efektywności, a jeżeli nie, to z jakich przyczyn. Odpowiedź pozytywna umożliwiłaby sformułowanie wniosków dotyczących poszukiwania właściwych rozwiązań, które usprawniłyby funkcjonowanie aparatu sprawiedliwości.

Przeprowadzone badania nie dostarczyły wiedzy o wszystkich elementach badanego zagadnienia. Okazało się to trudne, ponieważ w wielu ankietach brakowało odpowiedzi na niektóre zasadnicze pytania związane z motywami wyboru zawodu. To mogło spowodować pewne „zamazanie” ostatecznych wyników. Jednak tę niedokładność autor próbował ograniczyć, przeprowadzając z niektórymi sędziami wywiady pogłębione. W tych wywiadach starał się zadawać wnikliwie pytania, tak aby uzyskać wiedzę o rzeczywistych przyczynach określonego sposobu postępowania przez poszczególnych sędziów.

Wyjaśniając zakres pytań ujętych w ankiecie w dwóch częściach, należy zaznaczyć, że autor uznał ich zakres za wystarczający do uzyskania odpowiedzi na postawione na wstępie pytania. Pytania te były związane z monitorowaniem własnej efektywności sędziego, liczbą załatwianych przez niego spraw, czynników kształtujących jego efektywność, motywów odnoszących się do wyboru zawodu. Sformułowane pytania miały różny charakter metodologiczny. Część z nich oferowała odpowiedzi w systemie zerojedynkowym (tak, nie), część miała charakter wartościujący, a jedno pytanie było otwarte. Charakter wartościujący miała ta część pytań, która dotyczyła monitorowania i czynników wpływających na liczbę załatwianych spraw. Odpowiedzi na te pytania należało zaznaczyć na skali od 0 do 6, a poszczególne wartości oznaczały: 0 – w ogóle, 1 – prawie w ogóle, 2 – trochę, 3 – staram się

to brać pod uwagę, 4 – jest to dla mnie ważne, 5 – tak, 6 – zdecydowanie tak. Pytanie otwarte dotyczyło innych niż wymienione w ankiecie czynników, które mogą zwiększyć efektywność respondenta. Autor przyjął, że zarówno zakres pytań, jak i ich liczba (20) nie mogą być zbyt obszerne, aby nie zniechęć potencjalnych respondentów do wypełnienia ankiety. Założenie to okazało się słuszne, gdyż znaczna część sędziów pracujących w okręgach objętych badaniem odmówiła wypełnienia ankiety.

Do przeprowadzenia badania ankietowego i wywiadów ankietowych wybrano jeden z największych okręgów sądowych⁵. Podobne badania prowadzone są obecnie w kolejnych okręgach sądowych. Planowane są również badania w sądach zagranicznych (na Litwie i w Niemczech). Wybór okręgu sądowego, w którym przeprowadzono badania w pierwszej kolejności, nie ma większego znaczenia, ponieważ uwarunkowania funkcjonowania sądów są jednolite i podlegają tym samym regulacjom oraz zasadom. Ponadto sędziowie w Polsce kształceni są według tego samego modelu, niezależnie od miejsca orzekania i zamieszkania. Badaniem nie objęto sędziów sądów apelacyjnych z uwagi na pewną specyfikę ich pozycji. Po pierwsze, orzekają oni w sądach o najwyższym poziomie hierarchicznym w systemie sądownictwa powszechnego (czynnik awansu i wynagrodzenia będzie miał zatem umiarkowany wpływ na ich efektywność), po drugie zaś, rozpoznają sprawy, działając wyłącznie jako sąd odwoławczy, co zależy od liczby składanych środków zaskarżenia, a nie wyłącznie od aktywności sędziego. Wprawdzie dotarcie do całej populacji orzekających sędziów nie jest niemożliwe, ale z uwagi na jednorodność organizacyjną i podobne uwarunkowania orzecznicze nie było konieczne. W podjętym badaniu autor posłużył się narzędziami ankiety i wywiadu. W ankiecie przyjęto technikę zbierania informacji o samym ankietowanym, m.in. o jego płci, stażu pracy, posiadanych dzieciach i sędzie, w którym orzeka. Pytania te miały na celu uzyskanie dodatkowej wiedzy odnoszącej się do wpływu tych czynników na efektywność sędziego. Dalsze 16 pytań bezpośrednio wiązało się z pozyskaniem

wiedzy na temat czynników wpływających na efektywność sędziego i motywów dokonanego przez niego wyboru zawodu. W rezultacie proces gromadzenia informacji opierał się na następujących założeniach:

- podmiotem badania był pojedynczy respondent, który osobiście i dobrowolnie wypełniał ankietę bez udziału prowadzącego badania;
- pytania w ankiecie sformułowano tak, aby prawdziwość odpowiedzi na nie można było sprawdzić w kolejnej fazie badania poprzez pogłębione wywiady;
- rozpoznanie problemu wśród badanej populacji dokonano poprzez zbadanie reprezentatywnej próby sędziów.

Przygotowano taką liczbę ankiet, aby wszyscy sędziowie orzekający w wybranym okręgu mogli uczestniczyć w badaniu. Przyjęto przy tym założenia, że:

- wszyscy sędziowie w Polsce mają podobne wykształcenie i dostęp do procesu ustawicznego kształcenia;
- rozpoznawane przez nich sprawy mają podobny stopień trudności niezależnie od ośrodka, w ramach którego orzekają;
- wszyscy sędziowie mają podobny dostęp do literatury i orzecznictwa oraz wykorzystują w pracy systemy informatyczne;
- struktura organizacyjna wszystkich sądów jest oparta na tych samych założeniach;
- nie ma istotnych rozbieżności między sądami w zakresie nadzoru administracyjnego;
- ewidencja i monitorowanie spraw w każdym sądzie odbywa się na tych samych zasadach;
- wynagrodzenie otrzymywane przez sędziów jest różnicowane tylko przez staż pracy na zajmowanym stanowisku, rodzaj sądu, w którym orzekają, i zajmowane stanowisko, a sam schemat obliczania tego wynagrodzenia jest regulowany ustawowo;
- położenie sądu, w którym orzeka sędzia, nie ma wpływu na jego opinię na temat czynników motywujących go do efektywności m.in. dlatego, że umiejscowienie sądu nie determinuje miejsca zamieszkania sędziego (sędziowie orzekają także w sądach oddalonych o kilkadziesiąt kilometrów od swojego miejsca zamieszkania).

W badaniu zastosowano próbę kwotową, czyli zachowano strukturę najważniejszych cech, o któ-

⁵ Autor celowo nie ujawnia nazwy okręgu z uwagi na konieczność zachowania transparentności badań.

rych mowa wcześniej, właściwych całej populacji sędziów. Należy dodać, że ten rodzaj próby nie zapewnia w pełni jej reprezentatywności, lecz jest to cechą nie tylko próby kwotowej, ale także prób losowych, doborów systematycznych czy doborów nielosowych. Ankiety udostępniono wszystkim sędziom z okręgu (500). W rezultacie wszystkie zwrócone ankiety zostały wypełnione, choć niektóre z zagadnień (stanowiące składowe części postawionych pytań) respondenci pominęli w udzielanych odpowiedziach. Analizie poddano 167 ankiet, przy czym 46 pochodziło z sądu okręgowego, a 121 z sądów rejonowych. W obu przypadkach stanowi to ok. 34% wszystkich sędziów sądu okręgowego i sędziów sądów rejonowych orzekających w tym okręgu. Uwzględniając wielkość populacji sędziów (9600 obsadzonych stanowisk) oraz wielkość próby, wydaje się, że wyniki badania można uznać za miarodajne przy wysnuwaniu bardziej ogólnych konstatacji, choć w najbliższym czasie nastąpi poszerzenie badań o sędziów orzekających w kolejnych okręgach sądowych. Obecna grupa ankietowanych stanowi 1,67% wszystkich sędziów orzekających w Polsce (relacja do stanowisk obsadzonych). Badane cechy statystyczne są jakościowe. Informacje z próby zostały zilustrowane na wykresach kołowych i słupkowych.

Autor przeprowadził również 10 wywiadów pogłębionych z sędziami, którzy wzięli udział w ankiecie i zgodzili się na rozmowę. Wywiady przeprowadzono w dogodnych warunkach, umożliwiającym swobodę wypowiedzi. Wszyscy rozmówcy zastrzegli anonimowość.

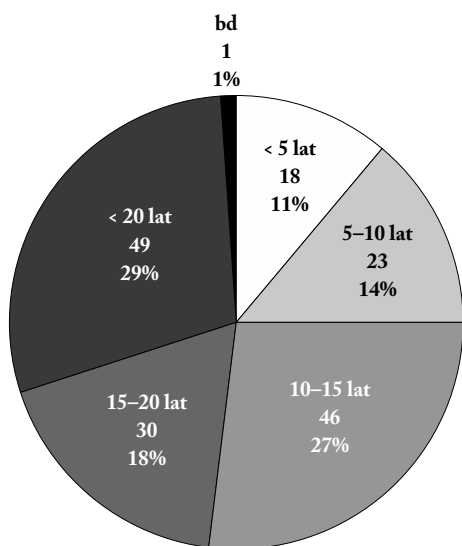
Oceniając zastosowane w badaniach narzędzia badawcze, czyli ankietę i wywiad, oraz uwzględniając trudną materię badań, należy stwierdzić, że odpowiedzi zawarte w ankietach były cenniejszym źródłem informacji i miały większą wartość poznawczą niż przeprowadzone wywiady. Wydaje się, że odpowiadając na pytania zawarte w ankiecie, respondenci mieli poczucie większej anonimowości i w związku z tym swobodniej udzielali na nie odpowiedzi. Przeprowadzone wywiady pozwoliły jednak na pewne usystematyzowanie odpowiedzi udzielanych w ankietach, rozszerzenie zakresu pytań oraz ich uszczegółowienie w odniesieniu do badanego zagadnienia, tj. wpływu różnych czynników na efektywność sędzięgo i motywów wyboru przez niego zawodu.

Wywiadów przeprowadzono mniej niż ankiet, ponieważ rozmówcy wyrażali mniejszą chęć udziału w tego typu badaniu. W 15 przypadkach wręcz odmówili udziału w wywiadzie. Problemem była nie tylko wola poświęcenia czasu na rozmowę, ale również niechęć do udzielenia w bezpośredniej konwersacji szczegółowych odpowiedzi na pytania w badanym obszarze tematycznym.

Ankieta była prosta w użyciu, zabierała mniej czasu i nie wymagała tylu zabiegów co wywiad. Ten ostatni pozwalał na uzyskanie odpowiedzi na pytania dotyczące rzeczywistych motywów wyboru zawodu oraz rzeczywistych czynników oddziaływujących na sędziów przy kontroli przez nich liczby załatwianych spraw. Większość pytań w podanym zakresie nie została ujęta w ankiecie w sposób szczegółowy, a na ich sformułowanie i doprecyzowanie w trakcie wywiadu były możliwe dzięki osobistemu kontaktowi i sprzyjającej atmosferze dialogu. Badań w formie wywiadu nie realizowano według wcześniej ułożonych pytań, czyli opracowanego schematu, ale jedynie stymulowano rozmówcę do wypowiedzania się na interesujące prowadzącego wywiad zagadnienia. Rozmowa miała wyjaśnić i potwierdzić częściowo kwestie, które wiązały się z odpowiedziami na zawarte w ankiecie pytania.

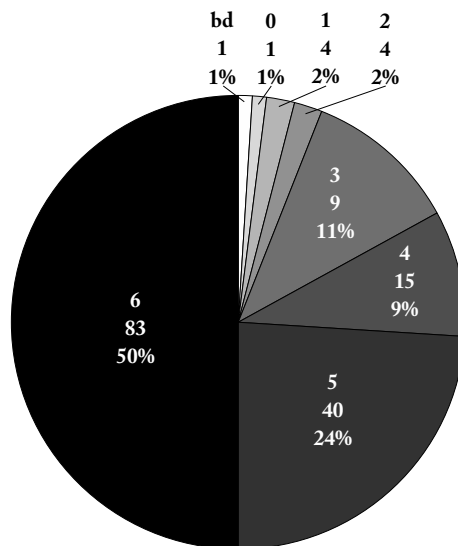
Zasadniczo ani w ankiecie, ani podczas prowadzonego wywiadu nie formułowano pytań trudnych czy kłopotliwych. W ankiecie respondenci traktowali jako kłopotliwe tylko pytania o motyw wyboru drogi zawodowej. Podczas rozmowy respondenci nie byli anonimowi dla badającego i z różnych powodów mogli sądzić, że istnieje ewentualne prawdopodobieństwo, iż rozpozna on dane przekazane przez nich w ankiecie. Ten fakt mógł wpłynąć na ich wypowiedzi w trakcie wywiadu i w niektórych przypadkach można było odnieść wrażenie, że respondenci zachowywali w tym zakresie pewną ostrożność.

Zasadą konstrukcji ankiety był podział zawartych w niej pytań na dwie części: metryczka badanego i pytania bezpośrednio odnoszące się do weryfikowanego obszaru tematycznego. Scharakteryzowane wcześniej zadania badawcze wraz z ich wynikami zilustrowano w postaci zestawu określonych informacji. Materiał badawczy poddano weryfikacji i ocenie przy wykorzystaniu metod analizy ilościowej i jakościowej. Odniesiono go także do rzeczywistych



Rycina 2. Podział ankietowanych sędziów według stażu pracy

Źródło: opracowanie własne.



Rycina 3. Monitoring liczby załatwianych przez sędziego spraw

Źródło: opracowanie własne.

wyników ilościowych uzyskiwanych przez 11 losowo wybranych sędziów w latach 2007–2014. Takie porównanie wyników ankietowych i wyników ilościowych pozwoliło na kolejny poziom weryfikacji udzielanych przez respondentów odpowiedzi i uwiarygodnienia ich poglądów w badanym obszarze tematycznym. Badania ankietowe i w formie wywiadów przeprowadzono między lutym a majem 2015 r.

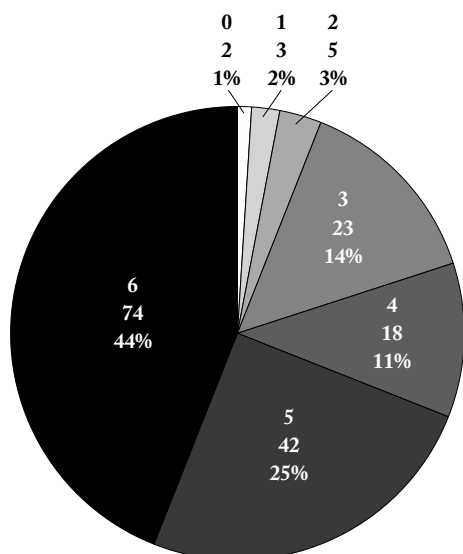
W grupie badanych było 116 kobiet, 45 mężczyzn, 6 osób nie określiło swojej płci. Zdecydowana większość ma dzieci (136 osób, 82%). Różny był też staż pracy ankietowanych, co pokazano na rycinie 2.

Największą grupę badanych stanowili sędziowie z ponad dwudziestoletnim stażem pracy, a najmniejszą ze stażem poniżej 5 lat pracy.

Analizę w zakresie wpływu różnych czynników na efektywność sędziów należałoby rozpocząć od podstawowego pytania, czy sędziowie monitorują liczbę załatwianych przez siebie spraw. Na tak postawione pytanie ankietowani udzielili następujących odpowiedzi (rycina 3).

Z danych przedstawionych na rycinie 3 wynika, że sędziowie zdecydowanie monitorują bądź monitorują liczbę załatwianych przez siebie spraw (łącznie 123 osoby, które zaznaczyły wartość

5 lub 6). Osób, które w ogóle tego nie robiły lub nie miało to dla nich większego znaczenia, było zaledwie 9. Takie wyniki należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Sędziowie są wewnętrznie zmotywowani do zwiększania swojej użyteczności, choć różne są tego przyczyny. Co ciekawe, nie występuje znacząca zależność pomiędzy monitorowaniem liczby załatwianych spraw a stażem pracy sędziego. W każdym przedziale stażowym wynik ten jest wysoki bądź bardzo wysoki, o niewielkiej tendencji wzrostowej wśród sędziów o dłuższym stażu pracy. W przedziale mniej niż 5 lat pracy wartość 5 i 6 zaznaczyło 67% ankietowanych, w przedziale od 5 do 10 lat pracy – 65%, w przedziale od 10 do 20 lat pracy – 80%, a w przedziale więcej niż 20 lat pracy aż 86%. Można zatem wnioskować, że sędziowie o dłuższym stażu pracy w większym stopniu monitorują liczbę załatwianych przez siebie spraw. Za tym działaniem mogą stać pozytywne, ale też negatywne motywy. Przykładowo sędzia monitoruje swoje załatwienia, aby nie odstawać od średniej załatwień w swoim wydziale, a jeśli odstaje, to zwiększa swoją efektywność. Monitorowanie może także być motywowane konkurencją między sędziami o liczbę załatwianych spraw. Sytuacja taka występuje najczęściej w przypadku osoby,



Rycina 4. Motywacja do zakańczania spraw

Źródło: opracowanie własne.

która ubiega się o awans pionowy, kiedy porównanie wyników statystycznych jest jednym z kryteriów oceny sędziego.

Jak już zaznaczono, monitorowanie spraw przez sędziów nie musi oznaczać chęci zwiększenia swojej użyteczności. Z tego względu ankietowanym zadano pytanie, czy zależy im na liczbie zakończonych w danym okresie rozliczeniowym spraw (takim okresem jest zasadniczo jeden miesiąc). Odpowiedzi na to pytanie przedstawiono na rycinie 4.

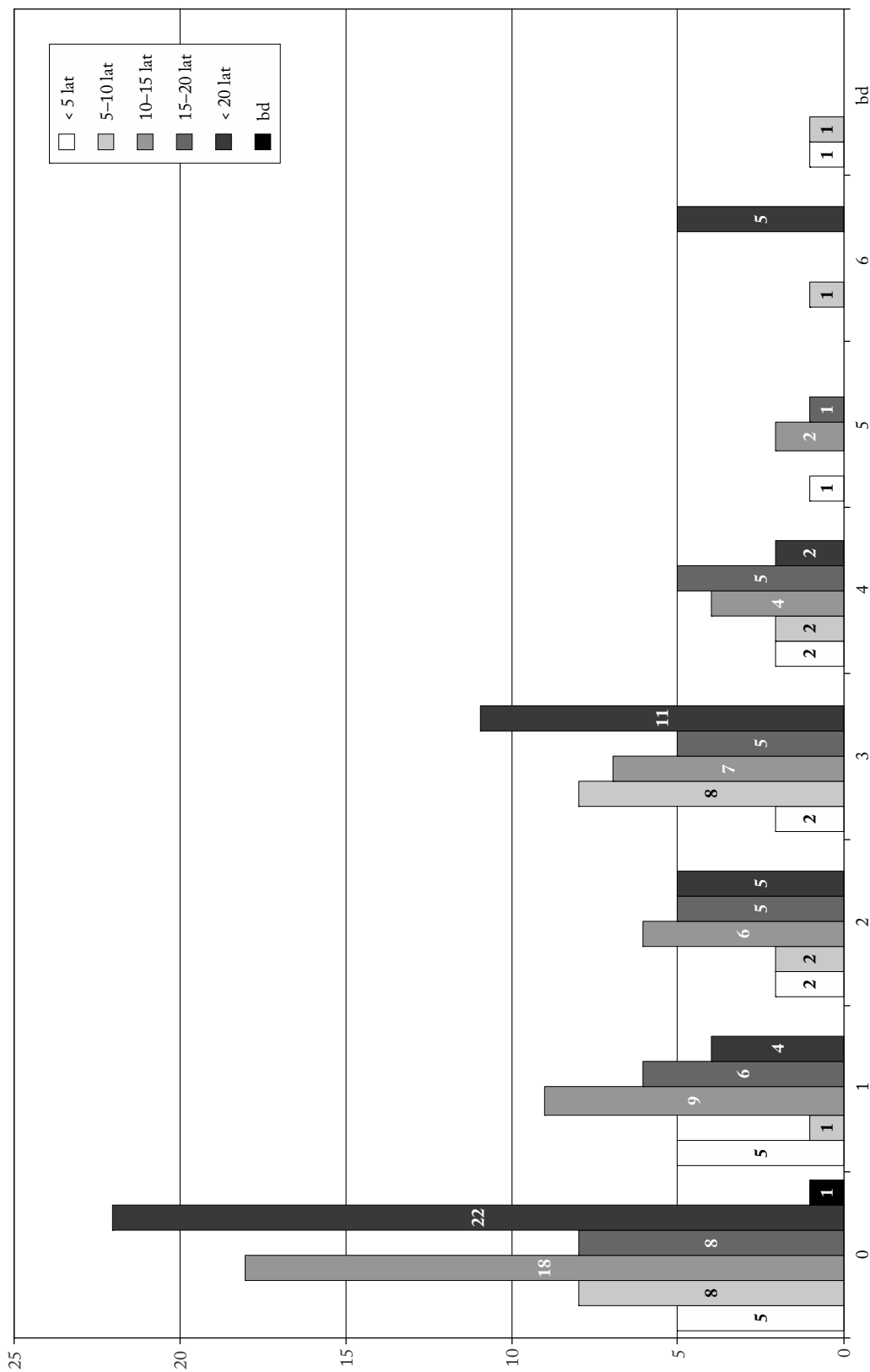
Z przedstawionych na rycinie 4 danych wynika, że zdecydowana większość ankietowanych (69%) zaznaczyła wartość 5 lub 6, co oznacza, że nie tylko monitorują liczbę załatwionych przez siebie spraw, ale również że zależy im albo zdecydowanie zależy im na jak największej liczbie załatwień. Podobnie jak w poprzednim przypadku występuje nieznaczna zależność pomiędzy stażem pracy sędziego a chęcią maksymalizacji swojej użyteczności. W przedziale stażu pracy do 5 lat wartość 5 lub 6 zaznaczyło 67% ankietowanych, pomiędzy 5 a 10 lat pracy – 65% osób, w przedziale od 10 do 20 lat pracy – 75%, a w przedziale powyżej 20 lat pracy – 82%. Co zaskakujące, chęć większej maksymalizacji wykazują raczej sędziowie z dłuższym stażem pracy, zwłaszcza powyżej 10 lat, a nie sędziowie młodszy, choć wydawałoby

się, że tendencja ta z różnych przyczyn powinna być odwrotna.

Wpływ organu nadzorczego (prezesa, przewodniczącego wydziału) na zachowanie sędziego związane z maksymalizacją jego wyników jest raczej umiarkowany. W tym zakresie pozytywna korelacja nie występuje. Spośród wszystkich badanych jedynie 15% ankietowanych zadeklarowało takie powiązanie, a 20% jedynie bierze je pod uwagę. Zdecydowana większość, bo aż 64%, zaznaczyła wartości od 0 (37% ankietowanych) do 2 (wartość 1 zaznaczyło 15% ankietowanych, a wartość 2 – 12% ankietowanych). Nakładając te wyniki na staż pracy sędziego, można zauważyć, że największe motywacyjne oddziaływanie organu nadzoru występuje w grupie osób legitymujących stażem pracy od 5 do 10 lat (48% ankietowanych tej grupy) i w grupie najbardziej doświadczonych sędziów, pracujących powyżej 15 do 20 lat i powyżej 20 lat (37% ankietowanych z tych grup). Dwie pozostałe grupy (poniżej 5 lat i w przedziale od 10 do 15 lat) charakteryzuje niewielki motywacyjny wpływ organu nadzorczego na wyniki ich pracy (odpowiednio 27% i 28% ankietowanych w tych grupach). Zbiorczo wyniki w omawianym zakresie ukazano na rycinie 5.

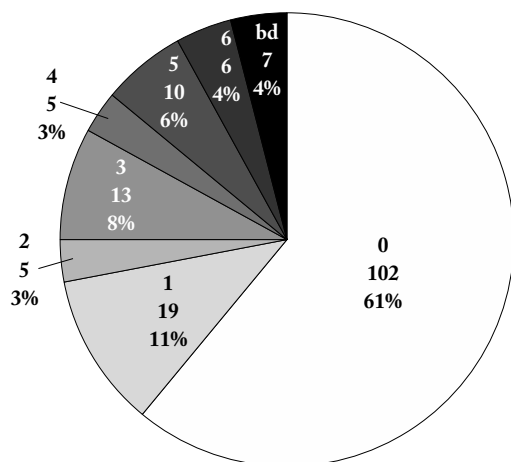
Kolejnym czynnikiem, który poddano pod rozważanie ankietowanych, a który może wpływać na zwiększenie przez nich liczby załatwionych spraw, była perspektywa podwyższenia im wynagrodzenia. Co ciekawe, zdecydowana większość zaznaczyła wartości: 0 (61%), 1 (19%) i 2 (3%), co oznacza, że ewentualny wzrost wynagrodzenia w ogóle nie ma znaczenie dla poprawy ich wyników lub owo znaczenie jest niewielkie. Tylko 21% ankietowanych osób płacę traktuje jako czynnik motywacyjny, choć z tego 8% tylko w nieznacznym stopniu (wartość 3). Wyniki przedstawiono na rycinie 6.

Zaprezentowane wyniki (czyli subiektywna ocena ankietowanych) są zbieżne z faktycznymi danymi obrazującymi liczbę załatwianych przez wybranych sędziów spraw (kryteria obiektywne), a przedstawionymi w tabeli 2. Tak więc zasadniczo sędziowie (i to na wszystkich poziomach orzekania) nie kierują się perspektywą większego wynagrodzenia przy liczbie załatwianych przez siebie spraw, ale też nie są skłonni poświęcać więcej czasu na ich rozstrzygnięcie. Wyniki dotyczące tej kwestii charakteryzują się podobnym



Rycina 5. Wpływ organów nadzoru na liczbę załatwianych przez sędziów spraw (w liczbach całkowitych)

Źródło: opracowanie własne.

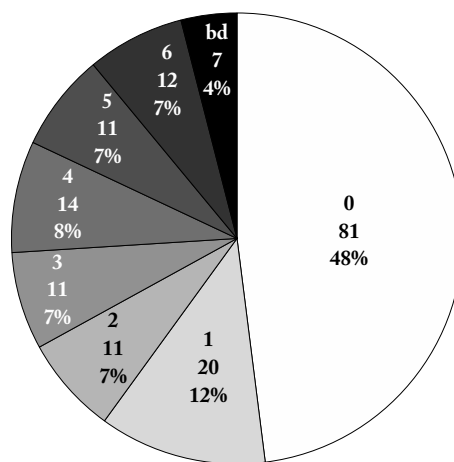


Rycina 6. Wpływ wynagrodzenia na zwiększenie liczby załatwionych spraw

Źródło: opracowanie własne.

rozłożeniem wartości jak odpowiedzi na pytanie o wpływ wynagrodzenia na zwiększenie liczby załatwień. Udzielone odpowiedzi dają możliwość podążania w kilku różnych kierunkach interpretacyjnych. Po pierwsze, wynagrodzenie jest istotnym czynnikiem motywacji sędziego, ale w związku z tym, że kształtuje się ono na odpowiednio stabilnym poziomie, umożliwia realizację zakładanych przez ankietowanego celów. Po drugie, sędziowie poświęcają nadwyżkę swojego czasu na pracę i nie są już w stanie bardziej maksymalizować swojej użyteczności. Po trzecie, jako osoby mające rodziny widzą konieczność odpowiedniego balansowania między czasem poświęcanym sprawom zawodowym i sprawom prywatnym. Po czwarte, ankietowani sędziowie mają poczucie prawidłowo wykonywanych przez siebie obowiązków, a rolą państwa jest takie zabezpieczenie środków rzeczowo-finansowych, aby zapewnić odpowiednią liczbę osób do rozstrzygnięcia wciąż rosnącej liczby spraw.

Konsekwencją wcześniej udzielonych odpowiedzi były odpowiedzi na kolejne pytanie dotyczące wynagrodzeń. Zapytano ankietowanych, czy przyspieszenie ich stawki awansowej (a w konsekwencji zwiększenie wynagrodzenia) spowodowałoby zwiększenie ich efektywności pod kątem liczby załatwianych spraw. Również w tym przypadku aż 79% ankietowanych zaznaczyło wartości najniższe: 0 – 48% osób, 1 – 20%



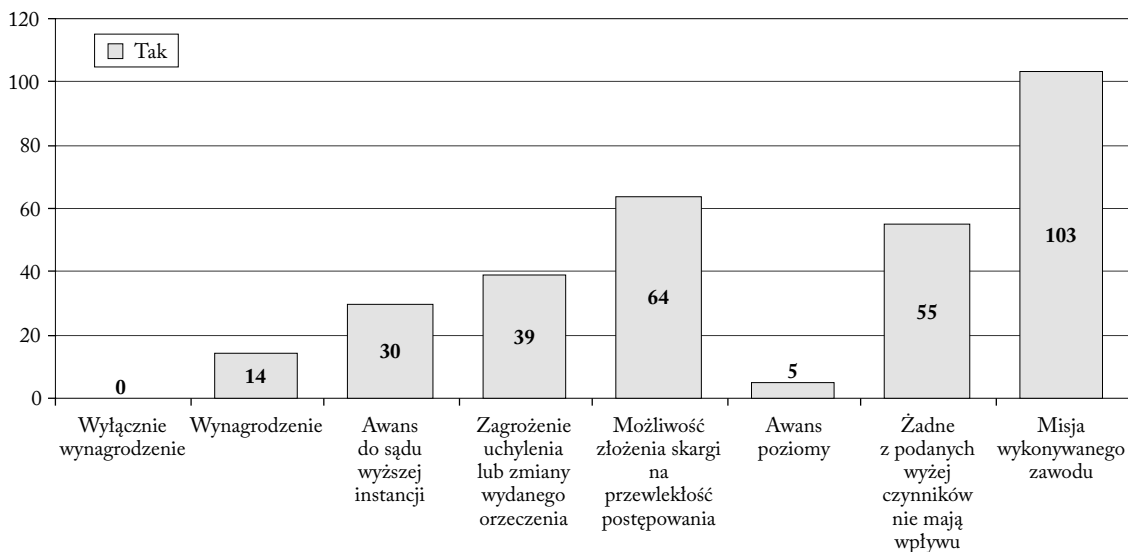
Rycina 7. Wpływ stawki awansowej na efektywność sędziego

Źródło: opracowanie własne.

osób i 2 – 7% osób. Właściwe dane przedstawiono na rycinie 7.

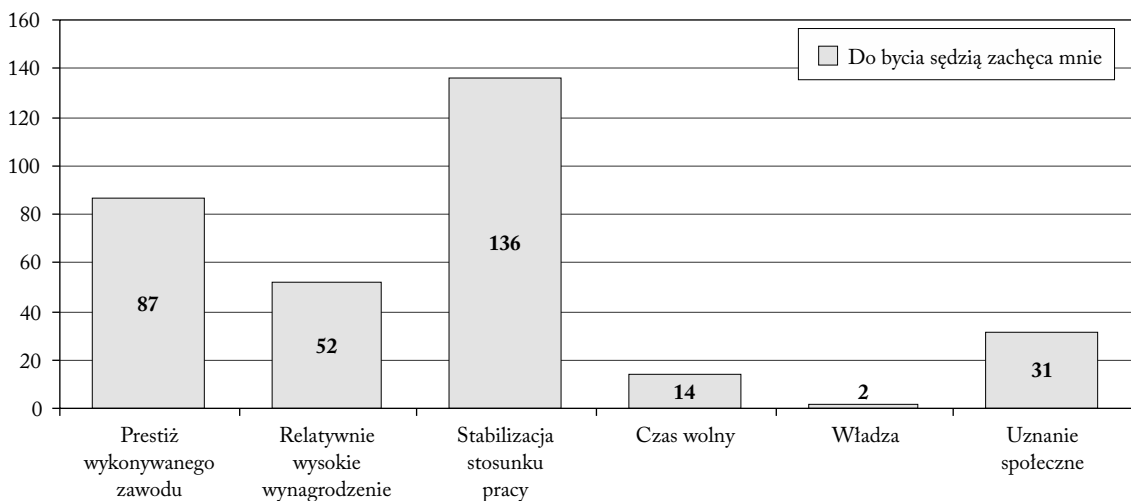
Jednak w żadnym przypadku wynagrodzenie nie ma wyłącznego wpływu na liczbę załatwianych przez ankietowanych spraw. Oznacza to, że przy określaniu swojej „produktywności” sędziowie kierują się wieloma różnymi czynnikami, a wysokość otrzymywanego wynagrodzenia (tam, gdzie ma to wpływ) jest tylko jednym z czynników branych pod uwagę.

W związku z tym ankietowanych zapytano także o wpływ innych czynników na zwiększenie ich efektywności w zakresie liczby załatwianych spraw. Spośród nich „awans do sądu wyższej instancji” zaznaczyło 18% badanych osób (57% nie udzieliło odpowiedzi), „zagrożenie zmiany lub uchylenia wydanego orzeczenia przez sąd wyższej instancji” – 23% (52% nie udzieliło odpowiedzi), „możliwość złożenia przez stronę postępowania skargi na przewlekłość postępowania” – 38% (45% nie udzieliło odpowiedzi), „możliwość zainicjowania postępowania dyscyplinarnego” – 26% (53% nie udzieliło żadnej odpowiedzi), „awans poziomy” – 3% (68% nie udzieliło żadnej odpowiedzi), „misja wykonywanego zawodu” – 62% (33% nie udzieliło żadnej odpowiedzi), „okresowa ocena sędziego” – 18% (2% nie udzieliło żadnej odpowiedzi), żaden z przedstawionych wyżej czynników – 33% (57% nie udzieliło żadnej odpowiedzi). Zbiorcze wyniki dotyczące innych



Rycina 8. Wpływ innych czynników na liczbę załatwianych przez sędziego spraw (w liczbach całkowitych)

Źródło: opracowanie własne.



Rycina 9. Czynniki wpływające na wybór zawodu sędziego (w liczbach całkowitych)

Źródło: opracowanie własne.

czynników wpływających na liczbę załatwianych przez sędziów spraw przedstawiono na rycinie 8.

Poza czynnikami przedstawionymi na rycinie 8 ankietowani wskazywali również inne, należące bardziej do sfery organizacyjnej sądu niż do ich sfery motywacyjnej. Największy wpływ na liczbę załatwianych spraw ma zagwarantowanie

odpowiedniej liczby asystentów sędziego (40,1% ankietowanych), prawidłowo funkcjonująca obsługa sekretariatów (13,2%), prawidłowo funkcjonująca poczta (3%) czy wreszcie praca ponad możliwości (21% ankietowanych).

Kolejne pytania dotyczyły dość kontrowersyjnych z punktu widzenia sędziego kwestii, co spo-

wodowało, że duża część ankietowanych w ogóle nie udzieliła na nie odpowiedzi. Wszystkie związane były z powodami, dla których respondenci zdecydowali się wykonywać zawód sędziego. Pierwsze z tych pytań dotyczyło prestiżu wykonywanego zawodu. Wpływ tego czynnika na wybór drogi zawodowej zadeklarowało 52% ankietowanych, przy czym 34% nie udzieliło żadnej odpowiedzi. Wysokość otrzymywanego wynagrodzenia stanowiła motywację dla 31% osób przy wyborze zawodu (50% osób uchyliło się od odpowiedzi na to pytanie). Czynnikiem najsilniej oddziaływującym na wybór zawodu była duża stabilizacja stosunku pracy. Aż 81% ankietowanych zadeklarowało, że to był główny motyw wyboru ścieżki zawodowej (tylko 15% ankietowanych uchyliło się od odpowiedzi na to pytanie). Czas wolny jest raczej demobilizatorem przy wyborze zawodu. Tylko 9% osób wskazało, że ten czynnik był rozważany przy wyborze zawodu (62% osób nie zaznaczyło żadnej odpowiedzi). „Poczucie władzy” i „uznanie społeczne” w ogóle nie są czynnikami motywacyjnymi, choć w tym przypadku sformułowanie jednoznacznego wniosku okazuje się mocno utrudnione z uwagi na duży odsetek braku odpowiedzi (odpowiednio 66% i 57%). W przypadku tego pierwszego („poczucie władzy”) tylko 1% ankietowanych udzieliło odpowiedzi pozytywnych, w przypadku drugiego – 19%. Wyniki zostały przedstawione na rycinie 9.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań dotyczących bodźców, które wpływają na wybór zawodu i efektywność sędziego mierzoną liczbą załatwionych spraw, wynika, że dokonując wyboru zawodu, polski sędzia kieruje się głównie wysoką stabilizacją stosunku pracy (81%) oraz prestiżem wykonywanego zawodu (52%). Wysokość wynagrodzenia również odgrywa pewną rolę (31%). Nie ma przy tym znaczenia wybór sądu. Z uwagi na jednolitą regulację w polskim systemie prawnym wybór miejsca orzekania nie jest powiązany z otrzymywanym przez sędziego wynagrodzeniem. Dopiero przejście do wyższych stawek awansowych (staż pracy i wyższy w strukturze merytorycznej sąd) różnicuje wysokość płacy poszczególnych osób.

Karierę zawodową sędziego zwykle rozpoczyna od pracy w sądzie rejonowym. Obecnie widać zdecydowaną tendencję do ubiegania się o wolne stanowiska sędziowskie z różnych miejsc zamieszkania. Stabilizacja stosunku pracy, prestiż wykonywanego zawodu oraz wysokość wynagrodzenia są ważnymi czynnikami, które decydują o wyborze drogi zawodowej. Jednakże osiągnięcie tego celu powoduje, że wynagrodzenie nie jest czynnikiem istotnym przy określeniu efektywności sędziego rozumianej jako liczba załatwionych spraw. W istocie monitoruje on tę załatwialność i zależy mu na wynikach ilościowych, ale czyni to z innych pobudek niż wynagrodzenie. Jak się wydaje, takimi podstawowymi pobudkami są: poczucie wypełnianej misji oraz należycie wypełnianego obowiązku. Misją przestrzeni wymiaru sprawiedliwości, zgodnie ze *Strategią modernizacji przestrzeni wymiaru sprawiedliwości na lata 2014–2020* (Ministerstwo Sprawiedliwości 2014), jest zapewnienie obywatelom prawa do sprawiedliwości poprzez wykonywanie zadań w sposób sprawny, kompetentny i efektywny. Podstawowe działania organizacji wymiaru sprawiedliwości sprowadzają się do wymierzania sprawiedliwości oraz wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej. Celem jej działania jest sprawiedliwe, jawne rozpatrzenie sprawy bez uzasadnionej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Wśród innych bodźców kierujących działaniem sędziów, tak przy wyborze zawodu, jak w pracy orzeczniczej są: prestiż wykonywanego zawodu i uznanie społeczne. Nie bez znaczenia pozostają także: reputacja, stabilność orzecznicza weryfikowana przez sąd wyżej instancji, wysokie uposażenie emerytalne.

Wnioski wyprowadzone z badań przeprowadzonych przez Kimenyi’ego, Shugharta oraz Tollisona, wskazujące na typową ekonomiczną motywację sędziego, jaką jest dążenie do maksymalizacji dochodu pieniężnego, nie znajdują potwierdzenia w badaniach przeprowadzonych na potrzeby artykułu. Nie jest tak, że im wyższa będzie płaca sędziego, tym więcej będzie on pracować, czyli załatwi większą liczbę spraw. Z analizy przeprowadzonej na podstawie danych ilustrujących podwyższenie wynagrodzenia wskutek zmian regulacji wynika, że nie wpłynęła ona na zwiększenie liczby załatwianych spraw.

Ponadto podobna konstatacja wynika z badań ilościowych. Wskazują one, że na efektywność polskiego sędziego wpływa misja wykonywanego zawodu. Na składniki pozapieniężne w funkcji użyteczności wskazywał Posner. Według niego sędzia – jak każdy *homo oeconomicus* – kieruje się własnym interesem, czyli maksymalizuje swoją funkcję użyteczności. Badania przeprowadzone wśród polskich sędziów nie potwierdzają jednak hipotezy Posnera, że poprzez orzekanie w sprawach sędziowie dążą do narzucania własnego systemu preferencji oraz wartości społeczeństwu i z tego czerpią użyteczność. Nie jest bowiem tak, że sędziowie, którzy zarabiają mniej, orzekają w większej liczbie spraw, zwiększając w ten sposób swoją użyteczność. Niemniej te wnioski wymagają dalszych badań. Autor zdaje sobie sprawę z ograniczonej próby badawczej, dlatego też prowadzi badania w kolejnych okręgach sądowych. Z uwagi na jednolite uwarunkowania funkcjonowania sądów oraz zestandaryzowany model kształcenia sędziów wstępne analizy z prowadzonych badań prowadzą do podobnych wyników. Autor planuje również przeprowadzenie badań porównawczych w sądach zagranicznych.

Wydaje się, że polski sędzia nie do końca kieruje się tylko i wyłącznie własnym interesem. Tym samym bliższa jest mu koncepcja człowieka socjologicznego czy zakorzonego instytucjonalnie. W swoich działaniach polski sędzia odwołuje się raczej do wartości niż do interesów. Ta hipoteza wymaga przeprowadzenia pogłębionych badań z wykorzystaniem modelu człowieka behawioralnego i ewolucyjnego.

Bibliografia

Buchanan J.M. (1997). *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, tłum. E. Balcerek. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Buchanan J.M., Musgrave R.A. (2005). *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, tłum. H. Jelonkiewicz, T. Opalińska. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Chmielewski P. (1998). „Homo sociologicus model a rzeczywistość”, *Studia Socjologiczne*, nr 3, s. 69–91.

Citko A. (2015). „Nie takie niskie zarobki sędziów w Polsce”, *Prawo europejskie w praktyce*, nr 1 (127), s. 11–17.

Coleman J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Coleman J.S. (1994). „A rational choice perspective on economic sociology”, w: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.

Cooter R., Ulen T. (2009). *Ekonomiczna analiza prawa*, tłum. J. Beldowski et al. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Domański H. (1994). *Spółczeństwa klasy średniej*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN

Douglas M., Isherwood B. (1979). *The World of Goods*. New York: Basic Books

Jasińska-Kania A. (2006). „Teoria racjonalnego wyboru”, w: A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (wybór i oprac.), *Współczesne teorie socjologiczne. Wybór i opracowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jonski K., Mankowski D. (2014). „Is sky the limit? Revisiting ‘exogenous productivity of judges’ argument”. *International Journal for Court Administration*, nr 2, s. 53–72.

Kimenyi S.M., Shughart W.F. II, Tollison R.D. (1985). „What do judges maximize”, *Economia Delle Scelte Pubbliche [Journal of Public Finance and Public Choice]*, nr 3, s. 181–188.

March J.G., Olsen J.P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, tłum. D. Sielski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Metelska-Szaniawska K. (2012). „Ekonomiczna teoria władzy”, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Miklaszewska J. (2001). *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii publicznego wyboru*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Ministerstwo Sprawiedliwości (2012). *Raport cząstkowy: Słabe i silne strony organizacji sądownictwa powszechnego w Polsce. Raport rozszerzony – tom I. Analiza struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego – etap II*. Warszawa: Ministerstwo Sprawiedliwości.

Ministerstwo Sprawiedliwości (2014). *Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości na lata 2014–2020*. Warszawa: Ministerstwo Sprawiedliwości. Strona internetowa: https://www.google.pl/url?sa=t&crct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjo3LjLvtbKAhWCJXIKHTJcBoCQFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fms.gov.pl%2Fpl%2Fdzialalnosc%2Fstrategia%2Fdownload%2C2680%2C0.html&usq=AFQjCNHn3gtRTXPgiNiLG6HZ_x4zB7t7Nw&sig2=ZgDeUCHbCxj0

RHzK4QjJIw&bvm=bv.113034660,d.bGQ[dostęp: 18.10.2015].

Morawski W. (2012). *Socjologia ekonomiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Mueller D.C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mueller D.C. (2012). „Modele człowieka: neoklasyczny, behawioralny i ewolucyjny”, w: A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Posner R.A. (1992). *Economic Analysis of Law*, wyd. 4. Boston: Little, Brown and Company.

Ratajczak M. (2005). „Instytucjonalizm – wzbożenie czy alternatywa ekonomii głównego nurtu?”, w: B. Polaszkiwicz, J. Boehelke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, tom 1. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Rowley C.K. (red.), (1993). *Public Choice Theory*. Aldershot: Edward Elgar Reference Collection.

Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (2014). *Ekonomia*, tłum. J. Środa, A. Bukowski. Poznań: Rebis.

Stiglitz J. E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Surdej A. (2012). „Wstęp. Potencjał i ograniczenia w stosowaniu analizy ekonomicznej w polityce publicznej”, w: A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Tocqueville A. (1999). *Listy*, tłum. B. Janicka. Kraków–Warszawa: Znak–Fundacja im. Stefana Batorego

Wilkin J. (2012). „Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki”, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Economic analysis of the motivation of a Polish judge and the factors influencing his or her decisions related to occupational choice and efficiency

The goal of this paper is the analysis of the factors influencing the efficiency of a judge measured against the number of cases heard and the relation between the efficiency of a judge and their remuneration. To do so, a study has been conducted among judges of district courts and a regional court in one of the largest regions in Poland. The analysis of this research shows that the level of remuneration and work stabilization are the most important when choosing the profession. Achieving this goal makes the remuneration unimportant when defining the efficiency of a judge understood as a number of cases heard. The judge monitors the number of cases heard and focuses on quantitative results due to other reasons than the remuneration. The fundamental reasons are: the sense of the mission completed and the duty done.

Keywords: judges, remuneration, efficiency.

Marek Oramus

Aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego w zrzeczeniach międzynarodowych

Głównym celem artykułu jest przedstawienie wyników ekspertyzy „Efektywność współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami z innych państw, podejmowanej w ramach zrzeczeń międzynarodowych”, przygotowanej we wrześniu 2015 r. przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Podczas tego badania przeprowadzono pogłębione wywiady indywidualne (IDI) z przedstawicielami ponad 50 jednostek samorządu terytorialnego, odpowiedzialnymi za współpracę międzynarodową. W efekcie dokonano charakterystyki działań podejmowanych przez polskie samorządy w obszarze współpracy w zrzeczeniach międzynarodowych. Badanie to pokazało, że choć zdaniem respondentów w ostatnich latach wzrosła aktywność polskich JST w tym zakresie, to wciąż istnieje wiele barier utrudniających czerpanie pełni korzyści z członkostwa w zrzeczeniach międzynarodowych. W związku z tym opracowano rekomendacje, które mają na celu zwiększenie efektywności tej współpracy w kontekście m.in. podnoszenia jakości realizacji zadań publicznych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, współpraca międzynarodowa, międzynarodowe zrzeczenia, raport.

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł został opracowany na podstawie ekspertyzy „Efektywność współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami z innych państw, podejmowanej w ramach zrzeczeń międzynarodowych”, przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych przez zespół ekspertów Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Zespół tworzyli: Jan Bereza, Magdalena Jelonek, Stanisław Mazur oraz Marek Oramus (Bereza et al. 2015). Badania jakościowe stanowiące fundament tej analizy zostały przeprowadzone na przełomie sierpnia i września 2015 r. na próbie 53 jednostek samorządu terytorialnego, których przedstawiciele odpowiedzialni za współpracę międzynarodową brali udział w pogłębionych wywiadach indywidualnych (IDI). Rozmowy te zostały przeprowa-

dziane na podstawie rozbudowanego scenariusza opracowanego wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

W pierwszej części artykułu zostaną przedstawione podstawy teoretyczne współpracy jednostek samorządu terytorialnego z partnerami z innych państw, podejmowanej w zrzeczeniach międzynarodowych. Za punkt wyjścia posłużył model współzarządzania publicznego oraz nawiązujące do niego współzarządzanie sieciowe oraz wielopoziomowe. Następnie zostanie przedstawiona koncepcja określająca sposób przeprowadzenia badań. W tym miejscu zostaną również omówione przesłanki i trudności związane z doбором próby.

W dalszej części artykułu skupiono się na przedstawieniu najistotniejszych informacji uzyskanych w trakcie przeprowadzonych wywiadów. W przypadku ogólnej charakterystyki współpracy polskich JST w zrzeczeniach międzynarodowych skoncentrowano się na aspektach związanych z typami zrzeczeń, do których należą polskie samorządy, inicjatorami i osobami odpowiedzialnymi za współpracę oraz preferowanymi obszarami aktywności. Osobną część poświęcono postrzeganiu polskich JST przez zagranicznych

Marek Oramus
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
marek.oramus@uek.krakow.pl

partnerów, gdyż wypowiedzi urzędników świadczą o dużej zmianie jakościowej w tym obszarze w porównaniu z okresem przed akcesją Polski do Unii Europejskiej. Duży nacisk położono na omówienie najważniejszych korzyści i kosztów wynikających z działalności w zreszeniach międzynarodowych, a także na potrzebę zmian, które najczęściej wskazywali respondenci.

W ostatniej części przedstawiono wypracowane rekomendacje, których wdrożenie – zdaniem autorów ekspertyzy – doprowadzi do zwiększenia efektywności współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego podejmowanej w zreszeniach międzynarodowych. To zaś powinno przyczynić się do podnoszenia jakości realizacji zadań publicznych.

1. Podstawy teoretyczne współpracy JST z partnerami z innych państw w zreszeniach międzynarodowych

Z punktu widzenia współpracy jednostek samorządu terytorialnego w zreszeniach międzynarodowych zasadne wydaje się odniesienie tego zjawiska do modelu współzarządzania publicznego, a w szczególności tych jego elementów, które czerpią z teorii sieciowych oraz współzarządzania wielopoziomowego. Współzarządzanie publiczne oraz powiązane z nim nurty oferują użyteczny sposób wyjaśnienia tego zjawiska poprzez odwoływanie się do kompleksowości struktur, kompetencji i motywacji podmiotów sfery publicznej, konstytuujących struktury dla współpracy międzynarodowej, oraz do specyficznych, niehierarchicznych relacji, które między nimi występują.

Model współzarządzania publicznego jest w tym przypadku szczególnie istotny ze względu na podejście interaktywne, a nie imperatywne (Oramus 2015, s. 85). Nie narzuca on jednoznacznie, jak powinny kształtować się owe relacje między poszczególnymi aktorami, w tym władzą publiczną. Ta ostatnia powinna jednak dopuszczać samoorganizację i autonomię innych podmiotów, z którymi chce wchodzić w relacje współzarządzania czy współrządzenia (Mazur 2015).

Przeprowadzone badanie będące podstawą tej ekspertyzy pokazało, że niebagatelne znaczenie dla zaangażowania JST w zreszeniach międzynarodowych ma rozbudowana sieć kon-

taktów. Można tu więc dostrzec znaczenie teorii współzarządzania sieciowego, gdyż współpraca zagraniczna samorządów terytorialnych stanowi w istocie obszar aktywności podmiotów, które – nie pozostając w hierarchicznej zależności od rządu centralnego – zawiązują na wespół autonomiczne samozarządzające się sieci (Torfing 2010, s. 98).

Ostatnim z modeli, który warto odnieść do współpracy JST w zreszeniach międzynarodowych, jest współzarządzanie wielopoziomowe. Można je postrzegać jako anarchistyczną, płynną strukturę, cechującą się wielokrotnym członkostwem na różnych poziomach. Stanowi ono próbę zdefiniowania teoretycznej przestrzeni nowych wzorców relacji między różnymi poziomami władzy publicznej, postrzeganej dotychczas jako hierarchiczna. Nowe wzorce pozostawały w konflikcie z zastanymi strukturami i funkcjami lub je omijały, jednak nie zastępowały ich w sposób całościowy (Chrabąszcz 2015, s. 273). Międzynarodowe zreszenia samorządów stanowią właśnie taką odrębną strukturę, w ramach której zawiązują się relacje między podmiotami reprezentującymi różne szczeble władzy, sektor prywatny czy organizacje pozarządowe.

2. Opis koncepcji badania efektywności współpracy polskich JST w zreszeniach międzynarodowych

Przy doborze próby do analizy efektywności współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego w ramach członkostwa w zreszeniach międzynarodowych kierowano się zasadniczo dwoma źródłami informacji: obwieszczeniami ministra właściwego ds. administracji, publikowanymi od 15 lat w „Monitorze Polskim”, oraz zestawieniem udostępnionym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Analiza tych źródeł wykazała, że w obu przypadkach mamy do czynienia z rozbieżnościami w porównaniu ze stanem faktycznym. Bywało, że samorządy nie zgłaszały ani przystąpienia do zreszeń międzynarodowych, ani wystąpienia z nich. Obwieszczenia są zaś publikowane nieregularnie i nie przedstawiają kompletnej bazy, lecz informują o zmianach, które zaszły od momentu poprzedniego obwieszczenia.

Na potrzeby pogłębionych wywiadów stanowiących podstawę badania wytypowano ponad

Tabela 1. Przykładowe zrzeszenia, z którymi współpracują JST w poszczególnych regionach

Region	Gmina	Powiat	Województwo
CENTRALNY (łódzkie, mazowieckie)	Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju, Eurocities, European Textile Collectivities Association (ACTE), Healthy Cities, Edge Cities Network (ECN)	Europejski Szlak Gotyku Ceglanego	Konferencja Regionów Posiadających Porty Lotnicze (ARC), Sieci Regionów Europejskich Wykorzystujących Technologie Kosmiczne – NEREUS, Stowarzyszenie METREX
POŁUDNIOWY (małopolskie, śląskie)	Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju, Europejska Koalicja Miast Przeciwno Rasizmowi, Międzynarodowe Stowarzyszenia Burmistrzów dla Pokoju, Sojusz Klimatyczny Miast Europejskich na Rzecz Zagrożonych Plemion Lasów Deszczowych, Cittaslow	Porozumienie Miast Sanktuarium Europy Shrines of Europe, Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy, Stowarzyszenie Miast Historycznych GRAZ, IAEC – Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast Edukacyjnych	Europejskie Regiony i Władze Lokalne Współpracujące w celu Polepszenia Stanu Zdrowia Obywateli Poprzez Współpracę – ENRICH, Stowarzyszenie Produktów Regionalnych Regionów Europejskich – AREPO, Fundacja Regionów na Rzecz Badań i Edukacji – FRERE
WSCHODNI (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie)	Cittaslow, Stowarzyszenie Gmin Wiejskich Unii Europejskiej, Rada Gmin i Regionów Europy	Związek Miast Światowego Dziedzictwa UNESCO, Eurocities, „FONDEL” – Europejska Fundacja Jezior i Lasów	Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich, Platforma S3
PÓŁNOCNO-ZACHODNI (lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie)	Stowarzyszenie Turystyczne Frankfurt nad Odrą, Stowarzyszenie Miast Bliźniaczych	Eurocities, ECM – European Cities Marketing, Klub Strasburski, Mayors for Peace	Europejska Platforma Regionów, Podmiejskich – PURPLE, Europejska Sieć Regionalnego Dziedzictwa Kulinarnego
POŁUDNIOWO – ZACHODNI (dolnośląskie, opolskie)	Związek Miast „Mały Trójkąt” Bogatynia – Zittau – Hradek nad Nysą, Stowarzyszenie Sojusz Klimatyczny	France-Pologne Pour L'Europe (współpraca zakończona)	AER – Zgromadzenie Regionów Europy, ALDA (Stowarzyszenie Agencji Demokracji Lokalnej), Europejskie Stowarzyszenie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Odnowcy Wsi ARGE
PÓŁNOCNY (kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie)	Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju, Międzynarodowy Związek Miast Nowej Hanty, Europejski Szlak Gotyku Ceglanego, Organizacja Miast Światowego Dziedzictwa OWHC, Związek Miast Bałtyckich, Cittaslow	EUROCITIES, Stowarzyszenie Agencji Demokracji Lokalnej, (ALDA) Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy, Pomorskie w Unii Pomorskie w Chinach, Sieć Kultury Europejskiej	Sieć ERRIN – Europejska Sieć do Spraw Badań i Innowacji, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Bałtyk, Baltic See States Subregional Cooperation, Konferencja Morskich Regionów, Peryferyjnych, Konferencja Regionów Europy ds. Środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bereza et al. 2015, s. 19–20.

60 JST, które – według obwieszczeń lub zestawienia MSZ – miały należeć do zrzeszeń międzynarodowych. W kilku przypadkach ankieterzy spotkali się jednak z kategorię odmową udzielenia informacji w tym zakresie, co prawdopodobnie wynikało z obawy o posądzenie o brak aktywności. Zdarzały się również sytuacje, gdy przedstawiciele JST nie potrafili wyjaśnić, jak trafili do zestawienia, gdyż nigdy nie należeli do żadnego zrzeszenia międzynarodowego. Czasami było to spowodowane faktem, że JST były członkami polskiego stowarzyszenia, które dołączyło do międzynarodowego zrzeszenia. Ostatecznie wywiady zostały przeprowadzone w 53 JST.

Przy doborze próby za nadrzędny cel uznano pozyskanie jak największego zróżnicowania badanych JST, zarówno pod względem szczebla samorządu (województwa, powiaty, gminy) oraz geograficznym (jak najbardziej zbliżona liczba badanych JST w poszczególnych województwach), jak i różnorodności zrzeszeń międzynarodowych, do których należą (co najmniej 20 różnych zrzeszeń). Respondentami byli najczęściej przedstawiciele kierownictwa komórek/departamentów odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową lub promocję. W przypadku małych jednostek, często w związku z brakiem wyznaczenia po stronie samorządu konkretnej osoby odpowiedzialnej za współpracę z danym zrzeszeniem, byli to burmistrzowie lub sekretarze.

Na szczeblu regionalnym poddano analizie 15 urzędów marszałkowskich (jeden odmówił udziału w badaniu). W praktyce bardzo niewiele powiatów ziemskich należy do zrzeszeń międzynarodowych, dlatego stanowią one tylko niewielką część próby. Często ich aktywność na tym polu ogranicza się do współpracy w obrębie Euroregionów, która nie wchodziła w zakres przedmiotowy realizowanego projektu badawczego ze względu na swoją specyfikę. Wywiady pozwoliły dostrzec pozytywną korelację między wielkością danej JST a zaangażowaniem w zrzeszeniach międzynarodowych.

3. Ogólna charakterystyka współpracy polskich JST w zrzeszeniach międzynarodowych

Współpraca z międzynarodowymi zrzeszeniami jest najintensywniejsza w przypadku samorządów województwa – większość z nich należy do kilku takich podmiotów, ale nie jest to regułą, gdyż zdarzają się pojedyncze, które nie przynależą do żadnego. Można jednak zauważyć, że zdecydowanie częściej współpraca ta jest nawiązywana przez duże miasta niż przez niewielkie gminy.

Na przystąpienie przez JST do współpracy z międzynarodowymi zrzeszeniami pozytywnie wpływa specyfika danej jednostki. Dotyczy to szczególnie miast, a za przykład może posłużyć Oświęcim, który aktywnie uczestniczy w Stowarzyszeniu Miast Orędowników Pokoju.

Kolejnym z czynników, który w istotnym stopniu wpływa na zainteresowanie zrzeszeniami międzynarodowymi, jest położenie geograficzne, np. miasta położone na wybrzeżu chętnie przylągają się do Związku Miast Bałtyckich.

Niestety, przeprowadzone wywiady pokazały, że respondentom brakuje wiedzy o przynależności innych polskich jednostek do danego zrzeszenia międzynarodowego. Wynika to po części z trudności z dostępem do aktualnych danych na temat uczestnictwa JST w tych podmiotach, ale również wiąże się z bierną postawą niektórych samorządów. Czasem „współpraca” ogranicza się do opłacania składki członkowskiej.

Polskie samorządy podejmują współpracę w bardzo różnorodnych zrzeszeniach międzynarodowych i trudno jest znaleźć uniwersalny klucz, pozwalający na ich jednoznaczne przyporządkowanie. Podmioty te można wyróżnić m.in. ze względu na zasięg i położenie geograficzne należących do nich członków. Również w tym wypadku można wytypować reprezentantów polskich samorządów w każdym z tych typów:

1. Stowarzyszenia „lokalne” (np. Związek Miast „Mały Trójkąt” Bogatynia – Zittau – Hradek nad Nysą, Związek Miast Bałtyckich).
2. Stowarzyszenia bilateralne, angażujące do współpracy dwa kraje (np. France-Pologne Pour L'Europe).
3. Stowarzyszenia typowo europejskie (np. Porozumienia Miast Sanktuariów Europy Shrines of Europe, Eurocities).

4. Stowarzyszenia okołoeuropejskie, obejmujące również kraje ościennie lub aspirujące do bycia członkiem Unii Europejskiej (np. Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy).
5. Stowarzyszenia ogólnoswiatowe, zazwyczaj dość wąsko sprofilowane (np. Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju).

Mamy też do czynienia z dużym zróżnicowaniem sposobów przystąpienia JST do zrzeszeń międzynarodowych. Niektóre z nich przejawiają dużą aktywność i na własną rękę poszukują interesujących ich podmiotów, ale częściej katalizatorem takiej współpracy są nieformalne relacje z partnerami krajowymi lub zagranicznymi. Z czasem przyczyniają się one do zawiązania relacji ze zrzeszeniem, do którego należy dany kontakt. To dowód na duże znaczenie współzarządzania sieciowego w budowaniu tych więzi, gdyż im częstsze i bardziej intensywne są kontakty oraz sieci powiązań pomiędzy JST a innymi podmiotami, tym większe prawdopodobieństwo, że dana jednostka przyłączy się do zrzeszenia międzynarodowego.

Z punktu widzenia analizy zaangażowania polskich JST w tych międzynarodowych podmiotach istotnym problemem jest fakt, że stosunkowo często przedstawiciele samorządów mieli wątpliwości w kwestii zgłaszania współpracy do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a zdarzały się przypadki, że wprost mówili o pominięciu tego obowiązku. W tym wypadku chodzi o wywiązanie się z procedury opisanej w Ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. 2000, nr 91, poz. 1009). W świetle jej zapisów uchwała przyjęta przez daną JST powinna zostać przekazana ministrowi właściwemu ds. zagranicznych za pośrednictwem wojewody, który dołącza swoją opinię. Na tej podstawie minister w formie decyzji administracyjnej zgadza się na przystąpienie danej JST do zrzeszenia międzynarodowego lub wyraża odmowę. Zwykle zasady te były przestrzegane w urzędach marszałkowskich, a zdarzały się uchybienia w mniejszych JST. Warto w tym miejscu wspomnieć, że z punktu widzenia prawa bardzo istotny wpływ na współpracę międzynarodową JST mają również m.in. Europejska Karta

Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., która w art. 10 wskazuje na prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się, lub art. 172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., traktujący o prawie JST do zrzeszania się i przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Od wielkości JST zależy sposób zorganizowania współpracy z zrzeszeniami międzynarodowymi. W małych samorządach przeważnie zajmują się nią urzędnicy, dla których nie jest to jedyne i podstawowe zajęcie wynikające z przydzielonego im zakresu obowiązków, co często wiąże się z brakiem odpowiednio wykwalifikowanej kadry. W niektórych przypadkach współpraca ta jest osobiście nadzorowana przez burmistrza lub wójta. W dużych JST za współpracę ze zrzeszeniami międzynarodowymi z reguły odpowiadają działy, referaty, wydziały lub departamenty dedykowane współpracy międzynarodowej, nierzadko blisko powiązane z promocją miasta i regionu. W dużych JST ta współpraca jest niekiedy scentralizowana. Zdarza się jednak również, że współpraca jest rozproszona i za różne jej aspekty odpowiadają poszczególne komórki merytoryczne. Często dzieje się tak w urzędach marszałkowskich, w których odpowiedzialność jest rozdzielana pomiędzy różne wydziały. Często wiąże się to z utrudnionym obiegiem informacji i czasami poszczególne wydziały nie mają wiedzy o współpracy podejmowanej przez inne. Stosunkowo rzadko wyznaczane jest stanowisko, które byłoby ściśle odpowiedzialne za koordynację współpracy ze zrzeszeniami międzynarodowymi.

Najczęściej podmioty, z którymi współpracują polskie JST, mają formę klasycznych stowarzyszeń skupiających jedynie samorządy. Zdarzają się jednak szersze zrzeszenia międzynarodowe, które łączą JST, polityków, organizacje pozarządowe oraz prywatnych przedsiębiorców (przykładem takiego stowarzyszenia jest Zgromadzenie Regionów Europy). Niemniej ostatnio w przypadku niektórych zrzeszeń można dostrzec tendencję do uelastyczniania współpracy w kierunku bardziej swobodnego partnerstwa.

Aktywność w stowarzyszeniach z reguły ogranicza się do organizowania raz do roku walnych zgromadzeń z udziałem przedstawicieli

członkowskich JST. Zdarzają się także wspólnie realizowane inicjatywy, takie jak np. Dni Pokoju organizowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju. Wydaje się jednak, że większe znaczenie mają bilateralne stosunki z poszczególnymi członkami tych organizacji, w ramach których organizowane są wizyty studyjne, wymiany młodzieżowe, wydarzenia kulturalne czy sportowe.

Aktywne uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w zrzeszeniach międzynarodowych może w istotnym stopniu przyczynić się do poprawy jakości realizowanych zadań publicznych w wielu obszarach. Zazwyczaj podmioty współpracują na licznych płaszczyznach, choć zdarzają się zrzeszenia, które wąsko profilują swoje działania. Próba podzielenia ich tematycznie prowadzi do wyróżnienia kilku podtypów, takich jak:

- promocja (miasta, regionu, produktów, zabytków);
- lobbing rozwiązań, wykorzystanie środków europejskich;
- edukacja, kultura, sport i turystyka;
- ochrona środowiska, rolnictwo, energetyka z naciskiem na odnawialne źródła energii (OZE);
- poprawa jakości życia w mieście (różne obszary, np. zdrowie, opieka społeczna), sprawne funkcjonowanie miasta, *smart cities*;
- integracja społeczna i kulturowa, dialog społeczny;
- ochrona zabytków, pamięć narodu;
- polityka regionalna, polityka innowacyjna;
- cel zewnętrzny – np. pokój na świecie, mobilizowanie innych JST do współpracy, wsparcie krajów w integracji z UE;
- wsparcie przedsiębiorstw, integracja gospodarcza.

Zestawienie to dobrze pokazuje, przy jak wielu różnorodnych zadaniach publicznych może się okazać pomocna współpraca w zrzeszeniach międzynarodowych. Dodatkowo, przekłada się ona bezpośrednio na zadanie własne gminy w postaci „współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”¹.

4. Rola polskich JST w zrzeszeniach międzynarodowych

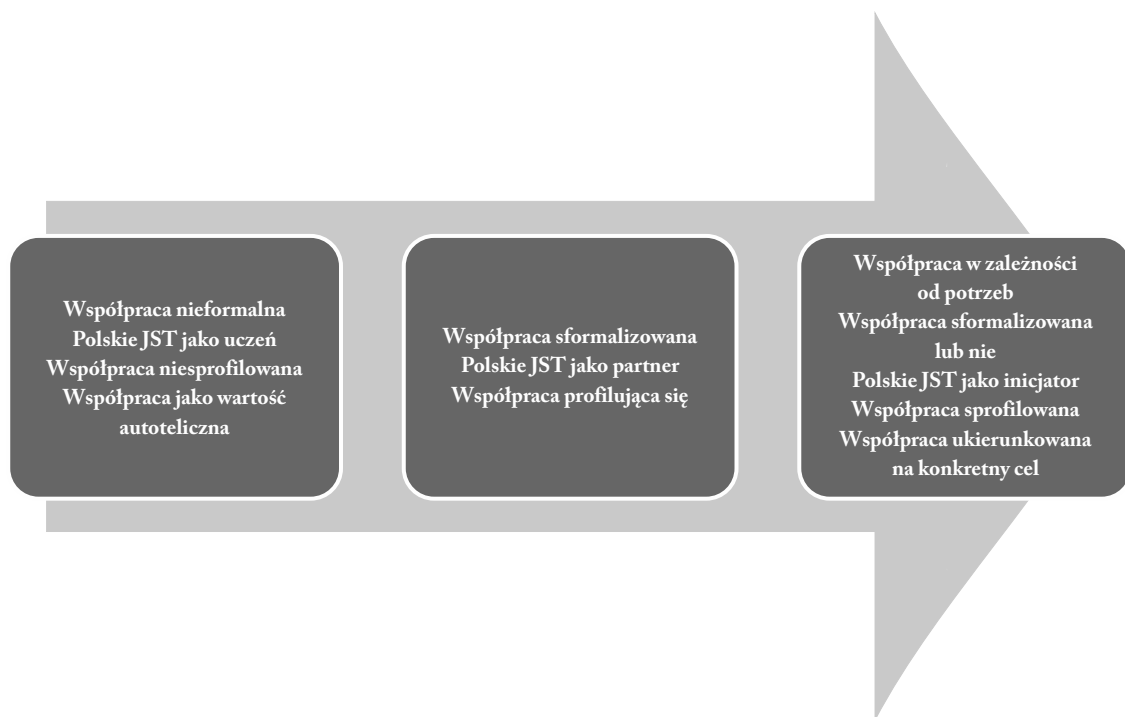
Według respondentów jakość oraz organizacja współpracy międzynarodowej istotnie ewoluowały po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Charakter tych zmian przedstawiono na rycinie 1. Przed akcesją do UE dominowała współpraca o charakterze nieformalnym, a polskie JST były traktowane jak uczniowie, co zresztą odpowiadało nastawieniu samych zainteresowanych. Na początku współpracy przedstawiciele polskich JST odwiedzali zagranicznych partnerów bez ściśle ustalonych celów, a sama możliwość obejrzenia, jak funkcjonują zagraniczne urzędy i miasta oraz kontaktu z obcokrajowcami, była dla nich wystarczającą zachętą do podjęcia takiej współpracy. Polska była wtedy traktowana jako kraj drugiej kategorii. Przykładowo jeden ze wschodnich polskich samorządów przez 2–3 lata namawiał austriackich partnerów do wizyty studyjnej i gdy w końcu doszła ona do skutku, okazało się, że Austriacy przywieźli ze sobą konserwy, papier toaletowy i inne podstawowe środki higieniczne w obawie o to, co zastaną w naszym kraju.

Z czasem polskie podmioty powoli zaczęły przechodzić do kolejnej fazy, w której zasadniczo były równorzędnymi partnerami w projektach i w inicjatywach. W końcu polskie JST stały się partnerami w projektach, a nawet coraz częściej odgrywają rolę inicjatorów niektórych przedsięwzięć. Stopniowo przejmują też funkcję nauczycieli/opiekunów dla nowych „uczniów” z takich krajów jak Bułgaria czy Rumunia.

Wraz ze zmianami, które nastąpiły po akcesji do Unii Europejskiej, polskie samorządy zaczęły poszukiwać relacji w konkretnych obszarach, starając się tym samym realizować konkretne, istotne z punktu widzenia lokalnych potrzeb zadania.

Początkowo nawiązywano głównie nieformalne relacje z członkami zrzeszeń międzynarodowych, a z czasem, wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej, polskie samorządy zaczęły formalizować tę współpracę. Obecnie, zgodnie ze wspomnianą wcześniej tendencją do uelastyczniania tych relacji w zależności od potrzeb, są podejmowane decyzje co do sformalizowania kooperacji. Nierzadko powrót do luźniejszych powiązań wynika także z konieczności ograniczania

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2013, poz. 594, art. 7, ust. 1 pkt 20.



Rycina 1. Ewolucja roli polskich JST w stowarzyszeniach międzynarodowych

Źródło: Bereza et al. 2015, s. 30.

kosztów, które są z reguły wyższe w przypadku uczestnictwa w stowarzyszeniach.

Dzięki akcesji Polski do Unii Europejskiej zniknęła również część barier, przede wszystkim znacznie łatwiejsze stały się podróże, co wynika z otwarcia granic. Jednakże z punktu widzenia samorządów za najistotniejszą zmianę należy uznać możliwość uzyskania środków finansowych z funduszy unijnych. Wiąże się z tym również zmiana charakteru projektów – przed akcesją dominowały projekty miękkie, informacyjne, a obecnie częściej uruchamiane są projekty twarde, inwestycyjne (np. z obszaru technologii energetycznych).

Dowodem na zmieniającą się pozycję polskich JST w gronie zrzeszeń międzynarodowych są polskie samorządy, które zaczynają odgrywać istotną rolę w tych organizacjach. W niektórych z nich nasi przedstawiciele piastują najwyższe stanowiska lub ze względu na liczbę członków zaczynają mieć duże znaczenie przy podejmowaniu decyzji. Oto przykłady takich zrzeszeń międzynarodowych:

1. Cittaslow – Polska jest drugim krajem pod względem liczby członków, ma także przedstawicieli we władzach.
2. Stowarzyszenie Gmin Wiejskich Unii Europejskiej – członkiem prezydium jest burmistrz Strzyżowa Mariusz Kawa.
3. Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju – przewodniczącym stowarzyszenia jest burmistrz Płońska Andrzej Pietrasik.
4. Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy – miasto Częstochowa było jednym z założycieli tego zrzeszenia.
5. Energie Cites – Zbigniew Michniowski (obecnie Pełnomocnik Prezydenta Bielska-Białej ds. Zrównoważonego Rozwoju) jest członkiem zarządu.

Trzeba podkreślić, że w kontekście pobudzania aktywności polskich JST do współpracy w zrzeszeniach międzynarodowych piastowanie przez polskich samorządowców wysokich stanowisk jest bardzo ważne. Samorządy, które rozważają przyłączenie się do tych podmiotów, w pierwszej kolejności powinny skorzystać ze wsparcia pol-

skich członków o ugruntowanej pozycji w danym zrzeszeniu.

5. Korzyści i koszty związane z członkostwem w zrzeszeniach międzynarodowych

Z przeprowadzonego badania wynika, że z reguły polskie samorządy dostrzegają znaczną przewagę korzyści nad kosztami udziału w zrzeszeniach międzynarodowych. Zestawienie najczęściej powtarzających się opinii w tej kwestii przedstawiono w tabeli 2.

Przedstawiciele JST dostrzegają liczne korzyści płynące ze współpracy. Lokują się one głównie w sferze promocji gminy/regionu, wymiany doświadczeń oraz implementacji dobrych praktyk. Trudno jednoznacznie skwantyfikować te korzyści, co czasami prowadzi do negatywnych głosów ze strony opinii publicznej oraz wysuwania

zarzutów o marnotrawienie środków publicznych na wyjazdy zagraniczne.

Warto zwrócić uwagę, że według respondentów opłata członkowska najczęściej nie jest dla nich problemem, ale to dotyczy przede wszystkim średnich i dużych JST. Dla niektórych niewielkich gmin roczna stawka na poziomie kilkuset euro stanowi pewną barierę, a priorytet mają przeważnie lokalne potrzeby i wydatki. W takiej sytuacji niektóre JST ostatecznie podejmują decyzję o rezygnacji ze sformalizowanej współpracy. Znacznie większym wyzwaniem jest finansowanie wyjazdów i delegacji oraz wydarzeń organizowanych w ramach współpracy. Problemy te nie są jednak duże, gdyż dość często udaje się pozyskiwać finansowanie tego rodzaju projektów ze środków zewnętrznych (głównie z Funduszy Europejskich). Respondenci zwracali także uwagę, że brakuje im pomocy ze strony rządu w postaci środków budżetowych, ale nie zgłaszali potrzeby uzyskania merytorycznego wsparcia.

Tabela 2. Korzyści i koszty wynikające z członkostwa w międzynarodowych zrzeszeniach

Korzyści	Koszty
Lobbing i poczucie decyzyjności (możliwość kształtowania decyzji podejmowanych w stowarzyszeniu, jak i poza nim)	Koszty finansowe: opłata członkowska coroczna, pokrycie kosztów podróży
Międzynarodowa rozpoznawalność, promocja JST	Czas
<i>Know how</i> – możliwość uczenia się od innych, bardziej doświadczonych JST (wymiana dobrych praktyk)	Praca ludzi
Sieciowanie – kontakty, dobre relacje, dobre praktyki, doświadczenia	
Inwestycje i pozyskani inwestorzy	
Udane inicjatywy, np. upodmiotowienie polityki miejskiej, procesy rewitalizacyjne	
Możliwość pozyskania partnera podczas aplikowania o środki ponadkrajowe	
Mobilizacja JST do aktywności i podejmowania dodatkowych inicjatyw (np. inwestycje w OZE, latarnie solarne itp.)	
Dodatkowe punkty podczas aplikowania o środki europejskie	
„Obycie się” i jakościowy benchmarking – możliwość oceny realnej pozycji jednostki (np. gminy) w porównaniu do gmin z innych krajów	

Źródło: Bereza et al. 2015, s. 38.

6. Oczekiwanie oraz potrzeba zmian z punktu widzenia polskich JST

Pomimo ogólnego zadowolenia większości badanych podmiotów ze współpracy w zrzeszeniach międzynarodowych dostrzegają one, że w pewnych aspektach ich oczekiwania nie zostały spełnione. Pojawiają się zatem postulaty zmian. Wskazywane słabe strony współpracy dotyczą zarówno specyfiki funkcjonowania poszczególnych międzynarodowych zrzeszeń, jaki i trudności po stronie polskich JST.

Jeśli chodzi o międzynarodowe zrzeszenia, to wśród ich najważniejszych słabości można wymienić:

1. Zbyt małą aktywność podmiotów.
2. Zbyt mało „namacalnych” efektów.
3. Zbyt słabo rozpropagowane działania.
4. Powolność organizacji (brak szybkich efektów).
5. Odmienne oczekiwania podmiotów.

Potrzeba zmian po stronie polskich JST obejmuje następujące obszary:

1. Problemy komunikacyjne, językowe – choć skala tego problemu maleje i dotyczy on głównie małych JST, to jednak mimo znajomości języków obcych (przede wszystkim angielskiego) urzędnikom brakuje praktyki w jego stosowaniu.
2. Brak woli politycznej u lokalnych decydentów i częste postrzeganie przez nich oraz przez media współpracy zagranicznej jako fanaberii, ciągle ograniczanie wydatków.
3. Brak stabilności personalnej i często zmieniające się osoby odpowiedzialne za współpracę oraz brak czasu.
4. Brak wiedzy, m.in. o zakresie działalności stowarzyszeń oraz o tym, z kim warto współpracować.
5. Brak wsparcia ze strony JST wyższego poziomu.
6. Brak przepływu informacji, i to zarówno pomiędzy pracownikami odpowiedzialnymi w obrębie danej JST za współpracę międzynarodową, jak i pomiędzy różnymi polskimi JST należącymi do zrzeszeń.
7. Długi czas oczekiwania na zgody niezbędne do rozpoczęcia współpracy.

Oprócz wymienionych problemów wymagających poprawy sporadycznie wskazywano na utrudnienia związane z odmiennymi regulacjami

prawnymi, różnorodność kulturową, odległość między partnerami czy zróżnicowanie celów starych i nowych państw członkowskich UE.

7. Rekomendacje

Na podstawie analizy przeprowadzonych wywiadów zespół ekspertów wypracował siedem najważniejszych rekomendacji, które powinny przyczynić się do zwiększenia aktywności polskich JST w zrzeszeniach międzynarodowych:

1. Zapewnienie spójności i aktualności informacji o aktywności polskich samorządów terytorialnych w zrzeszeniach międzynarodowych.

Obecnie stosowane rozwiązanie, jakim jest publikacja obwieszczenia ministra ds. administracji, utrudnia zweryfikowanie faktycznego zaangażowania samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych, stąd postulat utworzenia aktualizowanej na bieżąco bazy internetowej. Jednocześnie, przy odpowiedniej kampanii promocyjnej, stanowiłaby ona dodatkowy czynnik, który motywowałby samorządy do aktywnego uczestnictwa w zrzeszeniach międzynarodowych. Administratorem i zarazem moderatorem tej bazy powinno być ministerstwo ds. administracji, które miałyby za zadanie weryfikowanie zgłoszeń otrzymywanych za pośrednictwem formularza internetowego. Dodatkowo, obwieszczenia zmian w spisie samorządów należących do zrzeszeń międzynarodowych lub je opuszczających powinny ukazywać się regularnie co roku – obecnie reguła ta nie jest przestrzegana.

2. Usprawnienie mechanizmów przepływu informacji, szczególnie w dużych urzędach, o zaangażowaniu jednostki samorządu terytorialnego we współpracę międzynarodową.

Przeprowadzone wywiady pokazały, że jednym z istotnych problemów jest relatywnie niska efektywność przepływu informacji na temat współpracy międzynarodowej między komórkami organizacyjnymi, głównie dużych urzędów. Z tego powodu w ograniczonym stopniu urząd wykorzystuje – w celu doskonalenia jakości swych działań i usprawniania mechanizmów realizacji zadań publicznych – możliwości wynikające ze współpracy międzynarodowej. Jednym z możliwych sposobów rozwiązania tego problemu jest powierzenie osobie lub komórce odpowiedzial-

nej za współpracę międzynarodową w urzędzie obowiązku upowszechniania informacji w tym zakresie wśród kadry kierowniczej, np. poprzez wykorzystanie formuły warsztatów oraz wewnętrznych kanałów komunikacji.

3. Wzmocnienie kompetencji pracowników odpowiadających za współpracę międzynarodową.

Rekomendacja ta jest szczególnie istotna w przypadku małych JST. Skuteczna współpraca w zrzeczeniach międzynarodowych oraz lepsze wykorzystanie potencjału tych organizacji zależą nie tylko od nastawienia pracowników JST bezpośrednio odpowiedzialnych za współpracę, ale też od ich poziomu kompetencji. Wśród najpotrzebniejszych kompetencji należy wymienić m.in. praktyczną znajomość języków obcych (z reguły nie ma problemu ze znalezieniem osób biernie znających język, ale brakuje im doświadczenia i umiejętności posługiwania się nim podczas spotkań, negocjacji itp.). Równie ważną rolę odgrywają kompetencje związane z funkcjonowaniem w środowisku wielokulturowym oraz społeczne (umiejętność pracy w grupie, rozwiązywania sporów itp.). Z tego względu zasadne wydaje się przeprowadzenie kompleksowych szkoleń z tego obszaru, przy założeniu, że powinny dotyczyć przede wszystkim najważniejszych osób odpowiedzialnych za tę współpracę.

4. Zapewnienie ciągłości pamięci instytucjonalnej urzędów w zakresie współpracy międzynarodowej.

Profesjonalne wykonywanie zadań z zakresu współpracy międzynarodowej wymaga odpowiednich umiejętności, stosownego doświadczenia oraz rozbudowanej sieci kontaktów zawodowych. Biorąc pod uwagę czasochłonność i kosztowność ich rozwoju, warto zadbać o zapewnienie ciągłości pamięci instytucjonalnej urzędów w zakresie współpracy międzynarodowej. Z urzędnikiem odpowiadającym za współpracę międzynarodową powinna współpracować osoba, która nabywa dzięki temu odpowiednie umiejętności oraz doświadczenie i w efekcie, jeśli pojawiłaby się taka konieczność, mogłaby przejąć obowiązki w tym zakresie.

5. Bardziej świadome i racjonalne, służące jasno sprecyzowanym celom, przystępowanie do zrzeczeń międzynarodowych przez JST.

Członkostwo w zrzeczeniach międzynarodowych może przynieść samorządom wiele korzyści,

jednak aby to osiągnąć, decyzję o przystąpieniu do danego zrzeczenia międzynarodowego (lub kontynuacji udziału w nim) należy poprzedzić rzetelną analizą kosztów i korzyści. Powinna ona pomóc w odpowiedzeniu na pytanie, jakie cele ważne dla danej jednostki samorządu terytorialnego zostaną dzięki temu osiągnięte. Wyniki takiej analizy mogą także przydać się w komunikacji z mieszkańcami, którzy nierzadko postrzegają współpracę międzynarodową jako fanaberię rządzących.

6. Wykorzystywanie innowacyjnych rozwiązań wypracowanych w ramach zrzeczeń międzynarodowych w praktyce działań JST.

Postuluje się, by jednostki samorządu terytorialnego należące do zrzeczeń międzynarodowych aktywnie uczestniczyły w promocji innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania i realizacji usług publicznych, wypracowanych w ramach tych ostatnich. Obecnie można odnieść wrażenie, że efekty tej współpracy międzynarodowej nie są w pełni wykorzystywane. Jednym ze sposobów promocji tych rozwiązań powinno stać się ich aktywne popularyzowanie poprzez kanały informacyjne oraz fora dyskusyjne związków, które zraszają polskie samorządy terytorialne. W ten sposób promowana byłaby też współpraca wśród samorządów rozważających przyłączenie się do międzynarodowych zrzeczeń.

7. Przygotowywanie corocznych raportów na temat aktywności JST w zrzeczeniach międzynarodowych i efektach z niej płynących.

Element ten stanowi uzupełnienie propozycji utworzenia bazy internetowej z danymi dotyczącymi aktywności polskich samorządów w zrzeczeniach międzynarodowych. Uzyskane dane powinny posłużyć do przygotowania corocznych raportów, które by obrazowały tendencje w zakresie zaangażowania samorządów w ten rodzaj aktywności, prezentowały dobre praktyki (przedstawienie najaktywniejszych samorządów – dodatkowa motywacja do większego zaangażowania), a także zawierały aktualny katalog zrzeczeń międzynarodowych. Dzięki temu samorządy zyskałyby dodatkowe aktualne źródło informacji na temat tych podmiotów, co jest szczególnie istotne w kontekście zgłaszanego przez nie problemu braku pełnej i aktualnej wiedzy w tym zakresie.

Podsumowanie

Na podstawie prowadzonego badania można stwierdzić, że samorzady wojewódzkie stosunkowo częściej podejmują współpracę z międzynarodowymi zrzeszeniami niż JST pozostałych szczebli, a także zazwyczaj współpracują z większą liczbą partnerów. Zdecydowanie częściej współpracę międzynarodową podejmują i prowadzą duże miasta niż niewielkie gminy, przeważnie jest ona też wtedy trwalsza i przynosi bardziej namacalne efekty. Należy jednak pamiętać, że zdarzają się wyjątki od tej reguły.

W Polsce skuteczność współpracy JST ze zrzeszeniami międzynarodowymi (przejawiająca się m.in. poprzez częstsze piastowanie wysokich stanowisk w tych gremiach przez przedstawicieli polskich samorządów lub opinie urzędników na temat realizowanych wspólnie projektów) w większym stopniu zależy od „charyzmy” i motywacji pojedynczych osób niż od odpowiedniej organizacji współdziałania i ulokowania jednostek za nie odpowiedzialnych w obrębie urzędu. W małych samorządach współpracą zajmują się zazwyczaj urzędnicy, dla których nie jest to jedyne i podstawowe zajęcie, wynikające z przydzielonego im zakresu obowiązków, a w urzędach marszałkowskich odpowiedzialność jest rozdzielona pomiędzy różne wydziały, które koordynują współpracę, ale tylko w swoim obszarze. W związku z tym pojawia się problem braku osoby „spajającej” działania nadzorowane przez różnych pracowników i niewystarczającego obiegu informacji w urzędzie. Drugim problemem jest zmieniająca się kadra odpowiedzialna za koordynację wspólnych inicjatyw oraz analizowania korzyści i strat związanych ze współpracą w zrzeszeniach międzynarodowych.

Widać wyraźną zmianę jakościową w odniesieniu do współpracy podejmowanej przed akcesją Polski do UE i po akcesji. Na początku dominowała raczej współpraca nieformalna i niesprofilowana, a polskie JST zazwyczaj odgrywały rolę ucznia. Obecnie współpraca z reguły jest ukierunkowana na konkretny cel, sprofilowana i w zależności od potrzeb sformalizowana lub nie. Polskie JST rzadziej przyjmują rolę ucznia, a częściej – partnera lub nawet inicjatora.

Zdaniem przedstawicieli JST, które należą do zrzeszeń, bilans korzyści i strat wynikających

ze współpracy międzynarodowej jest korzystny. Wśród kosztów badani wymieniali jedynie koszty finansowe, czas i zaangażowanie pracowników. Wymieniano zdecydowanie więcej korzyści, takich jak np.: lobbing i poczucie decyzyjności, międzynarodowa rozpoznawalność, promocja JST, *know-how*, budowanie sieci, a także inwestycje i pozyskani inwestorzy.

Polscy samorządowcy dostrzegają również potrzebę zmian ze względu na zbyt małą aktywność podmiotów (w tym i własnego JST), niewielką ilość „namacalnych” efektów, zbyt słabe propagowanie działań prowadzonych w ramach zrzeszeń, powolność organizacji, odmienne oczekiwania podmiotów i różne wizje współpracy. W niektórych JST istotnym problemem jest też nikły poziom wiedzy o przynależności innych polskich jednostek do danego stowarzyszenia oraz bierność. Rozproszenie informacji na temat współpracujących JST oraz brak podkreślania sukcesów tych podmiotów stanowi przeszkodę w podejmowaniu decyzji co do zaangażowania się w działalność międzynarodową, stąd w przedstawionych rekomendacjach przywiązano do tych kwestii szczególną wagę.

Bibliografia

Bereza J., Jelonek M., Mazur S., Oramus M. (2015). *Efektywność współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami z innych państw, podejmowanej w ramach zrzeszeń międzynarodowych*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Bevir M. (2009). „Decentryczna teoria rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3 (9), s. 81–98.

Chrabąszcz R. (2015). „Współzarządzanie a zarządzanie wielopoziomowe”, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Hausner J. (2015). „Governance i jego conceptualne podstawy”, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Mazur S. (red.) (2015). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Oramus M. (2015). „Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej”, *Rocznik Administracji Publicznej*, nr 1, s. 179–195.

Sobolewska A. (2013). „Bariery w podejmowaniu współpracy międzynarodowej przez samorządy”, *Gazeta Samorządu i Administracji*, nr 3.

Torfin J. (2010). „Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3 (13), s. 95–105.

Warleigh-Lack A. (1999). *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-level Governance?* London: Kogan Page.

The activity of Polish local government units in international associations

The main aim of this paper is to present the results of the study titled “The effectiveness of cooperation between Polish local governments with partners from other countries, undertaken within international associations”, prepared in September 2015 by the Małopolska School of Public Administration – Cracow University of Economics, commissioned by the Ministry of Foreign Affairs. As part of this study, in-depth individual interviews (IDI) were conducted with representatives of more than 50 local governments responsible for international cooperation. They supplied the characteristics of the activities undertaken by Polish local governments units in the area of cooperation in the framework of international associations. This study showed that, although according to respondents the activity of Polish local governments has increased in this regard in recent years, there are still some barriers to reaping full benefits of membership in international associations. Therefore, the developed recommendations aim at improving the effectiveness of this cooperation in the context of, among others, improvement of the quality of public tasks.

Keywords: local government, international cooperation, international associations, report.

Wybór tekstów klasycznych

Wolfgang Streeck, Philippe C. Schmitter

Wspólnota, rynek, państwo – i stowarzyszenia? Potencjalny wkład reprezentacji interesów w porządek społeczny z wprowadzeniem Boba Jessopa

Autorami artykułu wybranego do publikacji w bieżącym wydaniu *Zarządzania Publicznego*, a jednocześnie ostatniego z pierwszej serii prac współczesnych klasyków rządzenia (*governance*), są Wolfgang Streeck (niemiecki socjolog, którego szerokie zainteresowania obejmują stosunki pracy, ekonomię polityczną i porównawcze badania kapitalizmu), oraz Philippe C. Schmitter (amerykański politolog, określający sam siebie mianem „konceptualisty”, zob. Schmitter 2009). Przedrukowywany na naszych łamach tekst zalicza się do szeregu ważnych prac, które powstały podczas przyznanego naukowcom trzyletniego stypendium Fundacji Volkswagena na badania organizacyjnej reprezentacji interesów przedsiębiorstw (1981–1983). Do prezentowanych w nim koncepcji teoretycznych o szczególnej wadze dla socjologicznej, gospodarczej i politycznej analizy rządzenia należą „rząd interesu prywatnego” i „regulowana samoregulacja”, które niejako przy okazji potwierdzają znaczenie korporacjonizmu w rozwiniętym kapitalizmie. Zbiegiem okoliczności ten ostatni artykuł z naszej serii odnosi się również do kilku zagadnień poruszanych we wcześniej prezentowanych tutaj pracach, wskazując po raz kolejny na ważność „rządzenia rządzeniem” (*metagovernance*).

Wolfgang Streeck urodził się 28 października 1946 r. w Lengerich w Nadrenii Północnej-Westfalii. W wieku 16 lat wstąpił do Partii Socjaldemokratycznej Niemiec (SPD). Wystąpił z niej w 2011 r., chcąc w ten sposób zaprotestować przeciw stanowisku SPD wobec antyimigracyjnych i antyislamskich komentarzy Thila Sarrazina, byłego senatora ds. finansów w Berlinie oraz członka zarządu Banku Centralnego Republiki Federalnej Niemiec. W 1972 r. Streeck ukończył studia socjologiczne na Uniwersytecie im. Johanna Wolfganga Goethego we Frankfurcie nad Menem. Pracę licencjacką poświęcił legitymizacji i efektywności politycznej dominacji struktur biurokratycznych w tekstach Maxa Webera. Podczas studiów wstąpił do Sozialdemokratischen Hochschulbund (Socjaldemokratycznej Federacji Szkół Wyższych), a w 1969 r. współzakładał Sozialistisches Büro (Biuro Socjalistyczne) – niedogmatyczną organizację lewicową. Przez 2 lata przebywał na stypendium im. Edwarda Stephena Harknessa na Uniwersytecie Columbii, lecz przed ukończeniem studiów doktoranckich powrócił na stanowisko docenta socjologii na uniwersytecie w Münsterze (1974–1976). W latach 1976–1980 pracował naukowo w berlińskim Wissenschaftszentrum, największym ośrodku badań stosowanych w dziedzinie socjologii w RFN. Jego zainteresowania koncentrowały się na rynkach pracy, stosunkach pracy oraz związkach zawodowych. W 1980 r. został tam starszym wykładowcą. W odróżnieniu od przedstawicieli tradycyjnego nurtu badań nad funkcjonowaniem związków zawodowych, zdominowanego przez marksizm i skoncentrowanego na klasach społecznych, Streeck przyjął podejście organizacyjne. Chociaż podczas pobytu w Berlinie przestał aktywnie angażować się w sprawy polityczne, nadal interesował się solidarnością społeczną, aktywnym udziałem państwa oraz rozwiązaniami systemowymi mającymi na celu przeciwdziałanie cyklicznym kryzysom i nierównościami tworzoną przez kapitalistyczną gospodarkę rynkową (Streeck 2014b). Co więcej, w swojej pracy habilitacyjnej z socjologii, napisanej pod kierunkiem Clausa Offego na Uniwersytecie Bielefeld (1986), poszedł w ślady Émile’a Durkheima, Maxa Webera i Karla Polanyi’ego, podkreślając znaczenie zakorzenienia relacji między kapitałem a pracą w zapewniającym zabezpieczenie społeczne porządku politycznym. Temu zagadnieniu pozostał wierny w ciągu całej swojej kariery naukowej. W 1988 r. został profesorem na Wydziale Stosunków Pracy i Socjologii na Uniwersytecie Wisconsin-Madison (1988–1995), gdzie zaangażował się w prowadzoną przez Massachusetts Institute of Technology analizę funkcjonowania amerykańskiego przemysłu samochodowego oraz pomagał założyć grupę badawczą, która stawiała sobie za cel poprawę kondycji gospodarczej stanu Wisconsin. W 1995 r. Streeck wrócił do Niemiec i został dyrektorem Instytutu Badań Społeczeństw im. Maxa Plancka oraz profesorem socjologii na Uniwersytecie w Kolonii. Od 2014 r. piastuje tam honorowe stanowisko emerytowanego dyrektora (więcej informacji można znaleźć w: Hassel, Höpner 2006).

W swoich badaniach Streeck koncentruje się na ekonomii politycznej kapitalizmu, zwłaszcza w krajach członkowskich OECD i w relacjach pomiędzy nimi (Coruch, Streeck 1997; Streeck, Yamamura 2001; Yamamura, Streeck 2003). Początkowo badał stosunki pracy oraz sektory przemysłu, opowiadając się za niemieckim systemem współdecydowania, potem zajął się też analizą porównawczą, historyczną oraz mieszanym (hybrydowym) charakterem instytucji (Streeck 2010; 2011a; 2011b). Napisał wiele prac poświęconych ekonomii politycznej Niemiec (Streeck 2009). Ostatnio podjął krytyczne badania procesu powstawania tzw. państwa skonsolidowanego (lub oszczędnego) w następstwie neoliberalnej rewolucji z lat osiemdziesiątych XX stulecia. Od oficjalnego przejścia na emeryturę (obecnie bardziej niż kiedykolwiek wcześniej udziela się jako intelektualista w sferze publicznej) bada przyszłość kapitalizmu i demokracji, wyrażając obawy, że nie istnieje żadna agencja polityczna, która mogłaby zapobiec atrofii kapitalizmu i demokracji wobec stagnacji, rozwoju oligarchii, rozkładu stosunków gospodarczych i politycznych, problemów finansowych sfery publicznej, a także anarchii w wymiarze międzynarodowym (Streeck 2011c; 2013; 2014a; 2014c).

Philippe Schmitter urodził się 19 listopada 1936 r. w Waszyngtonie, D.C. Do szkoły średniej najpierw uczęszczał w tym mieście, potem w Montpellier i Le Chambon sur Lignon we Francji, a następnie powrócił do USA do miasta Bethesda (Maryland). Studiował stosunki międzynarodowe w Dartmouth College (1954–1957) oraz nauki polityczne na Narodowym Uniwersytecie Autonomicznym Meksyku (1957–1958) i w Podyplomowym Instytucie Studiów Międzynarodowych i Rozwojowych Uniwersytetu Genewskiego (1959–1961). Nad pracą doktorską, zatytułowaną „Polityka prorozwojowa i reprezentacja interesu w Brazylii w latach 1930–1965” (obronioną w 1968 r.) pracował na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley. W latach 1967–1982 piastował kolejno stanowiska wykładowcy, profesora uczelnianego i zwyczajnego nauk politycznych na Uniwersytecie Chicagowskim. W latach 1982–1986 i ponownie w 1996–2004 był profesorem nauk politycznych i socjologii w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, a w latach 1985–1996 profesorem polityki na Uniwersytecie Stanforda (1985–1996). Był profesorem wizytującym lub wykładowcą w szkołach wyższych w Argentynie, Brazylii, Francji, Niemczech, Portugalii, Hiszpanii, Szwajcarii i w USA. Opublikował liczne prace dotyczące takich zagadnień, jak: polityka porównawcza, integracja regionalna w Ameryce Łacińskiej i w Europie Zachodniej, przejście od rządów autorytarnych w Ameryce Łacińskiej i w krajach Europy Południowej, a także reprezentacja interesów klasowych, branżowych oraz zawodowych. Jest bardzo dobrze znany ze swoich pochodzących z lat siedemdziesiątych XX w. prac poświęconych korporacjonizmowi we współczesnych demokracjach (Lehmbruch, Schmitter 1982; Schmitter 1974, 1975; Schmitter, Lehmbruch 1979). W 2009 r. za swoje analizy w tej dziedzinie oraz za późniejsze prace poświęcone demokratyzacji w systemach państw autorytarnych (np. O'Donnell, Schmitter 1986) otrzymał nagrodę im. Johana Skytte'a w dziedzinie politologii na Uniwersytecie w Uppsali. Za całokształt prac wielokrotnie wyróżniano go innymi, również prestiżowymi nagrodami. Był członkiem Rady ds. Badań Narodowego Funduszu Wspierania Demokracji – organizacji mającej promować demokratyzację i zmiany ustroju w krajach pozostających w kręgu zainteresowania USA (wspierała ona m. in. ruch Solidarność w Polsce i Majdan na Ukrainie; zob. Lowe 2013; Walberg 2011). W ciągu ostatnich 20 lat Schmitter zajmował się nowym ustrojem politycznym Europy, kwestiami zróżnicowanego powodzenia działań nowych, demokratycznie wybranych władz w Europie Południowej i Wschodniej oraz perspektywami demokracji w epoce postliberalnej w Europie Zachodniej i w Ameryce Północnej (zob. Schmitter 1992, 1996; Schmitter, Karl 1991; Schmitter 1994).

Artykuł, którego przekład zamieszczamy w tym numerze kwartalnika, można uznać za punkt, w którym przecinają się zainteresowania Schmittera współczesnym korporacjonizmem w społeczeństwach demokratycznych (w odróżnieniu od społeczeństwa autorytarnych), ze szczególnym uwzględnieniem charakteru i roli organizacji korporacyjnych, oraz zainteresowania Streecka funkcjonowaniem związków zawodowych jako organizacji kształtowanych przez wewnętrzną logikę członkostwa oraz zewnętrzną logikę wpływów. Streeck zastosował do stowarzyszeń przedsiębiorców to samo podejście, które Schmitter wykorzystywał już wcześniej w swoich pracach na temat korporacjonizmu autorytarnego i demokratycznego. Stypendium otrzymane od Fundacji Volkswagena na badanie stowarzyszeń przedsiębiorców, oprócz zamieszczonej tutaj pracy, zaowocowało powstaniem licznych książek i artykułów (zob. Schmitter, Streeck 1985, 1991; Streeck 1983; Streeck et al. 2006; obecny artykuł – Streeck, Schmitter 1985).

Praca rozpoczyna się od znajomego motywu, który wielokrotnie powracał w artykułach publikowanych w naszej serii, mianowicie od wyzwania, jakim jest utrzymywanie porządku społecznego w złożonej rzeczywistości społecznej. Stopień skomplikowania tej rzeczywistości stawia występujących w niej aktorów oraz jej obserwatorów wobec konieczności uproszczenia wizerunku świata, „by móc wnikać w niego” i go zbadać. Streeck i Schmitter opisują trzy dobrze znane modele porządku społecznego: wspólnotę opartą na spontanicznej solidarności, rynek odwołujący się do rozproszonej konkurencji oraz państwo działające poprzez system hierarchicznej kontroli. Badacze zwracają uwagę zarówno na wzajemne splątanie, jak i na współzależność tych porządków wraz z typowymi dla nich konfliktami, sprzecznościami oraz wzajemnie antagonistycznymi logikami. Wspólnoty mogą podważać działanie rynków poprzez sprzyjanie nieformalnym uzgodnieniom i wspieranie klientelizmu, podczas gdy konkurencja rynkowa może osłabiać więzi wspólnotowe i prowadzić do erozji wspólnych systemów wartości. Wspólnoty kierują się

też wzajemnym zaufaniem i „dobrą wolą” koniecznymi do zaistnienia stabilnej wymiany gospodarczej, podczas gdy rynki oferują wspólnotom perspektywę „rozszerzonej reprodukcji”. Analogicznie interwencjonizm państwa może zniekształcać działanie rynków, a swoboda zawierania umów i konkurencja mogą stać w sprzeczności z politykami państwa. Efektywne działanie rynków wymaga jednak istnienia ram prawnych oraz mechanizmów wymuszających przestrzeganie umów, podczas gdy nawet najbardziej „etatystyczne” państwa odwołują się do rynków jako dodatkowego mechanizmu alokacji. Wreszcie interwencjonizm rozbudowującego się państwa może podkopywać fundamenty wspólnot, podobnie jak „solidarność plemienna” wobec członków własnej grupy może negatywnie wpływać na stabilność państwa narodowego. Mimo to owe porządki nawzajem się uzupełniają.

Streeck i Schmitter potwierdzają prawomocność tych trzech modeli, ale sugerują, że w zaawansowanych społeczeństwach przemysłowych/kapitalistycznych pojawił się charakterystyczny czwarty model oddziałujący na porządek społeczny poprzez stabilizację oczekiwań, ułatwianie współpracy i wzajemne dostosowywanie się. Obejmuje on „stowarzyszenia korporacyjne” (nazwane tak dla odróżnienia od „stowarzyszeń dobrowolnych”) wzajemnie uzgadniające własne interesy. Zaliczają się do nich organizacje określające same siebie poprzez dążenie do wspólnego celu, który polega na obronie i promowaniu interesów zdefiniowanych w kategoriach funkcjonalnych, tj. stowarzyszeń klasowych, branżowych i zawodowych. Na ten model rządzenia, polegający na negocjowaniu i wzajemnym uzgadnianiu interesów, zwrócono uwagę w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX stulecia. Jednakże nauki społeczne go lekcewały, wychodząc z założenia, że w XIX w. stowarzyszenia utrudniały rozwój rynku, a w XX w. manifestowały swoją wrogość wobec demokratycznego państwa interwencjonistycznego. Jak sugerują autorzy, stowarzyszenia powstały w celu przezwyciężenia negatywnych efektów zewnętrznych i zaburzeń równowagi pomiędzy pozostałymi trzema modelami w nowych okolicznościach, w których interesy różnych grup stanowią trwały, nacechowany wzajemną współzależnością aspekt porządku społecznego. Stowarzyszenia odpowiadają na te wyzwania, wzajemnie uznając swój status oraz prawa do negocjacji i dokonywania uzgodnień z zamiarem wypracowywania, a także wprowadzania w życie względnie stabilnych kompromisów leżących w ich interesie. Sukces w tej dziedzinie zależy również od wtórnych interakcji między członkami stowarzyszeń, między ich członkami i osobami niezrzeszonymi oraz zewnętrznymi partnerami rozmów, którzy mogą zapewnić zasoby lub poparcie dla wdrożenia osiągniętych kompromisów i/lub których opinii należy zasięgnąć, ponieważ efekty uboczne wspomnianych kompromisów mogą negatywnie wpływać na interesy tych ostatnich.

Z punktu widzenia polityki publicznej neokorporacjonizm sprowadza się do prób projektowania rozwiązań zobowiązujących lub zachęcających stowarzyszenia do uwzględniania interesu publicznego w procesie pośredniczenia w relacjach między państwem, rynkiem i wspólnotą. Rząd interesu prywatnego działa za przyzwoleniem państwa i przy jego wsparciu, realizując zdecentralizowane zadania publiczne w taki sposób, by partykularne interesy członków stowarzyszenia pozostawały podporządkowane interesowi publicznemu. Streeck i Schmitter uważają to rozwiązanie za lepsze od zmniejszania obciążeń państwa zgodnie z sugestiami neoliberalów, którzy proponują zastąpienie tych ciężarów anarchicznymi, interesownymi siłami rynku lub odwoływaniem się do altruizmu oraz wzajemnego zaufania wspólnot. Krótko mówiąc, zdaniem autorów rząd interesu prywatnego skutecznie rekompensuje niedostatki funkcjonowania wspólnot, konkurencji rynkowej oraz interwencjonizmu państwowego. Jednocześnie Streeck i Schmitter uznają ten czwarty model rządzenia za mechanizm o charakterze mieszanym (hybrydowym), którego właściwe funkcjonowanie zależy od elementów spontanicznej solidarności, rozproszonej konkurencji oraz hierarchicznej kontroli. Podkreślają przy tym, że sprawdza się on lepiej w pewnych obszarach rządzenia, a nie w innych, oraz że w tych sytuacjach dostarcza bardziej społecznie przystosowanych oraz normatywnie akceptowalnych wyników niż rozwiązania oparte na wspólnotowej samopomocy, wolnym handlu i etatyzmie.

Ogólnie rzecz biorąc, prezentowany artykuł można uznać za ważny z pięciu powodów. Po pierwsze, podczas gdy wielu badaczy rządu (*governance*) analizuje rynek, państwo i sieci, niekiedy dołączając do nich wspólnotę lub zaufanie jako czwarty model porządku, Streeck i Schmitter uzupełniają rynek, państwo i wspólnotę o stowarzyszenia (zamiast sieci). Dzięki temu precyzyjniej wyjaśniają, jak funkcjonowanie sieci może prowadzić do efektywnego rządzenia (czyli do powstawania rządu interesu prywatnego w ich terminologii) poprzez negocjacje i uzgadnianie interesów. Po drugie, autorzy wskazują na odmienność stowarzyszeń korporacyjnych od stowarzyszeń dobrowolnych, na swoiste uwarunkowania ich funkcjonowania oraz sposoby działania stanowiące o istocie tego rozróżnienia. Nie są one bowiem jedynie częścią szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego. Po trzecie, badacze argumentują, że nie istnieje coś takiego jak „uniwersalny sposób rządzenia”, gdyż każdy model porządkowania stosunków społecznych ma pewne typowe dla siebie mocne i słabe strony. Po czwarte, odnoszą się do roli metarządzenia (*metagovernance*), kolibracji (rozsądnego równoważenia różnych modeli rządzenia) oraz rządzenia w cieniu hierarchii, dzięki którym ogólna konfiguracja praktyk rządzenia służy interesowi publicznemu, nie wyrażając się w partykularystyczne wojny każdego z każdym, co prowadzi do upadku zawsze delikatnego porządku społecznego. Po piąte, jakby przewidując późniejsze prace na temat demokracji jako elastycznego mechanizmu modyfikacji porządku społecznego (Schmitter) lub zależności stabilnego porządku kapitalistycznego od odpowiednich socjaldemokratycznych mechanizmów równoważących (Streeck), wyrażają przekonanie, że pomyślne rządzenie zależy od procedur umożliwiających godzenie

partykularyzmów z interesem publicznym. Brakuje jednak w ich analizie wyjaśnienia, jak to osiągnąć, zwłaszcza że poświęcają niewiele uwagi rolom odgrywanym przez partie polityczne i ruchy społeczne – nie wspominając o środkach masowego przekazu ani o intelektualistach zabierających głos w sprawach publicznych – które, zdaniem wielu, mają duże znaczenie w liberalnych społeczeństwach demokratycznych. Niemożność uznania za coś danego z góry politycznego, intelektualnego i moralnego przywództwa zorientowanego na tworzenie konsensusu w kwestii interesu publicznego lub ogólnego dobrostanu wynika w sposób oczywisty z wcześniejszych prac Schmittera dotyczących autorytarnego korporacjonizmu i dyktatury oraz z późniejszych prac Streecka na temat napięć pomiędzy jednostronną, neoliberalną promocją kapitalistycznych sił rynkowych a długookresową stabilnością liberalnych instytucji demokratycznych zapewniających porządek społeczny. Te wyzwania mogą stanowić źródło motywów przewodnich kolejnej serii współczesnych tekstów klasycznych publikowanych w *Zarządzaniu Publicznym*.

Professor Bob Jessop
Department: Sociology
Lancaster University
Bowland NorthLancaster LA1 4YN, United Kingdom
b.jessop@lancaster.ac.uk
Przełożył Rafał Śmietana

Wybrana bibliografia

- Crouch C., Streeck W. (red.) (1997). *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.
- Hassel A., Höpner M. (2006) „Glanz und Elend des »deutschen Modells«. Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag”, w: J. Beckert, B. Ebbinghaus, A. Hassel, P. Manow (red.), *Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag*. Frankfurt: Campus, s. 13–33.
- Lehmbruch G., Schmitter P.C. (red.) (1982). *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage.
- Lowe D. (2013). „Idea to reality: NED at 30”, Washington, DC: National Endowment for Democracy”, <http://www.ned.org/about/history/> [dostęp: 11.02.2016].
- O'Donnell G., Schmitter P.C. (red.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schmitter P.C. (1974). „Still the century of corporatism?”, *Review of Politics*, t. 36, nr 1, s. 85–131.
- Schmitter P.C. (1975). *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*. London: Sage.
- Schmitter P.C. (1992). „Representation and the future Euro-polity”, *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, t. 3, nr 3, s. 379–405.
- Schmitter P.C. (1994). „Dangers and dilemmas of democracy”, *Journal of Democracy*, t. 5, nr 2, s. 57–74.
- Schmitter P.C. (1996). „Imagining the future of the Euro-Polity with the help of new “, w: G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck (red.), *Governance in the European Union*. London: Sage, s. 121–150.
- Schmitter P.C. (2009). „The confessions of a repeat offending and unrepentant conceptualist”, Mattei Dogan Prize Ceremony, IPSA World Congress, Santiago de Chile, 15 lipca, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/IPSATalk2009.pdf> [dostęp: 11.02.2016]
- Schmitter P.C., Lehmbruch G. (red.) (1979). *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage.
- Schmitter P.C., Karl T.L. (1991). „What democracy is... and is not”, *Journal of Democracy*, t. 2, nr 3, s. 75–88.
- Schmitter P.C., Streeck W. (red.) (1985). *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage.
- Schmitter P.C., Streeck W. (1991). „From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the Single European Market”, *Politics and Society*, t. 19, nr 2, s. 133–164.
- Streeck W. (1983). „Between pluralism and corporatism. German business associations and the state”, *Journal of Public Policy*, t. 3, nr 3, s. 265–284.
- Streeck W. (1992). *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.

Streeck W. (2009). *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Streeck W. (2010). „Institutions in history. Bringing capitalism back in”, w: G. Morgan, J.L. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen, R. Whitley (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press, s. 659–686.

Streeck W. (2011a). „E pluribus unum? Varieties and commonalities of capitalism”, w: M. Granovetter, R. Swedberg (red.), *The Sociology of Economic Life*. Boulder, CO: Westview, s. 419–455.

Streeck W. (2011b). „How to study contemporary capitalism?”, *European Journal of Sociology*, t. 53, nr 1, s. 1–28.

Streeck W. (2011c). „The crises of democratic capitalism”, *New Left Review*, nr 71, s. 5–29.

Streeck W. (2013). *Buying Time: the Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Cambridge: Polity.

Streeck W. (2014a). „How will capitalism end?”, *New Left Review*, nr 87, s. 35–64

Streeck W. (2014b). „Soziologe Wolfgang Streeck: „Es gibt kein Modell Deutschland“”, *Kölner Stadt-Anzeiger*, 31 października 2014, <http://www.ksta.de/kultur/-soziologe-wolfgang-streeck-es-gibt-kein-modell-deutschland,15189520,28910294.html#plx1302423008> [dostęp: 11.02.2016].

Streeck W. (2014c). „The politics of public debt: neoliberalism, capitalist development, and the restructuring of the state”, *German Economic Review*, t. 15, nr 1, s. 143–165.

Streeck W., Grote J., Schneider V., Visser J. (red.) (2006). *Governing Interests: Business Associations Facing Internationalization*. London: Routledge.

Streeck W., Schmitter P.C. (1985). „Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order”, *European Sociological Review*, t. 1, nr 2, s. 119–138.

Streeck W., Yamamura K. (red.) (2001). *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Walberg E. (2011). *Postmodern Imperialism: Geopolitics and the Great Games*. Atlanta: Clarity Press.

Yamamura K., Streeck W. (red.) (2003). *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Wspólnota, rynek, państwo – i stowarzyszenia? Potencjalny wkład reprezentacji interesów w porządek społeczny

Autorzy artykułu przytaczają argumenty przemawiające za uznaniem roli stowarzyszeń reprezentujących interesy swoich członków za odrębną – czwartą, oprócz wspólnoty, rynku i państwa – logikę porządku społecznego. Wyrażają przekonanie, że jedynie dzięki dogłębnej analizie wkładu stowarzyszeń i procesu zorganizowanego uzgadniania interesów w porządek społeczny można lepiej zrozumieć funkcjonowanie dzisiejszych gospodarek oraz społeczeństw opartych na pertraktacjach. W przyszłości powinno to zaowocować znacznym poszerzeniem zakresu dostępnych możliwości strategicznych w rozwiązywaniu problemów związanych z kształtowaniem i wdrażaniem polityk publicznych.

Słowa kluczowe: stowarzyszenia, rządy interesu prywatnego, wspólnota, rynek, państwo, reprezentacje interesów, polityki publiczne.

1. Trzy – a może cztery modele porządku społecznego?

Zadajmy współczesnemu socjologowi pytanie: „Jak to możliwe, że istnieje porządek społeczny?”, a ona lub on, jeżeli w ogóle udzieli nam odpowiedzi, najprawdopodobniej odwoła się do jakiegoś modelu. Nie można bezpośrednio zaobserwować ani zrozumieć całej złożoności i zmienności interakcji rzesz niezależnych aktorów, którzy mają różnorodne motywacje, ale w jakiś sposób udaje się stworzyć (lub lepiej – odtwarzać) coś przypominającego „porządek”. Wszelkie próby uchwycenia tak niewiarygodnie skomplikowanego mechanizmu w działaniu wymagają nie tylko wielkich pretensji intelektualnych, lecz także radykalnych uproszczeń analitycznych. Wcześniej próbowano tego dokonać, odwołując się do metafor organicznych i analogii mechanicznych, dziś jednak czujemy się zobowiązani

zapropionować bardziej jednoznaczne i złożone „modele społeczeństwa” lub „porządku społecznego”. Te abstrakcyjne kategorie ograniczają liczbę aktorów do kilku wyidealizowanych typów, przypisują im ograniczony zestaw pasji i zainteresowań, pozwalają im współpracować oraz wchodzić ze sobą we wzajemne konflikty według określonych wzorców lub zasad, a na koniec stwierdzają, że wszystkie tego rodzaju interakcje prowadzą do powstania czegoś, co nosi nazwę „równowagi”, czyli stanu, w którym osoby i zbiorowości wzajemnie oraz w przewidywalny sposób wzajemnie dostosowują swoje zachowania. Co więcej, modele te zwykle roszczą sobie pretensje nie tylko do poprawności empirycznej, ale również zasadności normatywnej, tzn. postulują, że gdyby społeczeństwa rzeczywiście były uporządkowane w opisywany przez nie sposób, stałoby się to z korzyścią dla większości, jeśli nie dla wszystkich ich członków, którzy z tego względu powinni zaakceptować opisywane rozwiązanie jako naturalne i prawomocne.

Ogrom intelektualnego wyzwania, z jakim mamy do czynienia, sprawia, że nie może zaskakiwać niewielka liczba ogólnych modeli tej sfery aktywności człowieka. Trzy spośród nich praktycznie zdominowały spekulacje w dziedzinie filozofii i nauk społecznych. Z reguły identyfikuje się je poprzez odwołania do centralnej instytucji, która ucieleśnia (i wymusza) typowe dla nich zasady przewodnie, a są to wspólnota, rynek

Wolfgang Streeck
Emerytowany profesor Instytutu Maxa Plancka
ds. Badań Społeczeństw, Kolonia, Niemcy

Philippe C. Schmitter
European University Institute,
Fiesole, Florencja, Włochy

Tytuł oryginału: „Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order”, *European Sociological Review* 1985, t. 1, nr 2, s. 119–138. Copyright © Oxford University Press 1985.

i państwo (lub biurokracja) – chociaż być może lepiej byłoby opisywać je w kategoriach samych zasad: **spontaniczna solidarność, rozproszona konkurencja i hierarchiczna kontrola**. Mimo że każdy z modeli mógł dominować na pewnym etapie rozwoju społeczeństwa i/lub w kontekście danego zbioru aktorów, trudno nie zauważyć, że nowoczesne społeczeństwa, systemy polityczne i gospodarcze można analizować jedynie w kategoriach pewnego rodzaju połączenia tych porządków. Dziś wydaje się, że przedstawiciele odrębnych dziedzin nauk społecznych po omacku szukają koncepcji, które posłużyłyby do identyfikacji tego rodzaju zróżnicowanych kombinacji oraz interakcji. Jedni badacze eksponują konflikty i rozbieżności między trzema zasadniczymi regułami porządkującymi, inni podkreślają ich wzajemną komplementarność. Tak więc wspólnoty mogą podważać działanie rynków, ułatwiając i wspierając nieformalne uzgodnienia oraz klientelizm, podczas gdy konkurencja rynkowa może prowadzić do osłabiania więzi społecznych, a co za tym idzie, do rozpadu wspólnych systemów wartości. Prawdą jest również stwierdzenie, że wspólnoty podtrzymują wzajemne zaufanie i „dobrą wolę”, niezbędne do stabilnej wymiany gospodarczej, a rynki zapewniają wspólnotom możliwości „rozszerzonej reprodukcji”. Analogicznie, interwencjonizm państwowy może zakłócać działanie rynków, podczas gdy następstwa swobodnie zawieranych umów i konkurencji mogą stać w sprzeczności z polityką państwa. Rynki wymagają ram prawnych i imperatywnego egzekwowania umów, ale przecież nawet najbardziej „etatystyczne” państwa wykorzystują je jako dodatkowy mechanizm alokacji. Wreszcie wspólnota może ulec rozpadowi na wiele sposobów wskutek rozrostu struktur państwa i interwencji rządów, podobnie jak komunitarystyczna „plemienność” może udaremnić rozwój stabilnego państwa narodowego. Niemniej jednak państwo pozbawione swego rodzaju spontanicznej solidarności swoich obywateli nie jest niczym więcej niż tylko biurokratycznym lub militarnym spiskiem, podczas gdy nowoczesne społeczności bez państwa zawsze będą narażone na utratę swojej tożsamości i suwerenności.

W prezentowanym artykule nie poddajemy głębszej analizie wzajemnych relacji, czy też powiązań, ani nie zajmujemy się czynnikami

wpływającymi na utrzymywanie właściwej równowagi między wspólnotą, rynkiem i państwem. Chociaż zgadzamy się, że odpowiedź na pytanie o porządek społeczny można znaleźć w różnych połączeniach instytucji oraz w interakcjach między różnymi metodami koordynacji, sugerujemy, że w rozwiniętych społeczeństwach przemysłowych/kapitalistycznych istnieje charakterystyczna czwarta podstawa porządku instytucjonalnego, będąca czymś więcej niż tylko przemijającym i doraźnym amalgamatem trzech pozostałych, a tym samym zdolna do wnoszenia trwałego i autonomicznego wkładu we wzajemne oraz przewidywalne dostosowywanie zachowań podmiotów społecznych. Gdyby nazwa tego dodatkowego źródła porządku społecznego miała nawiązywać do ucieleśniającej ją instytucji, nazwalibyśmy ją stowarzyszeniem¹ – w odróżnieniu od wspólnoty, rynku i państwa. Gdybyśmy mieli ją opisać w kategoriach zasady przewodniej interakcji i alokacji, użylibyśmy określenia **zorganizowane uzgadnianie** – w odróżnieniu od spontanicznej solidarności, rozproszonej konkurencji i hierarchicznej koordynacji.

Po co jednak nadawać stowarzyszeniom tak wysoki status teoretyczny, równoważny społecznie, rynkowi i państwu? Nasza argumentacja odwołuje się do pojawiających się w zachodnich społeczeństwach systemów pertraktacji, uzgadniania rozbieżnych interesów oraz polityk w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. (Berger 1981; Crouch, Pizzorno 1978; Goldthorpe 1985; Lehbruch, Schmitter 1982; Schmitter, Lehbruch 1979). Odwołując się do wyników licznych badań, wyrażamy przekonanie, że logiki, według której działają te systemy, nie można zredukować odpowiednio do logik wspólnoty, rynku

¹ Właściwie bardziej precyzyjnie byłoby określić je mianem „stowarzyszeń korporacyjnych”, ponieważ różnią się one znacznie od poprzedzających je w teorii społecznej i politycznej „stowarzyszeń dobrowolnych”. Gdyby koncepcja „korporacji” nie była już wykorzystana do opisu konkretnego rodzaju instytucji rynkowej, wolelibyśmy użyć właśnie tego określenia. Przez pewien czas wahał się, czy nie ukuć nowego terminu „korporacyjność” i nie zastąpić nim „stowarzyszenia”, lecz świadomie zrezygnowaliśmy z tego pomysłu ze względu na istnienie zbyt wielu neologizmów w tej dziedzinie, poza tym i tak najprawdopodobniej myłono by go z korporacją lub kooperacją.

i państwa ani do ich doraźnych konglomeratów². Jednym z celów niniejszej pracy jest bardziej systematyczna analiza tej „czwartej” logiki i wykazanie, pod jakimi względami różni się ona od pozostałych. Uważamy, że jedynie dzięki wyodrębnieniu wkładu stowarzyszeń i zorganizowanego uzgadniania interesów w porządek społeczny możemy lepiej zrozumieć funkcjonowanie dzisiejszych gospodarek i społeczeństw opierających się na pertraktacjach. Uważamy również, że lepsze zrozumienie rzeczywistej oraz potencjalnej roli stowarzyszeń może znacznie poszerzyć zakres dostępnych możliwości strategicznych, służących rozwiązywaniu problemów polityki publicznej. Zdajemy sobie sprawę, że z empirycznego punktu widzenia stowarzyszenia odgrywają różną rolę w różnych krajach, sektorach i obszarach polityki, lecz to samo w nie mniejszym stopniu dotyczy trzech pozostałych zasad porządkujących, dlatego nie sądzimy, by fakt ten sam w sobie podważał naszą argumentację.

Oczywiście koncepcja, zgodnie z którą stowarzyszenia można wyodrębnić jako oddzielną podstawę ładu społecznego, nie jest zupełnie nowa, dlatego w dalszej części artykułu odwołujemy się do niektórych wybitnych jej orędowników. Jednak w głównym nurcie współczesnej myśli społecznej i politycznej stowarzyszenia zazwyczaj traktowano jako źródło nieładu. Historię społeczeństw uprzemysłowionych/demokratycznych zazwyczaj przedstawia się w rozbiciu na dwa okresy: ekspansji **rynków** na obszarach wcześniej istniejących **wspólnot** w XIX w. oraz ekspansji **państwa** interwencjonistycznego na obszarach nowej gospodarki rynkowej w XX stuleciu. W obu okresach do stowarzyszeń podchodzono ze sporą podejrzliwością: w pierwszym postrzegano je jako przeszkody w rozwoju wolnego rynku, podczas gdy w drugim – jako przeszkody w rozwoju (demokratycznego) państwa. Za tą opinią przemawiały doświadczenia autorytarnych korporacji istniejących w niektórych krajach w latach międzywojennych. Mimo licznych świadczących przeciw temu dowodów historycznych i okazjonalnego sprzeciwu teoretyków nadal dominuje skłonność do analizo-

wania stowarzyszeń głównie w kategoriach ich rzeczywistej lub potencjalnej dysfunkcyjności w odniesieniu do trzech pozostałych tradycyjnych podstaw ładu.

Częściowo można to wytłumaczyć faktem, że wspólnota, rynek i państwo mają swoich wyspecjalizowanych, profesjonalnych orędowników w obrębie nauk społecznych, natomiast stowarzyszenia zwykle musiały się zadowalać pojedynczymi dysydentami wywodzącymi się z różnych dyscyplin. Socjologowie, idąc w ślady wpływowego Roberta Michelsa, niewzruszenie wskazują, iż współczesne stowarzyszenia ulegają „alienacji” i przestają odwoływać się do wartości wyznawanych przez społeczność, którą rzekomo reprezentują. Podobnie ekonomiści – o ile nam wiadomo bardzo zgodnie – traktują stowarzyszenia jak kartele, a wszelkie wspólne działania uznają za jedną z głównych przyczyn nieefektywnej, suboptymalnej alokacji zasobów. Wreszcie politolodzy i prawnicy w zdecydowanej większości uznają stowarzyszenia za zagrożenie dla liberalnej demokracji, rządów parlamentarnych oraz suwerenności państwa, wskazując na takie zjawiska, jak: akcje protestacyjne przeciw określonym rozwiązaniom ustawowym, „kolonizację” państwowych agencji regulacyjnych lub wręcz podważanie suwerenności parlamentu przez „pakty społeczne” negocjowane między rządem i silnymi grupami interesu.

Nie chcemy przez to powiedzieć, że wymienione spostrzeżenia są całkowicie błędne, uznajemy je jednak za jednostronne. W żaden sposób nie zamierzamy kwestionować faktu, iż działania stowarzyszeń mogą zaburzać funkcjonowanie trzech (pozostałych) instytucjonalnych podstaw porządku społecznego, lecz to samo w sobie nie wyklucza ich wkładu w utrzymywanie porządku. Jak wcześniej wspomnieliśmy, wspólnota, rynek i państwo również wywierają dysfunkcyjny wpływ na siebie nawzajem. Mimo to każde z nich potrzebuje do działania pozostałych, istnieją również określone problemy, do których rozwiązywania jeden spośród istniejących porządków jest lepiej przygotowany niż inne. Naszym zdaniem to samo można powiedzieć o stowarzyszeniach.

² Podobny argument przedstawił niedawno Colin Crouch (1981) w pracy, do której w dużym stopniu nawiązuje niniejszy tekst.

2. Krótka dygresja na temat wspólnoty, rynku i państwa

Dominujące modele porządku społecznego są tak dobrze znane – chociaż ich zasady przewodnie często nie zostały jednoznacznie sformułowane – że tutaj jedynie o nich krótko wspomnimy. Każdy z nich ma swoją postulowaną spójność, autonomię oraz skłonność do utrzymywania równowagi i powtarzalności. Każdy z nich ma charakterystyczne własności, korzysta z określonych procesów oraz odpowiada pewnym charakterystycznym aspektom kondycji człowieka. W tabeli 1 przedstawiamy 12 atrybutów reprezentujących dość wyczerpującą, choć radykalnie uproszczoną interpretację porządku społecznego, a następnie proponujemy różne „odpowiedzi” oferowane przez trzy klasyczne modele. Model rynkowy wykorzystuje się w dużym stopniu do wyjaśniania struktury nie tylko konkurencyjnej alokacji dóbr materialnych oraz usług zgodnie z preferencjami konsumentów w gospodarce kapitalistycznej, lecz także konkurencji między partiami politycznymi w dążeniu do uzyskiwania głosów wyborców w wyborach demokratycznych, dlatego większość rubryk w tej grupie zawiera oddzielone ukośnikami cechy charakteryzujące odpowiednio rynki gospodarczy i polityczny.

U podstaw różnych założeń dotyczących uczestników, warunków, środków, zasobów, reguł podejmowania decyzji, linii podziału, rodzaju dóbr oraz fundamentów normatywno-prawnych leżą szczególnie ważne i kontrowersyjne kwestie dotyczące zarówno motywacji zwierzchników oraz podwładnych do angażowania się w działania społeczne, jak i tego, co sprawia, że szanują i akceptują oni wyniki działań zbiorowych, które wynikają z wysiłków zmierzających do uzyskania indywidualnych korzyści. W idealnej **wspólnocie** wodzowie, notable, liderzy itp. pragną szacunku swoich zwolenników, podczas gdy ci drudzy szukają poczucia przynależności do grupy i uczestnictwa w jej działaniach. Wzajemnie zaspokajają swoje potrzeby w zakresie wspólnego, afektywnego aspektu egzystencji i charakterystycznej tożsamości zbiorowej. Na idealnym **rynku** gospodarczym/wyborczym przedsiębiorcy gospodarczy/polityczni dążą do maksymalizacji zysków/poparcia wyborców, a w zamian konsumenci/wyborcy powinni być zadowoleni

z materialnych korzyści płynących z konkurencji/wpływu ich „głosu” na politykę publiczną. Większy niż możliwy do uzyskania w inny sposób dobrobyt gospodarczy konsumentów publicznych oraz odpowiedzialność polityczna elit rządzących legitymizują ten układ. Wreszcie w idealnotypowej biurokracji **państwowej** decyzje co do alokacji podejmują – za pośrednictwem „polityk publicznych” realizowanych przy ostatecznym wsparciu monopolu państwa na legalne środki przymusu – urzędnicy państwowi, dążący do zaspokojenia swoich dominujących interesów w postaci awansu zawodowego i stabilności struktury biurokratycznej, wobec jednostek starających się uniknąć kary. Jedni i drudzy czynią tak poprzez minimalizację ryzyka oraz maksymalizację przewidywalności w drodze przestrzegania zatwierdzonych procedur oraz przepisów. System „działa”, jeżeli skutecznie chroni wszystkich aktorów przed dominacją podmiotów zewnętrznych, jeżeli sprawiedliwe i przewidywalnie traktuje wszystkich.

Zaden z wymienionych wcześniej porządków nie jest wewnętrznie harmonijny ani bezkonfliktowy. We wszystkich są wbudowane osie podziału pozostające źródłem nieustannych napięć, występują w nich także inne, bardziej epizodyczne podziały. Podstawowy problem wspólnot polega na problemach z relacjami między „rdzennymi członkami” a „obcymi”, którzy w taki czy inny sposób dostali się do ich grona lub do tego dążą. Na rynkach gospodarczych występuje zasadniczy konflikt interesów między sprzedającymi a kupującymi (dotyczący nie tylko produktów, lecz także czynników produkcji, np. kapitału i pracy), rynki polityczne muszą sobie radzić ze sprzecznymi interesami partii i wyborców, a państwa dzieli odwieczny spór o przywileje, które przyznają sobie rządzący, oraz o obowiązki nakładane przez nich na rządzonych. Jednak przypuszczalnie wpływ tych linii podziału można przynajmniej ograniczyć, a nawet zneutralizować, jeżeli każdy porządek stosuje i szanuje typowe dla siebie reguły decyzyjne. Wspólnoty mogą za powszechną zgodą włączać do swojego grona cudzoziemców – jeżeli spełnią oni przyjęte kryteria socjalizacji – lub mogą ich wydalic w przypadku nieprawidłowych zachowań. Rynki towarów i usług poprzez inwestycje odpowiadające preferencjom konsumentów mogą zapewniać optymalną alokację zasobów w sensie Pareto, co wszystkim ich uczestnikom

Tabela 1. Cechy porządków społecznych wspólnoty, rynku i państwa

	Wspólnota	Rynek	Państwo
1. Główna ZASADA koordynacji i alokacji	Spontaniczna solidarność	Rozproszona konkurencja	Hierarchiczna kontrola
2. Główny, modalny AKTOR zbiorowy	Rodziny	Firmy/Partie	Agencje biurokratyczne
Inni AKTORZY	Klany, rody, wspólnoty, miejscowości, bractwa	Przedsiębiorcy/Politycy Konsumenci i pracownicy/ Wyborcy	Rządzeni (podatnicy, przestrzegający prawa, poborowi itp.), służba cywilna, klienci, petenci
3. WARUNKI umożliwiające włączenie do i uczestnictwo w porządku	Status przypisywany członkowi	Wypłacalność/Prawo wyborcze	Delegacja prawna, jurysdykcja
4. Główny ŚRODEK WYMIANY („waluta”)	Szacunek	Pieniądz/Głosy	Przymus
5. Główny PRODUKT WYMIANY	Porozumienia	Umowy/Stnowiska	Autorytatywne regulacje
6. Dominujące ZASOBY	Szacunek, zaufanie, dziedziczny status	Przedsiębiorczość gospodarcza/polityczna, racjonalność oparta na kalkulacjach	Legitymizacja kontroli nad środkami przymusu, władczy podział stanowisk, doświadczenie administracyjne i prawne, poprawność procedur
7. Główny MOTYWY działania aktorów nadrzędnych	Szacunek zwolenników	Zysk/Zwycięstwo wyborcze	Awans zawodowy, stabilność biurokracji
Główny MOTYWY działania aktorów podrzędnych	Przynależność do grupy, pragnienie wyznawania wspólnych wartości	Korzyści materialne/ Oddanie „głosu”	Obawa przed karą
Główny MOTYW Y/ czynniki uwzględniane w KALKULACJI	„Zaspokojenie potrzeby tożsamości”	„Maksymalizacja korzyści”/ „Minimalna zwycięska koalicja”	„Minimalizacja ryzyka” „Maksymalizacja przewidywalności”
8. Główny REGULEY DECYZYJNE	Porozumienie, jednomyślność	Preferencje konsumentów/ Preferencje większości	Autorytatywne rozstrzygnięcia formalne, władca certyfikacja
9. RODZAJ DÓBR wytwarzanych i dystrybuowanych	Dobra solidarystyczne	Dobra prywatne	Dobra zbiorowe
10. Główna LINIA PODZIAŁU	Tubylcy – Cudzoziemcy	Sprzedający – Kupujący/ Partie – Wyborcy	Rządzący – Rządzeni
Inne podziały	Rywalizacje klanów, luki pokoleniowe, konflikty o wpływy, roszczenia spadkowe, spory osobiste	Kapitał – Siła robocza Producenci – Konsumenci Importerzy – Eksporterzy/ Urzędujący – Opozycja; Podziały terytorialne, etniczne, religijne, językowe, ideologiczne itp.	Przełożeni – Podwładni Nakładanie się jurysdykcji Konflikty między szczeblami władzy, rywalizacje między jednostkami administracyjnymi itp.
11. Dominujące fundamenty NORMATYWNO-PRAWNE	Praktyki zwyczajowe	Prawa własności/ Gwarancje konstytucyjne	Formalne procedury administracyjne
12. Główny KORZYŚCI	Wzajemna sympatia, tożsamość zbiorowa	Dobrobyt materialny/ Rozliczalność obywatelska	Bezpieczeństwo zewnętrzne, sprawiedliwe i przewidywalne traktowanie, efektywna mobilizacja zasobów

Źródło: opracowanie własne.

daje maksymalną możliwą satysfakcję lub korzyści wystarczające do skłonienia pracowników oraz konsumentów do zaakceptowania prawa własności kapitalistów i producentów. Na targowisku wyborczym zwycięska większość może uzyskać warunkową zgodę przegrywającej mniejszości na zajęcie stanowisk i realizację własnych polityk dzięki obietnicy uczciwego przebiegu rywalizacji wyborczej w przyszłości i przyzwolenia na odwrócenie koniunktury w przyszłości. Państwa mogą skutecznie łagodzić napięcia między rządzącymi a rządzonymi poprzez przestrzeganie przyjętych procedur w zakresie ustalania praw do stanowisk i korzyści oraz sprawiedliwe, władcze rozstrzygnięcie wszystkich mogących się pojawić sporów.

Główne zagrożenia dla integralności, trwania oraz legitymizacji tych trzech porządków pochodzą nie z wewnątrz, ale raczej z zewnątrz. Najostrzejsze i potencjalnie najbardziej destrukcyjne konflikty powstają, gdy zasady, aktorzy, środki wymiany, zasoby, motywy, reguły decyzyjne i linie podziału z różnych „porządków” konkurują ze sobą o lojalność określonych grup, kontrolę nad ograniczonymi zasobami, stawianie nowych kwestii na porządku dziennym, określanie zasad regulujących wymianę itd. Polityka w granicach określonego porządku to jedno, polityka pomiędzy porządkami to zupełnie inne zagadnienie.

Nie można uniknąć tego rodzaju dramatycznych konfliktów o niepewnych wynikach. W warunkach opisywanych rodzajowo jako „nowoczesność” trzy porządki – wspólnota, rynek i państwo – uzależniły się od siebie, co sprawia, że w coraz większym stopniu wpływają na nie wzajemnie nierozwiązane problemy i efekty zewnętrzne. Wprawdzie wspólnoty bez państw istniały w przeszłości, lecz niewiele ich przetrwało do dziś, podobnie trudno sobie wyobrazić, by nawet najbardziej izolowane lub samodzielne, zamknięte społeczności nie czerpały choćby części swoich zasobów z komercyjnej wymiany gospodarczej. Jak zwraca uwagę wielu analityków, kapitalistyczne stosunki rynkowe dążyłyby do autodestrukcji bez pewnego stopnia zaufania, szacunku, poważania oraz konsensusu zakorzenionego w praktykach wspólnotowych, a w ogóle nie mogłyby zaistnieć bez władz publicznych nadzorujących przestrzeganie umów – nie wspominając o niezliczonych innych ułatwieniach, jakie nowoczesne państwo

oddaje do dyspozycji producentów i konsumentów, kapitalistów i robotników. Nawet najbardziej idealnotypowe państwo biurokratyczne, niezależnie od swoich powiązań z otwartym, konkurencyjnym systemem partyjnym i rynkiem wyborczym, zależy od stanu „swojej” gospodarki (a także w coraz większym stopniu od stanu innych gospodarek), w przeciwnym razie nie będzie mogło zdobyć środków finansowych niezbędnych do zapewnienia „legitymizacji kontroli nad środkami przymusu” i wynagradzania tych, którzy zajmują stanowiska odpowiedzialne za władczą koordynację i alokację. Bez względu na to, jak „racjonalny z formalnego punktu widzenia” może się wydawać aparat administracyjny państwa, skuteczność jego codziennych działań zależy w dużej mierze od dobrowolnego podporządkowania się i zakorzenionej w socjalizacji identyfikacji rządzonych, którzy utożsamiają to państwo z określonym narodem, grupą etniczną, religią lub „wspólnotą losów”. Państwa w dużym stopniu odwołują się do „zasobów wspólnotowych”, a także do zasobów gospodarczych i wsparcia plebiscytowego, zwłaszcza w chwilach kryzysu wymagających wyjątkowego wysiłku i poświęceń.

Tak więc funkcjonowanie nowoczesnych społeczeństw w coraz większym stopniu zależy od szczeliny między tymi trzema „porządkami”. Po lamentach nad „upadkiem wspólnot” zwrócono uwagę na „upolitycznienie i biurokratyzację gospodarki”. Ostatnio uświadomiliśmy sobie „granice władzy państwowej” w obliczu zmian rynkowych oraz tożsamości wspólnotowej. Jeden ze sposobów radzenia sobie z zastaną sytuacją przez tak „uwikłane” społeczeństwa polega na tworzeniu coraz większej liczby coraz bardziej zróżnicowanych instytucji nowego typu, pośredniczących między kolidującymi ze sobą wymogami trzech zakorzenionych już w tradycji porządków. Podejmując próby choćby częściowego złagodzenia efektów zewnętrznych tworzonych przez trzy klasyczne porządki, rozwinięte społeczeństwa uprzemysłowione odkryły na nowo i zaczęły wskrzeszać czwartą, dodatkową podstawę porządku – stowarzyszenia i zorganizowane uzgadnianie interesów. Nie było to następstwem przyjęcia jakiegokolwiek rozpoznawalnej, nadrzędnej zasady ani uzasadnienia dostarczonego przez jakąś złożoną ideologię. Na to zjawisko składają się raczej odrębne, niejednolite, jak

również pragmatyczne reakcje na konkretne dysfunkcje i konflikty. Wyłaniający się model działania charakteryzuje się zatem dezorientacją i niepewnością, nie jest też wcale jasne, czy ulegnie on konsolidacji, czy może okaże się tylko doraźnym, tymczasowym i warunkowym zbiorem „mieszanych” odpowiedzi na przejściowe kryzysy i zdarzenia. W dalszej części tekstu, najlepiej jak potrafimy, postaramy się opisać oraz przeanalizować podstawowe zasady działania tego modelu.

3. Stowarzyszeniowy model porządku społecznego

Koncepcja odrębnego porządku stowarzyszeniowego nie jest niczym nowym we współczesnej myśli społecznej i politycznej. Już Hegel opracował skomplikowaną, choć słabo zrozumiałą koncepcję wyłaniania się *Korporationen* ze społeczeństwa obywatelskiego jako jego najwyższej zorganizowanej formy ekspresji i podwaliny (obok rodziny, drugiej *sittliche Wurzel*) pod „uniwersalne państwo w sensie substancjalnym”. Po nim przyszli Fichte, Schlegel, von Ketteler, von Vogelsang, La Tour du Pin, de Mun, von Gierke, Spann i inni myśliciele, opowiadający się za taką czy inną formą korporacyjno-organicznego ładu społecznego jako odpowiedzią na „prowadzącą do anomii” strukturę powstającego rynku. Wraz z encyklikami *Rerum novarum* (1891) i *Quadragesimo anno* (1931) założenia te stały się integralną częścią doktryny katolickiej. Przyjmując bardziej świecką perspektywę, już w 1830 r. Saint-Simon wysunął ideę *associationnisme* jako alternatywy dla kapitalizmu. Zapewne jeszcze ważniejsza była Durkheimowska koncepcja korporacji branżowych jako głównego fundamentu instytucjonalnej „solidarności organicznej” w nowoczesnych społeczeństwach, które charakteryzuje wysoko rozwinięty podział pracy. Pośrednio modele te zainspirowały istniejące współcześnie instytucje, takie jak *Mitbestimmung*, *Autogestion* itp., i – często za pośrednictwem socjaldemokracji – przygotowały podstawy ideologiczne dla rosnącego znaczenia stowarzyszeń oraz zorganizowanych reprezentacji interesów.

Oczywiście z perspektywy historycznej sam **fakt** istnienia osobnego, charakterystycznego porządku stowarzyszeniowego był zawsze wi-

doczny, by odwołać się do doświadczeń miast we Włoszech, Francji, Katalonii, Nadrenii i Europie Północnej u schyłku średniowiecza, których system społeczno-polityczny opierał się na strukturze gildii. Dlatego gdy John Maynard Keynes rozmyślał nad następstwami „końca leseferyzmu”, poszukując nowego porządku „gdzieś pomiędzy jednostką i nowoczesnym państwem”, sięgnął w przeszłość do tych doświadczeń i zaproponował „w pewnym sensie powrót do średniowiecznych koncepcji osobnych autonomii”. Pójdźmy więc śladem lorda Keynesa i zobaczymy, jak taki neo-średniowieczny porządek mógłby wyglądać, gdyby pojawił się we współczesnym świecie.

Rdzeń omawianej koncepcji stanowi zasada interakcji i alokacji między uprzywilejowanym zbiorem aktorów. Głównymi aktorami są organizacje (zob. tabela 2) broniące zdefiniowanych interesów (tzn. klasowych, sektorowych i zawodowych) oraz funkcjonalnie działające na ich rzecz poprzez uzgodnienia (negocjacje) dokonywane w ramach ograniczonego i określonego zbioru stowarzyszeń, które reprezentują interesy, oraz między tego rodzaju zbiorami. Stowarzyszenia uznają wzajemnie swój status, prawo do reprezentowania określonych interesów oraz są w stanie osiągać i wdrażać względnie stabilne kompromisy (pakt) w dążeniu do realizacji własnych interesów. Porządek korporacyjno-stowarzyszeniowy opiera się zatem przede wszystkim na interakcjach wewnątrz współzależnych, złożonych organizacji i pomiędzy nimi. Interakcje wtórne obejmują relacje między tymi stowarzyszeniami i ich członkami (co obejmuje też osoby niebędące członkami, na które bezpośrednio wpływają wypracowywane porozumienia) oraz partnerami – aktorami zewnętrznymi, których zasoby lub wsparcie są niezbędne do wcielenia w życie osiągniętego kompromisu (często agencji państwowych) i/lub na których interesy pośrednio wpływają efekty zewnętrzne tego rodzaju porozumień (np. partie polityczne, ruchy społeczne).

Dopiero po przejściu do „warunków sprzyjających” silnie uwidacznia się charakterystyka korporacyjno-stowarzyszeniowych metod działania, zwłaszcza w odróżnieniu od pluralistycznych teorii polityki nacisków. Od pewnego czasu dominujący sposób analizowania działań zbiorowych, które są prowadzone za pośrednictwem stowarzyszeń, opierał się na niezbyt przekonującym

amalgamacie modeli społecznych i rynkowych. Zgodnie z nim „grupy interesu” powstają „naturalnie” i działają autonomicznie, bazując na jedności wspólnych norm i wspólnie zdefiniowanych interesów – oba założenia mają charakter komunitariański. Przyciągają one członków na zasadzie dobrowolności, przybierają postać wielu częściowo pokrywających się jednostek organizacyjnych, tworzą zmienne „równoległoboki sił” zależnie od sprawy do rozwiązania, stosują środki umożliwiające doraźne osiągnięcie najlepszych re-

zultatów oraz zdobywają wpływy w przybliżeniu proporcjonalne do nasilenia ich preferencji i wielkości posiadanych zasobów – wszystkie te cechy przypominają stosunki rynkowe. Przedstawiciele paradygmatu neokorporacjonistycznego, który wyłonił się w europejskich naukach politycznych w połowie lat siedemdziesiątych XX w., bezpośrednio zaatakowali te założenia. Pierwszy szturm przypuszczono w dużej mierze z pozycji opisowych, wykazując, że założenia o „pluralizmie” nie przystają do empirycznych obserwacji polityk

Tabela 2. Cechy stowarzyszeniowego modelu porządku społecznego

1. Główna ZASADA koordynacji i alokacji	Uzgodnienia wewnątrz- i międzyorganizacyjne
2. Główny, modalny AKTOR ZBIOROWY LUB inni AKTORZY	Funkcjonalnie zdefiniowane stowarzyszenia interesów, członkowie (firmy, konsorcja, jednostki, grupy społeczne), partnerzy do rozmów (agencje państwowe, partie, ruchy)
3. WARUNKI umożliwiające włączenie do i uczestnictwo w porządku	Zdolność do wzajemnego krzyżowania planów, osiągnięcie statusu monopolisty, chęć i zdolność do osiągania kompromisu, symetria zdolności organizacyjnych
4. Główny ŚRODEK WYMIANY („waluta”)	Wzajemne uznawanie statusu i prawa do posiadania własnych interesów, podporządkowanie członków
5. Główny PRODUKT WYMIANY	Pakty
6. Dominujące ZASOBY	Gwarantowany dostęp, obowiązkowy wkład/składki i członkostwo, zinstytucjonalizowane fora reprezentacji, centralizacja, szeroki zasięg działania, jurysdykcja i kontrola zachowania członków, delegowane zadań, zaufanie międzyorganizacyjne
7. Główny MOTYWY działania aktorów nadrzędnych	Rozbudowa roli organizacyjnej, rozwój organizacji, awans zawodowy
Główny MOTYWY działania aktorów podrzędnych	Mniejsza niepewność, proporcjonalne udziały, osiągnięcie „satysfakcjonującego poziomu realizacji interesów (między poziomami minimalnym i maksymalnym)”
8. Główny REGULY DECYZYJNE	Parytet przedstawicieli, proporcjonalność wpływów, jednoczesna zgoda
9. RODZAJ DÓBR wytwarzanych i dystrybuowanych	Dobra bezwarunkowe
10. Główny LINIA PODZIAŁU	Członkowie – Liderzy stowarzyszeń – Rozmówcy (państwo)
Inne PODZIAŁY	Włączeni – Wykluczeni (ruchy społeczne), Dobrze zorganizowani – Gorzej zorganizowani, Istniejące – Konkurencyjne stowarzyszenia, Nadmierna – Niedostateczna reprezentacja, Grupy większościowe – Grupy mniejszościowe, Interesy narodowe – lokalne – regionalne (partie, niezależne przedsięwzięcia, przedstawiciele społeczności lokalnych wpływowo osoby)
11. Dominujące fundamenty NORMATYWNO-PRAWNE	<i>Pacta sunt servanda</i> , swoboda zrzeszania się
12. Główny KORZYŚCI	Mniejszy wyzysk klasowy, bardziej symetryczny podział korzyści, większa przewidywalność i stabilność efektów społeczno-gospodarczych (pokój społeczny)

Źródło: opracowanie własne.

realizowanych w rozwiniętych społeczeństwach przemysłowych/kapitalistycznych. Dopiero później, po licznych spekulacjach konceptualnych i badaniach empirycznych, powstało nasilające się z czasem przekonanie, że warunki umożliwiające stowarzyszeniom interesów wchodzenie i uczestnictwo w pewnych grach o wpływy są tak swoiste, a reguły tych gier tak charakterystyczne, że stanowią one oddzielną logikę działań zbiorowych oraz porządku społecznego.

W pewnym przybliżeniu logikę tę można scharakteryzować w następujący sposób. W porządku wspólnotowym preferencje i wybory aktorów są **współzależne**, oparte na wspólnych normach i wspólnie osiąganym zadowoleniu. W porządku rynkowym działania konkurencji mają być **niezależne**, ponieważ żadne pojedyncze działanie nie może wywierać determinującego ani przewidywalnego wpływu na ostateczną alokację satysfakcji. W porządku państwowym aktorzy **zależą** od hierarchicznej koordynacji, która sprawia, że ich wybory są heteronomicznie sprecyzowane i asymetrycznie przewidywalne zgodnie ze strukturą prawowitej władzy oraz z jej uprawnieniem do użycia przymusu. W porządku korporacyjno-stowarzyszeniowym aktorzy są **warunkowo** lub **strategicznie** współzależni w tym sensie, że działania zorganizowanych zbiorowości mogą mieć przewidywalny i determinujący (pozytywny lub negatywny) wpływ na realizację interesów innych zbiorowości. Fakt ten skłania aktorów do poszukiwania względnie stabilnych paktów. Chcąc osiągnąć ten etap, umawiające się stowarzyszenia interesów muszą uzyskać pewien stopień symetrii swoich zasobów, zwłaszcza w zakresie własnych zdolności do reprezentowania interesów i narzucania określonych zachowań własnym członkom (oraz, w razie potrzeby, aktywistom niezależnym). Muszą też osiągnąć faktyczny status monopolisty jako rzeczownika danej klasy, sektora lub zawodu. Dopóki stowarzyszenia interesów są podzielone na rywalizujące ze sobą wspólnoty, zorganizowane w częściowo pokrywające się ze sobą, konkurencyjne rynki członków i/lub zasobów, całkowicie zależne od dobrowolnego wsparcia członków lub manipulowane odgórnie przez państwo, dopóty nie zaistnieją warunki sprzyjające powstaniu modelu korporacyjno-stowarzyszeniowego.

Środkiem wymiany lub „walutą” modelu stowarzyszeniowego jest przede wszystkim wzajemne uznawanie statusu oraz uprawnień do reprezentowania interesów. Oczywiście wspólnie działające grupy mogą zaangażować w daną kwestię zwyczajowe sojusze, zasoby pieniężne, zdolność do głosowania *en bloc*, a nawet groźbę zastosowania przymusu na wypadek niepowodzenia procesu negocjacji, lecz zasadniczo stawiają pod swoim adresem żądania – informując się nawzajem o zasięgu i intensywności swoich preferencji oraz prawdopodobnych kierunkach działania w przypadku nieosiągnięcia porozumienia – oraz oferują podporządkowanie własnych członków w zamian za realizację tych interesów. To *scambio politico*, by użyć wyrażenia cieszącego się znaczną popularnością we Włoszech, zależy, rzecz jasna, od spełnienia pewnych minimalnych sprzyjających warunków, lecz jego efektywność znacznie wzrasta, jeżeli dzięki wielokrotnie powtarzanym wysiłkom na rzecz osiągnięcia porozumienia zaangażowane w jego wypracowywanie stowarzyszenia zdobędą nowe zasoby. Wiele kategorii wymienionych w tej rubryce w tabeli 2 – gwarantowany dostęp, obowiązkowe wkłady/składki i członkostwo, zinstytucjonalizowane fora reprezentacji, scentralizowana koordynacja, jurysdykcja, kontrola zachowania członków oraz delegowane zadań w dziedzinie realizacji polityk – zależą głównie od odpowiedzi pojedynczego szczególnie istotnego partnera do rozmów, czyli państwa, które musi być gotowe i zdolne do wykorzystania swojego najważniejszego zasobu: legalnego przymusu w połączeniu z kontrolą nad władczym przydziałem stanowisk w celu promowania i/lub ochrony dokonanych uzgodnień. Można przypuszczać, że „struktura motywacyjna” stowarzyszeń korporacyjnych nie jest aż tak charakterystyczna jak ich pozostałe atrybuty, przynajmniej dla aktorów nadrzędnych. Podobnie jak motywy kierujące ich „współbraćmi” z agencji państwowych, motywy działania stowarzyszeń powinny być zdeterminowane przez imperatywy formalnego kontekstu organizacyjnego, w którym działają i z którego czerpią swoje zasoby. W ich centrum znajdują się pragnienie rozwoju organizacji, ekspansja, stabilność oraz strategiczna autonomia (Schmitter, Streeck 1981). Po pewnym czasie powinno to doprowadzić do profesjonalizacji zarządzania we wchodzących

w interakcje organizacjach, a w konsekwencji do zmniejszenia ich zależności od dobrowolnego wsparcia i przywództwa pochodzącego z wyboru.

Motywy działania aktorów podrzędnych (tj. członków) nieco trudniej dostrzec, ponieważ są oni oczywiście zmuszani do rezygnacji z tego, co często stanowi oportunistycznie atrakcyjne możliwości podejmowania działań indywidualnych lub za pośrednictwem mniej formalnych grup, w zamian za przyjęcie kompromisowych, długotrwałych i bardziej ogólnych zobowiązań, wynegocjowanych dla nich przez stowarzyszenie reprezentujące ich klasę, sektor lub grupę zawodową. Może się to okazać mniej problematyczne dla pewnych kategorii interesów, w których poszczególni aktorzy są bardzo słabi i rozproszeni (np. rolnicy, robotnicy, niższa klasa średnia), lecz może też być poważnym wyzwaniem w tych kategoriach, w których „działanie na własną rękę” z wykorzystaniem sił rynkowych lub wpływów państwa to obiecująca alternatywa (rysująca się np. przez kapitalistami i przedstawicielami niektórych uprzywilejowanych zawodów). Przypuszczalnie tym, co motywuje aktorów podrzędnych do wypełniania wynegocjowanych przez stowarzyszenia paktów, jest mniejsza niepewność co do osiągnięcia określonych globalnych wyników i większy stopień pewności uzyskania proporcjonalnie bardziej „sprawiedliwego” udziału w tym, co stanowi przedmiot dyskusji. Jeśli dodać do tego prawdopodobieństwo, że określone uwarunkowania parametrów makrospołecznych (np. inflacji, bezrobocia i strajków) będą korzystniejsze w społeczeństwach, których rynki zostały oswojone poprzez działania stowarzyszeniowe, to pojawi się kolejny argument wyjaśniający skłonność członków do podporządkowania się wynegocjowanym postanowieniom. Zasadniczo mamy tu do czynienia ze swego rodzaju zmianą „racjonalności” wyboru społecznego. W społecznościach racjonalność ta opiera się na „spełnieniu warunku tożsamości”, w obrębie rynków gospodarczych lub politycznych – na „maksymalizacji korzyści” i/lub budowaniu „minimalnych zwycięskich koalicji”, a w państwach – na „minimalizacji ryzyka” i „maksymalizacji przewidywalności”. W porządku korporacyjnym stowarzyszenia dążą do czegoś bardziej prozaicznego, lecz dość racjonalnego ze względu na strukturalną złożoność i przeciążenie informacyjne współczesnego

społeczeństwa, mianowicie do uzyskania „satisfakcjonującego poziomu realizacji interesów”. Poprzez zamierzone wzajemne dostosowywanie się i wielokrotne interakcje ci wszechstronni, monopolistycznie uprzywilejowani aktorzy unikają pokusy wykorzystywania do maksimum doraźnych korzyści, a więc także pułapki znalezienia się w najgorszej możliwej sytuacji. Krótko mówiąc, unikają dylematu więźnia dzięki zaufaniu międzyorganizacyjnemu wspartemu tym, co dalej nazwiemy „rządami interesu prywatnego” (*private interest government*). Ceną za to jest akceptacja serii „nie w pełni zadowolających”, osiąganych w długotrwałym procesie deliberacji kompromisowych rozwiązań, które często trudno uzasadnić, odwołując się do względów estetycznych lub normatywnych.

Społeczności podejmują decyzję w drodze powszechnej akceptacji, rynki – poprzez preferencje konsumentów lub większości, a państwa – poprzez autorytatywne orzekanie i władczą certyfikację. Stowarzyszenia korporacyjne podejmują decyzje, opierając się na bardzo skomplikowanych **formułach**, które uwzględniają parytet reprezentacji (niezależnie od rzeczywistych wpływów członków), oraz na dokonywaniu kolejnych dostosowań o charakterze proporcjonalnym zgodnie z zasadą „stopniowego osiągania porozumień” lub „pakietów ustalen”, a następnie jednocześnie ratyfikują ostateczną wersję paktu. Wszystko to wymaga czasu i jest podatne na krytykę zarówno merytoryczną, jak i normatywną z pozycji komunitariańskich, rynkowych oraz państwowych. Obrady zazwyczaj prowadzi się nieformalnie i w tajemnicy, by możliwie najlepiej odizolować je od nacisków zewnętrznych i potencjalnych dydydentów we własnych szeregach. Ważenie wpływów, a w konsekwencji obliczanie sprawiedliwości proporcjonalnej (wymiennej) lub przyznawanie słuszności, często przebiega z wykorzystaniem arbitralnych standardów i tajemniczych procedur, które w niczym nie przypominają uporządkowanych reguł decyzyjnych solidarnej jednomyślności, suwerenności konsumenta, minimalnej zwycięskiej większości ani władczych dekretów charakterystycznych dla innych porządków. Te elementy braku rozliczalności wobec obywateli i proporcjonalnej nierówności – wraz z nieuchronnie kompromisowym charakterem podejmowanych decyzji – przyczyniają się do powstania dość

poważnego „deficytu legitymizacji” i narażają korporacyjno-stowarzyszeniowe struktury na zarzuty o charakterze normatywnym, wysuwane przez zwolenników konkurencyjnych porządków wspólnotowego, rynkowego i państwowego³.

Ostatnim elementem strukturalnym, jaki pozostał nam do omówienia w tym wstępnym opisie idealnotypowego stowarzyszeniowego porządku społecznego, są linie podziału. Tutaj główna konfiguracja ma charakter trójbiegunowy, a nie dwubiegunowy, jak w trzech pozostałych porządkach. Przywódcy stowarzyszeniowi, niczym rzymski bóg Janus, znajdują się w nieustającym konflikcie z jednej strony ze swoimi członkami, a z drugiej – z partnerami do rozmów (urzędnikami państwowymi). Zachowania i interesy tych pierwszych w znacznym stopniu zależą od konkurencyjnych sił rynkowych. Tym drugim zależy przede wszystkim na utrzymaniu i pogłębianiu hierarchicznych zdolności koordynacyjnych oraz biurokratycznej jurysdykcji państwa. Nie pozostawia to znajdującym się między nimi stowarzyszeniom zbyt dużego pola manewru. Gospodarcze siły rynkowe mogą się okazać zbyt silne i przełamać ograniczenia narzucane na nie drogą kompromisów wypracowywanych przez stowarzyszenia, konkurencja wyborcza może wynieść do władzy partie reprezentujące „prawdziwe” interesy obywateli, które zdemontują zasadę stowarzyszeniowości, lub urzędnicy państwowi, obawiając się nadmiernej decentralizacji „przynależnej im” władzy na rzecz stowarzyszeń niedających się w pełni kontrolować, po prostu zakażą im działania (by nie wspomnieć, że w niektórych krajach sądy mogą uznać paktów negocjowanych przez stowarzyszenia za nielegalne z punktu widzenia konstytucji lub prawodawstwa antymonopolowego). Niekiedy jest to tylko kwestia tego, kto pierwszy zostanie wystarczająco pobudzony do działania: oportunistyczni kapitaliści, radykalni, zmobilizowani pracownicy, oburzeni wyborcy, urażeni urzędnicy (lub surowi, nastawieni konstruktywistycznie sędziowie). Porządek korporacyjno-stowarzyszeniowy musi również sobie radzić z wieloma podziałami wtórnymi, przy czym wcale nie najmniej ważny z nich

odzwierciedla konflikty między uczestniczącymi w negocjacjach, lepiej zorganizowanymi reprezentacjami interesów a reprezentacjami interesów słabiej dookreślonych z funkcjonalnego punktu widzenia, które pozostają z nich wykluczone.

4. Polityka publiczna a stowarzyszeniowy model porządku społecznego. Koncepcja „rządów interesu prywatnego”

Mimo że można stworzyć model porządku stowarzyszeniowego, który miałby pewną logikę wewnętrzną, w miarę kompletny zestaw atrybutów oraz pewne mgliste związki z możliwymi rozwiązaniami niektórych problemów funkcjonalnych w szczelinach pomiędzy wspólnotą, rynkiem i państwem w rozwiniętych społeczeństwach przemysłowych/kapitalistycznych, nic by nam to nie powiedziało ani o jego obecności, ani o roli odgrywanej w rzeczywistości społecznej i politycznej. Przyjęcie takiego założenia byłoby zarówno błędem funkcjonalistycznym, jak i racjonalistycznym. Pojawia się jednak coraz więcej prac na temat wkładu struktur stowarzyszeniowych w porządek społeczny – często, choć nie zawsze – analizowanych z punktu widzenia teorii „neokorporacjonistycznych” (Schmitter 1974; 1977)⁴. Żywe zainteresowanie, jakie wzbudziła ta kon-

⁴ Przeglądu części literatury przedmiotu dokonał Olsen (1981), analizując „zintegrowany udział organizacji w rządzie”. Pojęcia pokrewne – z których każde sygnalizuje kolejną niekończącą się listę publikacji – to „rząd para-państwowy”, „sfera kontaktów publiczno-prywatnych”, „organizacje quasi-pozarządowe” itd. Nie sposób przytoczyć wszystkich ani nawet większości badań, które w taki czy inny sposób wpłynęły na idee przedstawione w tym artykule. Lista najnowszych badań empirycznych, które dotyczą stowarzyszeń interesów przyczyniających się do kształtowania polityki publicznej i ładu społecznego, obejmuje: Ackermann (1981) i inne sprawozdania badawcze z *Forschungsprojekt Parastaatliche Verwaltung* na Eidgenössische Technische Hochschule, zwłaszcza nr 5, 7, 9, 12 i 13; Atkinson, Coleman (1983); Boddewyn (1981); Coleman, Jacek (1983); Grant (1983a, 1983b); Jacobsson (1983); Ronge (1980); Sargent (1983); Streeck (1983b); Traxler (1983); de Vroom (1983); van Waarden (1983); Willmott (1983). Niektóre z tych prac powstały w ramach wielonarodowego projektu badawczego „The

³ Bardziej szczegółowe omówienie kwestii legitymizacji porządku korporacyjno-stowarzyszeniowego prezentuje Schmitter (1983).

cepcja wśród przedstawicieli nauk społecznych, może wskazywać na wzrost znaczenia modelu stowarzyszeniowego w porządku społecznym. Co więcej, wydaje się, że wiele spośród obecnych kontrowersji politycznych w uprzemysłowionych krajach zachodnich można opisać i lepiej zrozumieć w kategoriach poszukiwania nowej równowagi nie tylko pomiędzy wspólnotą, rynkiem i państwem, lecz także między nimi a poszerzającą się sferą działań stowarzyszeniowych.

W ciągu ostatnich 40 lat polityka wielu krajów zachodnich charakteryzowała się nieustanną oscylacją między interwencjonizmem państwowym i liberalizmem rynkowym. Dziś, po „długiej fali” narastającego interwencjonizmu państwowego z końca lat sześćdziesiątych i początku lat siedemdziesiątych XX w., ograniczenia i dysfunkcje publicznych regulacji biurokratycznych znów stały się istotnymi kwestiami w programach wyborczych prawej i lewej strony sceny politycznej. Hasła, takie jak „deregulacja”, „debiurokratyzacja”, *Entstaatlichung* (denacjonalizacja), *Staatsentlastung* (zmniejszenie obciążeń państwa), zaczęły coraz wyraźniej przewijać się w dyskursie politycznym. Większość aktualnych propozycji obwarowania roli państwa koncentruje się na powrocie do **ryнку** lub **wspólnoty** jako do źródła porządku społecznego. Choć potężny ruch neoliberalny żąda przede wszystkim przywrócenia rynku, przekazywanie zadań państwa opiekuńczego dobrowolnym inicjatywom wspólnotowym wcale nie stoi w sprzeczności z wartościami neoliberalnymi. Do większego zaufania „wspólnocie” wzywa również wiele innych grup – począwszy od zwolenników katolickiej doktryny „pomocniczości”, a skończywszy na rozmaitych „niezależnych” i „alternatywnych” ruchach społecznych, które poza tym mają niewiele wspólnego z neoliberalizmem, a zwłaszcza nie mają zamiaru przyłączać się do jego nawoływań o „więcej rynku”.

Jednak mimo przemożnego wpływu na opinię publiczną powszechnie akceptowane przeciwstawianie **państwa rynkowi/wspólnocie** wydaje się niewystarczająco złożone zarówno do celów analitycznych, jak i do celów praktycznych. Po pierwsze, wahadło polityki publicznej w różnych krajach znajduje się w odmiennych położeniach

– niektóre są znacznie mniej rozdarte między tymi dwiema skrajnościami niż inne. Tak się składa, że są to raczej kraje, w których istnieją względnie silne instytucje, często określane mianem „neokorporacjonistycznych”, rozstrzygające konflikty wewnątrz stowarzyszeń i pomiędzy nimi, np. Austria, Norwegia, Szwecja, Szwajcaria i RFN. Instytucje tego typu, oprócz mediacji między państwem a rynkiem, ograniczają skłonność jednego porządku do powiększania zakresu wpływów kosztem drugiego. W ten sposób wzmacniają stabilność swoich ustrojów, to zaś zmniejsza podatność tych ostatnich na zmiany tendencji politycznych. Ponadto skomplikowana struktura stowarzyszeniowa odgrywająca rolę pośrednika wydaje się poszerzać repertuar dostępnych opcji politycznych w danym kraju – jego „konieczną różnorodność” – co umożliwia tym krajom reagowanie na nowe problemy bez konieczności odwoływania się do radykalnych przegrupowań wewnętrznych.

Z punktu widzenia polityki publicznej neokorporacjonizm sprowadza się do próby wyznaczenia stowarzyszeniom interesów odrębnej roli między państwem a społeczeństwem obywatelskim (rynkem a wspólnotą), tak aby wykorzystać do celów publicznych porządek społeczny, który jest tworzony i ucieleśniany przez tego rodzaju organizacje. Jako alternatywa dla bezpośredniej interwencji państwa za pomocą regulacji „publiczne wykorzystanie zorganizowanych interesów prywatnych” przybiera postać stanowionych – za przyzwoleniem państwa i z jego pomocą – **rządów interesu prywatnego**, którym przekazuje się zadania publiczne. Te **samoregulujące się agencje regulacyjne**, tworzone przez grupy społeczne i mające szczególne interesy, podporządkowuje się interesowi ogólnemu za pośrednictwem odpowiednio zaprojektowanych instytucji. Specyfika tej strategii zależy przede wszystkim od rodzaju reprezentowanych przez nie interesów oraz od sposobu ich traktowania. Zjawisko to staje się wyraźniejsze, gdy porównamy je z dwoma alternatywnymi strategiami *Staatsentlastung*. Zasadniczo neoliberalna odbudowa **ryнку** stawia sobie za cel wyswobodzenie **indywidualnych interesów** z ograniczeń biurokratyczno-regulacyjnych. Opiera się na założeniu, że ludzie działają bardziej racjonalnie, jeżeli mogą realizować własne interesy tak, jak uważają za stosowne, oraz że ostatecz-

Organization of Business Interests”, koordynowanego przez autorów niniejszego tekstu (Schmitter, Streeck 1981).

nie wszyscy na tym skorzystają. Decentralizacja funkcji państwa na rzecz **wspólnoty** sprowadza się do próby wykorzystania do celów ogólnospołecznych **interesów zbiorowych uwzględniających innych**. Podstawowe założenie polega na tym, że ludzie przestrzegają wartości solidarystycznych i tożsamości wspólnotowej, które – podobnie jak interes własny – mogą przyczyniać się do utrzymania porządku społecznego bezpośrednio oraz bez koordynacji ze strony państwa. Oba założenia mogą, lecz wcale nie muszą być poprawne. Łączy je to, że ich podstawą są powszechnie przyjęte domniemania dotyczące motywacji i zachowania **jednostek**. W odróżnieniu od nich charakterystyczne dla korporacyjno-stowarzyszeniowego modelu powierzenie funkcji realizowania polityk publicznych rządów w interesie prywatnym stanowi próbę wykorzystania **zbiorowego interesu własnego** grup społecznych do stworzenia i utrzymania powszechnie akceptowanego porządku społecznego. Opiera się na założeniach dotyczących zachowania **organizacji** jako ośrodków przekształcających interesy indywidualne w interesy zbiorowe. To sprawia, że idea odpowiedzialnego rządzenia za pośrednictwem stowarzyszeń nieuchronnie staje się bardziej abstrakcyjna i odległa od codziennego doświadczenia niż neoliberalne nawiązania do indywidualnego egoizmu, jak również neowspólnotowe odwoływanie się do grupowego altruizmu. Właśnie tutaj – w złożoności intelektualnej, a nawet sprzeczności z intuicją koncepcji, jakoby zorganizowaną reprezentację interesów partykularnych można było przekształcić w promotora interesu publicznego – zdaje się tkwić jedno z wyjaśnień braku publicznego zainteresowania, z którym do tej pory mieliśmy do czynienia.

„Rząd prywatny” (*private government*) jest pojęciem, które zdobyło sobie pewną popularność w naukach społecznych, dlatego w tym miejscu należałoby dokonać krótkiej dygresji zmierzającej do uściślenia jego definicji. Po pierwsze, termin ten bywa stosowany do opisu bardzo szerokiego zakresu zjawisk – od rozstrzygania sporów prawnych drogą pozasądową przez Irlandzką Armię Republikańską (Macaulay 1983), duże korporacje (McConnell 1966; Buxbaum 1982) i/lub ich kierownictwa (Bauer, Cohen 1983), przedstawicieli wolnych zawodów (Gilb 1966), uczelni (Lakoff, Rich 1973), po najróżniejsze agencje

parapaństwowe, organizacje quasi-pozarządowe, wspólnotowe organizacji pomocy społecznej (Thompson 1983) itp. W tym artykule mówimy o „rządach **interesu prywatnego**” (*private interest government*), by podkreślić, że zajmujemy się wyłącznie samorządem pewnej **kategorii podmiotów społecznych** określanych w odniesieniu do **własnego interesu określonej grupy**. Po drugie, pojęcie „rządu prywatnego” często wiąże się z pojęciem bezprawnego wykorzystywania wpływów (Lowi 1979), np. Bauer i Cohen (1981) definiują „rządy prywatne” poprzez ich zdolność do uprzedzania i udaremniania polityki publicznej (np. przemysłowej). My wolelibyśmy ograniczyć zastosowanie tego terminu do sytuacji, w których próbuje się wykorzystać działania zbiorowe podejmowane za pośrednictwem stowarzyszeń do realizacji celów polityk publicznych. W kategoriach rodzajowych do takiej sytuacji dochodzi wtedy, gdy w interesie zorganizowanej grupy leży dążenie do „dobra bezwarunkowego” częściowo zgodnego lub identycznego z „dobrem wspólnym” dla społeczeństwa jako całości. Uważamy, że taka zgodność lub tożsamość występuje częściej niż się powszechnie uważa⁵. Naszym zdaniem stopień wzajemnego pokrywania się dóbr bezwarunkowych i zbiorowych zależy w pewnych granicach od dwóch czynników: sposobu zorganizowania interesów grupowych w struktury i procesy stowarzyszeniowe oraz złożonej formuły negocjacji między zorganizowanymi grupami interesów i państwem, tzn. między rządami sprawowanymi odpowiednio w interesie prywatnym i w interesie publicznym.

W kolejnych częściach niniejszego artykułu skupimy się na trzech wybranych aspektach zjawiska rządzenia w interesie prywatnym –

⁵ Z tym, że to **możliwe**, zgadza się nawet tak zdeklarowany krytyk „koalicji dystrybucyjnych” jak Mancur Olson: „Niekiedy występują (...) sytuacje, w których części składowe organizacji reprezentujących pewne partykularne interesy dążą do zwiększenia efektywności społecznej, ponieważ to właśnie one najbardziej na tym skorzystają; dzieje się tak wtedy, gdy organizacja reprezentująca pewne interesy zapewnia swoim członkom zbiorowe dobro zwiększające ich wydajność, a także wtedy, gdy przekonuje ona rząd do zapewnienia pewnego dobra publicznego, generującego większe przychody niż koszty, lecz przynosi korzyści przede wszystkim członkom wspomnianej grupy interesów” (Olson 1982, s. 46).

genetycznym, funkcjonalnym i strukturalnym. Ponieważ **genezę** omawianego zjawiska można w istotnym sensie utożsamić z procesem zmian organizacyjnych, pierwsza część dyskusji zostanie poświęcona możliwemu wkładowi teorii organizacji w lepsze zrozumienie stowarzyszeniowego porządku społecznego. Następnie przedstawimy pokrótce w kategoriach **funkcjonalnych**, w jakim sensie naszym zdaniem rządzenie w interesie prywatnym może się przyczynić do poprawy funkcjonowania, a tym samym do zrekompensovania braków w działaniach wspólnoty, konkurencji rynkowej oraz interwencji państwa. Na koniec chcemy zwrócić uwagę na istotną rolę, jaką odgrywają w rządzie w interesie prywatnym elementy spontanicznej solidarności, rozproszonej konkurencji oraz hierarchicznej kontroli.

5. Dynamika organizacyjna rządów prywatnych

Rządy prywatne w porządku korporacyjno-stowarzyszeniowym opierają się na interesie własnym grupy. Jest to efekt dynamiki organizacyjnej, poprzez którą reprezentacja pluralistycznych interesów przekształca się w neokorporacjonistycznego pośrednika w procesie realizacji interesów. Tę dynamikę można, naszym zdaniem, analizować w trzech wymiarach: relacji między **organizacjami a interesami**, roli **statusu publicznego** w kształtowaniu interesów struktur i funkcji organizacyjnych oraz wpływów **planu polityczno-organizacyjnego**. W każdym z tych wymiarów zjawisko rządów prywatnych stawia poważne wyzwania przed teorią organizacji i może wymagać reorientacji dominujących paradygmatów teoretycznych.

5.1. Organizacje i interesy

Przedstawiciele głównego nurtu teorii organizacji mają skłonność do ostrożnego traktowania stowarzyszeń interesów. Dotąd zajmowali się raczej „twardszymi”, bardziej sformalizowanymi rodzajami organizacji, które wywodzą się z mających już ustaloną pozycję porządków rynku i państwa: przedsiębiorstw, instytucji publicznych, szpitali, więzień lub jednostek wojskowych, gdyż

ich granice łatwiej zdefiniować, ośrodki podejmowania decyzji łatwiej zlokalizować, a działania łatwiej oceniać w odniesieniu do przypisanemu im standardu racjonalności instrumentalnej. Jeżeli badano stowarzyszenia interesów, to definiowano je raczej zgodnie z pluralistyczną tradycją jako „dobrowolne organizacje”, zajmujące się i zależne wyłącznie od postrzeganych interesów swoich zwolenników. Tendencje do niezależniania się organizacji od tego, co ich członkowie uważają za własne interesy, na ogół uznawano za wypaczenie demokracji organizacyjnej i interpretowano w tradycji michelsowskiej jako oligarchiczne „wypieranie celów” pod wpływem dominującej koalicji funkcjonariuszy posiadających władzę.

Lekkeważące traktowanie stowarzyszeń interesów przez teorię organizacji wydaje się nie stosowne w konfrontacji z empiryczną rzeczywistością samoregulujących się grup interesów. Może zdumiewać, że ważna obecna i potencjalna rola stowarzyszeń pośredniczących w realizacji polityk publicznych (Mayntz 1983) nie zwróciła na siebie większej uwagi dyscypliny wnoszącej znaczący wkład w teorię wdrażania, która nadal bardziej koncentruje się na biurokracjach publicznych niż, powiedzmy, na stowarzyszeniach przedsiębiorców, zwłaszcza w czasach, gdy braki struktur państwowo-biurokratycznych stały się tak oczywiste, i to nie tylko dzięki badaniom funkcjonowania organizacji. Im więcej polityk publicznych rzeczywiście wprowadzają lub mogą wprowadzać w życie organizacje działające na styku sektorów publicznego i prywatnego oraz ich sieci, tym mniejszy udział rzeczywistości dostępnej dla organizacyjnej teorii wdrażania zadowalającej się tradycyjnymi zagadnieniami badawczymi.

Kolejną widoczną ułomnością teorii organizacji jest niechęć do przyjęcia politycznej koncepcji interesu. Rządy interesu prywatnego lub pośrednicy neokorporacyjni, oprócz pełnienia funkcji mechanizmów wdrażania polityk (Lehmbruch 1977), są również w pewnym bardzo konkretnym sensie **wytwórcami** interesów grupowych. Mimo ich dominującego wizerunku jako „organizacji dobrowolnych”, w rzeczywistości są one czymś znacznie większym niż tylko biernymi odbiorcami preferencji wyrażanych przez własnych wyborców i klientów. Empiryczne spostrzeżenia płynące z praktyki neokorporacjonistycznej, jak

również jej uzasadnienia teoretyczne wskazują, że zorganizowane interesy grupowe nie są dane raz na zawsze, lecz wyłaniają się w wyniku wielowymiarowej interakcji między strukturami społecznymi i organizacyjnymi, przy czym istota interesu zbiorowego zależy przynajmniej w równym stopniu od sposobu jego zorganizowania, co struktura organizacji zależy od istoty reprezentowanego przez nią interesu. Tę interakcyjną relację można oddać tylko częściowo w kategoriach kształtowania celów organizacji, jest to bowiem jednocześnie proces kształtowania tożsamości zbiorowej (Pizzorno 1978), ograniczanej przez uznane i licencjonowane, oligopolistyczne (lub nawet monopolistyczne) struktury organizacyjne. Interesy oligarchiczne pracowników bez wątplenia stanowią jeden z czynników wpływających na uzyskiwane przez nich wyniki, ale wydaje się, że większe znaczenie mają własności stowarzyszenia jako takiego – sfera działania, struktura, zasoby – determinujące kontekst instytucjonalny, w którym interesy oraz tożsamości grupowe są definiowane i nieustannie korygowane. Ta w swojej istocie polityczna perspektywa postrzegania struktury organizacyjnej wykracza poza tradycyjne koncepcje koncentrujące się na pojęciach efektywności i wydajności, wychodzi również poza obiektywistyczne koncepcje interesu, postulujące istnienie tych pojęć na zewnątrz organizacji poza nią. Empiryczne zjawisko rządzenia w interesie prywatnym wymaga, by nauki polityczne bardziej poważnie potraktowały kwestię **zorganizowanych** reprezentacji interesów, podobnie analiza organizacyjna powinna pogodzić się z istnieniem **polityk** interesów.

5.2. Organizacje i status publiczny

Transformacja organizacyjna pluralistycznych grup nacisku w rządy prywatne jest procesem zasadniczo politycznym, opartym zarówno na negocjacjach między grupami interesów oraz państwem, jak i na (potencjalnym lub rzeczywistym) wykorzystaniu władzy państwowej. Typowy proces transformacji zorganizowanych grup interesu w organizacje o charakterze korporacyjnym i władczym rozpoczyna się od sporów między grupami interesu oraz agencjami państwa o konieczność oraz warunki władczych interwen-

cji państwa w zachowania członków tej grupy. W wielu takich przypadkach sama obecność państwa wystarczająco silnego, gotowego do sprawowania bezpośredniej kontroli, uzupełnia wcześniej sprecyzowane interesy zorganizowanych zbiorowości o dodatkowy charakterystyczny interes w postaci dążenia do zapobieżenia tego rodzaju kontroli. Ten dodatkowy interes może być tak przemożny, że grupy są gotowe zawrzeć kompromis w sprawie pozostałych interesów, jeżeli dzięki temu udałoby się im uniknąć regulacyjnej ingerencji państwa. Agencje państwowe często wykazują jednak gotowość do zaakceptowania „dobrowolnej” zbiorowej samoregulacji jako alternatywy dla imperatywnych regulacji państwowych, nawet gdyby z ich strony wiązało się to z pewnymi istotnymi ustępstwami oraz utratą (bezpośredniej) kontroli. Niemniej państwo może mieć nadzieję na zrównoważenie tych strat w postaci niższych kosztów i wyższej efektywności wdrożenia regulacji. Należy pamiętać, że negocjacje materialne i proceduralne między zorganizowanymi grupami interesu oraz państwem – mogące prowadzić do powstawania rządów interesu prywatnego – byłyby niemożliwe bez miecza Damoklesa w postaci wyraźnego zagrożenia bezpośrednią interwencją państwa. Pluralistyczna polityka nacisków prowadząca do „przejęcia agencji” likwiduje to zagrożenie lub czyni je nieskutecznym i właśnie pod tym względem, czyli obecności siły państwa i jego dalszej względnej autonomii, rządy interesu prywatnego różnią się najwyraźniej od tego, co Lowi (1979, s. 60) nazwał „sponsorowanym pluralizmem”.

W następstwie przyjęcia przez rządy interesu prywatnego odpowiedzialności za utrzymywanie dyscypliny we własnych szeregach stowarzyszenia interesów mogą wejść w szczególne relacje z państwem oraz z kompleksem prawnym, które można podciągnąć pod pojęcie „statusu politycznego” (Offe 1981). Obejmuje on znacznie więcej niż tylko prawo do opiniowania przepisów wprowadzanych przez władze. Zasadniczo wiąże się z udziałem w przywileju państwa polegającym na podejmowaniu i egzekwowaniu wiążących decyzji. Delegowanie takiej władzy na rzecz danego stowarzyszenia w trakcie jego przekształcania się w samoregulującą się agencję zazwyczaj znajduje swoje odzwierciedlenie w jego strukturze. Jednakże samorządy prywatne

mogą też liczyć na mechanizmy egzekwowania prawa, z którymi w ogóle nie mają one żadnych formalnych związków. Za przykład niech tu posłuży agencja standaryzacyjna z pozornie dobrowolnym członkostwem, opracowująca normy wykorzystywane później przez sądy w orzeczeniach dotyczących odpowiedzialności cywilnej. Tę szczególną, pomocniczą rolę państwa w odniesieniu do samorządnych reprezentacji prywatnych interesów – zazwyczaj bardzo pośrednią, subtelną i dyskretną (Streeck 1979; Streeck et al. 1981) – trudno odpowiednio ująć w kategoriach relacji między stowarzyszeniem a pojedynczym środowiskiem wybranym spośród wielu innych. „Status publiczny” oznacza bowiem bezpośrednio lub pośrednio nabycie unikalnego zasobu, którego nie może zaoferować żadne inne środowisko poza państwem, mianowicie możliwość odwoływania się do legalnego zastosowania środków przymusu. Teoria organizacji wydaje się „wolna od państwa” w tym sensie, że nie uwzględnia tego istotnego rozróżnienia (Hughes 1983), które w każdym przypadku ma zasadnicze znaczenie dla zrozumienia procesu powstawania porządku korporacyjno-stowarzyszeniowego. Tak więc teoria organizacji powinna uwzględniać nie tylko koncepcje interesu politycznego i upolitycznionego. Istnienie nowoczesnych, zorganizowanych reprezentacji interesów wymusza na niej zainteresowanie się również teorią państwa.

5.3. Organizacje i projektowanie ich kształtu polityczno-organizacyjnego

Wylonienie się rządów interesu prywatnego z pluralistycznej reprezentacji interesów można częściowo wyjaśnić w kategoriach podejmowania pośrednich lub bezpośrednich, często niezintegrowanych i swoistych dla polityk prób „projektowania instytucji politycznych”, podejmowanych przez agencje państwowe (Anderson 1977). Zaangażowanie państwa w planowanie funkcjonowania zorganizowanych interesów prywatnych odnosi się zarówno do struktur stowarzyszeń jako reprezentacji interesów grupowych, jak i do ich statusu publicznego. Celem tego procesu jest zachowanie wrażliwości samorządnych organizacji działających w interesie prywatnym na interes ogólny lub publiczny. Wycofanie się

przez państwo z bezpośrednich regulacji na rzecz „proceduralnie” (Mayntz 1983) regulowanej samorządności może doprowadzić do utraty rozliczalności publicznej, wymaga więc ochrony i/lub stworzenia korporacyjno-stowarzyszeniowych aktorów oraz rozwiązań politycznych, które – dzięki swojej nieodłącznej dynamice instytucjonalnej – będą wypracowywać definicje interesów przynajmniej częściowo zgodne z celami polityki publicznej, tj. stowarzyszenia dążące do dostarczania dóbr bezwarunkowych będą również dostarczać dóbr publicznych społeczeństwu jako całości (por. Teubner 1978). W przeciwnym razie próba decentralizacji odpowiedzialności publicznej na rzecz grup reprezentujących interes prywatny doprowadzi do pluralistycznej „kolonizacji” państwa przez te same interesy, które miały zostać poddane publicznej dyscyplinie.

Teoria organizacji oraz badania w tej dziedzinie mogą wnieść istotny wkład w polityczny aspekt funkcjonowania odpowiedzialnych pośredników, którzy reprezentują prywatne interesy. Na przykład główny problem związany ze sprawowaniem kontroli publicznej nad samorządnymi grupami interesu polega na tym, by zmusić zorganizowane grupy do przejmowania możliwie największych kosztów powodowanego własnym interesem zachowania również w sferze innych interesów. Można to osiągnąć poprzez promowanie „inkluzywnych organizacji” (Olson 1982) reprezentujących, a zatem również wewnętrznie równoważących różnorodne interesy (uzgodnienia wewnątrzorganizacyjne), lub poprzez tworzenie rozwiązań, które sprzyjają negocjacom między całym spektrum organizacji reprezentujących węższe interesy i mają na celu wypracowywanie porozumień (uzgodnienia międzyorganizacyjne). W dziedzinie projektowania politycznego istnieje więc pewien wybór między relacjami wewnątrz- i międzyorganizacyjnymi jako politycznie uprzywilejowanymi, lecz publicznie rozliczalnymi strukturami reprezentującymi interesy prywatne. Jak w konkretnym przypadku określić odpowiednie proporcje między nimi? W jakim stopniu będą one funkcjonalnie równoważne? Jak wiele zróżnicowanych interesów można zgromadzić pod egidą pojedynczej organizacji o szerszym zasięgu? Czym różnią się wyniki negocjacji wewnątrzorganizacyjnych od wyników negocjacji międzyorganizacyjnych, gdy

reprezentują one zasadniczo takie same interesy grupowe? Wreszcie jakie są granice oraz ewentualne niezamierzone skutki uboczne autorytarnego narzucania struktury oraz przyznawania statusu publicznego zorganizowanym grupom interesów w społeczeństwie demokratycznym? Dopiero zaczęto analizować te kwestie w ramach teorii politycznej neokorporacjonizmu, jeżeli więc ma się dokonać postęp w tej trudnej dziedzinie, zwolennicy tej teorii będą musieli znacznie lepiej przyswoić sobie lekcje płynące z teorii organizacji.

6. Funkcjonalne zalety samorządności prywatnej

„Regulowana samoregulacja” za pośrednictwem zorganizowanych grup interesów proponuje rozwiązania wielu problemów związanych z interwencjonizmem państwowym, konkurencją rynkową i dobrowolnymi działaniami w obrębie wspólnot. W przypadku państwa szczególne ważne okazują się dwa konkretne mankamenty. Jednym z nich są **granice regulacji prawnych**, zwłaszcza w zakresie **wdrażania** programów regulacyjnych (Luhmann 1981; Teubner 1983; Voigt 1983; Willke 1983). Samorządność prywatna tworzy warunki do osobliwego połączenia tworzenia polityki i ich wdrażania w ramach tej samej struktury organizacyjnej (Lehmbruch 1977). Te same stowarzyszenia, które negocjują warunki dopuszczalnego zachowania swoich członków, jako samorządy prywatne przyjmują odpowiedzialność za ich egzekwowanie. W procesie kształtowania polityki zwraca się więc uwagę nie tylko na kwestie egzekwowania postanowień (na wagę tego zjawiska wskazuje Mayntz 1983), lecz także na osoby odpowiedzialne na ich wdrażanie, gdyż personel i funkcjonariusze stowarzyszeń znajdują się bliżej grupy docelowej (członków organizacji) niż biurokracja państwowa, co więcej, dysponują oni głębszą wiedzą o swoim położeniu i ewentualnych problemach. Prawdopodobnie dzięki temu mogą mniej formalistyczne trzymać się reguły i w większej mierze uwzględniać indywidualne przypadki, to zaś może zwiększać akceptację regulacji przez osoby, których one dotyczą (Streeck 1983a).

Kolejny problem z typową dla państwa hierarchiczną koordynacją polega na tym, że za-

wsze wiąże się ona ze szczególnymi problemami **legitymizacji** (Offe 1975). Zasadniczo istnieją dwa ich rodzaje: pierwszy polega na zdobywaniu wsparcia i przekonywaniu do współpracy grup, które miałyby poświęcić część swoich interesów na rzecz interesu ogólnego, a drugi polega na przedstawieniu spójnego wizerunku roli społecznej i „jurysdykcji” legalnych interwencji państwa jako takiego, innymi słowy, na normatywnej definicji granic nowoczesnego państwa. Samorządy prywatne, dostarczając zinstytucjonalizowanej płaszczyzny do bliskich kontaktów władz publicznych z określonymi grupami społeczeństwa obywatelskiego, mogą w znacznym stopniu przyczynić się do rozwiązywania obydwu rodzajów problemów. Powiązanie regulacji zachowań z reprezentacją interesów pozostawia kwestię legitymizowania ingerencji regulacyjnych przedstawicielom grup, którzy mogą się odwoływać do bardziej namacalnych, specyficznych dla tej grupy norm i sposobów postrzegania interesów, zamiast opierać się na ogólnych wartościach i obowiązkach przestrzeganych przez całe społeczeństwo. Najbardziej znanym, choć wcale nie jedynym przykładem, jest obrona wynegocjowanego porozumienia branżowego przez przywódców związków zawodowych oraz przez stowarzyszenia przedsiębiorców. Grupy te utrzymują, że jest ono korzystne i sprawiedliwe dla obydwu stron, wykorzystując bardzo różne argumenty i odwołując się do bardzo różnych wspólnych wartości. To zróżnicowanie legitymizacji ze względu na sprzeczne interesy społeczne zwalnia rząd publiczny z obowiązku wypracowania powszechnie akceptowanej politycznej formuły obrony pewnych decyzji o charakterze alokacyjnym. Sprowadza się to do wykorzystywania – w celu utrzymania porządku publicznego – rozbieżnego postrzegania interesów, których ideologiczna integracja byłaby trudna lub wręcz niemożliwa.

Koncepcja zbiorowej odpowiedzialności organizacji reprezentujących określone interesy za kontrolowanie zachowania własnych członków w interesie publicznym może też posłużyć jako ogólna zasada wyznaczająca granice bezpośredniej odpowiedzialności państwa. Tutaj zbliżamy się do tradycyjnych idei państwa jako bytu „służebnego” wobec społeczeństwa w tym sensie, że powinno się ono zadowalać pomaganiem mniejszym zbiorowościom w radzeniu sobie i interweniować bezpo-

średnio tylko wtedy, gdy tego rodzaju samopomoc okaże się niemożliwa. Oczywiście katolicka nauka społeczna wraz ze swoją zasadniczą koncepcją prawa naturalnego, które przedstawia organiczny, kolektywistyczny obraz społeczeństwa, nie może tak naprawdę dostarczyć normatywnego uzasadnienia współczesnych świeckich struktur ani praktyk korporacyjno-stowarzyszeniowych. Najbardziej efektywnej legitymizacji wycofania się nowoczesnego państwa z regulacji materialnych ku regulacjom „proceduralnym” podmiotów zbiorowych (Mayntz 1983) mogą dostarczyć negatywne doświadczenia z etatystycznymi, tzn. pragmatycznymi i empirycznymi, a nie normatywnymi metodami tworzenia polityk. Wynika z tego, że mimo rzeczywiście lub potencjalnie istotnego wkładu prywatnych stowarzyszeń w realizację celów polityk publicznych będzie on raczej polegał na serii pragmatycznych korekt w ramach istniejącego („demokratycznego”, „liberalnego”, „kapitalistycznego”) systemu rządzenia, a nie na całościowym zastąpieniu go systemem stowarzyszeniowym lub korporacyjnym (Olsen 1981).

Jeżeli chodzi o **rynki**, ich widocznym i często analizowanym problemem jest to, że nieuregulowane interakcje realizujących własne interesy stron mogą nie zapewniać określonych dóbr zbiorowych lub bezwarunkowych, które są konieczne potrzebne do efektywnego funkcjonowania rynku („zawodność rynku”). W takich przypadkach racjonalne zachowanie uczestników rynku musi zostać poddane jakiejś formie władczej kontroli – realizowanej przez państwo lub za pośrednictwem innej agencji – by zapobiec występowaniu zachowań autodestrukcyjnych. Ponadto wolna konkurencja może prowadzić do podziałów i nierówności społecznych, które dopingują do podejmowania działań zbiorowych mających na celu wypaczenie działania rynku. Niełatwo stłumić frakcyjność tego rodzaju w społeczeństwie demokratycznym, ponieważ państwo, które podejmowałoby takie próby, musiałoby być do tego stopnia autonomiczne, że w efekcie przestałoby być demokratyczne⁶. W tym sensie

⁶ Właśnie to wydaje się głównym problemem polityki w ostatniej książce Mancura Olsons *The Rise and Decline of Nations* (1982). Olson przekonująco dowodzi wyższości wolnej konkurencji w dziedzinie alokacji, ale jego dogłębna znajomość polityk interesów uniemożliwia mu opowie-

liberalizm gospodarczy i demokracja polityczna rzeczywiście nie przystają do siebie, jak argumentowali analitycy reprezentujący zarówno prawą (von Hayek 1976–1978), jak i lewą (Goldthorpe 1985) stronę sceny politycznej. Transformację neokorporatystyczną pluralistycznych grup interesu w odpowiedzialne przed społeczeństwem, samoregulujące agencje można z tej perspektywy postrzegać nie tylko jako próbę dostarczenia dóbr bezwarunkowych/zbiorowych innymi i bardziej skutecznymi sposobami niż regulacje państwowe, lecz także jako próbę narzucenia dyscypliny frakcjom, które powstają w ustroju demokratycznym w warunkach gospodarki rynkowej celem zapewnienia większej harmonii zorganizowanych reprezentacji interesów z wymogami rynku.

Działaniom **wspólnotowym** brakuje władczych narzędzi do mobilizacji zasobów wykraczających poza to, co można uzyskać na zasadzie dobrowolności. To szczególnie istotny problem w mniej normatywnie zintegrowanych wspólnotach. Istnieją powody, by sądzić, że wraz ze wzrostem mobilności ludzi i tożsamości kulturowych altruistycznie motywowane poczucie obowiązku – skłonność do „zwracania uwagi na innych” – będzie słabło w większości grup społecznych. Właśnie takie racjonalne prze-

zwanie się po stronie ekonomistów takich jak Milton Friedman, który wzywał do tworzenia liberalnego państwa leseferystycznego. Olson doskonale wie, że wolny rynek, jeżeli ma pozostać wolny, wymaga ciągłej, energicznej interwencji państwa. Posuwa się nawet do stwierdzenia, iż „brak interwencji państwa (nawet gdyby był niezmiennie pożądanym) może i tak nie być możliwym z powodu nacisków grup interesu, chyba że zdecydujemy się na jeszcze większe zło w postaci ciągłej niestabilności” (ibidem, s. 178). Mimo to nie wyjaśnia, jakiego rodzaju politykę interwencjonizmu zaleca w odniesieniu do interesów grupowych ani jak musiałoby wyglądać państwo pragnące pod względem politycznym zapewnić warunki do „wolnego handlu oraz ograniczania liczby przeszkód dla swobodnego przepływu czynników produkcji i przedsiębiorstw” (ibidem, s. 141). Nie opowiada się (a przynajmniej nie bezpośrednio) za wsparciem ze strony państwa i sprzyjaniem „kompleksowej organizacji”, której nie uważa za najlepsze rozwiązanie. Nie zaleca również zniesienia w drodze represji rządowych demokratycznej swobody zrzeszania się. Przytacza jednak komentarz Thomasa Jeffersona, że „drzewo wolności należy od czasu do czasu podlewać krwią patriotów i tyranów” (ibidem, s. 141) – w kontekście argumentacji Olsons ci drudzy są oczywiście „prywatnymi tyranami” rządzącymi „dystrybucyjnymi koalicjami społeczeństw”.

slanki stoją za przejmowaniem tradycyjnych funkcji pomocy społecznej przez rozrastającą się państwa opiekuńcze. Ponadto społeczności mogą mieć charakter zamknięty, co oznacza, że wyznawane przez nie wartości i przyjmowane wzajemne zobowiązania mogą stać w sprzeczności z wartościami i wymogami społeczeństwa jako całości. Wspieranie przez władze publiczne silnych organizacji pośredniczących i reprezentujących określone grupy może stanowić rozwiązanie, które zwiększa samoregulacyjne zdolności tych ostatnich i wykracza poza granice dobrowolności, oraz zachęcać do kierowania zachowań zbiorowych ku ogólnospołecznym, a nie tylko partykularnym wartościom i interesom.

Stowarzyszenia reprezentujące interesy swoich członków po przekształceniu w rządy prywatne korygują wiele niedoskonałości państwa, rynku i wspólnoty. Uwalniając trzy pozostałe porządki od problemów, do których rozwiązywania są one gorzej przygotowane, nie tylko uprzedzają ich działania, ale też przyczyniają się do ich prawidłowego funkcjonowania. Państwo, które w wybranych obszarach wycofuje się z bezpośredniej kontroli proceduralnej, nie słabnie, wręcz przeciwnie, może nawet efektywniej realizować swoje polityki. Podobnie utrzymanie efektywności rynków jako mechanizmów alokacji wymaga z jednej strony ich ochrony przed wpływami grup realizujących partykularne interesy, a z drugiej – prawnego ograniczania zakresu dopuszczalnych zachowań konkurencyjnych jako warunku stabilnej, długoterminowej wymiany i konkurencji (np. w takich dziedzinach jak wprowadzanie norm technicznych lub szkolenia przyuczające do zawodu). Wreszcie wspólnoty istniejące w społeczeństwie z silnym państwem i wolnym rynkiem mogą efektywniej pielęgnować własną tożsamość kulturową oraz wykorzystywać ją do wpływania na procesy polityczne, pod warunkiem że są efektywnie zorganizowane i dysponują większą ilością bardziej zróżnicowanych zasobów, niż są w stanie samodzielnie wytworzyć nowoczesne społeczności.

7. Rządy interesu prywatnego jako „model mieszany” kształtowania polityki

Należy podkreślić, że w stowarzyszeniowym modelu porządku społecznego pozostaje miejsce dla państwa, rynku i wspólnoty. Porządek korporacyjno-stowarzyszeniowy wyłania się w całości „mieszanych” systemach politycznych. Instytucje reprezentujące interesy prywatne przeważnie działają w wybranych sektorach, branżach i sferach polityki, podczas gdy inne zbiorowości oraz kwestie podlegają bezpośrednio regulacjom państwowym, są pozostawiane siłom rynkowym lub realizowane poprzez działania wspólnoty. Co więcej, wspólnota, rynek oraz państwo stanowią istotne warunki ograniczające i sprzyjające powstawaniu struktur stowarzyszeniowych – bez nich tego rodzaju organizacje nie mogłyby istnieć ani funkcjonować. Chociaż uważamy, że to samo można powiedzieć o każdym z czterech rodzajów porządku społecznego, w końcowych akapitach skupimy się wyłącznie na samorządach prywatnych i ich relacjach z trzema pozostałymi porządkami.

7.1. Państwo

Stowarzyszenia mogą zarządzać interesami reprezentowanych przez siebie członków wyłącznie dzięki pewnego rodzaju ułatwieniom oraz na mocy upoważnienia udzielonego im przez państwo. Wymaga to przynajmniej przestrzegania swego rodzaju *Ordnungspolitik* polegającej na celowym powstrzymaniu się państwa od ingerencji w sprawowanie władzy przez wpływowe stowarzyszenia nad swoimi członkami. Tam, gdzie państwo ściśle przestrzega praw jednostki do niezrzeczania się i do niepodlegania jakimkolwiek przymusowi poza stosowanym przez państwo, porządek korporacyjno-stowarzyszeniowy nie może zaistnieć. Z reguły jednak samo powstrzymanie się nie wystarczy. Spontaniczne zrzeszanie się obywateli zazwyczaj nie przekłada się bezpośrednio na wpływy stowarzyszeń. Aby więc mogły one przekształcić się w samorządy prywatne, muszą dysponować większymi i silniejszymi wpływami, niż są w stanie samodzielnie zmobilizować na zasadzie dobrowolności. To właśnie ograniczenia

w sferze samodzielnego pozyskiwania wpływów – jak również innych zasobów, takich jak środki finansowe, stabilność organizacyjna i efektywne uznanie statusu – stanowią ważną przyczynę gotowości stowarzyszeń do rezygnacji z niektórych interesów swoich członków w zamian za status publiczny, jeżeli zostanie im on zaoferowany przez państwo (Streeck 1982). Działania państwa, które ułatwiają rozwój organizacji w kontekście instytucjonalizacji związków reprezentujących interesy, mogą przybierać różne formy i zwykle znacznie mniej rzucają się w oczy niż sytuacja w takich krajach jak Austria, gdzie istnieje obowiązek zrzeszania się w izbach przemysłowych, handlowych, rolniczych i w organizacjach związkowych.

Aktywnego udziału państwa wymaga również ważny mechanizm, dzięki któremu rządy prywatne nie tracą wrażliwości na szersze potrzeby społeczne. Mechanizm ten ma postać nieustannego zagrożenia bezpośrednią interwencją ze strony państwa, jeżeli dana grupa nie dostosuje zachowania swoich członków do interesu publicznego. W tym sensie wykorzystanie zorganizowanych reprezentacji interesów prywatnych do realizacji celów publicznych wymaga raczej silnego niż słabego państwa. Stowarzyszeniowy porządek społeczny wiąże się z decentralizacją funkcji państwa na rzecz organizacji pośredniczących, ale musi temu towarzyszyć jednoczesne rozwijanie przez państwo zdolności do projektowania, monitorowania i kontrolowania nowych samoregulujących się systemów. Ponadto odwoływanie się do stowarzyszeniowej samoregulacji w pewnych szczególnych okolicznościach nie może negować zasadniczej zdolności państwa do bezpośredniego stosowania regulacji, o ile tak postanowi, w przeciwnym razie przestanie istnieć ważne źródło jego silnej pozycji w negocjacjach ze zorganizowanymi grupami interesów w kwestii przyjęcia przez te drugie zobowiązań wobec społeczeństwa jako całości. Stowarzyszeniowo-korporacyjny porządek społeczny może się stać prawomocną opcją dla komunitarianizmu, etatyzmu i liberalizmu rynkowego tylko w takim zakresie, w jakim państwo – dzięki powiązaniu regulacji proceduralnych zamiast materialnych z wiarygodną groźbą bezpośredniej interwencji – może utrzymać przynajmniej częściową rozliczalność samorządnych organizacji prywatnych przed społeczeństwem.

7.2. Rynek

Samorządne organizacje prywatne same przez się nie eliminują konkurencji. We wszystkich krajach zachodnich przepisy prawne dotyczące „działalności gospodarczej” nakładają pewne ograniczenia na ingerencję stowarzyszeń w rynek. Przynajmniej co do zasady członkowie tego rodzaju organizacji zachowują swobodę wchodzenia w stosunki umowne ze sobą oraz z członkami innych grup. Samoregulacja grupowa dotyczy wstępnych warunków pozaumownych, nie zastępuje więc umów prywatnych. Samoregulacja, analogicznie do regulacji państwowych, często rozciąga się na rzeczowy aspekt umów prawa prywatnego, lecz prawdą jest również to, że nawet na rynku pracy zawsze pozostaje istotny obszar uznaniowości postanowień umawiających się stron (np. dryf płac), chroniony przed ingerencją stowarzyszeń.

Porządek rynkowy jest wciąż obecny również w sferze politycznej. Powstawanie rządu interesów prywatnych ściśle łączy się z nabywaniem przez wcześniej dobrowolne stowarzyszenia reprezentujące interesy uprawnień organizacyjnych, które chronią je przed konkurencją o członków i zasoby. Monopol interesu powiązany z aspektem politycznym stanowi nieodłączny element wszystkich tego rodzaju ustaleń, należy go jednak postrzegać z pewnej perspektywy. Nawet stowarzyszenia z obowiązkowym członkostwem, takie jak kontynentalne izby handlowe, w znacznym stopniu zależą od dobrowolnych składek oraz od dobrowolnego przestrzegania postanowień przez ich członków. Odmowa udziału w organach stowarzyszeniowych i wspierania ich polityki pozostaje silną sankcją w rękach członków. Silne w niektórych sferach wpływy rządów interesów prywatnych nigdy nie wystarczają do całkowitego zwolnienia stowarzyszeń z konieczności mobilizacji dodatkowych zasobów i opartego na zasadzie dobrowolności wsparcia politycznego w procesie konkurowania z innymi instytucjami oraz podmiotami zbiorowymi. Aby jednak tego rodzaju mobilizacja była możliwa, polityka stowarzyszeń, mimo ich całej niewątpliwej autonomii, musi być wystarczająco atrakcyjna dla ich członków, a więc konkurencyjna na rynku politycznym – na rynku, który mimo znacznej oligopolizacji pozostaje rynkiem.

7.3. Wspólnota

Bez względu na ułatwienia ze strony państwa oraz instytucjonalizację rządu interesów prywatnych muszą być zakorzenione w wartościach i sposobie postrzegania interesów przez istniejące zbiorowości społeczne. Zbiorowości (zorganizowane), które mają uzyskać status publiczny, nie mogą być tworzone arbitralnie przez państwo, lecz powinny uprzednio mieć samodzielne podstawy egzystencji oraz tożsamość. Nie oznacza to, że muszą stanowić społeczności zintegrowane pod względem normatywnym. W miarę jak organizacje pozyskują kolejne środki kontroli zewnętrznej poprzez przyjęcie statusu publicznego, ich zbiorowa zdolność do działania i utrzymywania dyscypliny wewnętrznej przestaje zależeć wyłącznie od integracji normatywnej. Podobnie, postrzeganie interesów przez zbiorowości – potencjalne podmioty zarządzania grupowego – nie musi być na tyle spójne ani jednoznaczne, by nadawać kierunek zbiorowym działaniom grupy. Przeciwnie, może się ono ujawnić dopiero na skutek autorytatywnej (re-)definicji przez profesjonalnych przedstawicieli tej zbiorowości posiadających ustaloną pozycję i status monopolistyczny. Niemniej jednak przywódcy rządów interesu prywatnego, dążąc do uzyskania zgody swoich wyborców na uzgodnione pakiety, muszą mieć możliwość odwoływania się do pewnych wspólnych norm i elementów zbiorowej tożsamości, których sami nie mogą stworzyć, a członkowie organizacji muszą dostrzec w polityce swoich przywódców pewne odzwierciedlenie tego, co uważają za własną tożsamość. Co więcej, systemy wartości wspierające instytucje korporacyjno-stowarzyszeniowe muszą obejmować choćby szczątkowe zaangażowanie na rzecz ogółu społeczeństwa wykraczające poza granice tylko jednej grupy interesów. Takie zaangażowanie, np. w przestrzeganie kodeksu postępowania lub w budowanie prestiżu grupy oraz szacunku dla innych grup, może być i najprawdopodobniej bywa wzmocniane wysiłkami wkładanymi przez organizację w budowę zbiorowej tożsamości. Jednak tam, gdzie nie są one obecne nawet w szczątkowej postaci i gdzie wspólnotowe wartości oraz tożsamości skupiają się wyłącznie na sobie, a także są samowystarczalne,

bardzo trudno liczyć na stabilność i niezawodność rozwiązań korporacyjno-stowarzyszeniowych.

Zakończenie

Rządy interesu prywatnego nie zastąpią społeczności, rynku ani państwa. Nawet tam, gdzie znaczną część polityk publicznych tworzą i realizują stowarzyszenia pośredniczące, zawsze i dość dużym stopniu zależą one od wartości wyznawanych przez wspólnoty oraz od ich spójności, a w ryzach utrzymują je rynkowe siły gospodarczo-polityczne, hierarchiczna kontrola, projektowanie polityczne oraz naciski w postaci zagrożenia bezpośrednią interwencją państwa. Co więcej, nie wszystkie grupy społeczne ani kwestie polityczne równie dobrze poddają się samoregulacji praktykowanej przez stowarzyszenia. W sferze porządku społecznego nowoczesnych społeczeństw niewątpliwie istnieją problemy, które łatwiej rozwiązywać, odwołując się do propozycji trzech konkurujących ze sobą instytucji. Z tego względu ideę kompleksowego „systemu” społecznego czy politycznego, opartego na zasadach korporacyjno-stowarzyszeniowych, należałoby uznać za z gruntu zwodniczą. Jednocześnie pojawia się coraz więcej dowodów świadczących o istnieniu pewnych dziedzin polityki, w których instytucje samoregulacji grupowej mogą przynosić lepiej dostosowane społecznie oraz normatywnie akceptowalne wyniki niż wspólnotowa samopomoc, wolny handel czy etatyzm. Badania empiryczne i refleksje teoretyczne dotyczące warunków efektywnego wykorzystania w ustroju „mieszanym” pewnych elementów modelu korporacyjno-stowarzyszeniowego do celów polityki publicznej dopiero się rozpoczynają. Zwiększone wysiłki w tym kierunku mogą sprawić, że będziemy mogli bardziej świadomie stosować dodatkowy model porządkowania relacji społecznych, który zrekompensuje poważne dysfunkcje wspólnoty, rynku i państwa, a tym samym może znacznie wzbogacić repertuar polityk nowoczesnych społeczeństw.

Podziękowania

Pierwszą wersję tego artykułu zatytułowaną „Private Interest Government: Order Beyond

or Between Community, Market and State?” (Rządy interesu prywatnego: Porządek poza czy pomiędzy wspólnotą, rynkiem i państwem?) przedstawiono na VI Sympozjum Europejskiej Grupy Badań Organizacyjnych (European Group for Organizational Studies, EGOS) we Florencji w dniach 3–5 listopada 1983 r. Dziękujemy Billowi Colemanowi, Henry’emu Jacekowi, Patrickowi Kenisowi i innym uczestnikom sympozjum za komentarze i uwagi krytyczne.

przełożył Rafał Śmietana

Bibliografia

- Ackermann C. (1981). „Die Ausbildungsreglementierung für Lehrberufe. Falluntersuchungen über verbandliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung in der Berufsausbildung”. Projektbericht Nr. 16 zum Forschungsprojekt Parastaatliche Verwaltung: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private und halbstaatliche Institutionen, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich.
- Anderson C.W. (1977). „Political design and the representation of interests”, *Comparative Political Studies*, nr 10 (2), s. 127–152. (Również w: P.C. Schmitter, G. Lehmbruch (red.) (1979). *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills–London: Sage).
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1983). „Corporatism and Industrial Policy”. Prezentacja na Szóstym Kolokwium EGOS, Florencja, listopad. Wersja drukowana w: A. Cawson (red.) (1985). *Organized Interests and the State*. Beverly Hills–London: Sage.
- Bauer M., Cohen E. (1981). *Qui gouverne les groupes industriels?* Paris: Seuil.
- Berger S. (red.) (1981). *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boddewyn J.J. (1981). „Advertising regulation, self-regulation and self-discipline around the world”, *Journal of International Marketing*, t. 1, nr 1, s. 46–55.
- Buxbaum J.M. (1981). *The Corporate Politeia: A Conceptual Approach to Business, Government and Society*. Washington D.C.: University Press of America.
- Coleman W.D., Jacek H.J. (1983). „The roles and activities of business interest associations in Canada”, *Canadian Journal of Political Science*, t. 16, nr 2, s. 257–280.
- Crouch C. (1981). „State, market and organization: a classification of the contribution of neo-corporatist theory”. *Mimeo*.
- Crouch C., Pizzorno A. (red.) (1978). *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, 2 tomy. London: MacMillan.
- Gilb C.L. (1966). *Hidden Hierarchies: The Professions and Government*. New York–London: Harper and Row.
- Goldthorpe J.H. (1985). „The end of convergence: corporatist and dualist tendencies in modern Western societies”, w: J.H. Goldthorpe (red.), *Order and Conflict in Western Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Goldthorpe J.H. (red.) (1985). *Order and Conflict in Western Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Grant W. (1983a). „Gotta lotta bottle: corporatism, the public and the private and the milk marketing system in Britain”, *Sussex Working Papers on Corporatism*, nr 3.
- Grant (1983b). „Private organizations as agents of public policy: the case of milk marketing in Britain”. Prezentacja na Szóstym Kolokwium EGOS, Florencja, listopad. Wersja drukowana w: W. Streeck, P.C. Schmitter (red.) (1985). *Private Interest Government*. Beverly Hills–London: Sage.
- von Hayek F.A. (1976–1978): *Law, Legislation and Liberty. A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, 3 tomy. London: Routledge and Kegan Paul.
- Hughes M. (1983). „Debureaucratization: The British State and Economic Policy”. Prezentacja na Szóstym Kolokwium EGOS, Florencja, listopad. Wersja drukowana w: W. Streeck, P.C. Schmitter (red.) (1985). *Private Interest Government*. Beverly Hills–London: Sage.
- Jacobsson B. (1983). „Organized interests and Political Control”. Prezentacja na Szóstym Kolokwium EGOS, Florencja, listopad.
- Lakoff S.A., Rich D. (red.) (1973). *Private Government*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman.
- Lehmbruch G. (1977). „Liberal corporatism and party government”, *Comparative Political Studies*, nr 10, s. 91–126. (Również w: P.C. Schmitter, G. Lehmbruch (red.) (1979). *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills–London: Sage).
- Lehmbruch G., Schmitter P.C. (red.) (1982). *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills–London: Sage.
- Lowi T. (1979): *The End of Liberalism* (2 wyd.). New York: W.W. Norton.
- Luhmann N. (1981). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Piper.

Macauley S. (1983). „Private Government”. DPRP Working Paper, 1983–6, University of Wisconsin-Madison.

Mayntz R. (1983). „The conditions of effective public policy: a new challenge for policy analysis”, *Policy and Politics*, t. 11, nr 2, s. 123–143.

McConnell G. (1966). *Private Power and American Democracy*. New York: Knopf.

Offe C. (1985). „Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation”. Beitrag zum Duisburger Kongress der DVPW.

Offe C. (1981). „The attribution of public status to interest groups. Observations on the West German Case”, w: S. Berger (red.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olsen J.P. (1981). „Integrated organizational participation in government”, w: P.C. Nystrom, W.H. Starbuck (red.), *Handbook of Organizational Design*. Oxford: Oxford University Press, tom 2, s. 492–516.

Olson M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Olson M. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven-London: Yale University Press.

Pizzorno A. (1978). „Political exchange and collective identity”, w: C. Crouch, A. Pizzorno (red.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. London: MacMillan.

Range V. (red.) (1980) *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*. Frankfurt am Main: Campus.

Sargent J. (1983). „The politics of the pharmaceutical price regulation scheme”. Discussion Paper IIM/LMP 83–13. Berlin: Wissenschaftszentrum. Wersja drukowana w: W. Streeck, P.C. Schmitter (red.) (1985). *Private Interest Government*. Beverly Hills-London: Sage.

Schmitter P.C. (1974). „Still the century of corporatism!”, *The Review of Politics*, t. 36, nr 1, s. 85–131. (Również w: P.C. Schmitter, G. Lehbruch (red.) (1979). *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills-London: Sage).

Schmitter P.C. (1977). „Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe”, *Comparative Political Studies*, t. 10, nr 1, s. 7–38.

Schmitter P.C. (1983). „Democratic theory and neo-corporatist practice”. Working Paper, nr 74, Florence: European University Institute.

Schmitter P.C., Lehbruch G. (red.) (1979). *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills-London: Sage.

Schmitter P.C., Streeck W. (1981). „The organization of business interests. A research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe”. Discussion Paper IIM/LMP 81–13, Berlin: Wissenschaftszentrum.

Streeck W. (1979). „Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen”, w: J. Matthes (red.), *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentags*. Frankfurt am Main: Campus.

Streeck W. (1982). „Organizational consequences of corporatist co-operation in West German labor unions”, w: G. Lehbruch, P.C. Schmitter (red.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills-London: Sage.

Streeck W. (1983a). „Zwischen Markt und Staat. Interessenverbände als Träger öffentlicher Politik”, w: F.W. Scharpf, M. Brockmann (red.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt am Main: Campus, s. 179–197.

Streeck W. (1983b). „Die Reform der beruflichen Bildung in der westdeutschen Bauwirtschaft 1969–1982. Eine Fallstudie über Verbände als Träger öffentlicher Politik”. Discussion Paper IIM/LMP 83–23. Berlin: Wissenschaftszentrum.

Streeck W., Seglow P., Wallace P. (1981). „Competition and monopoly in interest representation”, *Organization Studies*, t 2, nr 4, s. 307–330.

Streeck W., Schmitter P.C. (red.) (1985). *Private Interest Government*. Beverly Hills-London: Sage.

Teubner G. (1978), *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände*. Tübingen: Mohr.

Teubner G. (1983). „Substantive and reflective elements in modern law”, *Law and Society Review*, nr 17, s. 239–285.

Thompson D.L. (1983). „Public-private policy: an introduction”, *Policy Studies Journal*, nr 11, s. 419–426.

Traxler F. (1983). „Prerequisites, problem-solving capacity and restrictions of self-regulation: a case study of social autonomy in the Austrian milk industry”. Prezentacja na Szóstym Kolokwium EGOS, Florencia, listopad. Wersja drukowana w: W. Streeck, P.C. Schmitter (red.) (1985). *Private Interest Government*. Beverly Hills-London: Sage.

Voigt R. (red.) (1983). *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

de Vroom B. (1983). „Quality regulation in the Dutch dairy industry: Problems and conditions of private government”. Prezentacja na Szóstym Kolokwium EGOS, Florencia, listopad. Wersja drukowana w: W. Streeck, P.C. Schmitter (red.) (1985). *Private Interest Government*. Beverly Hills-London: Sage.

van Waarden F. (1983). „Bureaucracy around the State. Varieties of Collective Self-Regulation in the Dutch Dairy Industry”. Prezentacja na Szóstym Kolokwium EGOS, Florencja, listopad. Wersja drukowana w: W. Streeck, P.C. Schmitter (red.) (1985). *Private Interest Government*. Beverly Hills–London: Sage.

Willke H. (1983): *Entzauberung des Staates: Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein: Athenaeum.

Willmott H. (1983). „Setting accounting standards in the UK: The emergence of private accounting bodies and their role in the regulation of public accounting practice”. Prezentacja na Szóstym Kolokwium EGOS, Florencja, listopad.

Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order

The authors of the paper argue in favour of the recognition of the role of associations representing the interests of their members as a distinct fourth logic of social order, apart from community, market, and state. They believe that only a thorough analysis of the contribution of associations and the organized process of interest reconciliation to social order can lead to a better understanding of the operation of modern negotiation-based economies and societies. In the future, this should result in a significantly broader range of available strategic alternatives in solving problems related to the shaping and implementation of public policies.

Keywords: associations, private interest governments, community, market, state, interest representation, public policies.

DLA AUTORÓW

Zgłoszenia tekstów

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 są zgłoszone do innych wydawnictw i nie były publikowane w innym czasopiśmie lub książce. Za zgłoszenie i publikację tekstów nie są pobierane opłaty. Teksty prosimy nadsyłać na adres Redakcji Kwartalnika: [anna.chrabaszc\[at\]uek.krakow.pl](mailto:anna.chrabaszc[at]uek.krakow.pl) Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość. Redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu. Decyzję o przyjęciu przedłożonego artykułu (i rozpoczęciu procesu recenzowania) bądź jego odrzuceniu podejmuje redakcja czasopisma. Autor jest powiadamiany o decyzji w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od dnia złożenia artykułu. Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły. Teksty członków Rady Programowej i Redakcji podlegają takim samym zasadom jak innych autorów.

Informacje o prawach autorskich

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.

Odwołanie się od decyzji Redakcji

Autorzy mają prawo odwołania się od decyzji redakcji. Autor nie podzielający decyzji Redakcji bazującej na recenzjach, w ciągu dwóch tygodni od daty otrzymania informacji o nieprzyjęciu tekstu do publikacji kieruje do redakcji pismo o ponowną ocenę jego tekstu. W piśmie tym wskazuje argumenty przemawiającego, jego zdaniem, za przyjęciem tekstu do druku. Redakcja, po zapoznaniu się z tymi argumentami podejmuje decyzję o podtrzymaniu pierwotnej decyzji lub też kieruje je do ponownej recenzji. Proces ponownej oceny artykułu trwa 3 tygodnie od momentu otrzymania pisma w sprawie ponownej oceny.

Kwestie etyczne

Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. 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.

Ghostwriting i guest-authorship

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 nie rzetelności naukowej, redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edyto-

rów naukowych itp.). Autorzy są zobowiązani podać informację o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów (*financial disclosure*). W sytuacjach wątpliwych prosimy kierować się wytycznymi The Committee on Publication Ethics (COPE): *COPE Principles of Transparency and Best Practice in Scholarly Publishing*, http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing_0.pdf.

Proces recenzji

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. Kryteria oceny: jasność sformułowania celu, oryginalność podjętej problematyki, zaawansowanie teoretyczne, jakość warstwy empirycznej, oryginalność wnioskowania, znaczenie dla rozwoju nauki w tematyce zbieżnej z profilem naukowym Kwartalnika, jakość języka, komunikatywność, interpunkcja, dobór źródeł. Każda recenzja kończy się jednoznaczną rekomendacją:

- Praca nadaje się do publikacji w obecnej formie.
- Praca nadaje się do publikacji po dokonaniu nieznacznych zmian i uzupełnień.
- Praca nadaje się do publikacji po przeredagowaniu i ponownej recenzji.
- Artykuł nie nadaje się do publikacji.

Wymogi edytorskie (aktualizacja 30.09.2015)

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 MS Word) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisanymi w edytorze wykresów MS Word). 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 oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).
4. Należy również dołączyć wypełniony i podpisany formularz „Oświadczenie Autora” dostępny na stronie: <http://www.zarzadzaniepubliczne.pl/pl/dla-autorowa>
5. Prosimy o stosowanie formatu cytowań autor-rok, a opisów bibliograficznych zgodnie z regułami APA.

Monografie:

Nazwisko, X., Nazwisko, X. Y. (rok). *Tytuł książki*. Miejsce wydania: Wydawnictwo.
Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Rozdziały w monografiach:

Nazwisko, X. (rok). Tytuł rozdziału. W: Y. Nazwisko, B. Nazwisko (red.), *Tytuł książki* (s. strona początku–strona końca). Miejsce wydania: Wydawnictwo.

Artykuły:

Nazwisko, X., Nazwisko2, X. Y., Nazwisko3, Z. (rok). Tytuł artykułu. *Tytuł Czasopisma*, nr rocznika, strona początku–strona końca.

Mazur, S. (2013). Zmiana instytucjonalna. *Zarządzanie Publiczne*, 2–3 (24–25), 34–43.

Źródła internetowe:

Nazwisko, X. (rok). *Tytuł tekstu*. Pobrane z: adres strony

6. Do artykułu należy dołączyć słowa kluczowe (4-5 słów) oraz streszczenie (100–150 słów) – obydwa elementy w języku polskim i angielskim. Streszczenie powinno się składać z następujących elementów:

Tło rozważań: Jedno lub dwa zdania wstępne pokazujące kontekst artykułu.

Cele: Jedno lub dwa zdania opisujące cele artykułu.

Metody: Jedno lub dwa zdania wyjaśniające zastosowane metody badawcze.

Wyniki: Jedno lub dwa zdania wskazujące główne ustalenia.

Konkluzje: Jedno zdanie prezentujące najważniejsze wnioski płynące z artykułu.

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 zwiększyć szanse przyjęcie jej przez redakcję czasopisma.
4. Objętość recenzji powinna mieścić się w przedziale od 3 do 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

FOR AUTHORS

Submissions

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

- Academic articles and research reports,
- Book reviews.

The Editorial Board approves only original papers previously unpublished in any other periodicals or books or being subject of evaluation in other journals. All submissions and publications are free of charge. Submissions should be emailed and sent by regular mail to the Editorial Board: anna.chrabaszcz(at)uek.krakow.pl

The Editorial Board reserves the right to introduce – in consultation with the author – appropriate modifications, including cuts, to the paper if it exceeds the approved length. The Editorial Board reserves the right to refuse any material for publication and advises that authors should retain copies of submitted manuscripts as these materials will not be returned. The decision to accept the submission (and begin the review process) or reject it shall be made by the Editorial Board. The author is notified of the decision no later than 10 days from the date of submission. The authors are not paid for the publication of their papers. Submissions from Programme Board and Editorial Board members are handled in the same way as those from other authors.

Copyright

Upon acceptance for publication, the author consents to transfer the copyright for the paper to the Editor. The author retains the right to use the content of the paper published in *Public Governance* in further scientific research provided s/he cites the source of the publication.

Appeal procedure

Authors have the right to appeal the Editorial Board's decision to refuse publication of their paper based on peer reviews. All appeals must be submitted in writing to the Editorial Board within two weeks of receipt of the rejection notice. The appeal should include arguments in favour of publication of the paper in question. The Board, based on the arguments offered, either upholds the original verdict or requests a re-review of the paper. The re-review shall be completed within three weeks of the date of receipt of the appeal.

Publication Ethics and Malpractice Statement

The submitting author is responsible for any copyright violations and other related issues. Specifically, the author should obtain relevant consent from other authors/editors/publishers to use excerpts from other publications, charts, graphics and similar sources. If the paper has several co-authors, the submitting author shall obtain relevant consent from other co-authors in order to meet the editorial requirements listed above.

Ghostwriting and guest-authorship

In order to prevent ghost-writing and guest-authorship, the Editorial Board requires the submitting 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 paper rests with the main author. In consideration of the fact that ghost-writing and guest-authorship constitute symptoms of scientific dishonesty, the Editorial Board shall report each such case to relevant bodies (academic units employing the authors, academic associations, academic editors' associations, etc.).

Financial disclosure

Authors are obliged to disclose information concerning all the sources of funding for their publication, including the contributions of research institutions, associations and other entities. In case of doubt, please observe the guidelines contained in the statement by The Committee on Publication Ethics (COPE): http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing_0.pdf

Peer review process

Each paper is anonymously given to two reviewers. The author receives their reviews irrespective of whether or not the submission is approved for publication. If the submission is approved for publication, the author is requested to comment on the suggested modifications by the deadline set by the Editor.

Evaluation criteria: clarity of the stated objective, originality of research issues, theoretical background, quality of empirical research, originality of conclusions, significance for the research area aligned with the scientific profile of the quarterly, quality of language, comprehensibility, punctuation and appropriate source selection. Each review ends with an unambiguous recommendation:

- The paper can be published as submitted.
- The paper can be published pending minor modifications and inclusion of additional relevant information.
- The paper can be published pending substantial revision and re-review. The paper is unsuitable for publication.

Editorial requirements (updated 30.09.2015)

All submissions should meet the following formal requirements:

1. They should be in Polish or in English.
2. They should be emailed in electronic format (MS Word), including tables and charts (MS Excel or MS Word Chart Editor). If the paper contains tables, charts or graphics saved using other software (e.g. CorelDRAW, Statistica, SPSS), the author is expected to save them as.wmf or.eps files with enclosed fonts and in 300 dpi resolution. The printed copy must include every national character and all the mathematical symbols.
3. The submission should include a cover page containing information about the author's academic title (position), affiliation and address for correspondence (including e-mail and telephone numbers).
4. The submission should be accompanied by a completed and signed Author Statement form (<http://www.zarzadzaniepubliczne.pl/en/for-authors>).
5. Authors should use the following citation format: author (year of publication) and bibliographical data according to APA as shown in the examples below:

Monographs:

Author, A. (date). *Title of book*. Location: Publisher.

Hausner, J. (2008). *Public Governance*. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Chapters in monographs:

Author, A. (date). Title of chapter. In E. Editor (Ed.), *Title of book* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

Articles:

Mazur S. (2013). Institutional Change, *Zarządzanie Publiczne*. 2–3 (24–25), 34–43.

Websites:

Author, A. (date). *Title of document* [Format description]. Retrieved from <http://xxxxxxxxxx>

6. The submission should be accompanied by a list of 4–5 keywords and an abstract (100–150 words) both in Polish and in English. Essential elements of the abstract include:

Background: A simple opening sentence or two that place the work in context.

Aims: One or two sentences stating the purpose of the work.

Method(s): One or two sentences explaining the research methods used.

Results: One or two sentences indicating the main findings.

Conclusions: One sentence giving the most important findings.

The total number of pages (including the bibliography presented in accordance with the requirements described above, the abstract and the keywords) should not exceed 22 standard pages (1800 characters per page).

Reviews

1. Only reviews of academic papers (by a single author, by a group of authors, a collection of documents, an edition of source documents etc.) can be approved for publication. 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. The review should contain complete bibliographical data of the book (name and surname of the author, title, publisher, place and year of publication, number of pages, appendices, etc.). The review may refer to several papers by the same author or to a similar research question. The reviewer should express his/her personal attitude towards reviewed paper (approval or criticism) and formulate conclusions (i.e. what the book contributes to a given scientific area, evaluation of scientific methodology, bibliography, presence or absence of an index, graphics, tables etc.). The reviewer may also evaluate the quality of editing work (spellchecking, proofreading, 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 approval for publication.
4. An individual review should consist of a minimum of 3 and a maximum of 11 standard pages (1800 characters per page).

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.

„Zarządzanie Publiczne” 2015 – lista recenzentów

prof. dr hab. Andrzej Antoszewski [Uniwersytet Wrocławski]
dr Paweł Białynicki-Birula [UEK]
dr Bartłomiej Biga [UEK]
dr Piotr Boguszewski [UW]
dr Maciej Frączek [UEK]
prof. dr hab. Juliusz Gardawski [SGH]
prof. dr hab. Jarosław Górniak [UJ]
professor Andrea Gubik [Corvinus University of Budapest]
prof. dr hab. Jerzy Hausner [UEK]
prof. dr hab. Barbara Jaworska [UŁ]
professor Bob Jessop [Lancaster University]
prof. dr hab. Anna Karwińska [UEK]
dr hab. Rafał Kasprzak [SGH]
prof. UEK dr hab. Jacek Klich [UEK]
prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz [UEK]
prof. dr hab. Leszek Kwieciński [Uniwersytet Wrocławski]
prof. dr hab. Kazimierz Lankosz [UEK]
dr hab. Rafał Matyja [Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie]
prof. UEK dr hab. Stanisław Mazur [UEK]
professor Walter Paternes Meloni [University Roma Tre]
dr Bartłomiej Nowak [Akademia Finansów i Biznesu Vistula]
dr Jakub Olech [Instytut Obywatelski]
dr Jolanta Perek-Białas [UJ]
dr Adam Płoszaj [UW]
dr hab. Paweł Podrecki [kancelaria prawna; UJ]
prof. dr hab. Grażyna Skąpska [UJ]
prof. dr hab. Andrzej Sławiński [NBP, SGH]
dr Dawid Sześciło [UW]
professor Pasquale Tridico [University Roma Tre]
prof. dr hab. Jerzy Wilkin [UW]
prof. dr hab. Andrzej Wojtyna [UEK]
professor Rick Woodward [University of Edinburgh Business School]
dr Barbara Worek [UJ]