

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

3(37) / 2016



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, 2016
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 – *Jakub Dadlez, Karolina Dębska*

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

3(37) / 2016



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 Kaszjanowicz

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 – *Jakub Dadlez, Karolina Dębska*

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

Robert H. Wade

Polityka przemysłowa *versus* pułapka średniego dochodu –
przykłady ukierunkowanego przeciwdziałania. 7

Piotr Kopyciński

Neoweberyzm (*neo-Weberian state*) jako sposób zarządzania
w polityce innowacyjnej 26

Bartosz Bartosiewicz

Wyznaczanie miejskich obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadlokalnym
na potrzeby planistyczne – przykład województwa łódzkiego 38

Wiesław Wańkowicz, Halina Lipińska, Agnieszka Kępkowicz

Gospodarowanie przestrzenią. Poszukiwanie modelu decyzyjnego. 52

Michał Możdżeń

Cykl polityk publicznych w państwie neoweberowskim 62

Piotr Weryński

Emergentne poziomy i przestrzenie w badaniach aktywnego obywatelstwa.
Analiza morfogenetyczna. 80

Contents

<i>Robert H. Wade</i>	
Industrial policy versus the middle-income trap: The case for directional thrust.	7
<i>Piotr Kopyciński</i>	
Neo-Weberian state as a mode of coordination of the innovation policy.	26
<i>Bartosz Bartosiewicz</i>	
Delimitation of functional urban areas of supra-local importance for the purposes of spatial planning – on the example of the Łódzkie voivodeship	38
<i>Wiesław Wańkowicz, Halina Lipińska, Agnieszka Kępkowicz</i>	
Economy and management of landuse and landscape: In search of decision model	52
<i>Michał Możdżeń</i>	
The Public Policy in The Neoweberian State	62
<i>Piotr Weryński</i>	
Emergent levels and spaces in studies of active citizenship: Morphogenetic analysis	80

Robert H. Wade

Polityka przemysłowa *versus* pułapka średniego dochodu – przykłady ukierunkowanego przeciwdziałania¹

Liczba krajów nienależących do grupy państw zachodnich, które w ciągu ostatnich dwóch stuleci zyskały status rozwiniętych, nie przekracza 10 i nieomal każdy z nich posiada niewielką populację. Ten zadziwiający fakt łączy się z innymi dowodami potwierdzającymi istnienie „pułapki średniego dochodu” (*middle-income trap*, MIT) lub „pułapki braku zdolności konwergencji” (*non-convergence trap*), które sprzyjają zachowaniu obecnej hierarchii światowej gospodarki – pomimo twierdzenia, że rozwój przemysłu po drugiej wojnie światowej będzie służyć państwom rozwijającym się. W niniejszym artykule przedstawiono dowody na istnienie MIT, opisano mechanizmy jej powstawania, wyjaśniono, dlaczego aktywne polityki handlowe i przemysłowe są niemal niezbędnym warunkiem wyjścia kraju z tej pułapki szybciej niż w ślimaczym tempie. W pracy znalazły się także praktyczne podpowiedzi dotyczące tego, jak prowadzić wspomniane polityki – w sposób odmienny niż ten, który wynika z ducha konsensusu waszyngtońskiego oraz dwustronnych regionalnych porozumień handlowych i inwestycyjnych.

Słowa kluczowe: pułapka średniego dochodu, polityka przemysłowa, konwergencja, czynniki produkcji.

Patrząc na wzrost gospodarczy w skali globalnej w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, widzimy uderzające, ale zarazem niedostatecznie poważnie traktowane dowody na występowanie problemów napotykanym przez państwa rozwijające się, które dążą do osiągnięcia statusu kraju rozwiniętego w zakresie struktury gospodarczej i efektywności.

Rozważamy następujące fakty wynikające z ustaleń empirycznych:

- spośród krajów nienależących do grupy państw zachodnich mniej niż 10 państw w ostatnich dwóch stuleciach stało się rozwiniętymi, nawet jeśli poszerzyć grupę tych państw i włączyć do niej Hong Kong, Singapur, Rosję i Izrael. Prawie wszystkie z nich mają niewielką liczbę mieszkańców;

- badanie Banku Światowego (World Bank 2013) identyfikuje 101 krajów w 1960 r. jako państwa o „średnim dochodzie”. Spośród nich tylko 13 osiągnęło „wysoki dochód” do 2008 r.²;
- w badaniu przeprowadzonym przez naukowców z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) (Cherif, Hasanov 2015) progi dochodowe definiuje się w procentach amerykańskiego PKB *per capita* (parytet siły

² Różne źródła w różnych okresach wykorzystują odmiennie definicje progów dochodowych. Bank Światowy używa teraz dochodu narodowego brutto na mieszkańca, obliczanego przy zastosowaniu metody Atlasu Banku Światowego. Od połowy 2015 r. definiuje on gospodarki o niskich dochodach jako te, w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 1045 USD lub mniej niż w 2014 r.; gospodarki o średnich dochodach – ponad 1045 USD, ale mniej niż 12 736 USD; gospodarki o wysokim dochodzie – 12 736 USD lub więcej. Podział na gospodarki o niskich dochodach i gospodarki o wyższych dochodach przebiega na poziomie 4125 USD (World Bank 2015a). Gospodarek o wysokich dochodach jest 13, są to: Gwinea Równikowa, Grecja, Hong Kong, Irlandia, Izrael, Japonia, Mauritius, Portugalia, Portoryko, Republika Korei, Singapur, Hiszpania, Tajwan.

Robert H. Wade
Department of International Development
London School of Economics and Political Science
Houghton Street
London WC2A 2AE
r.wade@lse.ac.uk

¹ Dziękuję Ipek Ergin za pomocne dyskusje na temat pułapki średniego dochodu.

nabywczej USD w 2005 r.), w przeciwieństwie do badań Banku Światowego, który wykorzystuje absolutne progi dochodu *per capita*³. Ze zbioru 167 gospodarek o niskim i średnim dochodzie w 1970 r. tylko dziewięć (5%) osiągnęło wysoki dochód w 2010 r. (46% amerykańskiego PKB *per capita*). Spośród nich siedem to małe kraje europejskie, które osiągnęły wyższy-średni dochód do 1970 r. (Cypr, Czechy, Grecja, Irlandia, Malta, Portugalia, Słowenia). Tylko dwie z tych gospodarek były spoza Europy: Tajwan i Korea Południowa, która wystrzeliła z poziomu mniej niż 20% dochodu w USA w 1970 r. do ponad 65% w 2010 r. Malezja przeciwnie miała dochód około 20% w 1970 r. i 26% w 2010 r. Tajlandia i Chile miały mniej więcej podobne wyniki jak Malezja (Chile radzi sobie lepiej w pierwszej dekadzie XXI w. dzięki wzrostowi cen miedzi na rynkach światowych);

– Branko Milanović (2005) dzieli kraje na cztery grupy, kierując się kryterium PKB *per capita*. Na szczycie znajdują się „bogate kraje” Zachodu oraz Japonia, poniżej Grecja i Portugalia. Dalej umieszcza kraje „pretendentów” (mające największe szanse na dołączenie do grupy bogatych) na poziomie poniżej 2/3 dochodu państw bogatych. Milanović śledzi te przepływy w dwóch okresach: od 1960 do 1978 r. oraz od 1979 do 2000 r. Stwierdza, że mniej niż 15% krajów znajdujących się na początku każdego z tych okresów w sytuacji pretendentów jest w stanie dołączyć do grupy państw bogatych na jego końcu. Ponadto większość pretendentów w obu tych przedziałach czasowych na końcu spadła do kategorii państw o niższych dochodach. Z drugiej strony niektóre z krajów należących na początku do grupy państw bogatych spadły do niższej kategorii pod koniec okresu.

Sytuacja ta wygląda tak, jak gdyby bogate kraje były podtrzymywane przez siły analogiczne do magnetycznej lewitacji, natomiast wiele państw rozwijających się było podtrzymywanych – w sto-

sunku do krajów bogatych – przez siły analogiczne do sił grawitacji.

Brazylia jest dobrym tego przykładem. Między 1950 a 2010 r. przez pierwsze siedem lat należała do grupy „krajów o niskich dochodach”, a przez następne 53 lata do państw o „niższym średnim dochodzie”. W pierwszych latach XXI w. jej gospodarka szybko rosła, inspirując w 2009 r. „The Economist” do poświęcenia 14 stron na artykuł *Latin America's big success story* [Opowieść o wielkim sukcesie Ameryki Łacińskiej]. Od 2014 r. zachodnie media nieomal codziennie informowały o zapaści gospodarki brazylijskiej. „The Financial Times” 14 września 2015 r. zamieścił artykuł wstępny zatytułowany *Brazil's terrible fall from economic grace* [Straszliwy upadek Brazylii w gospodarczą niełaszkę]. Pojawiło się w nim stwierdzenie: „Gospodarka jest w chaosie. Najgorsza recesja w Brazylii od czasów Wielkiego Kryzysu przejawia się skurczeniem gospodarki aż o 3% w tym roku i o 2% w 2016 r. Finanse publiczne są w rozsypce (...)”.

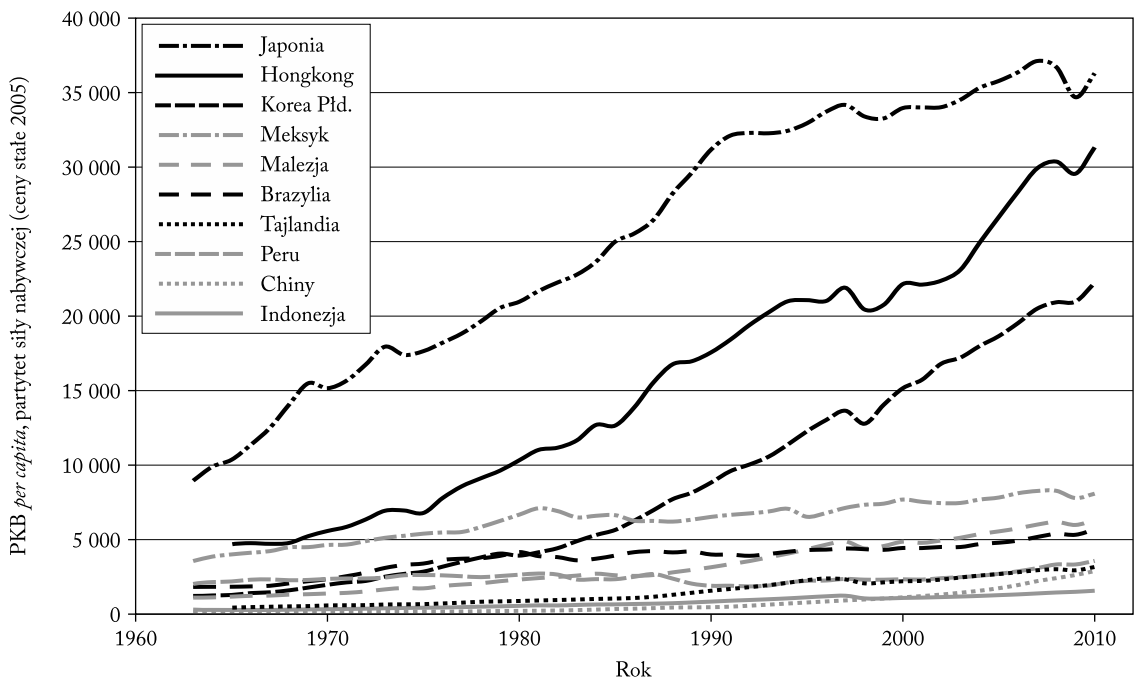
1. Pułapka średniego dochodu

Indermit Gill i Homi Kharas (2007) w pracy *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth* wyrazili ideę pułapki średniego dochodu (*middle-income trap*, MIT). Wspominają jednak o niej jedynie na dwóch z 350 stron:

W przypadku braku ekonomii skali kraje Wschodniej Azji o średnim dochodzie staną wobec konieczności prowadzenia żmudnej walki o utrzymanie ich historycznie imponującego wzrostu. Strategie oparte na akumulacji czynników produkcji prawdopodobnie będą prowadzić do coraz gorszych wyników, co jest zjawiskiem naturalnym, kiedy krańcowa produktywność kapitału spada. W Ameryce Łacińskiej i na Bliskim Wschodzie odnajdujemy przykłady regionów o średnim dochodzie, które przez dziesięciolecia, nie były w stanie wyrwać się z tej pułapki. (ibidem, s. 18)

Rycina 1 obrazuje poziomy dochodów w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz Ameryce Łacińskiej od 1960 do 2010 r. (Ergin 2015). Widzimy wczesny start Japonii, później Hong Kongu i Korei Południowej (Tajwan, który nie

³ Badanie MFW bierze medianę jako próg w „górnjej strefie dochodów średnich”, które w 2010 r. przełożyło się na 6600 USD i 16% średniego dochodu w USA. Przyjmuje ono 75 percentyla jako próg „wysokiego dochodu”, co przekłada się na 19 050 USD i 46% średniej USA.



Rycina 1. Średnie dochody w Azji Wschodniej, Azji Południowo-Wschodniej i Ameryce Łacińskiej w latach 1960–2010

Źródło: Ergin 2015.

został tu przedstawiony, wyprzedzał Koreę). Potem, dużo później, po przejściu długiej drogi, w podobnym miejscu pojawiają się kraje Azji Południowo-Wschodniej i Ameryki Łacińskiej. Zasadne jest stwierdzenie, że państwa te zostały schwyte w pułapkę średniego dochodu.

Podstawowe założenie mówi, że w matrycy 3×3, o roku początkowym (np. 1960 r.) na osi poziomej i o roku końcowym (np. 2008 r.) na osi pionowej, każda oś jest podzielona na poziomy dochodów: wysoki, średni i niski. Znacząca liczba gospodarek znajdujących się w przedziale średniego dochodu w roku początkowym będzie nadal w tym paśmie w roku końcowym; tylko niewielka część z nich przejdzie do grupy gospodarek o wysokim dochodzie.

Felipe, Abdon i Kumar (2012) z Azjatyckiego Banku Rozwoju obliczają czas spędzony w przedziale o średnim dochodzie, a dokładnie w zakresie niższych średnich dochodów, dla dużego zbioru gospodarek. W swojej pracy określają niższo-średni dochód zgodnie z metodologią Banku Światowego jako PKB *per capita* między

paritetem siły nabywczej 2000 do 7250 USD rocznie (około 5,5 do 20 USD dziennie paritetu siły nabywczej USD w 1990 r.). Dochodzą oni do wniosku, że w latach 1950–2010 Japonia, Tajwan, Korea Południowa i Chiny przeszły przez strefę niższych średnich dochodów w czasie krótszym niż dwie dekady w kierunku wyższych średnich dochodów, a następnie trzy pierwsze znalazły się w strefie wysokich dochodów.

Wiele krajów Ameryki Łacińskiej i Karaibów spędziło ponad cztery dekady między 1950 a 2010 r. w zakresie niższych średnich dochodów i pozostało tam w 2010 r. Są to Brazylia, Boliwia, Kolumbia, Ekwador, Salwador, Gwatemala, Jamajka, Panama i Peru.

W istocie nieomal wszystkie kraje Ameryki Łacińskiej i Bliskiego Wschodu dotarły do progu niższych średnich dochodów do lat sześćdziesiątych lub siedemdziesiątych i większość z nich obecnie tam pozostaje albo znajduje się nieco powyżej tego pułapu.

Kraje Azji Południowo-Wschodniej znajdują się się pomiędzy Maleszją a Tajlandią. Spędziły one

prawie trzy dekady w niższym średnim przedziale przed dojściem do przedziału wyższego średniego (gdzie pozostawały od 2010 r., do którego dysponujemy danymi). Filipiny czekały ponad trzy dekady, zanim doszły do wyższych średnich dochodów. Indonezja pozostaje w niższym średnim zakresie dochodów 25 lat po wzroście powyżej pułapu niskich dochodów.

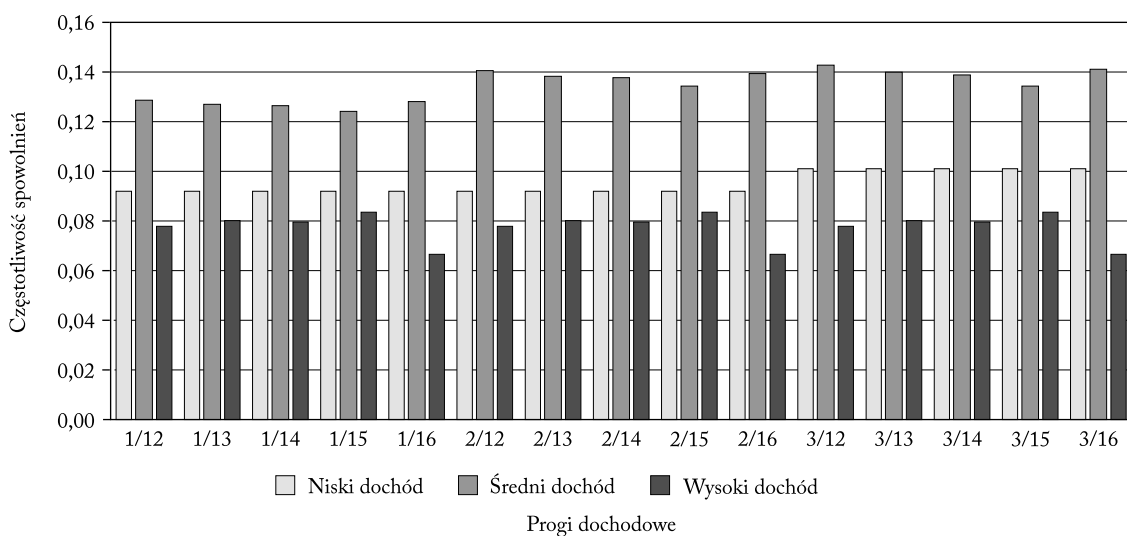
Polska w przywoływanych wyżej badaniach Cherifa i Hasanova (2015) lokowała się w latach siedemdziesiątych w przedziale niższych średnich dochodów (około 22% średniego dochodu w Stanach Zjednoczonych). Bardzo podobnie wyglądało to w latach dziewięćdziesiątych. Potem sytuacja zaczęła się szybko zmieniać i średni dochód osiągnął 40% w 2010 r. Wciąż jednak pomimo szybkiego wzrostu dochód ten znajduje się poniżej progów wysokich dochodów. Oznacza to pozostawanie Polski przez co najmniej cztery dekady w przedziale średnich dochodów.

Więcej dowodów na występowanie MIT dostarczają wyniki badań przeprowadzonych przez naukowców z MFW (Aiyar, Duval, Puy, Wu, Zhang 2013). Obserwują oni częstotliwość „spowolnienia wzrostu” dla dużego zbioru krajów podzielonych na państwa o niskich, średnich i wysokich dochodach – wykorzystując 15 wia-

rygodnych absolutnych progów dochodowych dla zakresu średniego dochodu, a spowolnienie wzrostu definiując przez skomplikowany wzór oparty na przedłużonym odchyleniu w dół od ekstrapolowanej ścieżki wzrostu we wcześniejszych okresach, które cechowały się szybszym wzrostem.

Z ich badań płynie czytelny komunikat: kraje o średnich dochodach są częściej narażone na spowolnienie wzrostu gospodarczego niż te o niskich lub wysokich dochodach. Innymi słowy korelacja między poziomem średniego dochodu a przyszłą stopą wzrostu jest niższa dla krajów o niskich oraz wysokich dochodach (por. rycina 2). Robertson i Ye (2013) potwierdzają wnioski Aiyara i jego współpracowników, wykorzystując nieco inną miarę średnich dochodów.

Lant Pritchett i Lawrence Summers (2014) dokonując analizy tych danych, dochodzą do wniosku, że korelacja między poziomem dochodów i późniejszym spowolnieniem wzrostu jest mniejsza niż pomiędzy szybkim tempem wzrostu i kolejnymi ostrymi spowolnieniami dynamiki rozwoju gospodarczego, bez względu na poziom dochodów. Dominującą tendencją w zakresie ścieżek (wzorców) wzrostu jest – jak mówią – regresja do średniej globalnej. Konkretnie



Rycina 2. Częstotliwość występowania zjawisk wzrostu–spowolnienia w różnych zakresach średniego dochodu

Źródło: Aiyar, Duval, Puy, Wu, Zhang 2013.

epizody „superszybkiego wzrostu” (6% rocznie lub więcej) trwające dłużej niż 15 lat są rzadkie. Chiny ustanowiły rekord, doświadczając do 2010 r. (koniec dostępnych danych) superszybkiego wzrostu w każdym z poprzednich 33 lat. Jedynymi krajami o zbliżonej dynamice rozwoju są Tajwan – 32 lata (1962–1994), oraz Korea Południowa – 29 lat (1962–1991).

Pritchett i Summers wykorzystują wyniki tych badań do podważenia *Asiaphoria* – założenia mówiącego, że środek ciężkości światowej gospodarki szybko przesuwa się do Chin i Indii. Jest ono oparte na ekstrapolacji na przyszłość niedawnego szybkiego wzrostu tych państw. Przykład stanowi raport OECD (Johansson et al. 2012) *Looking 2060: Long-term global growth prospects*, który prognozuje wzrost PKB *per capita* od 2011 do 2020 r. na poziomie 6,6% dla Chin i 6,7% dla Indii.

Prognozy o takim charakterze nie uwzględniają dominującego wzorca statystycznego regresji do średniej globalnej. W domyśle zakładają, że wzrost gospodarki danego kraju w przeszłości ma wagę 1 wobec globalnej średniej wagi na poziomie 0 – podczas gdy dowody wskazują, że waga powinna stanowić mniej więcej 0,2 dla ostatniego wzrostu i 0,8 dla średniej globalnego wzrostu. Chiny, które ustanowiły rekord świata w długości superszybkiego wzrostu przed 2010 r., doświadczają ostrego spowolnienia gospodarczego po 2012 r. (spodziewanego i wciąż trwającego).

Zarówno Aiyer i jego współpracownicy (2013), jak i Pritchett z Summersem (2014) mogą mieć rację: ostre spowolnienie wzrostu gospodarczego i długotrwały niski wzrost w przypadku państw znajdujących się w szerokim zakresie średnich dochodów mogą być spowodowane – w uproszczeniu – przez kombinację poziomu średniego dochodu i trwałego szybkiego wzrostu, po którym następuje regresja do średniej globalnej.

Możemy stwierdzić, że pułapka średniego dochodu nie jest dobrze obudowana dowodami empirycznymi, jeśli uznać, że oznacza jedynie określony próg dochodowy (np. 10 tys. USD), po przekroczeniu którego kraj będzie – z dużym prawdopodobieństwem – doświadczal gwałtownego spowolnienia wzrostu, a następnie długotrwałą semistagnacją (Im, Rosenblatt 2013).

Jednakże gdy używamy tego pojęcia w luźniejszym, bardziej metaforycznym sensie – dla stwierdzenia, że kraje w szerokim paśmie średniego dochodu są narażone z większym prawdopodobieństwem niż kraje o niskich lub wysokich dochodach, iż po okresach szybkiego wzrostu będą następowały ostre spowolnienia i utrzymujący się poniżej średniej wzrost przez dekadę lub zbliżony okres – to wówczas jest to „wystarczająco realne zjawisko”, aby było poważnie brane pod uwagę przez decydentów krajowych oraz międzynarodowe organizacje rozwojowe.

Jednak sam dochód (czy poziom lub tempo wzrostu) nie jest decydujący. Zwróciliśmy uwagę na różnice między regionami. Czas i geopolityka również mają znaczenie. Tajwan i Korea Południowa urosły zaraz po drugiej wojnie światowej dzięki stosunkowo wysokim inwestycjom produkcyjnym w okresie kilkunastu przedwojennych lat japońskich rządów kolonialnych, a także wysokiemu poziomowi powojennej amerykańskiej pomocy, wynikającej z ich geograficznego usytuowanie obok bloku komunistycznego. Miały one niewielu konkurentów w stosunku do krajów, które rozpoczynały później, w sytuacji gdy świat był bardziej zglobalizowany, przez co stanęły w obliczu silnej konkurencji w zakresie pracochłonnych i kapitałochłonnych sektorów przetwórczych. Izrael – można go wpisać na listę państw, którym się powiodło, a nie należy do grupy krajów zachodnich – rozwinął się dzięki ogromnemu wsparciu finansowemu i technologiom płynącym z Departamentu Obrony USA i diaspory żydowskiej oraz dzięki preferencyjnym umowom handlowym z Wielką Brytanią i Wspólnotą Narodów.

Chiny prawdopodobnie uciekną w górę, podążając za swoimi sąsiadami: Japonią, Tajwanem i Koreą Południową. Jednakże przeciętny dochód w Państwie Środka jest nadal bardzo niski. W zależności od sposobu liczenia kształtuje się między 10% a 20% średniej dochodu USA, a więc lokuje się w najlepszym razie w niskich partiach pasma niższych średnich dochodów, zgodnie z przywoływanymi już kryteriami Cherifa i Hasanova. Przed Chinami długa droga do przebycia, aby zbliżyć się do prognozy wysokiego dochodu.

2. Mechanizmy pułapki średniego dochodu

Odpowiedź na pytanie, jak wyrwać się z pułapki średniego dochodu, zależy od odpowiedzi na pytanie, dlaczego większość krajów się w niej znalazła. W literaturze przedmiotu wskazuje się na kilka mechanizmów. Badacze z jednego z nurtów analiz tego zjawiska twierdzą, że jego przyczyną są zbyt małe inwestycje w edukację i niska jakość rządzenia; w tym przypadku droga ucieczki z pułapki wiedzie poprzez zwiększenie nakładów na inwestycje w edukację i poprawę jakości rządzenia. Dla niektórych może to być przekonująca odpowiedź. Zwiększenie odsetka osób z wykształceniem średnim i wyższym może zmniejszyć ryzyko wystąpienia spowolnienia wzrostu gospodarczego; ale przyczynowość ta jest trudna do ustalenia, jeszcze trudniej jest zaś wskazać relacje przyczynowo-skutkowe w przypadku czegoś tak niedookreślonego jak reformy mające na celu poprawę jakości rządzenia (zob. Kanchoochar, Intarakumnerd 2014).

Istnieje wiele bardziej wiarygodnych sposobów wyjaśniania mechanizmów przyczynowych pułapki średniego dochodu.

Malejące przychody z międzysektorowej realokacji i czynnik akumulacji

Kraje znajdujące się w przedziale niskich dochodów mogą się szybko rozwijać opierając się na: 1) taniej sile roboczej; 2) przeniesieniu ludzi i innych zasobów z rolnictwa cechującego się niską produktywnością do sektorów o wyższej produktywności i (niektórych) usług w miastach; 3) zwiększeniu inwestycji w relacji do PKB z niskich do średnich; 4) prostej imitacji bardziej zaawansowanych technologii. Ale wraz z tym średni dochód kraju rośnie, a źródła tego wzrostu prowadzą do malejących zysków.

Struktura eksportu

Drugi mechanizm dotyczy zaawansowania i dywersyfikacji struktury produkcji, a konkretnie struktury eksportu. Jesus Felipe, Arnelyn

Abdon i Utsav Kumar (2012) porównują kraje, które spędziły więcej niż średni wymiar czasu w przedziale niższych średnich dochodów z państwami, które spędziły mniej niż średni wymiar czasu przed wejściem do strefy wyższych średnich dochodów. Stwierdzili oni, że te pierwsze mają znacznie mniej zaawansowaną i zróżnicowaną strukturę eksportu niż drugie. W odniesieniu do tego samego porównania na poziomie wyższych średnich dochodów autorzy testują dywersyfikację produktów eksportowych, dochodząc do wniosku, że kraje, które spędziły więcej niż średni wymiar czasu w górnym średnim przedziale, mają znacznie mniej zdywersyfikowany eksport niż te, które spędziły krótszy okres niż średni w górnej strefie dochodów średnich przed wejściem do strefy wysokich dochodów. W tym samym duchu Imbs i Wacziarg (2003) twierdzą, że – w przeciwieństwie do neoklasycznej ortodoksji jednoznacznie eksponującej zalety specjalizacji i przewagi komparatywnej – dochód na mieszkańca jest dodatnio skorelowany z bardziej zróżnicowaną strukturą produkcji, aż do punktu zwrotnego na poziomie około 20 tys. USD (po dzisiejszym kursie), znacznie powyżej normalnego zakresu średnich dochodów. Ponadto dochód *per capita* jest pozytywnie skorelowany ze specjalizacją produkcji.

Jan Fagerberg, Martin Srholec i Mark Knell (2007) analizują z kolei argumenty dotyczące znaczenia zróżnicowanej struktury eksportu. Dochodzą do wniosku – w oparciu o analizę dużego zbioru państw – że kraje, które w okresie 1980–1982 miały stosunkowo wysoki udział eksportu w czterech kategoriach towarów (ICT, farmaceutyki, instrumenty, inne maszyny), cieszyły się większym wzrostem PKB w latach 2000–2002 niż kraje o mniejszym eksporcie produktów pochodzących z tych branż. Powodem tego był silny popyt w handlu międzynarodowym (zdefiniowany na trzycyfrowej klasyfikacji SITC) w przypadku tych czterech kategorii produktów. Tym samym kraje, które specjalizowały się w wytwarzaniu tych dóbr, miały wysoki poziom „konkurencyjności podażowej”, ujmując to w języku Fagerberga i jego współpracowników. Uzasadnia to ideę, że dywersyfikacja eksportu *per se* ma znaczenie.

Własność zagraniczna i szklany sufit

Trzeci mechanizm wiąże się z trudnościami, z jakimi borykają się kraje, których sektor produkcyjny jest zdominowany przez firmy z kapitałem zagranicznym i uzależniony od importu technologii lub znajduje się w procesie tranzycji od wykorzystania technologii importowanych do rozwoju technologii lokalnych. Kenichi Ohno (2009) określa te ograniczenia mianem szklanego sufitu.

Wielonarodowe korporacje (*multinational corporations*, MNC) zazwyczaj nie działają jako kanały dyfuzji technologii do lokalnych firm. Na ogół wolą wytwarzać towary we własnym zakresie lub importować je od własnych dostawców, od firm lokalnych pozyskując jedynie proste produkty, a zarazem dokonują transferu zysków do macierzystego kraju. Swoje działy badawczo-rozwojowe (R&D) organizują nie w miejscach lokalizacji produkcji, ale w pobliżu działów marketingu, zwykle w centrali.

Gdy lokalnym firmom uda się zintegrować z globalnymi łańcuchami wytwarzania wartości, być może znajdą się one w sytuacji „zamknięcia” w sferze działalności produkcyjnej o niskiej wartości dodanej – która nabiera cech ekonomicznych podobnych do towarów o niskiej wartości dodanej. Bez energicznych zabiegów państwa w celu przeciwdziałania tej blokadzie krajowe przedsiębiorstwa mogą zostać ograniczone w możliwościach modernizacji, prowadzącej do wyższej wartości dodanej w obrębie danej kategorii produktów, lub przejścia do innego rodzaju wyrobów cechujących się wyższą wartością dodaną (UNCTAD 2014; Paus 2014; Kaplinsky 2005).

Niski poziom inwestycji w relacji do PKB

Niski poziom inwestycji w relacji do PKB jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem powyższych mechanizmów. Tabela 1 pokazuje akumulację kapitału brutto w relacji do PKB dla zbioru regionów i kategorii dochodów (nieuśrednionych dochodów *per se*) w 1970 i 2014 r. Chiny znów wyróżniają się wysokim współczynnikiem, chyba najwyższym w historii. Znacznie poniżej Chin lokuje się reszta Azji Wschodniej i region Pacyfiku. Z kolei jeszcze dużo niżej tego ostatniego znajduje się średnia dla krajów o niskich i średnich dochodach w pozostałej części świata, w których stosunek ten pozostaje wyraźnie stały w tym okresie.

3. Brazylia

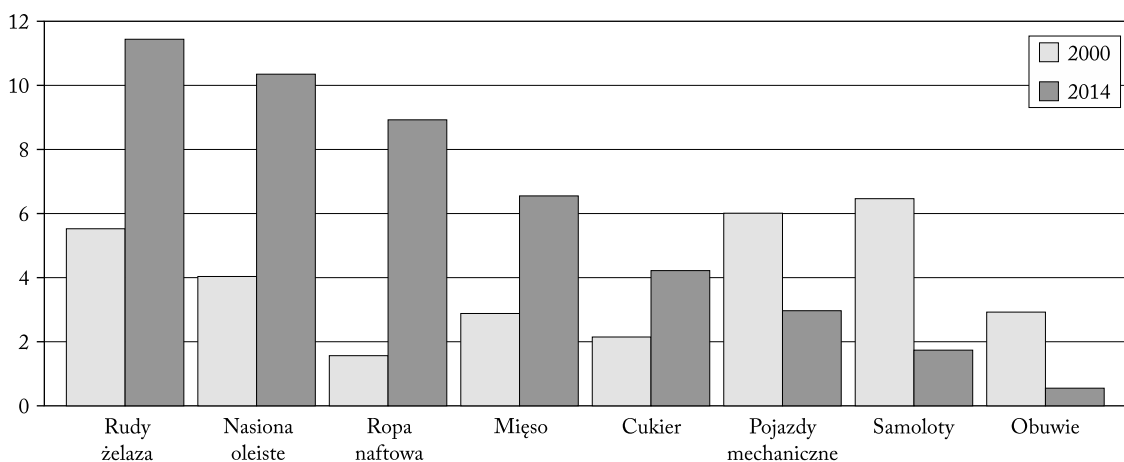
Rycina 3 obrazuje dramatyczny spadek udziału przetwórstwa w eksporcie Brazylii między 2000 a 2014 r. oraz wzrost udziału w eksporcie towarów takich jak rudy żelaza, nasiona oleiste, produkty naftowe i mięso. W latach 2002 i 2011 eksport towarów wzrósł z 28% całkowitego eksportu Brazylii do 48%; przetwórstwo spadło z 55% do 37%.

W latach 2003 (początek rządów Luli) i 2012 eksport Brazylii do Chin wzrósł zdumiewająco – trzydziestokrotnie. Od 2010 r. Chiny stały się największym partnerem handlowym Brazylii, wypierając USA. W roku tym 80% eksportu Brazylii do Chin składało się zaledwie z trzech towarów: ropy naftowej, rudy żelaza i soi. W tym samym czasie 98% importu Brazylii z Chin stanowiły

Tabela 1. Tworzenie kapitału brutto/PKB (wybrane przedziały)

	1970	1990	2012	1980–2014
Chiny	33	36	47	40
Wschodnia Azja i Pacyfik (bez Chin)	23	32	30	28
Kraje niskiego i średniego dochodu (bez Azji Wschodniej)	22	22	25	23

Źródło: World Bank 2015b.



Rycina 3. Eksport Brazylii – wybrane produkty jako % całości eksportu w latach 2000 i 2014

Źródło: UNCTAD.

towary przetworzone. Większość wyszukanych strojów noszonych w czasie karnawału w Brazylii jest teraz produkowana w Chinach.

W świetle powyższych ustaleń dotyczących krajów o średnim dochodzie z relatywnie niezdywersyfikowanymi i niewyszukanymi produkcją oraz strukturą eksportu stwierdzić należy, że zatrzymują się one zwykle w przedziale średniego dochodu. Dla Brazylii to zła wiadomość. Bez zmiany specjalizacji w zakresie eksportu surowców wywołanych przez chiński popyt w roku 2000 gospodarka tego kraju będzie się prawdopodobnie utrzymywać w przedziale średnich dochodów przez długi czas (przypominam, że przez ostatnie 53 lata, w okresie między 1950 a 2010 r., pozostaje ona w przedziale niższo-średnich dochodów).

4. Azja Południowo-Wschodnia

W odniesieniu do Azji Południowo-Wschodniej Shahid Yusuf i Kaoru Nabeshima (2009, s. 10) w pracy *Tiger Economies under Threat* mówią:

Odmienne niż gospodarki wschodnioazjatyckie południowo-wschodnie tygrysy azjatyckie (w tym Malesja, Tajlandia, Filipiny, Indonezja) wciąż muszą budować lokalny potencjał do projektowania i wprowadzania innowacji oraz dywersyfikować swoje gospodarki poprzez wchodzenie w sektory

nowe i bardziej zyskowne, posiadające dobre, długookresowe perspektywy wzrostu. Bardzo niewiele tych firm stworzyło regionalne – a jeszcze mniej globalne – marki. Bardziej widoczne jest rozproszenie i słabe ukształtowanie ich relacji z MNC, które mogłyby przyspieszyć rozwój przemysłu, jak miało to miejsce w Korei i na Tajwanie (Chiny) i jak dzieje się w Chinach. Ten brak powiązań wewnętrznych oznacza, że wartość dodana produkcji krajowej pozostaje na niskim poziomie. Co więcej, żaden z tych krajów nie troszczył się o stworzenie dużych i dynamicznych producentów usług.

W odniesieniu do Malesji autorzy mówią: „Przemysł Malesji wydaje się cofać w zakresie zaawansowania technologicznego, a zachęty dla pracowników, aby doskonalili swoje umiejętności, są słabe” (ibidem, s. 26). Jest to tym bardziej zaskakujące, że Malesję cechuje duża koncentracja firm posiadających kapitał zagraniczny (zwłaszcza na wyspie Penang), wytwarzających produkty „wysokiej technologii”. Jednakże są one „katedrami na pustyni”, niezbyt mocno zintegrowanymi z gospodarką krajową.

Przypomnijmy, że dochód Malesji wynosił około 20% dochodu USA w 1970 r. i osiągnął poziom 26% w 2010 r.; ponadto Tajwan i Korea miały dochód niższy niż 20% w 1970 r., a w 2010 r. ukształtował się on na poziomie 65% lub powyżej. Jednak w ciągu ostatnich trzech dekad Malesja – pomimo że wypełniła większość

standardowych zaleceń mających dynamizować wzrost gospodarczy, podobnie jak Tajwan i Korea w latach siedemdziesiątych, w tym dokonała zmiany struktury eksportu, wydłużyła lata nauki w szkołach średnich, rozbudowała infrastrukturę, zachowuje makro stabilność oraz otwartość handlową – nie doświadczyła tak trwałego i szybkiego wzrostu.

Prawdopodobnie kluczowa różnica polega na tym, że Malezja – to samo dotyczy wielu innych krajów rozwijających się, w tym Tajlandii i Chile – znacznie później niż Tajwan i Korea odeszła od specjalizowania się w zakresie eksportu zasobów naturalnych, a podczas zmiany jego profilu niewiele zainwestowała w tworzenie lokalnych technologii (co można ocenić poprzez niski poziom wydatków na badania i rozwój w relacji do PKB, niewielką liczbę patentów oraz niski udział absolwentów w dziedzinach takich jak inżynieria, produkcja i budownictwo). Przeciwnie, Malezja za priorytetowe uznaje przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*foreign direct investment*, FDI) (Cherif, Hasanov 2015; rozważania o kwalifikacjach – zob. Rock 2007).

5. Inny mechanizm MIT – pułapka zadłużenia

Zidentyfikowaliśmy trzy mechanizmy zatrzymujące państwa w przedziale średniego dochodu, wszystkie związane z produkcją: malejące przychody z prostego międzysektorowego przeniesienia zasobów i czynników akumulacji; brak zróżnicowania i zaawansowania eksportu; sektor przetwórczy będący głównie własnością kapitału zagranicznego, pasywna integracja firm lokalnych z pracochłonnymi regionalnymi łańcuchami wartości.

Następnie pojawia się pułapka zadłużenia zagranicznego. Od lat siedemdziesiątych międzynarodowe organizacje i ekonomiści rozwoju nakłaniają rządy krajów rozwijających się do przyjęcia strategii „wzrostu gospodarczego na kredyt” (Bresser-Pereira, Gala 2008; Bresser-Pereira, Oreiro, Marconi 2014). Uzasadnieniem dla tej strategii jest założenie, że czym wyższa wartość zagranicznych pożyczek, tym wyższy poziom krajowych inwestycji. Jej zwolennicy mają skłon-

ność do bagatelizowania niebezpieczeństwa nadmiernego zadłużenia w relacji do zdolności do jego spłaty. Bardzo często zagraniczne pożyczki są wykorzystywane do podnoszenia poziomu konsumpcji, a nie poziomu inwestycji. Dają one „dobre samopoczucie” i złudne przekonanie sukcesu gospodarczego, ale rzadko prowadzą do rozwoju – pożyczki zagraniczne mają zmienną stopę oprocentowania, co powoduje, że kiedy amerykański System Rezerwy Federalnej podnosi oprocentowanie, nagle zwielokrotnieniu ulegają obciążenie pożyczkowe krajów rozwijających się.

Gdy kraje rozwijające się wpadają w pułapkę zadłużenia, stają się skłonne do przyjmowania warunków wynikających z konsensusu waszyngtońskiego, które na ogół wiążą się z ich rezygnacją z aktywnej roli państwa w handlu i przemyśle. W czasie kryzysu finansowego w Azji Wschodniej w latach 1997–1999 podekscytowany urzędnik MFW prosił swoich kolegów z Banku Światowego o wysłanie do państw dotkniętych kryzysem listy warunków, które ten ostatni chciałbym im narzucić. Wspólne warunki MFW i Banku Światowego dotyczące pożyczek ratunkowych dla Korei Południowej, Tajlandii i Indonezji daleko wykraczały poza działania związane z wychodzeniem z kryzysu, dotycząc prywatyzacji i liberalizacji rynku, czego zachodnie organizacje i kraje od dawna się domagały. Stąd też kryzys ten jest znany w regionie jako „kryzys MFW”⁴. Czołowy amerykański negocjator w procesie określania warunków udzielenia przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy pożyczek dla państw Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej znajdujących się w latach 1997–1999 w kryzysie finansowym prywatnie mówił: „Jeśli nie możemy ich dorwać, kiedy mają kłopoty, to nigdy nie będziemy ich mieli” (informacja osobista, 2000).

Krótko mówiąc, wiele krajów średniego dochodu, ale nie wszystkie, ma tempo wzrostu długookresowego zbyt niskie, aby znaleźć się

⁴ Dla zrozumienia kulisów kryzysu w Azji Wschodniej w latach 1997–1999 por. Blustein 2001; Wade 1998a; 1998b. Inicjatywa Chiang Mai została podjęta przez Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej oraz trzy inne kraje, aby zapewnić środek zapobiegawczy – po doświadczeniach z MFW – w sytuacji wystąpienia kryzysów w przyszłości. Zob. Wade 2013a; 2013b.

w kategorii państw o wysokim dochodzie w ciągu czterech lub pięciu dekad wychodzenia z pułapki niskich dochodów. Kraje znajdujące się w tej pułapce doświadczają urzeczywistnienia wzoru, który sam w sobie odzwierciedla: 1) relatywnie niskie „możliwości produkcyjne” (stąd idea „pułapki średnich zdolności” – Paus 2014), co można dostrzec w stosunkowo niezróżnicowanym i niezaawansowanym wolumenie produktów eksportowych; oraz 2) stosunkowo częste i/lub poważne kryzysy zadłużenia zagranicznego, po których następuje powolny wzrost.

6. Ucieczka z pułapki średniego dochodu poprzez modernizację struktury produkcji oraz usług związanych z produkcją

Możemy przyjąć, że podniesienie potencjału stosunkowo słabej gospodarki narodowej do wytwarzania dochodu i bogactwa wymaga przekształcenia struktury produkcji (czemu towarzyszy raczej sterowana niż spontaniczna integracja z międzynarodowymi rynkami finansowymi). Pytanie brzmi, jak przekształcić struktury produkcji i eksportu w kierunku bardziej wyrafinowanych i bardziej zróżnicowanych produktów (w tym usług), nie tak jak to się stało w Malezji na wyspie Penang w enklawie firm, których właścicielem jest kapitał zagraniczny.

Prowadzi nas to do kontrowersyjnego tematu polityki przemysłowej (*industrial policy*, IP). Główny nurt ekonomii (od czasów jego dominacji w neoklasycznej ekonomii w latach osiemdziesiątych) twierdzi, że selektywna polityka przemysłowa jest nieskuteczna, a w konsekwencji szkodliwa. Odzwierciedla to koncentrację ekonomii neoklasycznej wokół antagonizmu dotyczącego gospodarki planowej, zarządzania handlem i rozbudowy państwa opiekuńczego. Niewielka grupa dysydentów ekonomicznych wskazuje na potencjalne korzyści płynące z selektywnej polityki przemysłowej (Wade 2015).

Ta skomplikowana debata, tak teoretycznie, jak i empirycznie, toczy się bez wyraźnego rozstrzygnięcia. Teoria jest niejednoznaczna, po części dlatego, że liczne koncepcje (takie jak niespraw-

ność rynku, koszty i korzyści, „korygowanie” zawodności rynku) są bardzo pojemne. Dlatego też zwolennicy różnych poglądów i stanowisk na temat roli państwa mogą wytyczać granice kosztów i korzyści jego interwencji w dowolnym uznanym przez siebie miejscu.

Badania empiryczne oparte na korelacjach są trudne do realizacji z powodu problemów z ustaleniem mechanizmów przyczynowych w sytuacji nieobecności egzogennej źródła zróżnicowania. Przykładem tego mogą być korelacje między rozwojem kapitalizmu a rolą państw zachodnich i Japonii w kształtowaniu rynków (nie tylko w eliminowaniu ich niesprawności) przy użyciu celów ochronnych, subwencji, standardów i patentów celem wsparcia przedsięwzięć gospodarczych (Wade 2014); jak również między rozwojem Korei Południowej, Tajwanu, Singapuru i kilku innych krajów po drugiej wojnie światowej a aktywnością państwa. Jednak ze względu na brak egzogennej źródła zróżnicowania (jak randomizowanych prób kontrolnych) wspomniane związki są zawsze otwarte na alternatywne mechanizmy przyczynowe.

Może to być pomocne dla wyjaśnienia, dlaczego prawie żaden z prominentnych ekonomistów nie zajmuje się problematyką polityki przemysłowej i dlaczego prawie żadne z uznanych czasopism naukowych nie publikuje artykułów poświęconych temu zagadnieniu. Jednak decydenci coraz częściej poszukują wskazówek dotyczących prowadzenia polityki przemysłowej (nawet jeśli nie używają tego wyrażenia), zwłaszcza po 2008 r.

Poniżej dokonałem przeglądu niektórych głównych debat o IP, w tym zarówno tych stawiających pytanie: „dlaczego IP?”, jak i tych rozważających: „jak to dobrze zrobić?”. Zanim do tego przejdę, powinienem najpierw zwrócić uwagę na poważny problem, któremu poświęcono niewiele uwagi w debacie o IP, tj. na warunki, które przyczyniają się do większej lub mniejszej innowacyjności przedsiębiorstw wytwarzających produkty wyższej jakości lub po niższych kosztach niż te powstałe wcześniej w danym kraju. Debata na temat IP ma tendencję państwowocentryczną i nie dostrzega się w niej w stopniu wystarczającym, że program budowania IP musi być formułowany z uwzględnieniem dynamiki i innowacyjności przedsiębiorstwa. To właśnie kombinacja tych dwóch czynników niesie obietnicę szybkiego

rozwoju gospodarczego (Lazonick 2008; Sutton 2012; Mazzucato 2013). Sygnalizują jedynie ten ważny problem, przechodząc do kwestii najczęściej podnoszonych w tej debacie.

Korygowanie niesprawności rynku
czy coś więcej?

Podejście głównego nurtu „zawodności rynku” do polityki przemysłowej opiera się na rozróżnieniu między sektorowym (lub pionowym) oddziaływaniem a interwencją ukierunkowaną funkcjonalnie (lub poziomo). Funkcjonalne oddziaływanie odnosi się do funkcji, które mogą być realizowane w różnych dziedzinach gospodarki, nie ograniczając się do poszczególnych sektorów, a polityka funkcjonalna odnosi się do sfer takich jak badania i rozwój, dotacje lub specjalne kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Orędownicy głównego nurtu ekonomii są bardziej skłonni aprobować politykę funkcjonalną niż sektorową. W istocie różnica między nimi jest w dużej mierze bez znaczenia. Prawie wszystkie polityki państwa – poza podstawową edukacją i zdrowiem – wpływają mniej lub bardziej na inne sektory.

Główny nurt zakłada wybory między kosztami nieefektywności wynikającymi z niekorygowania niedoskonałości rynku a tymi spowodowanymi interwencją rządu w celu skorygowania nieprawidłowości rynku. Wynikająca z tego konkluzja polityczna jest taka, że interwencja państwa może być uzasadniona w sektorach lub w zakresie funkcji, gdy: 1) rynek zawodzi (warunek konieczny) oraz 2) koszty wynikające z interwencji są mniejsze niż koszty nieingerowania w niesprawności rynku (warunek wystarczający). Oprócz korygowania nieprawidłowości rynku poza wyjątkowymi okolicznościami interwencja publiczna jest nieuzasadniona. Praktyczne pytanie brzmi, jak zidentyfikować i zmierzyć koszty podejść „zawodności rynku” i „zawodności państwa”.

Ekonomiści głównego nurtu wydają się zakładać, że powyższe dwa warunki znacznie ograniczają dopuszczalny zakres interwencji rządu. Z kolei inni podkreślają wszechobecność informacji i koordynacji efektów zewnętrznych jako przyczyny niesprawności rynku. Efekty zewnętrz-

ne oznaczają skutki decyzji nieskoordynowanych podmiotów prywatnych nastawionych na zysk, których owe podmioty nie muszą brać pod uwagę.

Koszty zewnętrzne informacji oznaczają, że prywatny przedsiębiorca ma ograniczone zachęty do inwestowania w innowacje i eksperymenty. Jeśli bowiem jego projekt się powiedzie, inni mogą go naśladować bez ponoszenia kosztów związanych z eksperymentem. Z kolei w sytuacji niepowodzenia projektu jego koszty ponosi przedsiębiorca. Koszty zewnętrzne informacji oznaczają więc, że eksperymentowanie, samopoznanie oraz inwestycje w badania i rozwój przez przedsiębiorców będzie społecznie nieoptymalne. „Uspołecznione korzyści i prywatyzacja kosztów” nie sprzyjają rozwojowi kapitalizmu.

Koordinacja efektów zewnętrznych oznacza, że inwestowanie jest utrudnione, jeżeli inwestycje o różnym charakterze są realizowane mniej lub bardziej równoległe – zwłaszcza gdy korzyści skali są wielkie, tak że koszty produkcji w przeliczeniu na jednostkę spadają gwałtownie wraz z jej wzrostem.

Efekty zewnętrzne mogą uzasadniać aktywną rolę państwa w przyjmowaniu („uspołecznianiu”) części ryzyka. Zazwyczaj jednak państwo nie potrafi zaprojektować kontraktu tak, aby otrzymać zwrot finansowy ze swojej „interwencji”, gdy prowadzi ona do generowania zysków sektora prywatnego, jak to się dzieje w przypadku przedsiębiorstwa kapitalistycznego. Zazwyczaj państwo ponosi koszty, a sektor prywatny zabiera zysk finansowy, co prowadzi do niedostatecznego finansowania publicznego badań i działań rozwojowych (Lazonick 2008; Mazzucato 2013). „Koszty uspołecznione i sprywatyzowane korzyści” podważają kapitalizm tak samo jak „uspołecznione korzyści i sprywatyzowane koszty”.

Polityka przemysłowa w obrębie istniejących
przewag komparatywnych oraz poza nimi?

Neoklasycystyczni ekonomiści mają skłonność do traktowania teorii przewagi komparatywnej i polityki wolnego handlu jako dogmatów wiary. Paul Krugman (1987, s. 131) zauważa: „Gdyby istniało ekonomiczne wyznaczenie wiary (*credo*), to z pewnością zawierałoby stwierdzenia

«Rozumiem zasadę przewagi komparatywnej» i «Jestem zwolennikiem wolnego handlu».

Kluczowym uzasadnieniem dla wolnego handlu (a w efekcie niewielkim lub żadnym dla polityki przemysłowej) jest to, że prowadzi on do efektywnej alokacji zasobów, co skutkuje maksymalizowaniem świadczeń socjalnych w oparciu o te zasoby – i jest wzajemnie korzystne dla gospodarek, które go praktykują. Wszystko, co nie należy do wolnego handlu, wiąże się z zagrożeniem dla dobrobytu społecznego na rzecz zysków różnych grup interesów.

Uzasadnienie dla polityki wolnego handlu opiera się na teorii przewagi komparatywnej. Jednak teoria, która ma być logicznie spójna, nie odpowiada warunkom, w których ma zostać zastosowana. Zakłada ona jako warunek **konieczny** doskonałą konkurencję na wszystkich rynkach, we wszystkich krajach. Jeśli nie istnieje doskonała konkurencja na niektórych rynkach i w niektórych krajach, to owa teoria nie oferuje żadnego rozwiązania. Zakłada ona, że nie występują efekty zewnętrzne, zyski nie rosną wraz ze skalą, czynniki produkcji nie są mobilne oraz nie występuje zmiana technologiczna.

Zamiast postrzegać ten wybór jako alternatywę między „wolnym handlem *versus* sterowanym (dlatego nieefektywnym) handlem” należy raczej ujmować go jako „państwo podążające za rynkiem lub państwa przewodzące rynkowi”. Państwo „podążające” oznacza, że rząd wspiera wybrane inwestycje, które podmioty prywatne nastawione na zysk i tak chciałyby zrealizować, umożliwiając im w ten sposób szybszy rozwój (Wade 1990a). Oznacza to, że państwo promuje pewne działania względem innych, ale w granicach istniejącej przewagi komparatywnej gospodarki. „Przewodzenie” rynkowi oznacza, że rząd zapewnia środki na działania, których sektor prywatny nie podjąłby bez znaczącego wsparcia ze strony państwa. W każdym sektorze okresy podążania i przewodzenia mogą się przeplatać.

Dowodem A na przewodzenie rynkowi jest południowo-koreański POSCO (dawniej Pohang Iron and Steel Company), utworzony w 1968 r. jako przedsiębiorstwo głównie z udziałem państwa, wbrew stanowczym radom Banku Światowego i rządu USA, które twierdziły, że stal nie leży w zakresie przewagi komparatywnej Korei (znaj-

dowały się w niej radiotelefony). Po zapewnieniu temu koncernowi intensywnej ochrony ze strony państwa w pierwszej dekadzie jego rozwoju stał się on piątym największym producentem stali na świecie u schyłku lat osiemdziesiątych i częścią fundamentu szybkiego przejścia Korei do w pełni rozwiniętej gospodarki.

Justin Yifu Lin, główny ekonomista Banku Światowego od 2008 do 2012 r., opowiada się za polityką przemysłową podążającą za rynkiem (choć nie używa tego terminu). Wybrane sektory powinny otrzymać konkretną ochronę państwa oraz jego wsparcie inwestycyjne, ale tylko dla produktów i technologii mieszczących się w ramach przewagi komparatywnej danej gospodarki (może z kilkoma wyjątkami, jak wejście Chin do branży satelitarnej). Z biegiem czasu, jak mówi, wzrost tych ukierunkowanych działań będzie endogenicznie zmieniał strukturę gospodarki, a tym samym wzmacniał jej przewagę komparatywną.

Najlepszym sposobem dla kraju rozwijającego się, aby osiągnąć trwały, dynamiczny wzrost, jest podążanie w procesie rozwoju przemysłowego zgodnie z przewagami komparatywnymi i wykorzystanie potencjału tych przewag poprzez unowocześnienie zacoфанego przemysłu (Lin 2012, s. 397).

Należy zauważyć, że uzasadnienie to nie odnosi się do polityki (rzekomej) niezdolności rządów większości krajów rozwijających się do skutecznego przewodzenia rynkowi. Ogranicza ono politykę przemysłową do promocji działań w ramach istniejącej przewagi komparatywnej gospodarki, nawet w odniesieniu do państw o wyższym potencjale rządzenia.

Jest to dziwne, zarówno z powodów empirycznych, jak i teoretycznych. W sferze empirycznej istnieją wiarygodne (choć zawsze można je podważyć) dowody, że kraje rozwinięte podjęły skuteczne działania promocyjne w procesie industrializacji, które „rozciągnęły” ich przewagę komparatywną i nie pozostawiły jej w poprzednich granicach, jakkolwiek zdefiniowanych. Istnieją też przekonujące dowody, że kraje rozwijające się najlepiej po drugiej wojnie światowej – w tym Japonia, Tajwan, Korea Południowa, Singapur i Izrael – zainwestowały w branżę daleko wykra-

czające poza ich przewagi komparatywne w tym okresie (Wade 1990b; 1992).

Standardowa odpowiedź neoklasycznych ekonomistów rozwoju (i umiarkowanie heterodoksyjnych, takich jak Justin Yifu Lin) brzmi: „ale pozostały one w ich dynamicznej przewadze komparatywnej, nawet jeśli nie w ramach statycznej przewagi konkurencyjnej”. Lin sugeruje, że można zidentyfikować produkty i technologie w ramach dynamicznej przewagi komparatywnej danego kraju, patrząc na strukturę eksportu państw o dochodzie na mieszkańca dwukrotnie wyższym (Lin, Chang 2009). Skąd jednak bierze się ta dwukrotność, nie jest jasne. Zwyczajowa odpowiedź łatwo staje się tautologią.

Stopień, w jakim wymienione powyżej kraje rozwinięte i szybko się rozwijające w okresie powojennym odpowiadają kryterium przewagi komparatywnej, jest przedmiotem dyskusji Lina i Ha-Joon Changa (2009). Uważam, że w tej debacie argumenty przemawiają za Changiem: historyczne dowody mogą uzasadniać rolę państwa w promowaniu działań, które przewodzą rynkowi lub rozciągają (jak gumową membranę) istniejącą przewagą komparatywną nawet poza kryteria określone przez Lina. Na tym poprzestaje analiza tego zagadnienia (Wade 2011).

Instrumenty polityki?

Inny wątek podejmowany w dyskusji na temat rozwoju przemysłu dotyczy instrumentów politycznych służących jego wspieraniu. Instrumenty „cenowe”, takie jak taryfy i selektywne subsydia, są stosunkowo łatwe do wprowadzenia; ale możliwość ich wykorzystanie jest silnie ograniczona regułami World Trade Organization (WTO). Jednakże fakt, że zasady WTO „zabraniają” niektórych instrumentów, nie oznacza, że rządy, które ich używają, zostaną ukarane. Rządy, które uznają, że interes narodowy może zostać zagrożony przez działania innych państw, mogą wnieść sprawę do Mechanizmu Rozstrzygnięcia Sporów WTO. Zwykle jest to proces czasochłonny i kosztowny. Bynajmniej nie zachodzi automatycznie, co oznacza, że rząd, który wykorzystuje „zakazane” lub wątpliwe (w sensie prawnym) instrumenty

podlegające „zaskarżeniu”, zostanie automatycznie ukarany (Aggarwal, Evenett 2010; Wade 2003).

Kolejne ważne zagadnienie odnosi się do (licznych) możliwości wspierania polityki przemysłowej poza zakresem regulacji WTO lub na ich obrzeżach (np. instrumenty pozacenowe). Obejmują one:

- koordynację inwestycji poprzez: 1) regulacje dostępu, 2) kartele inwestycyjne, 3) negocjowane redukcje potencjału;
- polityki służące osiągnięciu korzyści skali, takie jak: 1) licencjonowanie produkcji uzależnione od skali produkcji, 2) fuzje i przejęcia mediowane przez państwo;
- regulacje dotyczące importu technologii, w tym kontrola importu przestarzałych technologii;
- regulacje FDI, dotyczące: 1) ograniczania własności, 2) wymogów wykorzystania produktów lokalnej gospodarki, 3) wymogów dotyczących transferu technologii, 4) obowiązkowych szkoleń pracowników;
- promocja eksportu, poprzez: 1) dotacje, 2) gwarancje kredytowe, 3) wsparcie marketingowe, 4) kampanie krajowe służące przekonaniu producentów, że ich „obowiązkiem narodowym” jest eksportowanie, wsparte prestiżowymi nagrodami;
- kształtowanie przez rząd odpowiedniej struktury wymiany zagranicznej, priorytetyzacja importu dóbr inwestycyjnych i ograniczanie importu luksusowych dóbr konsumpcyjnych (Kanchoochat, Intarakumnerd 2014).

Innym kluczowym instrumentem stosowanym w kapitalistycznych gospodarkach wschodnioazjatyckich było publiczne finansowanie badań i rozwoju, którego celem (w pierwszych dekadach) było adoptowanie i dyfuzja zagranicznych technologii w sektorach uznanych za priorytetowe. Rządy nie polegały na zachodnich i japońskich MNC w zakresie transferu i dyfuzji nowych technologii. Na przykład rząd Tajwanu powołał Instytut Badań Przemysłowych i Szkoleń (ITRI), zatrudniający 10 tys. pracowników w początkach lat osiemdziesiątych. Jednym z jego składowych była Organizacja Elektroniki i Usług (ERSO), zatrudniająca około 700 osób. ITRI został rozwinięty w oparciu o technologie wojskowe przez jego militarnego odpowiednika, który miał około 20 tys. pracowników w latach osiemdziesiątych

i którego wyniki aktywności badawczo-rozwojowej wykorzystano do zastosowań cywilnych. Tajwan liczył w tym czasie około 19 mln mieszkańców, a PKB na mieszkańca wynosiło 40% PKB w Stanach Zjednoczonych (Wade 1990b). Rząd aktywnie i intensywnie zabiegał o rozwój sieci kontaktów między naukowcami w kraju i tajwańskimi badaczami pracującymi za granicą, w szczególności o rozwijanie „wspólnoty technicznej łączącej badaczy krajowych z Doliną Krzemową”.

Bez względu na charakter stosowanych instrumentów ogólne zasady projektowania systemów zachęt wskazują – co potwierdzają kapitalistyczne doświadczenia Azji Wschodniej – że ukierunkowana pomoc musi być oferowana w odniesieniu do zakładanej efektywności działania oraz posiadać wbudowany monitoring pomiaru, oparty na obiektywnych miarach (takich jak cena i jakość konkurencyjnego importu), a także posiadać przejrzyste mechanizmy wyjścia, takie jak klauzula wygaśnięcia. Dokładniej rzecz ujmując:

- wsparcie stosunkowo niewielkiej liczby sektorów w jednym czasie; nakierowanie fiskalnych inwestycji na wytwarzanie produktów nowych lub znajdujących się na granicy jakości wytwarzania w kraju; chodzi tu o coś więcej niż pomoc dla tylko kilku producentów mogących sprostać standardom, cele wsparcia powinny być korygowane w górę;
- myślenie o promocji eksportu i zastąpieniu importu raczej jako uzupełnienie, a nie substytut podejścia „dwa skrzydła tego samego ptaka”; programy takie jak system zwrotu ceł zapłaconych za składniki produkcji mogą być wykorzystywane do ochrony eksporterów przed ochroną importową (wyjaśnienie tego mechanizmu na przykładzie Tajwanu – zob. Wade 1991);
- wykorzystanie mechanizmów ochrony rodzimego przemysłu nie w celu obrony krajowych producentów przed międzynarodową presją konkurencyjną, ale ich buforowania, np. poprzez ograniczenie ochrony w pewnym okresie, w którym chronieni producenci muszą osiągnąć poziom zbliżony do ceny i jakości importowanych zamienników (Wade 1993).

Rozróżniać między dodatkowymi i równoległymi łańcuchami wartości, wymagającymi nieco innej strategii rozwoju

Dodatkowe łańcuchy wartości to te, w których produkty są przetwarzane sekwencyjnie i nie mogą być wytwarzane równolegle. Występują one głównie w sektorach surowców naturalnych, takich jak kakao i stal. Równoległe łańcuchy wartości, występujące głównie w sektorze produkcji, wiążą się z wytwarzaniem komponentów, a następnie ich montowaniem w produktach końcowych. Składniki mogą być wytwarzane przez niezależnych producentów działających w różnych lokalizacjach. Mniej więcej połowa światowego handlu powstaje w równoległych łańcuchach wartości, a druga część – w dodatkowych łańcuchach wartości.

Dodatkowe łańcuchy wartości oferują więcej możliwości (niż te równoległe) w prowadzeniu polityki przemysłowej, koncentrując się na pogłębianiu powiązań wytwórczych na terytorium kraju – dodatkowego przetwarzania produktów rolnych lub rozwijania produkcji stali do wytwarzania metalowych urządzeń. Równoległe łańcuchy wydają się – od czasów „globalizacji produkcji” w latach dziewięćdziesiątych – mniej obiecujące dla rozwoju poszczególnych sektorów, ponieważ przemysłowe zasoby polityczne wykorzystywane dla podniesienia konkurencyjności produkcji niektórych komponentów mogą być zaprzepaszczone, gdy rywalizujący producenci w różnych lokalizacjach zyskują konkurencyjność, a inni producenci nie są w stanie osiągnąć lepszej jakości przy niższych cenach.

W przypadku równoległych łańcuchów wartości szczególna uwaga powinna być zwrócona na budowanie kilkunastu rodzajów „zdolności” – w tym montażowych, które mogą być wykorzystane w wielu sektorach, a także obsługę funkcji na obu końcach łańcuchów wartości w zakresie projektowania i marketingu. Siłą Chin nie jest produkcja elementów do iPhone’ów, ale składanie iPhone’ów oraz wielu innych urządzeń elektronicznych. Znaczenie przemysłu samochodowego w Wielkiej Brytanii nie polega na wytwarzaniu części samochodowych (60% jest importowane), lecz w większym stopniu na ich montażu i budowaniu marki (Kaplinsky, Morris 2015).

7. Jak stworzyć skuteczną agencję prowadzenia polityki przemysłowej?

Dowody z różnych krajów podpowiadają, jak kształtować praktyczne zasady dotyczące tworzenia i działania wyspecjalizowanych agencji wspierających politykę przemysłową („wysepki doskonałości”) nawet w otaczającym nas biurokratycznym bagnie (Roll 2013).

1. Kierownictwo rządu musi być zaangażowane w misję dywersyfikacji i modernizacji struktury produkcyjnej.
2. Dyrektor agencji musi być wyznaczony przez liderów rządu.
3. Podstawą jego powołania nie może być kryterium patronażu – co zapewne będzie rodziło opór elit.
4. Dyrektor powinien pochodzić spoza wewnętrznej elity rządzącej. Sprawi to, że będzie mniej podatny na „dylemat człowieka ze środka”. Dyrektor pochodzący z elity znajdzie się pod silną presją, by zatrudniał pracowników będących częścią elity (lub dziećmi jej członków), co grozi tym, że polityka kadrowa agencji będzie się cechować niekompetencją i niską motywacją pracowników, narażając dyrektora na ataki z powodu złego zarządzania. Z drugiej zaś strony jeśli dyrektor nie będzie zatrudniał pracowników rekrutujących się z elity, agencja może zostać oskarżona o nieskuteczność ze strony tych odtrąconych (niezatrudnionych).
5. Początkowo dyrektor ma słabe więzi polityczne z członkami rządu, ale po otrzymaniu nominacji na to stanowisko musi stworzyć silne relacje z liderami politycznymi w celu ochrony agencji.
6. Dyrektor musi chronić autonomię agencji, sterując swoimi powiązaniem z politykami, przedsiębiorcami i związkami zawodowymi. Autonomia to nie to samo co „separacja” i nie jest ona określona w prawie. Autonomia jest relacyjna, trzeba o nią stale zabiegać.
7. Aby podejmować racjonalne decyzje dotyczące „ukierunkowania działania”, agencja musi zaangażować się w intensywny dialog z sektorem prywatnym i przedsiębiorstwami. W ten sposób może się zabezpieczyć przed zawsze prawdopodobnym oskarżeniem, że „typuje zwycięzców” (lub mówiąc inaczej: że przewo-

dzi rynkowi). W intensywnym dialogu różnicowanie pomiędzy przewodem a podążaniem rozmywa się.

8. Intensywny dialog z sektorem biznesu skłania do postawienia pytania o uczciwość pracowników agencji, co z kolei wiąże się z ich wynagrodzeniem. Rozwiązanie przyjęte w Singapurze jest warte naśladowania. Ustawa dotycząca wynagradzania wysokich urzędników służby cywilnej wprowadza zróżnicowanie na stopnie podobne do tych w sektorze prywatnym. W konsekwencji można określić zarobki najwyższych urzędników w danej agencji jako średnią wynagrodzenia pięciu najlepszych menedżerów pracujących na podobnych stanowiskach w sektorze prywatnym – wraz ze wzrostem płac tych ostatnich rośnie wynagrodzenie urzędników i odwrotnie (Wade 1985).

Oczywiście „polityczne instytucje” świata społecznego mogą uczynić ten opis utopijną receptą (Khan 2013). Wielu rządzących powołuje przyjaciół i krewnych na najwyższe stanowiska (mam na myśli Ukrainę, Nigerię), aby wzmocnić swoją pozycję w systemie władzy i stabilizować reżim. Rezultatem tego mogą być nieskuteczne agencje. Jak powiedziałem na początku, trwały rozwój gospodarczy jest bardzo trudny do osiągnięcia i utrzymania; nie jest samogenerującym się stanem w kapitalistycznym świecie, zapewnionym, jeśli tylko rząd nie wchodzi w drogę wolnemu rynkowi.

Wnioski

Oprócz wielkich Chin i małego Tajwanu (na obrzeżach Chin) żadna gospodarka narodowa nie rosła o ponad 6% rocznie przez 30 lat lub więcej. Inni osiągnęli 6% lub więcej przez okres 10–15 lat, doświadczając potem długotrwałego spowolnienia wzrostu gospodarczego. Ostre spowolnienia występowały częściej w krajach o średnich dochodach niż w którymkolwiek z państw o niskich lub wysokich dochodach. Trudności w osiągnięciu statusu kraju rozwiniętego uwidacznia niewielka liczba państw nienależących do świata Zachodu, które rozwinęły się w ciągu ostatnich dwóch stuleci – jest ich mniej niż 10. Wydaje się, że to trafna analogia do szklanego sufitu w gospodarce światowej.

Szklany sufit stał się znów dostrzegalny w ciągu ostatnich dwóch dekad z powodu wielkich sił, z którymi kraje rozwijające się muszą się mierzyć przy założeniu, że mają się integrować z gospodarką światową: finansjeryzacji (z centrami finansowymi wciąż głównie na Zachodzie i w Stanach Zjednoczonych oraz USD jako wciąż dominującą walutą międzynarodową); wysokiej koncentracji rynku i władzy rynkowej pozostającej w rękach zachodnich MNC; niedostatecznego popytu globalnego (z wyjątkiem sytuacji, w których jest on napędzany przez niezrównoważony dług); rewolucji teleinformatycznej, robotyki, oznaczającej redukcję miejsc pracy w sektorach produkcji i dotykającej głównie klasę średnią.

Sektorowo ukierunkowana polityka przemysłowa może pomóc krajom rozwijającym się wyrwać się z pułapki średniego dochodu i (prawdopodobnie) była ona skuteczna w Azji Wschodniej. Jednakże nie jest to wcale uniwersalne panaceum – bardziej ze względów politycznych niż tylko przesłanek ekonomicznych. Gdy następuje dywersyfikacja przemysłu i dostępne stają się różnego rodzaju zachęty modernizacyjne, potencjalni beneficjenci mają skłonność do „brania rządu za głupców” – biorą pieniądze i uciekają, naciskają na ochronę handlową i dotacje udzielane bezwarunkowo lub na warunkach, których rzekome wypełnienie można łatwo wykazać.

Brazylia to bardzo dobry przykład. Regulacje ogłoszone dla branży montażu samochodów w 2011 r., nakładające wymóg korzystania z lokalnie wytworzonych produktów, obchodzono w sposób, który pozwalał montowniom w posiadaniu kapitału zagranicznego ujmować w wydatkach te na marketing, *public relations* i lobbings; wymóg, by jedynie około 5% przychodów brutto przeznaczano na badania i rozwój, skutkowało znacznie niższymi sumami od tych wydawanych przez przemysł samochodowy w innych krajach na ten cel. Z powodu tych działań oraz dodatkowo rozbudowanego protekcjonizmu handlowego monterzy samochodów cieszą się stopą zysku na poziomie około 10%, będącą trzykrotnością wspólnej stopy procentowej na rynku amerykańskim. Podobnie wygląda to w elektronice. Tajwańska firma należąca do Foxconn, która ma w Brazylii fabrykę, otrzymała dotacje w wysokości 10–15% ceny detalicznej, co podkopało import;

zarazem wartość dodana tej firmy dla Brazylii jest mała, ponieważ większość komponentów fabryka importuje.

Łatwo zrozumieć, dlaczego polityki przemysłowe takie jak te opisane na przykładzie Brazylii są po prostu pomyłką oraz dlaczego realizacja tych dobrze zaprojektowanych może okazać się politycznie i administracyjnie trudna. Warto jednak powtarzać, że jest mało prawdopodobne, aby neoklasyczny pakiet zaleceń lub reguł konsensusu waszyngtońskiego mógł prowadzić do konwergencji dochodowej. Wynika to z tego, że owa konwergencja jest blokowana przez rynek, kapitał, siły polityczne, w tym tych, którzy zastawiają pułapkę średniego dochodu.

Dobrze zaprojektowane i poprawnie wdrożone polityki przemysłowe, w szczególności ukierunkowane na zwiększenie zdolności lokalnych firm produkcyjnych i usługowych, są nieomal niezbędnym – choć niewystarczającym – warunkiem, by państwo mogło stosunkowo szybko przejść przez sferę średnich dochodów, przeciwdziałać „grawitacyjnym” siłom światowej gospodarki i polityki (oczywiście kraj, który siedzi na ropy, diamentach, miedzi lub innych zasobach naturalnych, może szybko przechodzić przez etap średnich dochodów, tak długo, jak długo utrzymuje się popyt na te surowce). W sytuacji gdy państwo znajduje się w przedziale wysokich dochodów, konieczne jest występowanie różnego rodzaju sił „lewitacji”, które będą je w tym zakresie utrzymywały, w tym porozumień handlowych i inwestycyjnych z biedniejszymi gospodarkami korzystnych dla tych pierwszych (Wade 2003; UNCTAD 2014).

Wciąż stoimy przed zagadką: dlaczego rządy krajów rozwijających się chętnie i często entuzjastycznie podpisują umowy handlowe i inwestycyjne z rządami krajów rozwiniętych, które w znacznym stopniu ograniczają ich przestrzeń autonomii politycznej – w tym godząc się na reguły WTO (jak te opisane wyżej)? Rządy krajów rozwiniętych twierdzą, że państwa rozwijające się stoją w obliczu wyboru: albo zachowanie autonomii politycznej, albo dobry dostęp do naszych rynków. Dlatego rządy krajów rozwijających się rezygnują z tej autonomii, często otrzymując w zamian bardzo niewiele. Taki wybór w istocie pomaga chronić hierarchiczną strukturę gospodarki światowej.

Bibliografia

- Aggarwal, V., Evenett, S. (2010). Financial crisis, „new” industrial policy, and the bite of multilateral trade rules. *Asian Economic Policy Review*, 5, 221–244.
- Aiyar, S., Duval, R., Puy, D., Wu, Y., Zhang, L. (2013). Growth slowdowns and the middle-income trap. *IMF Working Papers*, 13/71.
- Besley, T., Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Blustein, P. (2001). *The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF*. New York: Public Affairs.
- Bresser-Pereira, L. C., Gala, P. (2008). Foreign savings, insufficiency of demand, and low growth. *Journal of Post Keynesian Economics*, 30 (3), 315–334.
- Bresser-Pereira, L. C., Oreiro, J. L., Marconi, N. (2014). *Developmental Macroeconomics*. London: Routledge.
- Cherif, R., Hasanov, F. (2015). The leap of the tiger: How Malaysia can escape the middle-income trap. *IMF Working Papers*, 15/131.
- Ergin, I. (2015). *Breaking out of the Middle-income Trap: Assessing the Role of Structural Transformation*. Niepublikowana praca magisterska, Department of International Development, London School of Economics. Pobrane z: <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/study/Dissertations/Prizewinners.aspx>
- Fagerberg, J., Srholec, M., Knell, M. (2007). The competitiveness of nations: Why some countries prosper while others fall behind. *World Development*, 35 (10), 1595–1620.
- Felipe, J., Abdon, A., Kumar, U. (2012). Tracking the middle-income trap: What is it, who is it, and why? *Levy Economic Institute of Bard College Working Papers*, 715.
- Fischer, A. (2015). The end of peripheries? On the enduring relevance of structuralism for understanding contemporary global development. *Development and Change*, 4 (46), 700–732.
- Gill, I., Kharas, H. (2007). *An East Asian Renaissance*. Washington: The World Bank.
- Im, F., Rosenblatt, D. (2013). Middle-income traps: A conceptual and empirical index. *Policy Research Working Papers*, 6594.
- Imbs, J., Wacziarg, R. (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*, 93 (1), 63–86.
- Johansson, Å., Guillemette, Y., Murtin, F., Turner, D., Nicoletti, G., Maisonneuve, C. de la, Bagnoli, P., Bousquet, G., Spinelli, F. (2012). Looking 2060: Long-term global growth prospects. *OECD Economic Policy Papers*, 03.
- Kanchoochat, V., Intarakumnerd, P. (2014). Tigers trapped: Tracing the middle-income trap through the East and Southeast Asian experience. *Berlin Working Papers on Money, Finance, Trade and Development*, 04.
- Kaplinsky, R. (2005). *Globalization, Poverty and Inequality*. Cambridge: Polity Press.
- Kaplinsky, R., Morris, M. (2015). Thinning and thickening: Productive sector policies in the era of global value chains. *European Journal of Development Studies*, 1–21, doi: 10.1057/ejdr.2015.29.
- Khan, M. (2013). Technology policies and learning with imperfect governance. W: J. Stiglitz, J. Lin (red.), *The Industrial Policy Revolution I* (s. 79–115). Basingstoke: Palgrave.
- Krugman, P. (1987). Is free trade passé? *Journal of Economic Perspectives*, 1 (2), 131–144.
- Lazonick, W. (2008). *Entrepreneurial Ventures and the Developmental State*. Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research. Pobrane z: <https://www.wider.unu.edu/publication/entrepreneurial-ventures-and-developmental-state>
- Lin, J. Y., Chang, H. J. (2009). Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? *Development Policy Review*, 27 (5), 483–502.
- Lin, J. Y. (2012). From flying geese to leading dragons: New opportunities and strategies for structural transformation in developing countries. *Global Policy*, 3 (4), 394–409.
- Mankiw, G. (2006). Repeat after me. *Wall Street Journal*, z 3 stycznia.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Myths in Risk and Innovation*. London: Anthem Press.
- Milanović, B. (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Ohno, K. (2009). *The Middle Income Trap: Implications for Industrialization Strategies in East Asia and Africa*. Tokyo: GRIPS Development Forum.
- Paus, E. (2014). Latin America and the middle income trap. *Serie Financiamiento para el Desarrollo*, 250, doi: 10.2139/ssm.2473823.
- Pritchett, L., Summers, L. (2014). Asiaphoria meets regression to the mean. *NBER Working Papers*, 20573.
- Robertson, P., Ye, L. (2013). On the existence of a middle income trap. *UWA Discussion Papers*, 13.12.
- Rock, M. (2007). The political economy of industrial policy in Malaysia. W: K. S. Jomo (red.), *Malaysian*

Industrial Policy (s. 179–221). Singapore: Singapore University Press.

Roll, M. (red.) (2014). *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Excellence in Developing Countries*. London: Routledge.

Sutton, J. (2012). *Competing in Capabilities*. Oxford: Oxford University Press.

Toner, P. (1999). *Main Currents in Cumulative Causation*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.

UNCTAD (2014). *Trade and Development Report*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

Wade, R. H. (1985). The market for public office. *World Development*, 13 (4), 467–497.

Wade, R. H. (1990a). Industrial policy in East Asia: Does it lead or follow the market? W: G. Gereffi, D. Wyman (red.), *Manufacturing Miracles* (s. 231–266). Princeton: Princeton University Press.

Wade, R. H. (1990b). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.

Wade, R. H. (1991). How to protect exports from protection: Taiwan's duty drawback scheme. *The World Economy*, 14 (3), 299–309.

Wade, R. H. (1992). East Asia's economic success: Conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence. *World Politics*, 44, 270–320.

Wade, R. H. (1993). Managing trade: Taiwan and South Korea as a challenge to economics and political science. *Comparative Politics*, 25 (2), 147–167.

Wade, R. H. (1996). Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: The East Asian miracle in political perspective. *New Left Review*, 217, 3–36.

Wade, R. H. (1998a). From „miracle” to „cronyism”: Explaining the great Asian slump. *Cambridge Journal of Economics*, 22 (6), 693–706.

Wade, R. H. (1998b). The coming fight over capital flows. *Foreign Policy*, 113, 41–54.

Wade, R. H. (2003). What development strategies are viable for developing countries? The World Trade Organization and the shrinking of „development space”. *Review of International Political Economy*, 10 (4), 621–644.

Wade, R. H. (2010). After the crisis: Industrial policy and the developmental state in low-income countries. *Global Policy*, 1 (2), 1–12.

Wade, R. H. (2011). Why Justin Lin's door-opening argument matters for development economics. *Global Policy*, 2 (1), 115–116.

Wade, R. H. (2013a). The art of power maintenance: How western states keep the lead in global organizations. *Challenge*, 56 (1), 5–39.

Wade, R. H. (2013b). Protecting power: Western states in global organizations. W: D. Held, C. Roger (red.), *Global Governance at Risk* (s. 77–110). Cambridge: Polity.

Wade, R. H. (2014). The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise. W: J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, R. Kozul-Wright (red.), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (s. 379–400). Geneva: International Labor Office.

Wade, R. H. (2015). Agenda change in western development organizations: From hard production to soft, timeless, placeless policy. *The Labor Journal of Economics*, 20, 1–12.

World Bank (2013). *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington: The World Bank.

World Bank (2015a). *New country classifications by income level*. Pobrane z: <http://data.worldbank.org/news/new-country-classifications-2015>

World Bank (2015b). *World Development Indicators*, z 22 grudnia.

Yusuf, S., Nabeshima, K. (2009). *Tiger Economies under Threat*. Washington: World Bank.

Industrial policy versus the middle-income trap: The case for directional thrust

The number of non-western countries which have become developed in the past two centuries is less than 10, almost all small in population. This shocking stylized fact joins with other evidence to support the reality of a “middle-income trap” (MIT) or “non-convergence trap”, which tends to protect the existing hierarchy of the world economy – even though the post-Second World War development industry has claimed to promote catch-up growth. This paper summarizes evidence for the existence of a MIT, outlines several plausible mechanisms, explains why proactive trade and industrial policies are an almost necessary condition for a country to rise through the middle income range at more than a snail’s pace, and suggests some rules of thumb for how to do trade and industrial policies well – rather than less, in line with the Washington Consensus and bilateral and regional trade and investment agreements.

Keywords: the middle-income trap, industrial policies, convergence, production factor.

Piotr Kopyciński

Neoweberyzm (*neo-Weberian state*) jako sposób zarządzania w polityce innowacyjnej¹

Głoszona ostatnio, zwłaszcza po kryzysie lat 2008–2009, krytyka wykorzystywanych metod koordynacji polityki innowacyjnej (nowego zarządzania publicznego oraz *governance*) nie znalazła dotychczas odzwierciedlenia w zmianie zapisów dokumentów Unii Europejskiej warunkujących jej realizację. W unijnych opracowaniach preferowany jest mechanizm *multi-level governance*. Tymczasem jedną z głównych przyczyn niepowodzeń przy wdrażaniu strategii lizbońskiej należy upatrywać w nieuwzględnieniu konieczności funkcjonowania kompetentnej, myślącej długofalowo administracji publicznej. Podejście kładące nacisk na uzależnienie sukcesu wdrażania polityk publicznych od istnienia sprawnej administracji, nawiązujące do dorobku Maxa Webera, jest nazywane neoweberyzmem (*neo-Weberian state*). Celem niniejszego artykułu jest opisanie neoweberyzmu na tle innych podejść do zarządzania publicznego oraz wskazanie, jakie cechy posiada mechanizm koordynacji działań zbiorowych wykorzystywany przy projektowaniu założeń polityki innowacyjnej. Jako umożliwiający tę ostatnią przedstawiono proces wyodrębniania inteligentnych specjalizacji regionalnych na przykładzie województwa małopolskiego. Następnie zestawiono go z idealnotypicznymi cechami czterech modeli administracji: administracji weberowskiej, NZP, współzarządzania oraz modelu neoweberowskiego. Przeprowadzona analiza wskazuje, że proces ten posiada cechy współzarządzania oraz neoweberyzmu. Można oczekiwać, że podejście neoweberowskie będzie rozpatrywane jako alternatywny mechanizm koordynacji w kontekście planowania polityki innowacyjnej w najbliższych latach.

Słowa kluczowe: mechanizmy koordynacji, neoweberyzm, polityka innowacyjna, inteligentne specjalizacje.

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest opisanie neoweberyzmu na tle innych podejść do zarządzania publicznego oraz wskazanie, jakie cechy posiada mechanizm koordynacji działań zbiorowych wykorzystywany przy projektowaniu założeń polityki innowacyjnej. Dla omówienia drugiej kwestii posłużono się analizą powstawania Regionalnej

Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, w której założono – zgodnie ze stosownymi wytycznymi unijnymi – wsparcie dla tzw. inteligentnych specjalizacji (*smart specialisation*) regionalnych. W kontekście wskazywanych niedostatków nowego zarządzania publicznego (NZP) i współzarządzania (*governance*) oraz jego pochodnych (w tym współzarządzania wielopoziomowego, *multi-level governance*) wyłania się nowe podejście – neoweberyzm (*neo-Weberian state*, NWS), który choć póki co nieobecny w dokumentach warunkujących realizację polityki innowacyjnej, być może niedługo stanie się nowym paradygmatem zarządzania publicznego.

W pierwszym podrozdziale zwrócono uwagę na mankamenty dotychczasowych metod koordynacji polityki innowacyjnej – nowego zarządzania publicznego i współzarządzania. Odpowiedzią na te niedostatki może być poszukiwanie nowego podejścia do rządzenia w postaci właśnie neoweberyzmu. Odwołuje się on do dorobku Maxa

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

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu”, realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, oraz sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/11/B/HS4/01064.

Webera, wzbogaconego jednak o pozytywne doświadczenia NZP i współzarządzania. Jednym z fundamentów takiego toku myślenia, zwłaszcza w kontekście kryzysu lat 2008–2009 oraz niepowodzeń we wdrażaniu strategii lizbońskiej, jest istnienie kompetentnego, nastawionego na realizację długoterminowych zadań korpusu służby cywilnej.

Czy jednak rzeczywiście możemy mówić o nowej odsłonie myślenia weberowskiego w polityce innowacyjnej? Na to pytanie spróbuję udzielić odpowiedzi, wykorzystując doświadczenie płynące z przygotowywania strategii inteligentnych specjalizacji (*smart specialisation strategies*) – kluczowego dokumentu warunkującego osiągnięcie celów polityki innowacyjnej założonych w unijnej strategii Europa 2020.

1. Metody koordynacji polityki innowacyjnej

Polityka publiczna w zakresie innowacyjności ulegała ewolucji na przestrzeni ostatnich kilkadziesiąt lat. Obserwując te zmiany, należy zauważyć, że paleta wykorzystywanych instrumentów i zakres interwencji są coraz szersze. Można powiedzieć, że rozwój polityki związanej z oddziaływaniem na procesy innowacyjne cechowało przejście od polityki naukowej (wspieranie działalności naukowej przez władze publiczne) do technologicznej (wspieranie zastosowania wiedzy w praktyce gospodarczej) i od technologicznej do innowacyjnej. Ewolucja ta miała miejsce w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w.² Polityka innowacyjna powstała więc niejako z połączenia zmodyfikowanych założeń (celów) polityk naukowej i technologicznej. W przeciwieństwie jednak do technologicznej ta innowacyjna stara się uwzględnić znaczenie nietechnologicznych aspektów polityki dotyczącej rozwoju technologii. Z kolei w odróżnieniu od polityki naukowej, skoncentrowanej na jednostkach badawczych, ta innowacyjna oddziałuje przede wszystkim na przedsiębiorstwa. Polityka

innowacyjna dopuszcza interwencję na każdym etapie procesu innowacyjnego, nie tylko w fazie badań podstawowych (jak polityka naukowa) czy wdrożenia (polityka technologiczna).

Zmianom w zakresie rozumienia polityki innowacyjnej towarzyszyła także ewolucja metod zarządzania publicznego. W kontekście poszukiwania nowej (większej?) roli państwa w gospodarce po kryzysie lat 2008–2009, a także wobec nieudanych prób wdrożenia pierwotnych założeń strategii lizbońskiej pod dyskusję poddano dotychczas wykorzystywane mechanizmy koordynacji polityki innowacyjnej – nowe zarządzanie publiczne oraz współzarządzanie. Uznano, że narzędzia proponowane w ramach tych dwóch metod zarządzania są niewystarczające wobec współczesnych wyzwań. Jednym z zasadniczych warunków budowy gospodarki opartej na wiedzy (innowacjach) jest bowiem funkcjonowanie sprawnej administracji publicznej, co nie znajdowało wyraźnego odbicia w założeniach tych mechanizmów. Wolfgang Drechsler (2009) uważa wręcz, że jedną z przyczyn niepowodzenia we wdrażaniu strategii lizbońskiej było pomijanie (do 2005 r.) roli administracji publicznej. Jak twierdzi, u podstaw wszelkich działań związanych z realizacją tego planu leżały założenia NZP. Tymczasem już około 1995 r. pojawiły się pierwsze głosy krytyczne wobec NZP, a w 2000 r., kiedy strategia zaczęła obowiązywać, NZP było już w odwrocie. Co więcej, w ostatnich latach – szczególnie na szczeblach lokalnym i regionalnym – możemy wręcz zauważyć sprzeciw wobec prowadzenia reform w duchu NZP. W 2005 r. widoczna już była rezygnacja z tej koncepcji³. Po tej dacie zaczęto wskazywać na znaczenie administracji publicznej, szczególnie w kontekście polityki innowacyjnej, *e-government* i zamówień publicznych.

Powyższe rozważania wpisują się w szerszą krytykę NZP jako metody koordynacji działań zbiorowych. Jak zauważają Christopher Pollitt i Geert Bouckaert (2011), reformy lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. w duchu

² Zagadnienia te są szeroko omawiane w literaturze przedmiotu (np. Lundvall, Borrás 2005; Metcalfe 2000), z tego też względu nie będą poruszane w niniejszym artykule.

³ Krytyka nowego zarządzania publicznego nie oznacza oczywiście, że koncepcja ta doznała zupełnej klęski. Jako przykład kraju, w którym reformy w tym duchu zakończyły się sukcesem, często podaje się Nową Zelandię.

NZP, oparte na wykorzystaniu technik biznesowych w celu poprawy efektywności sektora publicznego, a także menedżerskiego podejścia do zarządzania jako remedium na problemy funkcjonowania państwa i aparatu administracyjnego, dążyły do wypracowania rozwiązań uniwersalnych, pasujących do każdej sytuacji w dowolnym państwie. Jak wskazują autorzy, krytyka w duchu NZP, mimo że z zasady piętnuje cały sektor publiczny, w realnym ujęciu jest słuszna jedynie wobec jego wybranych fragmentów. Ponadto punktując wady systemu biurokratycznego jako takiego (np. centralizacja władzy, nieelastyczne, sztywne procedury działania), pomija jego zalety (np. ciągłość, rzetelność, nastawienie na sprawiedliwe, jednakowe traktowanie obywateli). Co więcej, jak wskazują Pollitt i Bouckaert, nie ma jednej, uniwersalnej struktury administracyjnej – dla każdego kraju konstrukcja aparatu administracji publicznej jest odmienna.

Również wykorzystywanie mechanizmu *governance* i jego pochodnych (np. *multi-level governance*) w polityce innowacyjnej niesie za sobą potencjalne niebezpieczeństwa. Należą do nich (Kopyciński 2015, s. 247):

- 1) ryzyko kolizji kompetencji związane z wielością podmiotów decyzyjnych;
- 2) utrudnienia we wprowadzaniu interwencji w sytuacji przeciągających się negocjacji oraz ograniczonego zaufania między interesariuszami;
- 3) nietrafność wyboru pośredniej między rynkiem a przedsiębiorstwem formy organizacyjnej służącej wzrostowi poziomu innowacyjności;
- 4) trudności w zapewnieniu spójności społeczno-ekonomicznej kraju w sytuacji zbyt daleko posuniętej regionalizacji;
- 5) nieadekwatność interwencji zaplanowanej z poziomu ponadnarodowego do uwarunkowań instytucjonalnych poszczególnych krajów.

Pollitt i Bouckaert podkreślają również nieoczekiwane konsekwencje reform NZP i *governance* (kontraktowanie usług, partnerstwa publiczno-społeczne) w postaci utraty zarówno kontroli, jak i instytucjonalnej zdolności do realizacji zadań publicznych przez państwo na rzecz podmiotów trzecich, co opisano jako problem wydrążenia państwa (*hollow state*). Tym samym autorzy zwracają uwagę na kwestię zmiany do-

minującego sposobu myślenia na temat państwa i źródeł jego niesprawności.

Szczególnie warte podkreślenia jest częściowe niepowodzenie w powielaniu zachodnich rozwiązań administracyjnych – początkowo w duchu NZP, a następnie *governance* – w krajach Europy Środkowej i byłego ZSRR (Randma-Liiv 2008). Tiina Randma-Liiv uważa, że przyczyną był tu brak sprawnie funkcjonującej, opartej na zasadach weberowskich administracji. Zdaniem autorki dopiero posiadając takową, można z powodzeniem modernizować struktury państwa. Wobec powyższego w krajach postsocjalistycznych należy powrócić do wypróbowanych wzorców zachodnioeuropejskich opartych na sprawnym aparacie biurokratycznym.

Jedną z recept na wskazane powyżej mankamenty realizacji polityki innowacyjnej z wykorzystaniem instrumentarium oferowanego przez NZP i *governance* było sięgnięcie po sprawdzone rozwiązania weberowskie, stawiane niejako w kontrze wobec propozycji anglosaskich – skupionych na rynku i deprecjonujących państwo oraz jego aparat administracyjny (ibidem). Drechsler (2009) twierdzi, że sukces wdrażania założeń strategii lizbońskiej zależy od reformy administracji publicznej w duchu neoweberyzmu.

Dla Pollitta i Bouckaerta (2011) neoweberyzm jako model reformowania administracji publicznej to dziejący się, zróżnicowany (zindywidualizowany) proces zmiany, obserwowany od lat dziewięćdziesiątych XX w. w krajach Europy Zachodniej, którego zasadniczą cechą charakterystyczną jest podkreślenie roli państwa i wartości weberowskich. W takim kontekście mówią oni o państwie neoweberowskim, które funkcjonuje w oparciu o poglądy Webera, jak i czerpie z dorobku NZP i *governance*. Z klasycznego ujęcia weberowskiego takie państwo posiada następujące cechy:

- potwierdzenie roli państwa jako głównego koordynatora rozwiązań dla nowych problemów, takich jak globalizacja, zmiany technologiczne i demograficzne czy zagrożenia dla środowiska naturalnego;
- potwierdzenie roli demokracji przedstawicielskiej (zarówno na poziomie centralnym, regionalnym, jak i lokalnym) jako elementu legitymizacji wewnątrz aparatu państwowego;

- wskazanie kluczowej roli prawa administracyjnego w procesie modernizacji podstawowych zasad odnoszących się do relacji obywatel–państwo, w tym kategorii takich jak równość wobec prawa, prywatność, bezpieczeństwo prawne czy prawna kontrola nad działaniami państwa i jego instytucji;
 - zachowanie idei służby publicznej z charakterystycznymi dla niej elementami, jej statusem, kulturą i zasadami organizacyjnymi.
- Wśród cech neoweberowskich należy wymienić:

- przejście od orientacji skoncentrowanej na biurokrację (orientacji wewnętrznej) – koncentracji na przepisach – w kierunku orientacji skupionej na obywatelach i ich potrzebach oraz oczekiwaniach (orientacji zewnętrznej). Główna droga do osiągnięcia tego celu nie prowadzi przez wykorzystanie mechanizmów rynkowych (choć okazjonalnie mogą się one przydać), ale przez stworzenie profesjonalnej kultury jakości obsługi;
- uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej o różne mechanizmy konsultacji oraz bezpośredni udział obywateli;
- zmiana w zarządzaniu zasobami w ramach administracji polegająca na przeformułowaniu odpowiednich przepisów prawa, tak aby zachęcić do nastawienia na osiąganie wyników i odejścia od kontrolowania przede wszystkim poprawności proceduralnej (rezultat, a nie proces);
- profesjonalizacja usług publicznych, tak aby biurokraci nie byli po prostu ekspertami od procedury właściwej dla ich obszaru działalności (kompetentnymi przede wszystkim w zakresie uwarunkowań prawnych), lecz również profesjonalnymi menedżerami, ukierunkowanymi na zaspokojenie potrzeb obywateli/użytkowników.

Wdrażanie reform zgodnie z założeniami neoweberyzmu nie oznacza jednak zupełnej rezygnacji z doświadczeń płynących z NZP i *governance*. Jak zauważa Martin Potůček (2008), koncepcja *governance* stała się wręcz inspiracją dla podejścia neoweberowskiego. Jego zdaniem podejścia te na poziomie ogólnym wydają się kompatybilne. Potůček wskazuje, że koncepcja

governance umożliwia nowe spojrzenie na różne funkcje państwa neoweberowskiego, uwzględniając zachodzące przemiany uwarunkowań światowych i unijnych. Z kolei Pollitt i Bouckaert (2011) widzą powiązania pomiędzy neoweberyzmem a NZP, choć w pierwszym przypadku nacisk kładziony jest na inne akcenty. Neoweberyzm nie neguje bowiem potrzeby modernizacji aparatu państwowego, ale nie uznaje rozwiązań ze świata biznesu jako odpowiedzi na wszystkie problemy państwa. Tradycyjny model biurokracji charakteryzują pewne unikalne wartości (cnoty), które powinny być zachowane (jasna odpowiedzialność, rzetelność, przewidywalność, ciągłość, szczególnie koncentracja na przepisach prawa). Kluczem do sukcesu realizacji polityk publicznych jest znalezienie sposobu, aby połączyć te cechy z bardziej efektywnymi, sprawnymi procedurami i bardziej elastycznymi postawami, gwarantującymi reagowanie na zmieniające się potrzeby obywateli i coraz bardziej zróżnicowanego społeczeństwa.

Na zakończenie niniejszej części należy dodać, że neoweberyzm jako nowe podejście do realizacji polityk publicznych, choć stanowi próbę odpowiedzi na mankamenty innych sposobów koordynacji, nie jest pozbawiony niedookreśleń. Wśród nich należy wymienić (Ćwiklicki, Kopyciński, Oramus, Żabiński 2015):

- 1) brak jednoznacznej definicji neoweberyzmu, co skutkuje różnymi interpretacjami;
- 2) brak operacjonalizacji założeń neoweberyzmu umożliwiającej tworzenie, realizację i ocenianie polityk publicznych;
- 3) brak wskazania roli innych aktorów niż państwo (biurokracja) w procesach modernizacyjnych (organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa, jednostki naukowe itd.);
- 4) brak określenia roli dialogu w procesach modernizacyjnych;
- 5) brak rozstrzygnięć, jakie elementy neoweberyzmu powinny zostać poddane zmianie w kontekście danego kraju (kalibracja modelu dla danego kraju);
- 6) podkreślanie konieczności legitymizacji władzy publicznej przez społeczeństwo przy braku sprecyzowania, w jaki sposób ten proces miałby się odbywać;

7) wspomnienie znaczenia norm społecznych, ale bez sprecyzowania ich faktycznego wpływu na funkcjonowanie państwa.

2. Polityka innowacyjna – w stronę neoweberyzmu?

Neoweberyzm to podejście stosunkowo nowe – trudno jest dotrzeć do literatury operacyjnej je w kontekście realizacji polityk publicznych, a więc i polityki innowacyjnej. Istnieją jednak autorzy, którzy wskazują na przyczyny i uzasadnienie wykorzystania tego podejścia wobec interwencji z zakresu innowacyjności. Drechsler (2009) zauważa, że jest to koncepcja idealna do budowy gospodarki opartej na wiedzy (innowacjach). Autor ten wraz z Rainerem Kattelem (2008) sądzą, że dążenie do takiej gospodarki wymaga istnienia kompetentnego, nastawionego na realizację długoterminowych zadań korpusu służby cywilnej. Istnienie takiego korpusu jest szczególnie istotne dla rozwoju różnych zaawansowanych badań z dziedzin bio, gdzie konieczne są działania długoplanowe, w które – przy niepewności co do wyników badań – wkalkulowane są również potencjalne błędy (co nie jest możliwe w przypadku NZP). Idąc dalej, autorzy wskazują, że nowoczesna i wydajna administracja publiczna ma pozytywny wpływ na produktywność i wzrost gospodarczy. Co więcej, podkreślają, że innowacyjność winna być postrzegana w kategoriach interesu ogólnego, a nie poszczególnych przedsiębiorstw. Dlatego też sukces wdrażania polityki innowacyjnej zależy od istnienia sprawnej administracji.

Zdaniem Drechslera (2009) na współczesną administrację publiczną w kontekście analizowanej problematyki wspierania działalności innowacyjnej należy spojrzeć w trzech perspektywach:

- 1) w kontekście odpowiedzialności za realizację polityk publicznych;
- 2) w odniesieniu do konieczności obniżania kosztów funkcjonowania państwa i pośredniej pomocy w procesach innowacyjnych. Administrację publiczną z perspektywy kreowania bogactwa postrzega się jako przyczyniającą się do zmniejszenia produktywności,

przedsiębiorczości, innowacyjności czy rozwoju gospodarczego;

- 3) jako na barierę, a nie stymulant wzrostu i innowacyjności. Administrację publiczną co do zasady i struktury z perspektywy historycznej postrzega się jako tę, która została zaprojektowana na potrzeby wyzwań lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w.

Tymczasem, co wskazywano wcześniej, sprawna i nastawiona na działania długofalowe administracja publiczna pełni kluczową rolę we wdrażaniu polityki innowacyjnej. Warunkiem zaś jej skuteczności w generowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego jest jej zreformowanie zgodnie z podejściem neoweberyzmu.

Poczynione dotychczas rozważania teoretyczne kontrastują jednak z praktyką unijną, usankcjonowaną stosownymi dokumentami. Mimo podkreślania w tych pierwszych znaczenia podejścia neoweberowskiego polityki publiczne (w tym polityka innowacyjna) postrzegane z perspektywy Unii Europejskiej opierają się na założeniach współzarządzania wielopoziomowego. Koncepcja ta jest usankcjonowana w polityce unijnej od czasu traktatu z Maastricht z 1993 r. Uznanie dla wielopoziomowej struktury zarządzania⁴ znalazło odzwierciedlenie w wielu dokumentach wspólnotowych. Należą do nich m.in.: *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów* (Komitet Regionów Unii Europejskiej 2009) czy też piąty raport kohezyjny (Komisja Europejska 2010). Póki co kryzys lat 2008–2009 i sygnalizowana konieczność reformy administracji publicznej nie przyczyniły się do zmiany preferowanego przez organy unijne sposobu koordynacji działań – nadal podkreśla się znaczenie współzarządzania wielopoziomowego.

Usankcjonowanie wielopoziomowego sposobu rządzenia można dostrzec również w dokumentach odnoszących się do polityki innowacyjnej, w tym w następczyni strategii lizbońskiej – strategii Europa 2020, która warunkuje realizację polityki innowacyjnej na szczeblach unijnym, krajowym oraz regionalnym. Jednocześnie kluczową rolę w strategii Europa 2020 odgrywają

⁴ Oprócz poziomu krajowego również ponadnarodowy (unijny), a także terytorialne (*sub-national*): regionalny i lokalny.

regiony, gdyż są one głównym partnerem instytucjonalnym dla kluczowych z punktu widzenia innowacji podmiotów, w tym szkół wyższych, instytucji badawczych i edukacyjnych oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw (European Commission 2010, s. 2).

Nowym pomysłem na maksymalizację wpływu polityki regionalnej (a także innych polityk unijnych) na prace badawczo-rozwojowe oraz innowacje są strategie inteligentnej specjalizacji (*smart specialisation strategies*). Są one realizowane zarówno na szczeblu krajowym (tzw. krajowe inteligentne specjalizacje), jak i regionalnym (tzw. regionalne inteligentne specjalizacje). Służą one efektywniejszemu wykorzystaniu środków publicznych oraz stymulowaniu inwestycji prywatnych, m.in. poprzez skoncentrowanie zasobów na kilku obszarach priorytetowych zamiast rozmywania wsparcia na wiele zadań. Strategie inteligentnej specjalizacji mogą być istotnym czynnikiem upowszechnienia współzarządzania wielopoziomowego, służącego w tym przypadku zintegrowanej polityce innowacyjnej (ibidem, s. 6–7). Co do strategii regionalnych każda z nich powinna być tworzona z uwzględnieniem specyficznej sytuacji danego obszaru. Warto też podkreślić, że identyfikacja inteligentnych specjalizacji stała się warunkiem *ex ante* wykorzystania środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zdopingowało to poszczególne kraje i regiony do przygotowania strategii, w których znajduje się odwołanie do tej koncepcji.

Rozważania teoretyczne poczynione w poprzednim podrozdziale dają podstawę do uznania neoweberyzmu za istotne podejście do polityki innowacyjnej. Jednak póki co koncepcja ta nie znajduje odzwierciedlenia w dokumentacji warunkującej tworzenie i realizację tej polityki. Nie wydaje się to zaskakujące w obliczu braku operacjonalizacji podejścia neoweberowskiego. Stąd też w Unii Europejskiej w ostatnich latach preferuje się opisane narzędzia charakterystyczne dla współzarządzania wielopoziomowego. Mechanizm ten jest również wskazywany jako właściwy przy realizacji nowego pomysłu Komisji Europejskiej, którym są właśnie strategie inteligentnych specjalizacji. W kontekście ich wdrażania warto jednak zastanowić się, czy wobec doświadczeń ostatnich lat (kryzys lat

2008–2009, niepowodzenia realizacji założeń strategii lizbońskiej) można mówić o modyfikacji koncepcji współzarządzania wielopoziomowego w kierunku włączenia postulatów neoweberowskich. Będzie to przedmiotem rozważań w kolejnym podrozdziale. Z racji znaczącej roli, jaką w przypadku polityki innowacyjnej w Unii Europejskiej odgrywają regiony, uwaga będzie skupiona w szczególności na tym szczeblu władzy.

3. Mechanizm projektowania polityki innowacyjnej w kontekście inteligentnych specjalizacji regionalnych – przykład województwa małopolskiego

Jak można wywnioskować z powyższych rozważań, aktualnie znaczny ciężar odpowiedzialności dotyczący polityki innowacyjnej spoczywa na władzach szczebla regionalnego (w Polsce na województwach), które obecnie, zgodnie ze stosownymi wytycznymi, realizują ją przy wykorzystaniu strategii inteligentnych specjalizacji. Z tego też względu w dalszym omówieniu będzie uwzględniony ten poziom władzy. Zostanie dokonana analiza cech mechanizmu koordynacji wykorzystywanego przy projektowaniu regionalnej polityki innowacyjnej – w jakim stopniu można go wiązać z tradycyjną administracją weberowską, na ile nosi cechy NZP i *governance* oraz czy posiada właściwości podejścia neoweberowskiego. Jako że póki co krytyka NZP i *governance* ze strony propagatorów neoweberyzmu nie przenosi się na unijne dokumenty programowe dotyczące polityki innowacyjnej (zakładające wykorzystanie mechanizmu współzarządzania wielopoziomowego), w tej części odejdę od cytowania rozważań teoretycznych i założeń opracowań unijnych, przechodząc do prezentacji sekwencji projektowania konkretnego programu. W tym celu posłużę się przykładem Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020 (dalej: RSI WM) (Geodecki, Kopyciński, Mamica, Zawicki 2015)⁵, której tworzeniu zgodnie ze

⁵ Jest to tzw. strategia badań i innowacji na rzecz inteligentnych specjalizacji (*research and innovation strategies for smart specialisations*, RIS3) (por. Foray et al. 2012).

stosownymi wytycznymi unijnymi (por. Foray et al. 2012) towarzyszył proces wyłaniania regionalnych inteligentnych specjalizacji. Dokument ten wybrano ze względu na fakt, że stanowi on podstawę interwencji w regionach unijnych w dziedzinie innowacyjności w okresie programowania 2014–2020. Dodatkowo względnie nowe zagadnienie – inteligentne specjalizacje – będzie potraktowane jako swoisty pretekst do dyskusji nad nowymi sposobami koordynacji wobec częściowych niepowodzeń NZP i współzarządzania⁶.

RSI WM to program strategiczny w ramach Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 w dziedzinie innowacyjnej gospodarki. RSI WM jest dokumentem określającym cele i kierunki rozwoju tej gospodarki w regionie do roku 2020, które będą realizowane w perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020. W RSI WM, zgodnie z wytycznymi umieszczonymi w przewodniku RIS3 (ibidem), nacisk został położony na wspieranie inteligentnej specjalizacji regionalnej w województwie małopolskim. Proces wyłaniania obszarów takiej specjalizacji był prowadzony zgodnie z opisaną w przewodniku RIS3 metodyką przygotowywania strategii badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji, którym patronuje Komisja Europejska⁷. Zarazem opierał się na już dobrze ugruntowanych – z racji ich stosowania przez

wiele lat – zasadach i praktyce kooperacji kluczowych interesariuszy polityki innowacyjnej regionu. Tymi ostatnimi są małopolskie podmioty gospodarcze, naukowe, instytucje wspomagające (finansujące, doradcze, transferu technologii) oraz organy władzy publicznej. Wśród nich kluczową rolę pełni samorząd województwa, dysponujący finansowymi i instytucjonalnymi (m.in. rady opiniodawcze) instrumentami kreowania regionalnej polityki badań i innowacji.

Prace nad RSI WM rozpoczęły się w 2011 r.⁸ Jednak początek procesu wyłaniania inteligentnych specjalizacji regionalnych datuje się wcześniej. Wybór dziedzin kluczowych dla specjalizacji regionalnej został dokonany przy uwzględnieniu wyników projektu „Foresight technologiczny na rzecz zrównoważonego rozwoju Małopolski”, realizowanego w latach 2006–2008⁹, jak i wniosków wynikających z foresightu regionalnego uzyskanych w efekcie realizacji projektu „Perspektywa technologiczna Kraków – Małopolska 2020”, integrującego blisko 1 tys. ekspertów, przedstawicieli trzech sektorów: nauki, biznesu i administracji. W procesie tym wykorzystano również wyniki weryfikacji trendów rozwojowych zachodzących w ramach kluczowych technologii przyszłości w Małopolsce, wyznaczonych metodą foresightu. Wybór dziedzin kluczowych dla specjalizacji regionalnej uwzględniał zapisy znajdujące się w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020, jak i wnioski wynikające z opracowań przygotowanych na potrzeby RSI WM, tj. analizy strategicznej gospodarki województwa małopolskiego oraz pogłębionej diagnozy.

⁶ Przy poniższym opisie wykorzystałem doświadczenia własne jako współuczestnika w tworzeniu RSI WM. Należy jednak zastrzec, że koncepcja inteligentnych specjalizacji regionalnych jest wdrażana od stosunkowo niedawna (obowiązkowo w regionach Unii Europejskiej dopiero w okresie programowania 2014–2020), stąd też w momencie powstawania niniejszego artykułu brakowało rzetelnej literatury porównawczej i raportów ewaluacyjnych, a tym samym moja wiedza jest niepełna.

⁷ Zgodnie z rekomendowanym w *Przewodniku Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS3)* (Foray et al. 2012) schematem proces formułowania strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji winien przebiegać w sposób następujący: 1. Analiza regionalnego kontekstu i potencjału innowacji. 2. Utworzenie silnej struktury zarządczej z udziałem różnych interesariuszy. 3. Wypracowanie wspólnej wizji przyszłości regionu. 4. Wybór ograniczonej liczby priorytetów rozwoju regionalnego. 5. Przygotowanie odpowiedniego zestawu polityk i programów. 6. Uwzględnienie mechanizmów monitorowania i oceny.

⁸ Podstawą prawną dla opracowania RSI WM jest Uchwała nr 1179/2011 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 6 października 2011 r. w sprawie powołania Eksperta Strategicznego oraz Zespołu Zadaniowego ds. Przygotowania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020. Do wspomagania procesu przygotowania RSI WM została wskazana Małopolska Rada Innowacji.

⁹ Projekt realizowało konsorcjum: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (lider projektu), Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki oraz Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie.

Powyższe działania doprowadziły do wstępnego wskazania potencjalnych inteligentnych specjalizacji regionu (nauki o życiu [*life sciences*], energia zrównoważona, technologie informacyjne i komunikacyjne). W dalszej kolejności w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych i środowiskowych wskazano kolejny obszar (chemia). Przeprowadzona w 2014 r. analiza weryfikacyjna obszarów inteligentnej specjalizacji regionalnej województwa małopolskiego, poparta stosownymi konsultacjami regionalnymi, potwierdziła zasadność wyodrębnienia jeszcze nowych obszarów (produkcja metali i wyrobów metalowych oraz wyrobów z mineralnych surowców niemetalicznych, elektrotechnika i przemysł maszynowy, przemysły kreatywne i czasu wolnego). Zadbano również, aby RSI WM była zgodna z kluczowymi dokumentami programowymi wyznaczającymi priorytety w dziedzinach inwestycji w infrastrukturę naukowo-badawczą i wsparcia przedsiębiorstw w ich wysiłkach innowacyjnych oraz wskazującymi inteligentne specjalizacje na poziomie gospodarki narodowej¹⁰. Następnie lista inteligentnych specjalizacji regionalnych została zatwierdzona przez Zarząd Województwa Małopolskiego i ujęta w dokumencie RSI WM. Realizacja omawianej strategii zostanie poddana procesowi monitorowania i ewaluacji, który będzie prowadzony w sposób ciągły i otwarty, umożliwiając weryfikację aktualnych i identyfikowanie nowych specjalizacji, przez cały okres programowania 2014–2020 przy zaangażowaniu środowiska gospodarczego i naukowego oraz partnerów społecznych (Małopolska Rada Innowacji, grupy robocze dedykowane obszarom specjalizacji), a jego wyniki będą podstawą do aktualizacji RSI WM.

Po powyższym opisie warto zastanowić się, jakie cechy posiada mechanizm koordynacji polityki innowacyjnej w kontekście wyłaniania inteligentnych specjalizacji regionalnych. Służy temu poniższe zestawienie (tabela 1). Zawarto w nim wybrane idealnotypiczne cechy czterech modeli administracji: tradycyjnej administracji weberowskiej, NZP, współzarządzania oraz

NWS, odnosząc je do procesu tworzenia RSI WM. W przypadku tradycyjnej administracji dominuje hierarchiczne, scentralizowane podejście do zarządzania. Decydentami są tu podmioty administracji publicznej, które stanowią i egzekwują przepisy prawa. Zakłada się przy tym, że administracja publiczna jest podstawowym decydem w zakresie wyznaczania kierunków rozwoju i nie musi konsultować się z partnerami społecznymi. W idealnej weberowskiej biurokracji proponuje się jedno zasadnicze rozwiązanie, które może znaleźć zastosowanie w różnych okolicznościach (np. niezależnie od uwarunkowań instytucjonalnych poszczególnych regionów). Z kolei nowe zarządzanie publiczne proponuje rynkowe podejście do zarządzania sferą publiczną, co jest związane z procesami decentralizacji i dekoncentracji administracji. W tym ujęciu decydenci stają się menedżerami zarządzającymi często niezależnymi agencjami. Podobnie jak w przedsiębiorstwach, znaczenia nabierają różnego rodzaju strategie, których celem jest tworzenie określonych warunków rozwoju. W przypadku współzarządzania administracja publiczna przejmuje rolę koordynatora działań różnych aktorów społecznych, którzy są aktywnymi uczestnikami procesu tworzenia i implementacji polityk publicznych. Istotne jest tu tworzenie przestrzeni do współpracy i wypracowywania rozwiązań w drodze konsensu. Wreszcie neoweberyzm jest osadzony na podstawach tradycyjnej administracji weberowskiej, zweryfikowanych jednak o doświadczenia NZP i współzarządzania. Jeśli przyjąć założenia o ewolucji modeli zarządzania publicznego, to neoweberyzm jest w istocie kolejnym ogniwem łańcucha zarządzania publicznego, silnie podkreślającym znaczenie administracji publicznej, pamiętającym jednak, że współcześnie nie ma możliwości skutecznego wdrażania polityk publicznych bez uwzględnienia opinii różnych interesariuszy i różnych uwarunkowań instytucjonalnych (stąd też propozycji jednego centralnego rozwiązania towarzyszy dopuszczenie lokalnego eksperymentowania).

Przed analizą poniższych informacji należy poczynić istotne zastrzeżenie dotyczące kontekstu regionalnej polityki innowacyjnej. Otóż władze regionalne, w tym województwa małopolskiego, muszą dostosować kształt i charakter interwen-

¹⁰ Są to następujące opracowania: Polska Mapa Drogowa Infrastruktury Badawczej, Program Rozwoju Przedsiębiorstw, Krajowa Inteligentna Specjalizacja.

Tabela 1. Cechy mechanizmu koordynacji związanego z wyborem inteligentnych specjalizacji w województwie małopolskim

	Administracja publiczna	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie	Neoweberyzm	Wymiar najlepiej oddający proces tworzenia RSI WM
Model (metody zarządzania)	hierarchia (centralizacja)	rynki (decentralizacja, dekoncentracja)	sieci (koordynacja działań niezależnych aktorów spolecznych)*	eklektyzm z dominującą rolą hierarchii (koordynacja działań organizacji administracji publicznej)	metoda zarządzania charakterystyczna dla współzarządzania, gdzie inteligentne specjalizacje zostają wyłonione w procesie, w którym uczestniczą różne grupy interesariuszy, koordynowanym przez władze województwa
Podmioty	sfera polityczna, administracja publiczna	administracja publiczna/niezależne agencje	sfera polityczna, interesariusze	sfera polityczna, administracja publiczna, interesariusze	sfera polityczna: a) kontekst ponadnarodowy – wyłonienie inteligentnych specjalizacji zgodnie z wytycznymi zawartymi w przewodniku RIS3 (Foray et al. 2012), któremu patronuje Komisja Europejska; b) kontekst krajowy – zgodność z krajowymi dokumentami programowymi wyznaczającymi priorytety w dziedzinach inwestycji w infrastrukturę naukowo-badawczą administracja publiczna – samorządowe władze wojewódzkie koordynujące proces wyłaniania inteligentnych specjalizacji
Dominujące produkty	prawo	strategie	porozumienia	prawo, strategie	interesariusze uczestniczący w procesie przygotowania RSI WM i wyłaniania inteligentnych specjalizacji – podmioty gospodarcze, naukowe oraz instytucje wspomagające
Logika/sposób implementacji	jedno, centralne rozwiązanie	tworzenie warunków, celów i budżetów	tworzenie przestrzeni współpracy	jedno, centralne rozwiązanie + eksperymety	prawo – identyfikacja inteligentnych specjalizacji jako warunek wstępny (<i>ex ante</i>) korzystania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego strategie – prace nad RSI WM określające cele i kierunki rozwoju innowacyjnej gospodarki województwa małopolskiego, w tym inteligentne specjalizacje regionalne

* Wyróżnione pogrubioną czcionką elementy oznaczają wymiar mechanizmu (mechanizmów) koordynacji, który w największym stopniu oddaje proces tworzenia RSI WM.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Białyński-Birula, Laurisz, Mamica, Moźdżeń 2015.

cji do wymogów głównego płatnika – Komisji Europejskiej. Stąd też procedura postępowania przy powstawaniu RSI WM, którą następnie można przypisać do konkretnego mechanizmu koordynacji, będzie w znacznej mierze pochodną oczekiwań Unii Europejskiej.

Z tabeli 1 można wywnioskować, że powstawaniu RSI WM towarzyszył mechanizm posiadający cechy współzarządzania oraz neoweberyzmu. Metodzie zarządzania tym procesem najbliższe jest do *governance*, gdzie władze samorządowe koordynują działania niezależnych aktorów forsujących swoje racje za wyborem danych obszarów inteligentnych specjalizacji. Podmiotami uczestniczącymi w wyłonieniu inteligentnych specjalizacji regionalnych były administracja publiczna (samorządowe władze wojewódzkie) i współpracujący z nią interesariusze (przedsiębiorstwa, jednostki naukowe oraz instytucje otoczenia biznesu). Działania te wpisane były w kontekst polityczny – decyzji o włączeniu koncepcji inteligentnych specjalizacji do unijnej strategii Europa 2020 warunkują politykę w tym zakresie na poziomie krajów członkowskich oraz w regionach. W tym przypadku możemy więc mówić o cechach charakterystycznych dla neoweberyzmu. Wybór inteligentnych specjalizacji jest konsekwencją uwarunkowań prawnych (identyfikacja inteligentnych specjalizacji jako warunek wstępny korzystania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), co skutkuje koniecznością przygotowania strategii badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (w województwie małopolskim jest to właśnie RSI WM), to zaś pozwala nawiązać do koncepcji neoweberowskiej. W przypadku sposobu implementacji stworzono przestrzeń dla współpracy różnych aktorów (*governance*), przyjmując zarazem jedno, centralne rozwiązanie dla regionów – konieczność tworzenia strategii inteligentnych specjalizacji przy pozostawieniu możliwości eksperymentowania w zakresie sposobu dochodzenia do wyboru specjalizacji (neoweberyzm).

Wnioski

Reformy w duchu NZP i współzarządzania nie zakończyły się całkowitym sukcesem. Jedną

z przyczyn niepowodzeń był brak sprawnej i kompetentnej administracji publicznej. Dodatkowo w kontekście polityki innowacyjnej problemy związane z osiągnięciem pierwotnie założonych celów strategii lizbońskiej, a także doświadczenia kryzysu lat 2008–2009 sprawiły, że w krajach Unii Europejskiej zaczęto poszukiwać innych rozwiązań. Jednym z nich są rozważania w kategoriach neoweberyzmu zakładające sięgnięcie do doświadczeń historycznych – budowę państwa w oparciu o najlepsze praktyki administracji weberowskiej. Takie myślenie nie jest jednak prostą kopią idei Maxa Webera – zakłada się ich weryfikację w oparciu o współczesne wyzwania oraz doświadczenia płynące z NZP i współzarządzania.

Wobec konieczności interwencji w zakresie innowacyjności naglący staje się wybór sposobu koordynacji działań. W przypadku polityki innowacyjnej preferowanym mechanizmem służącym realizacji celów strategii Europa 2020 jest współzarządzanie wielopoziomowe. Jest tak mimo problemów związanych z wdrażaniem strategii lizbońskiej oraz kryzysu lat 2008–2009. Można jednak oczekiwać, że wobec pojawiających się postulatów badaczy administracji publicznej podejście neoweberowskie będzie rozpatrywane jako alternatywny mechanizm koordynacji przy okazji śródkresowego przeglądu celów strategii Europa 2020 lub w kontekście planowania polityki innowacyjnej w kolejnym okresie programowania UE, czyli na lata 2021–2027.

Niezależnie od prawdopodobieństwa pojawienia się w oficjalnym dyskursie myślenia w kategoriach neoweberowskich można powiedzieć, że to podejście jest już obecne w polityce innowacyjnej przy okazji projektowania regionalnych strategii inteligentnych specjalizacji. W tym kontekście współwystępuje ono z cechami charakterystycznymi dla współzarządzania wielopoziomowego.

Jednocześnie należy podkreślić, że myślenie w kategoriach zarówno neoweberyzmu jako sposobu koordynacji, jak i inteligentnych specjalizacji regionalnych jako narzędzia polityki innowacyjnej jest stosunkowo nowe. Ogranicza to możliwość dokonania rzetelnej oceny przydatności tych sposobów myślenia. W przypadku neoweberyzmu brakuje jego operacjonalizacji, trudno też wyciągać wnioski co do skuteczności wdrażania strategii inteligentnych specjalizacji, skoro są one

w początkowej fazie wdrażania, przed ewaluacją śródkresową czy analizą porównawczą. Niniejszy artykuł należy więc traktować jako głos w dyskusji nad pewnymi dynamicznymi, nowo powstałymi zjawiskami, które muszą jeszcze poczekać na uzaczerogowanie i rzetelną ocenę.

Przy takich zastrzeżeniach nie można wykluczyć, że realizacja polityk publicznych w duchu neoweberyzmu będzie się sprowadzała do zapewnienia większej władzy administracji publicznej ze wszystkimi tego pozytywnymi (np. szybkość podejmowania decyzji) i negatywnymi (np. nieuwzględnienie opinii interesariuszy) konsekwencjami.

Bibliografia

- Arnold, E. (2004). Evaluating research and innovation policy: A systems world needs systems evaluations. *Research Evaluation*, 1 (13), 3–17.
- Białynicki-Birula, P., Laurisz, N., Mamica, Ł., Możdżeń, M. (2015). *Podstawowa charakterystyka paradygmatu neoweberowskiego w kontekście przydatności jego reguł i instrumentów dla zarządzania sprawami publicznymi*. Tekst niepublikowany.
- Ćwiklicki, M., Kopyciński, P., Oramus, M., Żabiński, M. (2015). *Analiza dorobku poświęconego podejściu neoweberowskiemu*. Tekst niepublikowany.
- Drechsler, W. (2009). Towards a neo-Weberian European Union? Lisbon agenda and public administration. *Halduskultuur*, 10, 6–21.
- Drechsler, W., Kattel, R. (2008). Towards the neo-Weberian state? Perhaps, but certainly adieu, NPM! *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (1), 95–97.
- European Commission (2010). *Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020*. Brussels: European Commission.
- Foray, D., Goddard, J., Beldarrain, G. X., Landa-baso, M., McCann, Ph., Morgana, K., Nauwelaers, C., Ortega-Argilés, R. (2012). *Przewodnik Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3)*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Geodecki, T., Kopyciński, P., Mamica, Ł., Zawicki, M. (red.) (2015). *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020*. Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.
- Komitet Regionów Unii Europejskiej (2009). *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*. Bruksela: Komitet Regionów Unii Europejskiej.
- Komisja Europejska (2010). *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Kopyciński, P. (2015). Współzarządzanie a polityka innowacyjna. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne* (s. 220–250). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lundvall, B. A., Borrás, S. (2005). Science, technology and innovation policy. W: J. Fegerberg, D. C. Mowery, R. R. Nelson (red.), *The Oxford Handbook of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Metcalfe, J. S. (2000). *Science, Technology and Innovation Policy in Developing Economies*. Tekst niepublikowany, przygotowany na seminarium „Enterprise Competitiveness and Public Policies”, Barbados, 22–25.11.1999.
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Potůček, M. (2008). The concept of the neo-Weberian state confronted by the multi-dimensional concept of governance. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (1), 83–94.
- Randma-Liiv, T. (2008). New public management versus the neo-Weberian state in Central And Eastern Europe. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (1), 69–82.

The Neo-Weberian state as a mode of coordination of innovation policy

Critical opinions on the methods of innovation policy coordination (New Public Management and governance), which abound recently, especially after the 2008–2009 crisis, are not yet reflected in adequate changes in EU documents determining the implementation of this policy. In EU studies, multi-level governance is the preferred mechanism of coordination. Meanwhile, one of the main reasons of the failure to implement the Lisbon Strategy is rejecting the need for competently functioning public administration capable of long-term thinking. The approach emphasizing that successful implementation of public policies depends on the existence of efficient administration, derived from M. Weber's oeuvre, called the neo-Weberian state. The purpose of this paper is to describe the neo-Weberian state approach compared to other approaches to public management, and to indicate which features of a mechanism for coordinating collective action are used in the design of innovation policy. In order to achieve the goal, the author discusses the process of establishing regional smart specializations in the Małopolskie voivodeship. Next, he matches it with four models of administration: Weber's administration, New Public Management, governance, and neo-Weberian state model. The analysis shows that this process has some characteristics of both the governance model and the neo-Weberian state. One can expect that the neo-Weberian state approach will be considered as an alternative mechanism of coordination in the context of innovation policy planning in the coming years.

Keywords: modes of governance, neo-Weberian state, innovation policy, smart specialization.

Bartosz Bartosiewicz

Wyznaczanie miejskich obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadlokalnym na potrzeby planistyczne – przykład województwa łódzkiego

Przedmiotem rozważań w artykule jest problematyka wyznaczania miejskich obszarów funkcjonalnych szczebla ponadlokalnego na potrzeby opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego województw. Celem głównym jest stworzenie autorskiej metody delimitacji tych obszarów dla względów planistycznych. Metoda ta została opracowana przy założeniu, że o wielkości obszaru funkcjonalnego miasta decydują siła i zakres przestrzenny jego powiązań funkcjonalnych z otoczeniem. Badania zostały oparte na zestawie czterech typów powiązań: dojazdów do pracy, dojazdów do placówek szkolnych, powiązań właścicielskich podmiotów gospodarczych wg bazy REGON oraz migracji wg bazy PESEL. Efektem prezentowanych rozważań jest gotowe narzędzie do wyznaczania miejskich obszarów funkcjonalnych, które zostało przetestowane na przykładzie sieci osadnictwa miejskiego regionu łódzkiego.

Słowa kluczowe: miejskie obszary funkcjonalne, delimitacja, polityka przestrzenna, planowanie przestrzenne, powiązania funkcjonalno-przestrzenne.

Wprowadzenie

Miejski obszar funkcjonalny jest różnie definiowany. Cechą wspólną większości definicji jest podkreślenie silnych relacji funkcjonalnych – powiązań zachodzących pomiędzy miastem a jego otoczeniem. Relacje te mogą przyjmować charakter gospodarczy, społeczny albo środowiskowy, a w związku z ich wymiarem przestrzennym prowadzą do wykształcenia się zwartych, silnie współzależnych terytoriów (Heffner, Gibas 2015). Procesy te zachodzą niezależnie od podziałów administracyjnych (lokalnych, regionalnych, a nawet międzynarodowych). Ich zakres i skala są najczęściej odzwierciedleniem bazy ekonomicznej centrum danego obszaru, czyli miasta (w szczególności jego funkcji egzogenicznych).

Termin i problematyka miejskich obszarów funkcjonalnych nie jest nowym przedmiotem badań naukowych. Zainteresowanie w zakresie relacji pomiędzy miastem i jego otoczeniem pojawia się w literaturze polskiej i zagranicznej na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat bardzo często. Oczywiście nie zawsze pod pojęciem miejskiego obszaru funkcjonalnego. Do najbardziej powszechnych zbliżonych terminów, którymi autorzy posługują się w swoich badaniach, należą: obszary ekonomiczne, miasta rynkowe bądź handlowe (Gerard 1958; Huff 1963; Fox, Kumar 1965; Berry 1967; Smart 1974), pola miejskie (Friedmann, Miller 1965), kontinuum miejsko-wiejskie (Ilnicki 1995; Szymańska 1992; Sokołowski 1996; 1999), zespół miejski (Markowski, Marszał 2006), region miejski (Korcelli 1981) czy strefa miejskiego oddziaływania (Huff 1973).

W świetle tych koncepcji przeprowadzono wiele postępowań badawczych w zakresie identyfikacji i delimitacji obszarów miejskich, również w Polsce. Wśród najważniejszych należy wymienić prace Iwanickiej-Lyry (1969), Gontarskiego

Bartosz Bartosiewicz
Katedra Zagospodarowania Środowiska
i Polityki Przestrzennej
Wydział Nauk Geograficznych, Uniwersytet Łódzki
ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź
bartosz.bartosiewicz@geo.uni.lodz.pl

(1980), Potrykowskiej (1989), Swianiewicza i Klimskiej (2005) czy Smętkowskiego (2007).

Termin miejskiego obszaru funkcjonalnego wywodzi się jednak bezpośrednio z koncepcji dziennego systemu miejskiego, której twórcą był Brian Berry (1973). Jest on rozumiany jako obszar wokół miasta o zasięgu determinowanym przez codzienne powiązania wynikające ze stałych dojazdów (w tym przede wszystkim do pracy i miejsc nauki). Koncepcja dziennego systemu miejskiego jest często wykorzystywana w badaniach geograficznych, zarówno w literaturze zagranicznej (Bezák 2000; Schwanen, Dieleman, Dijst 2003; Antikainen 2005; Karlsson, Olsson 2006; Manzato, Silva 2009; Sýkora, Mulíček 2009; Tošić, Krunic, Petrić 2009; Kunc, Tonev, Szczyrba, Frantal 2012), jak i polskiej (Tarkowski 2005; Hołowiecka, Szymańska 2008).

Pojęcie miejskiego obszaru funkcjonalnego w literaturze przedmiotu pojawia się już od lat siedemdziesiątych XX w. (Hay, Hall 1977). Jego największa popularność przypada jednak na czasy współczesne i jest związana z pracami prowadzonymi przez sieć ESPON (por. Antikainen 2005; ESPON 2007). Równoległe pojawiają się w literaturze pojęcia wiejskiego obszaru funkcjonalnego (w Polsce por. Heffner, Gibas 2014) czy ekonomicznego obszaru funkcjonalnego (*functional economic area*) (Fox, Kumar 1965; Robison 2007).

Istotnym z punktu widzenia problematyki artykułu jest również termin powiązań – stanowią one wynik przepływów ludzi, dóbr i informacji pomiędzy miastami i regionami. Komornicki (2003) określa je mianem interakcji, oddziaływania, związku bądź relacji zachodzącej w przestrzeni. Są one powszechnym przedmiotem zainteresowań w badaniach przestrzennych (Morill 1970; Giroud, Mainet, Edouard 2011). W zależności od autora opracowania czy rodzaju badania wyróżnia się szereg typów powiązań. Najczęściej są to jednak: gospodarcze, społeczne, transportowe, instytucjonalne, środowiskowe (ekologiczne) (por. Bartosiewicz, Marszał, Pielesiak 2012) lub handlowe (Chaze 2014). Ze względu na zasoby danych statystycznych identyfikacja i pomiar tych powiązań jest działaniem trudnym, w szczególności dla relacji lokalnych, czyli typu miasto–otoczenie. Więcej możliwości

oferowałyby prowadzenie analizy na poziomie międzyregionalnym bądź międzynarodowym.

Pojęcie miejskiego obszaru funkcjonalnego znalazło się w dwóch najważniejszych z punktu widzenia kształtowania polskiej przestrzeni dokumentach szczebla krajowego: Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717, ze zm.) oraz Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju przyjętej w 2011 r. (Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., poz. 252). Decydenci dostrzegli potrzebę traktowania miasta i jego otoczenia jako jednego, ściśle powiązanego wewnątrznie organizmu, który na wielu płaszczyznach wymaga wspólnych dla obu elementów rozwiązań służących zharmonizowanemu rozwojowi przestrzennemu i skutecznej polityce społeczno-gospodarczej.

Z punktu widzenia prawnie obowiązujących rozwiązań najważniejsze zapisy znalazły się w nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2014 r., która wprowadziła nowe pojęcie do systemu planowania przestrzennego w Polsce: obszaru funkcjonalnego. Definiuje się go jako „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju”. Dodatkowo w ustawie tej wydzielono trzy główne typy obszarów funkcjonalnych według znaczenia: ponadregionalny, regionalny oraz lokalny.

Jako obowiązkowe do wyznaczenia na poziomie wojewódzkim (planów zagospodarowania przestrzennego województw) ustawa ta wskazuje jedynie obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym, w tym: miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich (MOF OW), wiejskie obszary funkcjonalne oraz obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska o skali makroregionalnej (górskie, Żuław Wiślanych oraz przygranicznych obszarów funkcjonalnych).

Jednocześnie – i jest to kluczowe z punktu widzenia tematyki artykułu – samorząd województwa może z własnej woli bądź na wniosek samorządów gminnych lub powiatowych wyznaczyć obszary funkcjonalne znaczenia regionalnego lub

lokalnego. Pomimo że ustawodawca nie precyzuje, jakich obszarów funkcjonalnych, można założyć, iż dotyczy to tego samego rodzaju obszarów co te szczebla ponadregionalnego.

Obecnie wiele samorządów wojewódzkich przystępuje do aktualizacji swoich planów zagospodarowania przestrzennego. W toku tych prac pojawia się szereg dokumentów poświęconych procesom społeczno-gospodarczym w regionach, w szczególności w sieciach ośrodków miejskich. Wraz z tymi analizami podejmowane są działania związane z wyznaczaniem miejskich obszarów funkcjonalnych. Jest to słuszny kierunek, bo to właśnie tzw. regionalny czy ponadlokalny ośrodek miejski i powiązane z nimi funkcjonalne zaplecze – zgodnie z ustawową definicją obszaru funkcjonalnego: „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej (...), składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju” – traktowane są jako bardzo ważne ogniwo regionalnych struktur terytorialnych.

Wychodząc naprzeciw podejmowanym na szczeblu wojewódzkim pracom planistycznym, przedmiotem zainteresowania w tym artykule jest problematyka wyznaczania obszarów funkcjonalnych ośrodków ponadlokalnych, a więc kolejnego obok miast wojewódzkich ogniwa regionalnej sieci osadniczej. Najczęściej odgrywają one bardzo ważną rolę ośrodka pracy, edukacji czy zaspokajania usług ponadpodstawowych. Jednocześnie w moim przekonaniu wymagają odmiennego niż ośrodki wojewódzkie podejścia do ich wyznaczania.

Głównym celem artykułu jest zaprezentowanie autorskiej metody wyznaczania miejskich obszarów funkcjonalnych na potrzebny planistyczne, której wyznacznikami są siła i zakres powiązań funkcjonalnych. Wszystkie analizy prezentowane w artykule zostały wykonane na przykładzie miejskiej sieci osadniczej województwa łódzkiego. Jednakże całość postępowania metodologicznego, jak i wnioski jest uniwersalna i może być stosowana dla dowolnego województwa w Polsce, a nawet dla całej miejskiej sieci osadniczej w kraju.

1. O potrzebie wyznaczania miejskich obszarów funkcjonalnych dla względów planistycznych

Miejski obszar funkcjonalny to przede wszystkim jednostka planistyczna. Jej wyznaczanie wychodzi naprzeciw wspólnym problemom miast i ich otoczenia, którym w ramach istniejących struktur administracyjnych i ich kompetencji nie da się przeciwdziałać w sposób efektywny.

Budowany w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. system planowania przestrzennego zakłada, że większość zadań z zakresu gospodarowania przestrzenią spada na najniższy szczebel samorządu – gminę. To władze gminy mogą jako jedyne uchylać prawo miejscowe określające reguły zagospodarowania na ich terytorium. Koncepcja ta, jak najbardziej słuszna, nie sprawdza się jednak na obszarach zurbanizowanych. Od początku transformacji w Polsce obserwujemy silne procesy polaryzacji rozwoju gospodarczego na terenach miast, przede wszystkim tych dużych. Zostało to dostrzeżone jeszcze na początku XXI w., kiedy w środowisku naukowym rozpoczęły się dyskusje i prace nad metropolizacją przestrzeni oraz pierwszymi próbami delimitacji obszarów metropolitalnych (taki obowiązek narzuciła planom zagospodarowania przestrzennego województw ustawa o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym z 2003 r.) (Bartosiewicz, Pielesiak 2014).

Wspomniane procesy polaryzacyjne inicjują szereg zjawisk typowych dla obszarów miejskich. Stanowią je przede wszystkim powiązania funkcjonalne pomiędzy miastem i jego otoczeniem kształtowane przez dojazdy do pracy, szkół, placówek handlowo-usługowych itp. Dodatkowo głównie w dużych miastach nakładają się na to silne procesy (niestety najczęściej niekontrolowane) suburbanizacji (tzw. *urban sprawl*).

Sztynny podział zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, brak instrumentów zachęcających do współpracy oraz często jawna konkurencja pomiędzy gminami nie przystaje do powyższych procesów. O ile sprawdza się bardzo dobrze na terenach typowo wiejskich, położonych na peryferiach, o tyle na obszarach zurbanizo-

wanych prowadzi do dysfunkcji. Przykładów tego rodzaju sytuacji można przytoczyć wiele. Do najczęściej występujących należą: powstawanie konfliktów przestrzennych na granicach gmin, hipernadpodaż terenów pod zabudowę mieszkaniową (czego konsekwencją jest nieład przestrzenny oraz bardzo wysokie koszty budowy infrastruktury technicznej i społecznej), nieefektywność transportu zbiorowego i indywidualnego. Wymienione procesy wymagają specjalnych rozwiązań. Punktem wyjścia dla właściwych działań jest oczywiście odpowiednia delimitacja obszaru, gdzie takie zjawiska się pojawiają, czyli miejskiego obszaru funkcjonalnego. Dokładne wyznaczenie zasięgu regionu jest potrzebne dla efektywnego podejmowania dotyczących go decyzji. Niezbędne jest wdrażanie takich rozwiązań prawnych, które umożliwią instytucjonalizację współpracy między miastem i jego otoczeniem, choćby tylko w kluczowych sprawach, takich jak wspólne planowanie przestrzenne, organizacja transportu zbiorowego czy wspólne zarządzanie drogami publicznymi. Do tego dochodzą kwestie związane z organizowaniem wspólnych usług publicznych (np. szkolnictwo, służba zdrowia, infrastruktura komunalna), których koszty prowadzenia przez każdą z jednostek z osobna są z pewnością dużo wyższe. Wiąże się to oczywiście z poniesieniem pewnych strat, nie tyle finansowych, co związanych z ograniczeniem swobody podejmowania decyzji w ramach wybranych kompetencji samorządów, ale korzyści wydają się niewspółmiernie większe.

Ponadlokalna współpraca samorządów gminnych na terenach zurbanizowanych poza ograniczaniem powyższych problemów niesie za sobą również szereg korzyści dla obszarów funkcjonalnych. Z pewnością podnosi ich atrakcyjność inwestycyjną, potencjał gospodarczy oraz, co wydaje się najważniejsze, poziom warunków życia mieszkańców.

Opisane powyżej procesy są najbardziej widoczne w obszarach zurbanizowanych dużych miast. Odpowiedzią na ich negatywne skutki są działania podejmowane przez administrację centralną poprzez wspomnianą już nowelizację ustawy z 2014 r. i wprowadzenie obowiązku uchwalania planu zagospodarowania dla obszaru funkcjonalnego miast wojewódzkich. Dodatkowo

w 2015 r. sejm RP przyjął Ustawę z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. 2015, poz. 1890), która wspiera możliwość zrzeszania się gmin i powiatów wchodzących w skład obszarów metropolitalnych (*de facto* obszarów funkcjonalnych dużych miast). Według jej zapisów do zadań związków mają należeć przede wszystkim organizacja transportu zbiorowego oraz koordynacja planowania przestrzennego na szczeblu ponadlokalnym. Zapisy ustawy powinny być obecnie realizowane, ale nowy rząd RP podjął decyzję o wstrzymaniu publikacji odpowiednich rozporządzeń do niej. Tym samym ustawa została zastopowana, a obecnie trwają prace parlamentarne nad jej nową odsłoną.

Opisane powyżej procesy dotyczące terenów zurbanizowanych zachodzą w nie tak spektakularnym zakresie w przypadku mniejszych miast. Nie znaczy to, że ich nie ma. Jednocześnie takie miasta, szczególnie na terenach peryferyjnych (położonych w większej odległości do dużych aglomeracji), odgrywają istotną rolę jako centra życia gospodarczego i społecznego. Dodatkowo według mnie wyznaczanie obszarów funkcjonalnych dla tych ośrodków, przekazywanie im instrumentów sprzyjających instytucjonalizacji i integracji samorządów gminnych znacząco podnosi ich pozycję w systemie osadniczym oraz przestrzeni gospodarczej. Równie istotny jest wątek przestrzenny. Odpowiednio wcześniej wdrażane, wspólne rozwiązania na rzecz planowania przestrzennego mogą przeciwdziałać negatywnym procesom obserwowanym dziś wokół dużych miast.

2. Problematyka i kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych

Naturalnym zjawiskiem dotyczącym procesów osadniczych jest to, że miasta – zarówno te większe, jak i mniejsze – tworzą swoje strefy oddziaływania, które wynikają z codziennych powiązań generowanych zwłaszcza przez dojazdy do pracy, miejsc nauki, placówek handlowych itp. Wraz z tym otoczeniem, często daleko wykraczającym poza granice administracyjne jednej jednostki samorządowej (gminy czy powiatu), tworzą one silnie powiązany wewnętrznie obszar, który wy-

maga wspólnych dla jego elementów rozwiązań w zakresie polityki przestrzennej, transportowej i społeczno-gospodarczej.

W literaturze przedmiotu stosunkowo niewiele pozycji jest poświęconych szczegółowemu przedstawieniu metod wyznaczania zasięgu obszarów funkcjonalnych *sensu stricto* (np. Smętkowski, Jałowicki, Gorzelak 2009). Znacznie większe możliwości wykorzystania dorobku naukowego w procesie delimitacji jednostek tego rodzaju umożliwia przegląd publikacji na temat pokrewnych pojęć, takich jak wspomnianie we wstępie: obszary ekonomiczne, miasta rynkowe bądź handlowe, pola miejskie, kontinuum miejsko-wiejskie, zespół miejski, strefa miejskiego oddziaływania.

Wizja wyznaczania obszarów funkcjonalnych wywodzi się z USA. Według urzędu statystycznego w Stanach Zjednoczonych jednostka ta jest określana jako obszar powiązany funkcjonalnie, którego ośrodek centralny jest zamieszkały przez minimum 50 tys. osób (United States Census Bureau 2016). Interesującą metodę weryfikacji przyjętych w ten sposób granic zaproponowali Morrill, Cromartie i Hart (1999), dla których wyznacznikiem zasięgu obszaru funkcjonalnego są dojazdy do pracy. W dyskusji nad delimitacją obszarów funkcjonalnych w Polsce częściej niż do wzorców amerykańskich pojawiają się odwołania do metodyki Eurostatu. Dotyczy to zwłaszcza programu „Urban Audit”, który jest wspólną inicjatywą tej instytucji i Komisji Europejskiej (Młodak 2012).

Problematyka, jak i istota delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych jest także obecna w praktyce planistycznej w Polsce. Wspomniana nowelizacja ustawy z 2014 r. definiuje miejski obszar funkcjonalny jako obszar bezpośredniego i funkcjonalnie powiązanego otoczenia miasta, ale nie podaje metodologii jego delimitacji. W dokumencie tym pojawia się jedynie stwierdzenie, że wyznaczanie tych obszarów powinno przebiegać z zastosowaniem „danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwi rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów”.

Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych zostały opracowane jeszcze przed

nowelizacją ustawy, ale odnoszą się tylko do wyznaczania stref ośrodków wojewódzkich. Zawarte są one w wydanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013) dokumencie *Kryteria delimitacji miejskich obszarów metropolitalnych ośrodków wojewódzkich* (nie ma on statusu aktu prawnego). Dokument ten jest zaś wynikiem prac zawartych w ekspertyzie prof. Przemysława Śleszyńskiego z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Dodatkowo w 2015 r. na podstawie tego tekstu przygotowano rozporządzenie ministra administracji i cyfryzacji zawierające bardzo zbliżony zestaw kryteriów delimitacyjnych. Rozporządzenie to jednak nie zostało jak dotychczas podpisane i opublikowane.

Zasady delimitacji, które wprowadzają powyższe dokumenty, zostały zaprezentowane w tabeli 1. Są one do siebie zbliżone. Grupują się w trzy rodzaje wskaźników: funkcjonalne, społeczno-gospodarcze oraz morfologiczne. Kryteria delimitacji MOF OW z jednej strony porządkują sytuację wyznaczania obszarów funkcjonalnych i są dużym ułatwieniem w pracach delimitacyjnych w regionach, z drugiej strony od początku budziły szereg wątpliwości lokalnych (zarówno pod kątem doboru wskaźników, jak i konstrukcji progów). Kwestionowano wyznaczony tą metodą zasięg miejskiego obszaru funkcjonalnego i w dokumentach regionalnych posługiwano się własnymi delimitacjami. Miało to miejsce m.in. w przypadku wyznaczania tzw. ZIT-ów (obszarów przewidzianych do interwencji w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych; np. Łódź i dokument *Strategia Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+ [2014]*), jak i delimitacji obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich na potrzeby planu zagospodarowania przestrzennego województwa (np. Wrocław i dokument *Delimitacja Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego [Instytut Rozwoju Terytorialnego 2014]*).

Z punktu widzenia tematyki artykułu najważniejszym problemem jest możliwość wykorzystania kryteriów delimitacji obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich przy wyznaczaniu miejskich obszarów funkcjonalnych dla mniejszych ośrodków (szczebla regionalnego czy lokalnego). Przykłady takich zastosowań w prak-

Tabela 1. Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich

Kryteria delimitacji wg koncepcji	Projekt rozporządzenia
I. Wskaźniki funkcjonalne: F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym powyżej 50 (2006) F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1 tys. mieszkańców powyżej trzech (2009)	1) liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym przekracza 70 (2011) 2) liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1 tys. mieszkańców przekracza 25 (2003–2012)
II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze: S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2002) S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1 tys. mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2011) S3 – udział podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu (sekcje J-R) w stosunku do rdzenia MOF powyżej 50% (2011)	3) dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w dochodach stanowiących dochody budżetu państwa na 1 tys. osób w wieku produkcyjnym przekraczają 5 tys. PLN (2012) 4) liczba podmiotów gospodarczych na 1 tys. mieszkańców w stosunku do średniej wojewódzkiej przekracza 70% (2012) 5) udział podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu (sekcje J-R) w stosunku do rdzenia MOF jest wyższy niż 40% (2012)
III. Wskaźniki morfologiczne: M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód) w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 50% (2011) M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1 tys. mieszkańców w latach 2002–2011 w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 75%.	6) udział gruntów zabudowanych i zurbanizowanych oraz rolnych zabudowanych na powierzchni gminy (z wyłączeniem gruntów pod wodami, użytków ekologicznych, nieużytków i terenów różnych) przekracza 5,5% (2012) 7) liczba mieszkań oddanych do użytku na 1 tys. mieszkańców w latach 2003–2012 w stosunku do średniej wojewódzkiej przekracza 80%.
<p>Zasady administracyjne. Przyjęto, że rdzeniem jest miasto-stolica województwa oraz mające z nim wspólną granicę inne miasto na prawach powiatu (sytuacja ta dotyczy MOF Gdańska i Katowic), a także iż granice MOF nie mogą przekraczać granic odpowiednich województw.</p> <p>Zasady topologiczne. Przyjęto, że wyznaczony obszar MOF jest ciągiem przestrzennym, tj. zawiera tylko gminy graniczące ze sobą, oraz nie może zawierać gmin nienależących do MOF, a otoczonych ze wszystkich stron tego typu jednostkami. Zasada rozłączności polega na tym, że każda gmina może należeć tylko do jednego MOF.</p> <p>Zasady spełnienia liczby minimalnych kryteriów w sensie technicznym polegały najpierw na wyborze gmin spełniających dane kryteria, a następnie obliczeniu, ile tych kryteriów na ogólną liczbę analizowanych siedmiu jest spełnionych. Warunkiem zaliczenia do MOF było spełnienie przez gminę sześciu z siedmiu powyżej wypisanych kryteriów.</p>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013); Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie szczegółowych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic z dnia 27 listopada 2014 r.

tyce planistycznej miały miejsce w ostatnich latach, choćby przy okazji tworzenia strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Według mnie zestaw tych kryteriów jest nakierowany na duże miasta i ich specyfikę. Stosowanie tych danych w odniesieniu do jednostek niższego rzędu wywołuje szereg kontrowersji.

Po pierwsze wątpliwości budzi sam dobór wskaźników, podyktowany oczywiście w dużej mierze dostępnością do danych statystycznych. Biorąc jednak pod uwagę, że obszar funkcjonalny powinien być tworzony w oparciu o identyfikację silnych powiązań funkcjonalnych miasta i jego

otoczenia, wydaje się, że powinny one mieć znaczenie dominujące w kryteriach delimitacyjnych, a nie jest tak w przypadku kryteriów ministerialnych.

Po drugie zastanawiająca jest sama koncepcja delimitacji, która zakłada badanie powiązań jedynie w kierunku do miasta w przypadku dojazdów do pracy, a w przypadku migracji – tylko na zewnątrz. Takie podejście stosowane jest przy badaniu zasięgu oddziaływania miasta. Być może ze względu na potencjał i charakter wielkiego miasta nie ma to aż tak dużego znaczenia, ale w przypadku mniejszych miast niezbędne

jest uwzględnienie powiązań w obu kierunkach (np. dla charakteru relacji pomiędzy miastem i otoczeniem znaczenie mają zarówno migracje do, jak i z miasta).

Po trzecie w kryteriach delimitacji obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich bardzo ważną rolę odgrywają wskaźniki strukturalne, odnoszące się do morfologii gmin oraz ich sytuacji społeczno-gospodarczej. Jest to ponieważ uzasadnione w przypadku delimitacji miast dużych, gdzie wyraźna jest strefa podmiejska czy szerzej zurbanizowana. Jednocześnie taki rodzaj wskaźników pozostaje w kontrze do istoty obszaru funkcjonalnego rozumianego jako obszar o silnych powiązaniach funkcjonalnych. Za nieuwzględnianiem wskaźników strukturalnych w przypadku miast mniejszych przemawia również ograniczenie wynikające z dostępności danych – są one agregowane do poziomu gminy. W mniejszych miastach jeżeli zjawisko urbanizacji występuje, to może zachodzić jedynie w sąsiadujących częściach gmin i nie zostanie wychwycone dla pozostałych terenów ze względu na ich typowo rolniczy charakter. Stąd skoncentrowanie się jedynie na wskaźnikach funkcjonalnych, wynikających z realnych powiązań miasta i jego otoczenia, wydaje się niezbędne z punktu widzenia poprawnego wyznaczenia miejskich obszarów funkcjonalnych.

Po czwarte chyba najważniejszą kwestią wydają się odgórnie ustalane progi decydujące o włączeniu do obszaru funkcjonalnego danej jednostki administracyjnej. W myśl kryteriów ministerialnych dopiero przekroczenie progu sześciu na siedem wskaźników klasyfikuje gminę do MOF OW. Wydaje się, że o wiele lepsze z punktu widzenia praktyki planistycznej oraz realiów w samorządach byłoby pozostawienie pewnej dowolności w tym zakresie. Oczywiście dowolność nie mogłaby iść zbyt daleko, bo prawdopodobnie wypaczyłaby samą ideę miejskich obszarów funkcjonalnych. Wymagałoby to pewnych ustaleń, które proponuje m.in. autorska metodologia delimitacji obszarów funkcjonalnych.

3. Autorska metodologia delimitacji obszarów funkcjonalnych

Prezentowana autorska metodologia delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych na potrzeby planistyczne jest modyfikacją metody stosowanej przeze mnie w pracach badawczych nad powiązaniem funkcjonalnymi małymi i średnimi miast z ich otoczeniem. Jej założenia, jak i wstępne wyniki były już publikowane (Bartosiewicz 2015). Przy konstrukcji metody przyjąłem następujące założenia:

1. Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych musi być prowadzone z zachowaniem zasady administracyjnej, czyli z uwzględnieniem granic administracyjnych gmin, oraz zasady topologicznej mówiącej o ciągłości przestrzennej wyznaczonego obszaru (reguły te są wskazywane także w kryteriach delimitacyjnych Śleszyńskiego [2013]).
2. Jako obszar funkcjonalny przyjmuje się obszar składający się z miasta oraz gmin jego otoczenia, pomiędzy którymi zachodzą silne dwustronne powiązania funkcjonalne.
3. Głównym kryterium delimitacji obszarów funkcjonalnych są powiązania społeczne i gospodarcze (w odróżnieniu od kryteriów delimitacji MOF OW nie są brane pod uwagę wskaźniki strukturalne).
4. W procedurze delimitacyjnej nie jest uwzględniane miasto wojewódzkie, a jako jego obszar funkcjonalny przyjmuje się ten wyznaczony w planie zagospodarowania województwa jako MOF OW.
5. W procedurze delimitacyjnej uwzględnia się wszystkie pozostałe ośrodki miejskie, niezależnie od ich wielkości i znaczenia w sieci osadniczej (również te położone w obrębie MOF OW). W ten sposób unika się błędu metodologicznego wynikającego ze wstępnego ograniczenia badanego zbioru (np. ze względu na status administracyjny, wielkość i potencjał ośrodka itp.), traktując wszystkie jednostki miejskie na równi.

Dużym problemem przy badaniach delimitacyjnych jest dostęp do danych, które umożliwiają pomiar zjawiska w odniesieniu do większej liczby miast. Niestety w Polsce nie gromadzi się w sposób systematyczny danych na temat powiązań funkcjonalnych. Dodatkowy problem stanowi poziom agregacji danych – co najwyżej na szczeblu gminy. Ze względu na te ograniczenia niniejsza delimitacja przeprowadzona jest w oparciu o cztery rodzaje powiązań: dojazdy do pracy, dojazdy do szkół podstawowych i ponadpodstawowych, migracje stałe oraz powiązania właścicielskie. Dla każdego powiązania skonstruowałem dwa wskaźniki (w ramach każdej pary jeden wskaźnik odnosi się do powiązania w kierunku do miasta, drugi z miasta do jego otoczenia):

1. Dojazdy do pracy:

- liczba wyjeżdżających do pracy najmniej z miasta na 100 pracujących w miejscu pracy (gminie);
- liczba dojeżdżających do pracy najmniej do miasta na 100 pracujących w badanym mieście.

Jest to najważniejszy ze wskaźników określających siłę powiązań miasta z jego otoczeniem, w wielu opracowaniach naukowych traktowany jako jedyny wyznacznik obszarów funkcjonalnych (w myśl koncepcji *commuting area*) (Andersen 2002).

2. Dojazdy do szkół:

- liczba wyjeżdżających do szkół podstawowych i ponadpodstawowych z miasta na 100 uczniów w miejscu nauki (gminie);
- liczba dojeżdżających do szkół podstawowych i ponadpodstawowych z gmin otoczenia do rdzenia MOF na 100 uczniów w mieście.

Obok dojazdów do pracy jest to najbardziej trwałe (z pominięciem powiązań infrastrukturalnych) typ relacji przestrzennych.

3. Powiązania gospodarcze (powiązania właścicielskie firm):

- liczba podmiotów lokalnych (oddziałów firm) jednostek macierzystych (siedzib firm) z miasta na 100 jednostek macierzystych w gminie;
- liczba podmiotów lokalnych jednostek macierzystych z gmin na 100 jednostek macierzystych w mieście.

W toku poszukiwań różnych rozwiązań problemu pomiaru powiązań gospodarczych okazało się, że jedynym źródłem wiedzy, które można wykorzystać w tego typu analizach, jest baza REGON, obejmująca spis wszystkich podmiotów gospodarczych wraz z ich lokalizacją oraz profilem prowadzonej działalności. Baza ta zawiera dane na temat lokalizacji jednostek macierzystych (siedzib), jak również oddziałów terenowych firm. Tym samym możliwa jest identyfikacja kierunków ekspansji przedsiębiorstw poza miejscowość, gdzie prowadzona jest główna działalność gospodarcza. Wykorzystując takie dane w analizie powiązań gospodarczych, przyjąłem, że intensywność i zasięg tej ekspansji odpowiadają relacjom gospodarczym na danym terytorium.

4. Migracje stałe:

- liczba zameldowań z miasta na 100 mieszkańców miejsca migracji (gminy);
- liczba zameldowań w mieście na 100 mieszkańców badanego miasta.

Migracje nie są typowym powiązaniem funkcjonalnym. Jednakże zdecydowałem się nimi posłużyć, wzorując się na wspomnianych miarach przyjętych w delimitacjach wojewódzkich Śleszyńskiego (2013). Argumentem za uwzględnieniem tej cechy jest fakt, że kierunek migracji w sposób pośredni kształtuje relacje zachodzące między miastem i jego otoczeniem. Migracja z miasta na tereny otaczające rzadko wiąże się z utratą związków z tym ośrodkiem.

Na kolejnym etapie procedury delimitacyjnej cztery opisane grupy wskaźników są obliczane dla każdej pary miasto–gmina otoczenia, dla której zidentyfikowano powiązanie. Następnie dla badanej zbiorowości tworzone są szeregi rosnące w oparciu o wartości każdego ze wskaźników (odrębnie dla relacji do i z miasta). Jako silne relacje miasta z otoczeniem uznane zostają te, których wskaźniki osiągają wartości wyższe niż trzeciego kwartyła obliczonego dla całej zbiorowości. W ten sposób otrzymuje się osiem zbiorów relacji miasto–gmina otoczenia (w ramach czterech wskaźników).

W drugim kroku w ramach czterech analizowanych grup wskaźników typowane są jedynie te pary miasto–gmina otoczenia, w przypadku któ-

rych wartość wskaźnika była wyższa od trzeciego kwartyła jednocześnie dla relacji do i z miasta. W ten sposób dla wszystkich wskaźników otrzymuje się po jednym zbiorze par miasto–otoczenie – tylko tych, w których obserwuje się silne dwustronne relacje przestrzenne.

Na trzecim etapie, w oparciu o zidentyfikowane pary miasto–gmina otoczenia (zbiorczo dla wszystkich powiązań), których wartość jest wyższa niż trzeci kwartył, do miejskiego obszaru funkcjonalnego klasyfikowane są te gminy, dla których silna relacja (powyżej trzeciego kwartyła) występuje w co najmniej trzech na cztery badane powiązaniach. Dodatkowo w tej fazie można również wskazać zasięg potencjalnego obszaru funkcjonalnego miasta (strefy zewnętrznej), gdzie występuje silna relacja w dwóch na cztery analizowane powiązania.

Otrzymane w ten sposób surowe wyniki na kolejnym etapie procedury delimitacyjnej wymagają kilku korekt. Po pierwsze należy z dalszych analiz wykluczyć wszystkie miasta położone w obszarze funkcjonalnym miasta wojewódzkiego. Po drugie – wyłączyć te gminy ze zdelimitowanych obszarów funkcjonalnych, które wchodzą w skład MOF OW. Po trzecie nie należy uwzględniać silnych powiązań pomiędzy miastami, jeżeli tworzą one odrębne obszary funkcjonalne i nie jest w ich przypadku spełniona zasada topologiczna. Jeżeli po uwzględnieniu tych korekt nadal występują sytuacje nakładania się na siebie obszarów funkcjonalnych bądź taki obszar jednego miasta wchodzi w całości w skład innego miejskiego obszaru funkcjonalnego, wówczas każdy z przypadków należy rozpatrzyć indywidualnie. Trzeba przy tym wziąć pod uwagę bezwzględną siłę tych powiązań, ewentualnie potencjał społeczno-gospodarczy danych ośrodków. Problem ten może być przedmiotem rozważań także na ostatnim – obowiązkowym – etapie delimitacji, czyli konsultacji wyników z przedstawicielami samorządów gmin, miast i powiatów (w szczególności w zakresie identyfikacji istniejących między poszczególnymi jednostkami powiązań instytucjonalnych), środowiskiem naukowym, ewentualnie innymi zainteresowanymi stronami. W tym kroku należy uwzględnić również pozostałe gminy zidentyfikowane w surowym wariantcie jako jednostki wchodzące w skład

potencjalnego obszaru funkcjonalnego (jego bezpośredniego otoczenia). Etap ten jest niezbędny, a formułowane wnioski należy rozpatrzyć i ewentualnie dokonać korekty wyznaczonych granic miejskiego obszaru funkcjonalnego.

Wypracowanie przedstawionej metody delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych poprzedzone zostało licznymi analizami wariantowymi. Po pierwsze na początkowym etapie analizowałem powiązania jedynie dośrodkowe – do miasta (tak jak w przypadku dojazdów do pracy miało to miejsce w delimitacji dla MOF OW). Po drugie postanowiłem dokonać obliczeń w oparciu o znormalizowane wartości poszczególnych wskaźników dla obu relacji (do i z miasta), co pozwala na sumowanie ze sobą ich wartości i uniknięcie etapu parowania obu relacji. Jednocześnie pozwala to uwzględnić w efekcie końcowym te powiązania, które są bardzo silne w jednym kierunku (na przykład do miasta) i bardzo słabe w drugą stronę, co wykluczało je z powyższej metody. Po trzecie zaprezentowaną metodologię zastosowałem również w odniesieniu do wskaźników, które zostały obliczone dla sumy napływu do bądź odpływu z danego ośrodka, czyli wziętem pod uwagę udział danego kierunku w sumarycznych powiązaniach miasta z otoczeniem. W wynikach wszystkich zaprezentowanych wariantów pojawiał się jeden i ten sam problem: wyznaczone w ten sposób obszary funkcjonalne miast były bardzo rozległe i w większości przypadków nie były homogeniczne – wzajemnie się na siebie nakładały.

4. Wyniki delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w regionie łódzkim

Autorska metoda delimitacji obszarów funkcjonalnych miast została przeprowadzona na zbiorze wszystkich miast województwa łódzkiego (z wyłączeniem ośrodka wojewódzkiego). Na etapie końcowym analizy nie uwzględniono obszarów funkcjonalnych 10 miast (w tym trzech powiatowych) wchodzących w skład Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego¹.

¹ Pojęcie Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, obejmującego cztery powiaty sąsiadujące z Łodzią, przyjmuję

Dzięki takiej procedurze możliwe jest nie tylko wyznaczenie obszarów funkcjonalnych miast, które uznaje się za ośrodki ponadlokalne. Metoda ta może jednocześnie służyć identyfikacji ośrodków regionalnych w systemie osadniczym województwa – o ważności ośrodków w sieci osadniczej świadczy wielkość ich obszarów funkcjonalnych. Jest to możliwe przy założeniu, że zasięg obszaru dotyczy silnych powiązań funkcjonalnych z miastem ośrodków regionalnych.

W świetle przeprowadzonej procedury w województwie łódzkim swoje obszary funkcjonalne (tzw. właściwe) posiadają 24 na 43 miasta (por. rycina 1). Pośród ośrodków powiatowych (uznawanych za ponadlokalne) swojego obszaru funkcjonalnego nie posiadają dwa na 17 analizowanych miast: Rawa Mazowiecka oraz Tomaszów Mazowiecki. W dziewięciu przypadkach obszary funkcjonalne miast ograniczają się jedynie do terytorium obejmującego część wiejską gminy, gdy jest to jednostka miejsko-wiejska, albo gminę wiejską – o tej samej nazwie. Tylko w trzech przypadkach w skład obszaru funkcjonalnego miasta wchodzi trzy gminy bądź części wiejskie gmin: Piotrkowa Trybunalskiego, Wielunia oraz Pajęczna.

W grupie pozostałych miast (niepowiatowych) na 15 z nich swoje obszary funkcjonalne posiada dziewięć ośrodków, z czego tylko w trzech przypadkach ich zasięg jest większy niż terenu gminy miejsko-wiejskiej, której miasto jest siedzibą: Krośniewic, Przedborza oraz Tuszyń.

Obok liczby jednostek warto zwrócić uwagę na potencjał demograficzny gmin wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego. Pod tym względem wyróżnia się sześć ośrodków: Pajęczno, Zduńska Wola, Łowicz, Wieluń, Opoczno oraz Piotrków Trybunalski, w których liczba mieszkańców obszarów funkcjonalnych (nie wliczając w to liczby mieszkańców miasta) jest największa. Z tej grupy na dodatkowe wyróżnienie zasługują trzy ostatnie ośrodki, które ze względu na wielkość obszarów funkcjonalnych należy traktować jako miasta o największym znaczeniu regionalnym pod względem siły ich powiązań funkcjonalnych

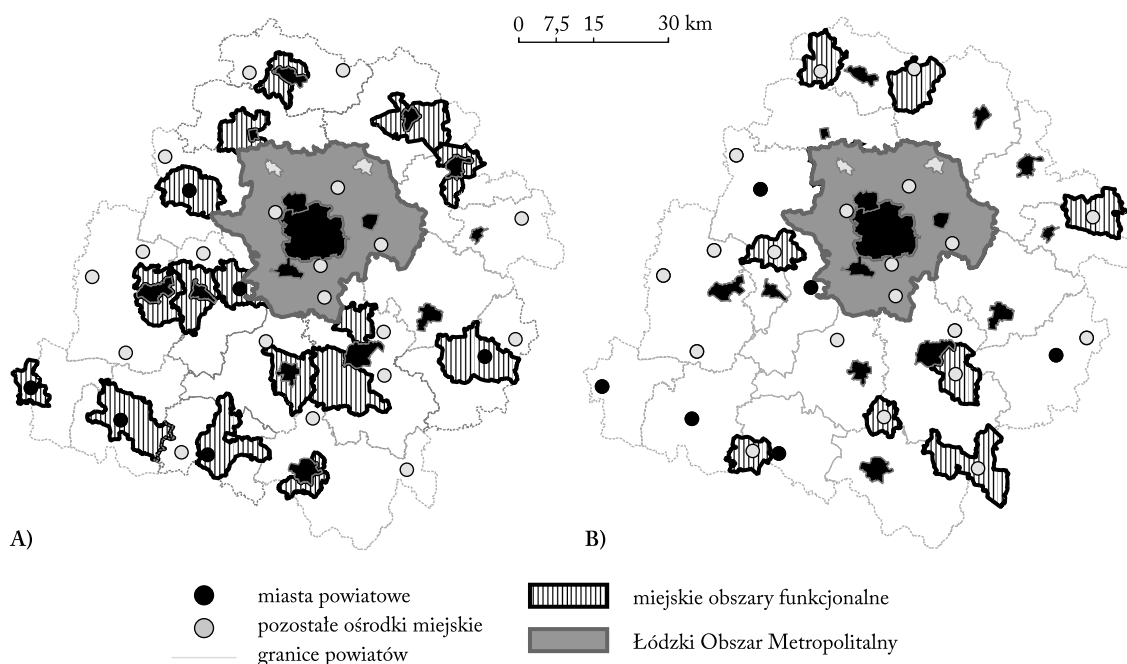
(wielkości obszaru funkcjonalnego). Warto podkreślić, że liczba mieszkańców miast nie przekłada się wprost proporcjonalnie na wielkość ich obszarów funkcjonalnych. W badanym zbiorze miast obecne są duże ośrodki, które cechują się niewielkimi obszarami funkcjonalnymi. Zależność ta, liczona współczynnikiem korelacji Pearsona, jest niska i wynosi 0,26.

Problemem czynników wpływających na zróżnicowanie wielkości obszarów funkcjonalnych oraz przytoczony powyżej problem hierarchii ośrodków miejskich w oparciu o powiązania funkcjonalne są bardzo interesujące. Są to jednak zagadnienia na inne badanie.

Odrębną kategorię stanowią tereny, które zostały wyznaczone jako potencjalne obszary funkcjonalne miast (strefy zewnętrzne obszarów funkcjonalnych). Zdecydowałem, że nie będę ich uwzględniał przy prezentacji wyników procedury delimitacyjnej. Z punktu widzenia praktycznego i planistycznego jest to o tyle uzasadnione, że podejmowanie prób integracji tych obszarów (ich współpracy) na rzecz wspólnych przedsięwzięć w zakresie polityki przestrzennej i szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego będzie dużo prostsze, jeśli w początkowej fazie obejmie mniejszy obszar, w ramach którego łatwiej o porozumienie.

Analizując wyniki dla obszarów potencjalnych, uwagę zwraca silna zależność pomiędzy wielkością i funkcją ośrodka miejskiego w regionie a wielkością tego obszaru. Największe strefy zewnętrzne (pod względem liczby mieszkańców) posiadają: Łowicz, Wieluń, Kutno, Łęczyca oraz Piotrków Trybunalski. Łącznie w grupie miast powiatowych tylko w dwóch przypadkach nie wyznaczono stref zewnętrznych. Odwrotnie jest w grupie pozostałych miast, gdzie tylko jeden ośrodek posiada taką strefę – Sulejów. Dodatkowo w przypadku czterech miast pozabawionych właściwego obszaru funkcjonalnego wyznaczono strefę potencjalnego terytorium tego rodzaju. We wszystkich przypadkach są to części wiejskie gmin miejsko-wiejskich, których są siedzibami.

za Strategią Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020, Strategią Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego oraz literaturą przedmiotu (Liszewski 2005; Pielesiak 2012).



Rycina 1. Mięskie obszary funkcjonalne województwa łódzkiego – miast powiatowych (A) i pozostałych miast (B)

Źródło: opracowanie własne.

Dyskusja i wnioski

Do najważniejszych wniosków płynących z wyznaczania obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych należą spostrzeżenia, że wielkość tych obszarów ma przełożenie na potencjał gospodarczy miast oraz że potencjał ludnościowy tych ostatnich nie ma decydującego znaczenia dla wielkości ich obszarów funkcjonalnych.

Zaprezentowana metoda delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych na poziomie regionalnym jest odpowiedzią na powszechnie podejmowane próby dokonania jej dla małych i średnich miast w oparciu o kryteria opublikowane przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2013). Zaletami tej propozycji są: uwzględnienie w procedurze delimitacji jedynie danych przedstawiających realne powiązania funkcjonalne pomiędzy miastem i jego otoczeniem; uwzględnienie wszystkich ośrodków miejskich, niezależnie od ich wielkości i pełnionej funkcji (pozwala to do-

datkowo wyznaczać w oparciu o zasięg powiązań z otoczeniem ośrodki o znaczeniu regionalnym); prostota i łatwość interpretacyjna otrzymanych wyników, jak i kolejnych etapów delimitacji.

Do wad należy zaliczyć przede wszystkim: niski poziom agregacji danych (dla gminy); wybiórczy charakter analizowanych powiązań, co jest podyktowane słabą dostępnością do danych; potrzebę przyjęcia szeregu założeń, które dopiero umożliwiają wydzielenie obszarów nienakładających się między poszczególnymi miastami (założeń, które prowadzą do uproszczenia rzeczywistych zależności przestrzenno-funkcjonalnych). Z pewnością dyskusyjny pozostaje końcowy etap procedury, traktujący wszystkie powiązania tak samo (nie są uwzględniane różnice wagi w zależności od znaczenia powiązania – czyniłem to w poprzednich próbach delimitacji MOF), jak i przyjęcie założenia, że w przypadku spełnienia kryterium silnych powiązań dla trzech z czterech analizowanych relacji daną gminę za-

licza się do właściwego obszaru funkcjonalnego. Wątpliwości mogą również budzić przypadki, gdy duże – z punktu widzenia systemu osadniczego regionu – ośrodki miejskie są wskazywane jako te nieposiadające swoich obszarów funkcjonalnych (w województwie łódzkim jest to przypadek przede wszystkim Tomaszowa Mazowieckiego). Z drugiej strony przy opisie procedury delimitacyjnej podkreśliłem, że wnioski płynące z zastosowania metody nie powinny być ostateczne przy wyznaczaniu obszarów funkcjonalnych na potrzeby planistyczne. Wymaga to dalszych rozważań, w szczególności konsultacji eksperckich. Można również rozpatrzyć uzupełnienie analiz o porównanie otrzymanych wyników z prac nad pozycją ośrodka miejskiego w świetle jego potencjału społeczno-gospodarczego (oczywiście w kontekście prac planistycznych). Prezentowana metoda i jej wyniki otwierają dużo większe pole możliwości dla rozważań czysto badawczych. Pojawiają się pytania, które z pewnością staną się kolejnym etapem mojego własnego namysłu. Te pytania to:

1. Czy w przypadku miejskich obszarów funkcjonalnych można mówić o ich hierarchizacji? Czy należy wyznaczać obszary funkcjonalne większych ośrodków i odrębnie mniejszych, które wchodziły w skład tych pierwszych? W prezentowanym podejściu ze względu na jego aplikacyjny charakter ten wątek nie był poruszony.
2. Jakie są czynniki decydujące o tym, że dane miasto posiada obszar funkcjonalny, kiedy jest on większy, a kiedy mniejszy? Pytanie o tyle istotne, że w zaprezentowanych rozważaniach znaczenie potencjału demograficznego miasta nie odegrało większej roli.
3. Jaka jest relacja pomiędzy hierarchią miast wyznaczaną klasycznie poprzez ich bazę ekonomiczną a hierarchią wyznaczaną poprzez zasięg ich oddziaływania liczony siłą powiązań funkcjonalnych? Wątek o tyle ciekawy – z pewnością stanie się w pierwszej kolejności przedmiotem mojego własnego zainteresowania – że zasięg oddziaływania miasta jest niejako efektem jego potencjału mierzonego wielkością bazy ekonomicznej.

Bibliografia

- Andersen, A. K. (2002). Are commuting areas relevant for the delimitation of administrative regions in Denmark? *Regional studies*, 36 (8), 833–844.
- Antikainen, J. (2005). The concept of functional urban area. Findings of the ESPON project 1.1.1. *Informationen zur Raumentwicklung*, 7, 447–452.
- Bartosiewicz, B. (2015). Delimitacja obszarów funkcjonalnych małych i średnich miast w województwie łódzkim. *Studia Miejskie*, 18, 25–38.
- Bartosiewicz, B., Marszał, T., Pieleśiak, I. (red.) (2012). *Spójność terytorialna Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.
- Bartosiewicz, B., Pieleśiak, I. (2014). Metropolitanisation processes in contemporary space of Poland. W: T. Marszał (red.), *Spatial Development of Contemporary Poland in Łódź University Geographical Research* (s. 9–35). Łódź: Łódź University Press.
- Berry, B. J. L. (1967). *Functional Economic Areas and Consolidated Urban Regions of the US: Final Report of the Social Sciences Research Council Study of Metropolitan Area Classification*. New York: Social Sciences Research Council.
- Bezák, A. (2000). Funkčné mestské regióny na Slovensku. *Geographia Slovaca*, 15, 1–89.
- Chaze, M. (2014). Commercial relationship between small towns and their rural and regional territories. A case study of East-Central France. W: A. Kwiatek-Soltys, H. Mainet, K. Wiedermann, J.-C. Edouard (red.), *Small and Medium Towns' Attractiveness at the Beginning of the 21st Century* (s. 203–214). Clermont-Ferrand: Presses Universitaires Blaise Pascal.
- ESPON (2007). *ESPON Project 1.4.3: Study on Urban Functions*. Pobrane z: <http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006>
- Fox, K. A., Kumar, T. K. (1965). The functional economic area: Delineation and implications for economic analysis and policy. *Papers of Regional Science Association*, 15, 57–85.
- Friedmann, J., Miller, J. (1965). The urban field. *Journal of the American Institute of Planners*, 31, 312–320.
- Gerard, R. (1958). Commuting and the labour market area. *Journal of Regional Science*, 1, 124–130.
- Giroud, M., Mainet, H., Edouard, J.-C. (red.) (2011). *Les mobilités spatiales dans les villes intermédiaires. Territoires, pratiques, régulations*. Clermont-Ferrand: Presses Universitaires Blaise Pascal.

- Gontarski, Z. (1980). *Obszary metropolitalne w Polsce: delimitacja i charakterystyka struktury przestrzennej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Hay, D., Hall, P. (1977). *Urban Regionalization of Great Britain*. Reading: Department of Geography of the University of Reading.
- Heffner, K., Gibas, P. (2014). Polityka spójności UE a obszary funkcjonalne centrów regionalnych w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 380, 127–138.
- Heffner, K., Gibas, P. (2015). Obszary funkcjonalne i związki zasięgiem oddziaływania ośrodków subregionalnych. *Studia Miejskie*, 18, 9–23.
- Hołowiecka, B., Szymańska, D. (2008). The changes in the functional urban region in the new socio-economic conditions in Poland. The case of Toruń. *Bulletin of Geography. Socio-Economic Series*, 9, 63–78.
- Huff, D. L. (1963). Defining and estimating a trade area. *Journal of Marketing*, 28, 34–38.
- Huff, D. L. (1973). The delineation of a national system of planning regions on the basis of urban spheres of influence. *Regional Studies*, 7, 323–329.
- Ilnicki, D. (1995). Warunki mieszkaniowe w ujęciu kontinuum miejsko-wiejskiego. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prace Instytutu Geograficznego*, 1730.
- Institut Rozwoju Terytorialnego (2014). *Delimitacja Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego*. Wrocław: Instytut Rozwoju Terytorialnego.
- Iwanicka-Lyra, E. (1969). *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce*. Warszawa: Instytut Geografii Polskiej Akademii Nauk–Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Karlsson, C., Olsson, M. (2006). The identification of functional regions: Theory, methods and applications. *Annals of Regional Science*, 40, 1–18.
- Komornicki, T. (2003). *Przestrzenne zróżnicowanie międzynarodowych powiązań społeczno-gospodarczych w Polsce*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk.
- Korcelli, P. (1981). Regiony miejskie w systemie osadniczym Polski. W: K. Dziewoński, P. Korcelli (red.), *Studia nad migracjami i przemianami systemu osadniczego w Polsce* (s. 189–212). Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk–Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Kunc, J., Tonev, P., Szczyrba, Z., Frantal, B. (2012). Commuting for retail shopping as a part of the daily urban system (Brno, the Czech Republic). *Geographia Technica*, 7, 36–45.
- Liszewski, S. (2005). Delimitacja Obszaru Metropolitalnego Łodzi. W: K. Bald (red.), *Obszar Metropolitalny Łodzi – wyzwania i problemy* (s. 25–47). Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.
- Manzato, G. G., Silva, A. N. R. da (2009). Spatial-temporal combination of variables for monitoring changes in metropolitan areas. *Applied Spatial Analysis*, 3, 25–44.
- Markowski, T., Marszał, T. (2006). *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013). *Kryteria delimitacji miejskich obszarów metropolitalnych ośrodków wojewódzkich*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Młodak, A. (2012). Statystyka metropolii polskich – problemy i perspektywy. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2 (48), 20–38.
- Morrill, R. L. (1970). *The Spatial Organization of Society*. Belmont, CA: Duxburg Press.
- Morrill, R., Cromartie, J., Hart, G. (1999). Metropolitan, urban, and rural commuting areas: Toward a better depiction of the United States Settlement System. *Urban Geography*, 20 (8), 727–748.
- Pielesiak, I. (2012). *Spójność terytorialna Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego w świetle powiązań infrastrukturalnych*. Niepublikowana praca doktorska, Wydział Nauk Geograficznych Uniwersytetu Łódzkiego.
- Potrykowska, A. (1989). Funkcjonalne regiony miejskie w krajowym systemie osadniczym. W: P. Korcelli, A. Gawryszewski (red.), *Współczesne przemiany regionalnych systemów osadniczych w Polsce* (s. 55–76). Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk.
- Robison, H. (2007). *Defining a Functional Economic Region*. Pobrane z: http://www.economicmodeling.com/wp-content/uploads/2007/10/wp_defining_functional_economic_region.pdf (dostęp: 30.01.106).
- Schwanen, T., Dieleman, F., Dijst, M. (2003). Car use in Netherlands daily urban systems: Does polycentrism result in lower commute times? *Urban Geography*, 24, 410–430.
- Smart, M. W. (1974). Labour market areas: Uses and definition. *Progress in Planning*, 2, 239–353.
- Smętkowski, M. (2007). Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie. W: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń* (s. 215–233). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego–EUROREG.

Smętkowski, M., Jałowiecki, B., Gorzelak, G. (2009). Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (35), 52–73.

Sokołowski, D. (1996). Struktura kontinuum wiejsko-miejskiego w Polsce a proces kreowania „nowych miast”. *Biuletyn PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 174, 387–407.

Sokołowski, D. (1999). *Zróżnicowanie zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum wiejsko-miejskiego*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.

Strategia Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+ (2014). Łódź: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.

Swianiewicz, P., Klimska, K. (2005). Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniłowe centrum, mozaika przedmieść. *Prace i Studia Geograficzne*, 35, 45–70.

Sýkora, L., Mulíček, O. (2009). The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): Lessons from

the analysis of the Czech urban and regional system. *Urban Research & Practice*, 3 (2), 287–307.

Szymańska, D. (1992). Małe miasta województwa toruńskiego i włocławskiego w ujęciu kontinuum miejsko-wiejskiego. *Czasopismo Geograficzne*, 1 (63), 91–98.

Śleszyński, P. (2013). Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 85 (2), 173–197.

Tarkowski, M. (2005). Dzienny system miejski jako metropolitalny obszar statystyczny – propozycja delimitacji. *Biuletyn PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 221, 95–104.

Tošić, D., Krunic, N., Petrić, J. (2009). Dnevni urbani sistemi u funkciji prostorne organizacije Srbije. *Arhitektura i Urbanizam*, 27, 35–45.

United States Census Bureau (2016). <https://www.census.gov/geo/reference/ua/uafaq.html> (dostęp: 30.01.2016).

Delimitation of functional urban areas of supra-local importance for the purposes of spatial planning – on the example of the Łódzkie voivodeship

The subject of the paper is delimitation of functional urban areas for the purposes of regional spatial planning. The main objective is scientific description of the author's own method of delimitating functional urban areas with the use of functional linkages between cities and their surroundings. All the analyses have been conducted on the four types of linkages: commuting to work and to school, ownership linkages of companies, and migrations, and shown on the example of urban settlement network in the Łódź region.

Keywords: functional urban areas, delimitation, spatial policy, spatial planning, spatial and functional linkages.

Wiesław Wańkowicz, Halina Lipińska, Agnieszka Kępkowicz

Gospodarowanie przestrzenią. Poszukiwanie modelu decyzyjnego

Artykuł poświęcono ocenie gospodarowania przestrzenią i krajobrazem przy zastosowaniu bilansu kosztów i korzyści. Uznając przestrzeń za kluczowy czynnik rozwoju (zasób), który umożliwia uzyskiwanie korzyści (zaspokajanie potrzeb), ale i generuje koszty, o sukcesie lub porażce podejmowanych działań w wymiarach gospodarczym, społecznym i środowiskowym decyduje ich bilans, w tym możliwość efektywnego wykorzystania przestrzeni przy zachowaniu wybranych jej cech.

W celu obliczenia bilansu kosztów i korzyści niezbędne jest odpowiednie sformułowanie problemu – od definicji gospodarki, przestrzeni i krajobrazu do modelu analitycznego i decyzyjnego. W konkluzji zwrócono uwagę na rolę planowania przestrzennego w zarządzaniu zarówno gospodarką, jak i ładem przestrzennym, w tym krajobrazem.

Słowa kluczowe: gospodarka przestrzenna, rozwój zrównoważony, model decyzyjny, analiza kosztów i korzyści.

Wprowadzenie

W ekonomii wszystkie środki, które mogą być wykorzystane, bezpośrednio lub pośrednio, do zaspokojenia potrzeb ludzkich, nazywane są dobrami. Całokształt działalności człowieka polegającej na wytwarzaniu dóbr i świadczeniu usług nazywamy gospodarką – powiązana z nią jest praktyka wymiany dóbr, tj. wytwarzanie ich nie tylko na własne potrzeby, ale głównie w celu wymiany na inne. Miejscem, w którym

realizujemy życie gospodarcze, jest dostępna przestrzeń – środowisko, które nie tylko służy lokalizacji naszych działań, ale także dostarcza wszystkich niezbędnych do życia i rozwoju surowców. Ekspansywny, często rabunkowy charakter działań wobec środowiska jest jedną z cech charakteryzujących cywilizację stworzoną przez człowieka. I nie zwrócilibyśmy na to uwagi, gdyby nie pojawił się problem, że to, co było utożsamiane z postępem, zwróciło się przeciwko nam. Dotyczy to nie tylko samych działań (wzrost produkcji, większa ilość odpadów, zużycie zasobów), ale także – a może przede wszystkim – mechanizmów i reguł, które wywołują te działania (model ekonomiczny, społeczny i polityczny).

Wiesław Wańkowicz
Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie
Zakład Studiów Krajobrazowych i Gospodarki
Przestrzennej
ul. Akademicka 15, 20-950 Lublin
Instytut Rozwoju Miast w Krakowie
ul. Cieszyńska 2, 30-015 Kraków
wwankowicz@irm.krakow.pl

Halina Lipińska
Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie
Zakład Studiów Krajobrazowych i Gospodarki
Przestrzennej
hlpl@yahoo.com

Agnieszka Kępkowicz
Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie
Zakład Studiów Krajobrazowych i Gospodarki
Przestrzennej
akepkowicz@wp.pl

1. Gospodarka

O jakości życia człowieka decyduje dostęp do różnego typu dóbr. Nawiązując do hierarchii potrzeb Masłowa (1943), realizujemy swoje potrzeby kolejno od potrzeb fizjologicznych (pożywienie, mieszkanie, odzież) do potrzeby samorealizacji (rozwijania swoich zdolności i zainteresowań), używając i zużywając w tym celu różnego rodzaju zasoby. Zasoby stają się dobrami, są w nie przekształcane lub zużywane w trakcie ich wytwarzania. Mogą to być do-

bra prywatne, klubowe, wspólne lub publiczne. Zgodnie z definicją politologiczną (Heywood 2008) dobra publiczne to takie, których zapewnianiem zajmuje się raczej państwo, a nie rynek, ponieważ jednostkom, które nie decydują się na ponoszenie związanych z tym kosztów, nie można odmówić prawa do korzystania z nich. W ekonomii (Samuelson, Nordhaus 1999) korzyści wynikające z takich dóbr są niepodzielne i nie można wyłączyć ludzi z sięgania po nie. Są przeciwieństwem dóbr prywatnych, które – skonsumowane przez jedną osobę – nie mogą być już skonsumowane przez kogoś innego. Nawiązując do ekonomii sektora publicznego (Stiglitz 2004), pojęcie dóbr publicznych wiąże się z brakiem konkurencji w konsumpcji (konsumpcja przez jedną osobę nie pozbawia innych możliwości konsumpcji tego samego dobra) oraz niemożnością wykluczenia kogokolwiek z korzystania z nich (nie można zapobiec odnoszeniu przez nich korzyści). Dobra posiadające obie te cechy są czystymi dobrami publicznymi. W przypadku dóbr wspólnych (klasycznym przykładem jest środowisko naturalne jako całość, ale także część jego zasobów) istnieje konkurencja w konsumpcji. Możliwość wyłączenia z konsumpcji przy braku konkurencji cechuje dobra klubowe (przykładem mogą być kina, teatry). Część dóbr pozyskujemy wprost ze środowiska, inne zaś to zasoby środowiska przetworzone w różnych procesach technologicznych.

Jeżeli A jest przestrzenią, która jest dla nas dostępna, to:

- 1) Z_A jest zasobem naszej przestrzeni;
- 2) suma zasobów/składników ($z_i \in Z_A$) stanowi całość zasobów

$$\sum_i z_i = Z_A;$$

- 3) Z_d jest zasobem, którym dysponujemy;
- 4) zasób jest ograniczony, czyli $Z_d \subseteq Z_A$.

Podstawą bytu i bogactwa społeczeństwa jest wielkość majątku, którym dysponuje dana społeczność (zasoby), oraz aktywność społeczno-gospodarcza (wielkość realizowanych obrotów gospodarczych/finansowych). Podwyższenie standardu życia, lepsza sytuacja socjalna oraz większe bezpieczeństwo wiążą się ze zwiększeniem dostępu do nowych towarów i usług,

co wywołuje poszerzenie oferty usług i wzrost produkcji – w konsekwencji zaś większe zużycie zasobów. Rozwój, będący procesem długofalowych przemian dokonujących się w gospodarce, obejmuje takie zmiany ilościowe jak: wzrost produkcji, zatrudnienia, inwestycji, wielkości kapitału, dochodów, spożycia (konsumpcji), jak również towarzyszące im zmiany jakościowe (w tym zmiany zachowań i relacji społecznych). Kluczowym czynnikiem rozwoju jest przestrzeń, która umożliwia uzyskiwanie korzyści (zaspokajanie potrzeb), ale jej użytkowanie generuje także koszty. Bilans kosztów i korzyści – możliwość użytecznego i efektywnego wykorzystania zasobów wybranej przestrzeni, ale także dążenie do zachowania jej wybranych cech – jest miarą sukcesu lub porażki zarówno w wymiarze gospodarczym, społecznym, jak i środowiskowym. Model gospodarki, czyli mechanizmy i reguły związane z pozyskiwaniem i przetwarzaniem zasobów oraz dostępnością dóbr, jest sprzężony z funkcjonującym systemem społeczno-gospodarczym oraz współzależnym systemem politycznym.

Rozwój społeczno-gospodarczy wiąże się z koniecznością wykorzystywania dostępnych zasobów. Jednakże istotne i konieczne jest określenie rzeczywistych potrzeb, w tym potrzeb terenowych, dla rozwoju określonej społeczności, zarówno na poziomie standardowych rozwiązań, jak i z uwzględnieniem aspiracji. Odnosi się to przede wszystkim do powierzchni terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe (M), usługi skierowane do lokalnej społeczności (U) oraz aktywność gospodarczą (G), będącą podstawowym źródłem jej utrzymania (w tym terenów rolniczych i służących pozyskiwaniu surowców). Przestrzeń dla nas dostępna (A , rozumiana jako powierzchnia), przy założeniu rozłączności wskazanych powyżej powierzchni, musi spełniać warunek:

$$A \geq M + U + G.$$

Cele stawiane przed procesami rozwoju definiuje się zwykle w sposób uniwersalny, tak aby na wybranym obszarze (Wańkiewicz 2004):

- poprawić sytuację ekonomiczną;
- pozwolić na tworzenie miejsc pracy i dynamiczny rozwój działalności gospodarczej;

- zapewnić odpowiedni poziom usług;
- zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa;
- uzyskać wysoką jakość przestrzeni (środowiska).

Zagadnienie oceny podejmowanych działań, a więc określania standardów rozwiązań, wiąże się z oceną jakości życia, a tym samym jakości oferowanych mieszkań, usług, zarobków (wysokości, a właściwie wartości wymiennej – ich siły nabywczej), przestrzeni. Pomiar jakości, a tym samym sposób wyznaczania standardów, wiąże się z określeniem pięciu różnych jej poziomów (Wańkowicz 2011; Starowicz 2007):

- jakość dostarczana (tak jest, takie mamy obecnie możliwości) – wartość rzeczywista (obiektywna), wynikająca z pomiaru wybranych wskaźników (np. powierzchnia użytkowa mieszkania/domu przypadająca na jednego mieszkańca);
- jakość odczuwana (odczuwamy, że tak jest) – opinia lokalnej społeczności na temat uzyskiwanej usługi (zaspokajanej potrzeby, np. mieszkania są ciasne);
- jakość docelowa (tak będzie, tak planujemy) – wartość planowana (obiektywna) wybranych wskaźników, powinna oznaczać także jakość możliwą do uzyskania przy dostępnych środkach i technologii realizacji, z uwzględnieniem zasad ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego;
- jakość docelowa minimalna (tak powinno być) – minimalna wartość, która oznacza spełnienie wymogów rozwoju cywilizacyjnego, w szczególności na podstawie norm i standardów międzynarodowych (obiektywna), z uwzględnieniem zasad ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego;
- jakość oczekiwana (tak chcemy, żeby było, takie są nasze aspiracje) – opinia lokalnej społeczności na temat pożądanego jakości usługi (zaspokajanej potrzeby).

Określanie standardów jest złożone – wpływ na nie mają zarówno czynniki obiektywne (dostępne środki i technologie, czynniki ergonomiczne, wymogi bezpieczeństwa), jak i subiektywne (zwyczajowe, kulturowe, zależne od lokalnych czy też regionalnych uwarunkowań, przyzwyczajenia i mody). Mieszkania są różne, inne w Polsce, inne w Stanach Zjednoczonych, inne w Japonii (różni je np. powierzchnia, rodzaj zabudowy – jedno-

rodzinna, wielorodzinna), odmienne w różnych miastach, a także w zależności od warunków klimatycznych. Miasta kształtujemy w różny sposób – są miasta z wysokimi budynkami lub z niskimi, są miasta ciasne, zwarte i te z dużą ilością przestrzeni otwartych. Standaryzacja przestrzeni produkcyjnych i usługowych jest jeszcze trudniejsza, także ze względu na szybki rozwój techniki i technologii. Te trudności nie zwalniają jednak z konieczności i obowiązku ustalania potrzeb terenowych dla realizacji tych zadań.

2. Przestrzeń i planowanie przestrzenne

Przestrzeń oznacza fizyczny obszar – powierzchnię ziemi wraz z jej zasobami naturalnymi (środowiskiem) i cywilizacyjnymi (przestrzenią kulturową – społeczną, ekonomiczną, techniczną). W różnych sytuacjach przestrzeń (nieruchomości) staje się dobrem publicznym, wspólnym, klubowym lub prywatnym. Przestrzeń mieszkaniowa użytkowana w formie budownictwa jednorodzinnego jest dobrem prywatnym, przestrzeń mieszkaniowa wielorodzinna może być częściowo traktowana jak dobro klubowe. Do tych ostatnich należą parki o reglamentowanym dostępie czy też przestrzenie komunikacyjne. Z kolei jako dobro wspólne mogą być traktowane przestrzenie przeznaczone pod inwestycje – z założenia zachęca się do korzystania z nich, co może prowadzić do wyczerpania zasobu. Dobrem publicznym są enklawy przestrzeni otwartych o swobodnym dostępie – pytanie, na jak długo wystarczą, kiedy z dobra publicznego staną się wspólnym zasobem?

Przestrzeń jest miejscem, w którym realizujemy nasze indywidualne i społeczne potrzeby. Korzystanie z niej określamy mianem gospodarowania przestrzenią (SD). Jest to proces polegający na transformacji istniejącego stanu przestrzeni (A_0) w stan pożądaną (A_1):

$$SD: f(z_i \in Z_d \subseteq Z_A) = f: \{A_0\} \rightarrow \{A_1\},$$

gdzie:

- 1) gospodarowanie przestrzenią (SD) to działania na jej zasobach;

- 2) z_i jest dowolnym, traktowanym indywidualnie zasobem przestrzeni A ;
- 3) suma zasobów/składników ($z_i \in Z_d$) tworzy zasób, którym dysponujemy;
- 4) Z_A stanowi całość zasobów przestrzeni A .

Gospodarowanie przestrzenią bardzo często utożsamiamy z rozwojem gospodarczym – także procesem zmian, którego celem jest zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego i cywilizacyjnego. Kierowanie czy zarządzanie rozwojem to umiejętność wykorzystania przestrzeni do celów społecznych i gospodarczych. Narzędziem, którym dysponujemy w tym zakresie, jest planowanie przestrzenne. Podstawowym zadaniem planowania przestrzennego jest podejmowanie decyzji o przeznaczaniu wybranych terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Nie mniej istotnym zagadnieniem jest wyposażenie tej przestrzeni w odpowiednie systemy i urządzenia, bez których jej wykorzystanie będzie nieefektywne lub niemożliwe. Chodzi nie tylko o infrastrukturę transportową i techniczną, ale także usługi społeczne, w tym przestrzeń do rekreacji i wypoczynku, bez których funkcjonowanie pojedynczych osób i grup społecznych może być zakłócone.

Poprzez planowanie przestrzenne winno się rozwiązać problemy:

- popytu na przestrzeń o określonych parametrach;
- wynikającej z dostępnych zasobów podaży tej przestrzeni.

Planowanie przestrzenne jest swoistym sterowaniem rynkową grą o przestrzeń (znajdującą swoje materialne odbicie na rynku nieruchomości) i zarządzaniem zasobem (regulacją funkcji określonych przestrzeni, szczególnie ochroną wartości środowiskowych i kulturowych). W jego konsekwencji następuje rzeczywiste przekształcanie danej przestrzeni (w tym realizacja procesów urbanizacyjnych i budowlanych, ale także zmiany upraw i ich powierzchni, realizacja przedsięwzięć górniczych związanych z pozyskiwaniem surowców itp.).

Warto zwrócić uwagę na ograniczoność (szczególnie w skali globalnej) dobra, jakim jest przestrzeń, a w pewnym zakresie także jej nieodnawialność (zniszczoną trudno jest odzyskać, a jeżeli jest to możliwe, koszt jest wysoki). Niektóre

elementy przestrzeni są dobrami rzadkimi (m.in. dobra kultury i walory środowiska naturalnego lub przyrodniczego). W skrajnym przypadku może dojść do sytuacji, że w wyniku gospodarowania przestrzenią (SD) zaniknie zasób niezbędny dla nas (z_n), jak i dla środowiska:

$$SD: f(z_i) \rightarrow z_n = \{\emptyset\}.$$

Oceniając więc jakość gospodarowania przestrzenią, winniśmy zadać następujące pytania (por. Ziobrowski, Rębowska 2001):

1. Czy proponowane rozwiązanie zaspokaja potrzeby społeczne na określonym poziomie?
2. Czy posiadamy możliwości jego zrealizowania (prawne, finansowe, zasobowe)?
3. Czy negatywne skutki dla środowiska i społeczeństwa wynikłe z realizacji i funkcjonowania rozwiązania nie będą zbyt dotkliwe (w stosunku do uzyskanego efektu funkcjonalnego)? A czym grozi zaniechanie realizacji?
4. Czy uzyskamy akceptację społeczną dla proponowanych rozwiązań?

Jak opisać przestrzeń – jej jakość oraz jej produktywność (rozumianą jako zdolność do zaspokajania potrzeb) – czyli jak wyróżnić cechy decydujące o wartości przestrzeni i jak formułować na tej podstawie zalecenia co do sposobu jej zagospodarowania i wykorzystania? Ze względu na złożoność tak postawionego problemu decyzyjnego, uwarunkowania prawne i rolę czynników profesjonalnych (w tym architektów krajobrazu, urbanistów i ekonomistów) przedmiotem decyzji nie powinny być drobne elementy – zmiany w niewielkim zakresie bez pokazania całości – ale ogół propozycji (projekt zagospodarowania przestrzennego, a właściwie zasad zagospodarowania przestrzennego, dla względnie dużego obszaru – o ile to możliwe, projekt winien w finałowej wersji mieć postać planu miejscowego).

W Polsce właściciel może korzystać z rzeczy (swojej przestrzeni – nieruchomości) w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym sensem tego prawa, w szczególności może osiągać z niej korzyści i inne dochody. Korzystanie z przestrzeni i jej utrzymanie (pozyskiwanie korzyści i ponoszenie kosztów) jest prawem i obowiązkiem właścicieli poszczególnych nieruchomości.

Jednakże ustalenie społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu jest zadaniem gmin – polega ono na określaniu przeznaczenia terenu oraz sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy (organy władzy i administracji publicznej mają uprawnienia władcze w zakresie decydowania o przeznaczeniu nieruchomości oraz o ich zabudowie i zagospodarowaniu). W związku z tym faktem pojawia się problem kompensacji utraty lub zwiększenia możliwych do uzyskania przez właścicieli i użytkowników korzyści – ochrona np. krajobrazu może wiązać się z ograniczaniem prawa własności, w szczególności z ograniczaniem sposobu użytkowania nieruchomości.

3. Krajobraz

Krajobraz jest specyficzną, trudno definiowaną cechą przestrzeni. Stanowi jeden z jej zasobów (krajobraz to z_k). Zgodnie z jego najprostszą definicją jest to wygląd powierzchni ziemi w określonym miejscu, widok okolicy. Przestrzeń staje się krajobrazem w oczach obserwatora, jest źródłem przeżyć estetycznych związanych z atrakcyjnością danego miejsca lub z atrakcyjnością widoków otwierających się na położone w oddali obszary. Podobnie jak przestrzeń, tak i krajobraz w różnych sytuacjach staje się dobrem publicznym, wspólnym, klubowym lub prywatnym. Granica, gdzie kończy się krajobraz o walorach dobra publicznego, a zaczyna ten nieposiadający owych walorów, jest nieostra. Zasoby krajobrazowe, pomimo znaczącego wpływu człowieka na ich kształtowanie, są w dużej mierze zasobem nieodnawialnym – stąd ich konsumpcja (użytkowanie, przekształcanie) w odniesieniu do zasobów cennych, o wysokich walorach, nie ma charakteru nierywalizacyjnego. W konsekwencji trafniejsze jest zakwalifikowanie krajobrazu cennego jako tzw. zasobu wspólnego (rywalizacyjna konsumpcja i niemożność wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji) lub jako dobra klubowego (rywalizacyjna konsumpcja i możliwość wykluczenia niektórych z konsumpcji). Wiąże się to także z egalitarnym (dla wszystkich) bądź elitarnym (po spełnieniu określonych warunków) dostępem do różnych elementów krajobrazu cennego. Powszechność

krajobrazu decyduje o swobodnym do niego dostępie, rzadkość krajobrazów cennych pozwala na jego ograniczanie. Jednym z mechanizmów regulujących dostępność może być opłata za nią. W skrajnych przypadkach krajobraz może mieć charakter dobra prywatnego – tak jak prywatna może być przestrzeń (w znaczeniu nieruchomości) (Wańkowicz 2013).

Definiując krajobraz jako postrzeganie przestrzeni, wskazujemy, że przy jego ewaluacji oceniamy przestrzeń, a chcąc kształtować krajobraz, w rzeczywistości kształtujemy przestrzeń. W procesie oceny konieczne jest wyraźne oddzielenie percepcji i oceny estetycznej od zagadnień użyteczności, możliwości wykorzystania krajobrazu, w tym gospodarczego, a także oddzielenie pozaestetycznych, choć silnie z estetyką powiązanych, cech przestrzeni – np. związanej z ochroną przyrody unikalności w sensie ochrony gatunkowej roślin (w tym zagrożonych wyginięciem) albo dotyczącej krajobrazu naturalnego czy dzieła architektonicznego autentyczności. Warto zauważyć, że takie oddzielenie aspektów ochrony przyrody i dóbr kultury od estetyki będzie zwykle trudne i nieostre.

Przyjmując, że wykorzystanie krajobrazu wiąże się z jego potencjałem estetycznym, jego wartość rośnie wraz ze wzrostem możliwości dostarczania przeżyć estetycznych obserwatorom (tak jak w przypadku dzieła sztuki, krajobraz ma realną wartość jedynie wtedy, gdy można go zobaczyć – pomijając wartość dzieł sztuki jako lokaty kapitałowej czy też wartość snobistyczną, wynikającą jedynie z faktu ich posiadania). Obszarami, na które oddziałują wartościowe krajobrazy (obiekty), są tereny ich biernej ekspozycji (czyli tereny, z których możemy je zobaczyć). W uproszczeniu – im większy jest teren, z którego widać wartościowy krajobraz, tym wyższa jest jego wartość, w tym użytkowa. Wartość ta jest różna w zależności od pozycji obserwatora i od dynamiki jego zachowań (stoi lub porusza się). Zróżnicowanie jest związane z perspektywą, z jakiej obserwator widzi krajobraz (obiekt), który z każdej strony może mieć inną wartość. Kolejne zróżnicowanie oceny wynika z odległości obserwatora od widoku. Istotna jest w tym przypadku relacja wielkości najbardziej wartościowego (decydującego o wartości) fragmentu widoku w stosunku do odległości

(czynnikiem różnicującym jest kąt widzenia oraz możliwość rozróżniania szczegółów). Kąt widzenia związany jest także z pojawianiem się w widoku dodatkowych elementów. Elementy te mogą podwyższać i obniżać wartość pierwotnego widoku, mogą go także zasłonić (obserwator jest wówczas poza terenem ekspozycji).

Użyteczność krajobrazu (w tym wykorzystanie do celów gospodarczych) powiązana jest z funkcją (przeznaczeniem, możliwością zagospodarowania i zabudowy) danej przestrzeni – i to zarówno funkcją rzeczywistą (obecną), jak i planistyczną (regulacją zawartą w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego). Krajobraz jest dobrem ekonomicznym – zasobem, a właściwie elementem zasobu przestrzeni – i może być przedmiotem konsumpcji wprost (gdy, mając taką potrzebę, obserwujemy go) lub elementem konsumpcji innych dóbr (np. korzystanie z przestrzeni w celach rekreacyjnych, gdy pobyt na określonym terenie łączy kilka elementów konsumpcji, takich jak kontakt z przyrodą, pobyt na świeżym powietrzu i walory estetyczne otoczenia).

4. Model analityczny i decyzyjny – założenia

Istotnym czynnikiem wpływającym na użytkowanie przestrzeni są zmiany demograficzne, które wpływają na cele poszczególnych osób i grup społecznych. Występują przy tym wzajemne zależności – przestrzeń, jej wykorzystanie i wyposażenie decydują o możliwościach rozwoju i jakości życia. Niska początkowa jakość przestrzeni powoduje odpływ ludności i brak możliwości inwestowania w nią. To zaś prowadzi do zmniejszania możliwości zarobkowania, pogłębiania odpływu ludności i dalszego obniżenia zdolności inwestowania w tę przestrzeń. Z drugiej strony nadmierna eksploatacja przestrzeni także może prowadzić do jej degradacji i analogicznych konsekwencji.

Kluczem jest myślenie o przestrzeni jako całości, o wszystkich jej zasobach i związanych z ich wykorzystywaniem relacjach między nimi. Analiza kosztów i korzyści wynikających z różnych sposobów użytkowania przestrzeni (w tym braku działań – pozostawienia w stanie

naturalnym lub jego ochrony) obejmuje dla wybranego obszaru analizy (A) następujące elementy (możliwe są skale lokalna, regionalna, krajowa, a nawet globalna):

- 1) inwentaryzację przestrzeni, w kategoriach:
 - a) poszczególnych składników (podziemnych, powierzchni ziemi i nadziemnych), zarówno naturalnych, jak i antropopochodnych, wraz z charakterystyką (opisem istotnych cech);
 - b) funkcji w środowisku, zarówno całości, jak i poszczególnych składników (geomorfologia, hydrografia, gleby, klimat, rośliny i zwierzęta);
 - c) obecnego sposobu użytkowania przez człowieka, zarówno całości, jak i poszczególnych składników;
 - d) przydatności poszczególnych składników dla gospodarki (surowce, przestrzeń dla urbanizacji, w tym mieszkaniowa, usługowa i produkcyjna, przestrzeń rolnicza, przestrzeń leśna, wody, inne);
 - e) estetycznych i kulturowych dla poszczególnych składników (unikalne, istotne);
- 2) określenie wartości wewnętrznej (samoistnej – niepowiązanej z cechami użytkowymi) całości wybranej przestrzeni i poszczególnych jej składników, ze względu na:
 - a) rzadkość (dostępność nie jest w stanie pokryć zapotrzebowania) i unikalność (niepowtarzalność);
 - b) niezbędność (niemożność funkcjonowania bez danego dobra);
 - c) substytucyjność (możliwość zastąpienia innym dobrem) lub jej brak;
 - d) komplementarność (wzajemne uzupełnianie się w skali wybranej przestrzeni oraz z otoczeniem);
 - e) odnawialność lub jej brak;
- 3) określenie celów i uwarunkowań przyszłych działań w wybranej przestrzeni, z uwzględnieniem jakości:
 - a) życia (dostarczanej, odczuwanej, docelowej, docelowej minimalnej, oczekiwanej – dla wybranych cech przestrzeni);
 - b) środowiska (funkcji wybranej przestrzeni i poszczególnych jej składników w środowisku);

- 4) określenie możliwych sposobów użytkowania oraz pierwotnej wartości użytkowej (przydadości dla człowieka) wybranej przestrzeni i poszczególnych jej składników, z uwzględnieniem:
 - a) scenariuszy zmian (rozwoju) oraz analizy kosztów i korzyści;
 - b) wartości użytkowej całości i poszczególnych składników;
 - c) wartości wewnętrznej całości i poszczególnych składników;
- 5) wybór działań – scenariusza długo-, średnio- i krótkoterminowego wraz z systemem monitoringu i reakcji na zmieniające się uwarunkowania.

Gospodarowanie przestrzeni i krajobrazem można analizować w kontekście osiągnięcia korzyści. Jednym z narzędzi wykorzystywanych w ekonomii jest optimum Pareto. Zgodnie z nim jeżeli w efekcie działań sytuacja choćby jednego beneficjenta pogorszy się, to w sensie Pareto jest ona nieefektywna. Kryterium kompensacji Kaldora-Hicksa dopuszcza możliwość pogorszenia sytuacji niektórych jednostek, jeżeli ogólny rezultat przyniesie wzrost efektywności (nawet po skompensowaniu strat efekt wciąż pozostanie dodatni – można wykazać, że potencjalnie straty mogą być w pełni zrekompensowane). W myśl metody Kaldora-Hicksa rozwiązanie jest efektywne (to znaczy prowadzi do wzrostu efektywności), gdy w wyniku jego zastosowania jeden podmiot zyskuje więcej (ogół społeczeństwa, ewentualnie przyszłe pokolenia), niż inny traci (właściciele nieruchomości, użytkownicy), a jednocześnie istnieje (przynajmniej teoretycznie) sposób kompensacji strat przez podmiot zyskujący na rzecz podmiotu tracącego. Gdyby doszło do kompensacji, działanie byłoby efektywne także w sensie Pareto (Samuelson, Nordhaus 1999; Cooter, Ulen 2011). W przypadku gospodarowania przestrzenią rzeczywista kompensacja może nie być w pełni osiągalna i metoda Kaldora-Hicksa jest bardziej praktyczna.

Konieczne staje się także uwzględnienie środowiska jako specyficznego „beneficjenta” – nie tylko dlatego, że środowisko posiada wartość wewnętrzną (samoistną) (Fiedor, Czaja, Graczyk, Jakubczyk 2002), ale przede wszystkim ze względu na świadczone przez nie usługi ekosystemo-

we (Costanza et al. 1997). Powiązania między procesami w ekosystemach a korzyściami, jakie zapewniają ludziom, różnią się pod względem złożoności i bezpośredniości. Wartości usług powinny być określane z perspektywy beneficjentów (społeczności lokalnych) – zarówno produktywność naturalnych ekosystemów, jak i wartość zapewnianych przez nie usług różnią się w zależności od miejsca.

Przestrzeń (wybrany obszar A) to zbiór składników (zasobów z_i). Składnikiem może być np. złoże (zasób mierzony jego wielkością na wybranym terenie lub też przez powierzchnię terenu, pod którym złoże się znajduje), grunty rolne klas I–III (zasób mierzony powierzchnią mieszczącą się na wybranym obszarze), ale także krajobraz. Zasobom można przypisać wartości wewnętrzne (Wz_i).

Wartość wewnętrzna obszaru jest sumą wartości poszczególnych zasobów. Wartość wewnętrzna nie pozwala na ocenę kosztów i korzyści związanych z użytkowaniem wybranego obszaru, ale daje pogląd na jego całkowitą wartość oraz stanowi uwarunkowania dla przyszłego użytkowania – opracowania scenariuszy (wariantów V_j) rozwoju. Każdy wariant obejmuje użytkowanie poszczególnych zasobów, co wiąże się z określeniem funkcji $F(V_j; z_i)$ przyporządkowującej poszczególnym scenariuszom (ze zbioru V) i zasobom (Z) określone korzyści (B_{ji}) i koszty (C_{ji}).

$$F(V_j; z_i): V \times Z \rightarrow \mathbb{R}^2: \mathbf{F}(V_j; z_i) \rightarrow (B_{ji}, C_{ji}).$$

Warianty użytkowania wybranego obszaru składają się z wariantów użytkowania poszczególnych zasobów. Są one podporządkowane zdefiniowanemu wcześniej celom, określającym dobra, które chcemy pozyskać (potrzeby, które chcemy zaspokoić). Wyboru scenariusza należy dokonać w oparciu o maksymalizację funkcji opisującej różnicę pomiędzy korzyściami i kosztami związanymi z wariantami użytkowania poszczególnych zasobów.

5. Przykład analizy

Zamieszczony niżej przykład nie odzwierciedla sytuacji rzeczywistej, ma charakter teoretyczny.

Celem tak dużego uproszczenia jest pokazanie istoty analizy, w tym sposobu definiowania zasobów oraz scenariuszy działań.

Analizujemy teren posiadający dwa główne zasoby: pierwszy to atrakcyjny krajobraz naturalny (teren to las, nieużytki i łąki), drugi to kopalina – surowiec, który można wydobyć metodą odkrywkową. Pierwszy z zasobów stanowi dotychczasowe źródło utrzymania lokalnej społeczności, drugi wydaje się przyszłym źródłem dynamicznego rozwoju. Ten prosty przykład można opisać zgodnie z przyjętym modelem analitycznym.

5.1. Inwentaryzacja przestrzeni

Na zasób analizowanej przestrzeni składają się:

- 1) zasób pierwszy – krajobraz obejmujący istniejące ukształtowanie terenu i jego zagospodarowanie, w tym przypadku naturalną roślinność;
- 2) zasób drugi – surowiec zalegający płytko, preferowana metoda wydobycia to kopalnia odkrywkowa.

Dla jakości środowiska naturalnego zasób pierwszy ma stosunkowo wysoką wartość, zasób drugi takiej wartości nie posiada. Dla lokalnej społeczności wartości obu zasobów są takie same jak dla środowiska. W szczególności wartość użytkowa zasobu pierwszego jest ważna, ponieważ stanowi on jej źródło utrzymania. Natomiast dla gospodarki to zasób drugi ma istotną wartość. W kategoriach estetycznych zasób pierwszy jest istotny, ale nie jest unikalny.

5.2. Określenie wartości wewnętrznej

Oceniając wartość wewnętrzną, przyjmiemy kilka założeń. Zaczynamy od tego, że zasób pierwszy zaspokaja pojawiające się zapotrzebowanie, ale nie jest niepowtarzalny. Inaczej zasób drugi, który może zaspokoić potrzeby, ale w ograniczonym zakresie (jest nieodnawialny), oraz jest stosunkowo rzadki. Oceniając niezbędność: obecnie w skali lokalnej zasób pierwszy jest niezbędny, drugi nie ma znaczenia. W skali szerszej to zasób drugi, po wyczerpaniu jego dotychczasowych źródeł, staje się niezbędny. Oba można zastąpić substytutami, z tym że za-

stąpienie drugiego niesie za sobą wysokie koszty. Zgodnie z dostępną wiedzą zasób pierwszy tworzy kompleks wzajemnie powiązanych elementów, zasób drugi – nie. Pierwszy jest odnawialny (w ograniczonym zakresie), drugi – nie.

5.3. Określenie celów i uwarunkowań przyszłych działań

Pierwszy zasób obecnie tworzy środowisko życia lokalnej społeczności – stąd wydaje się niezbędny. Zasób drugi nie ma wprost wpływu na życie mieszkańców, ale założmy, że posługują się oni produktami, które bez niego lub jego substytutu nie mogłyby powstać (zwykle większość ludzi nie zauważa tego problemu). Biorąc pod uwagę funkcjonowanie środowiska, w skali lokalnej zasób pierwszy jest jego istotnym składnikiem, z tym że można go naruszyć w ograniczonym zakresie. Zasób drugi wydaje się pozornie obojętny dla obecnego funkcjonowania środowiska, ale jego wydobycie z pewnością takie nie będzie.

5.4. Określenie możliwych sposobów użytkowania

W omawianym przypadku można wskazać dwa przeciwstawne scenariusze działań:

- 1) pozostawienie stanu istniejącego – korzystanie z zasobu pierwszego i niekorzystanie z drugiego (pozostawienie go dla przyszłych pokoleń);
- 2) wydobycie kopaliny – degradacja zasobu pierwszego, utrata korzyści, które były dzięki niemu uzyskiwane, zużycie zasobu drugiego, a po wyczerpaniu przeprowadzenie rekultywacji zasobu pierwszego i ponowne korzystanie z niego.

5.4. Wybór scenariusza

Wybór pomiędzy dwóch scenariuszy wydaje się stosunkowo prosty – przy odpowiednio wysokich korzyściach wynikających z użytkowania zasobu drugiego (przewyższających koszty, w tym utracone korzyści, które miałyby lokalna społeczność w przypadku scenariusza pierwszego) wybierzemy scenariusz drugi. W przeciwnym wypadku pozostaniemy przy wariantcie pierw-

szym. Nie opisuje to wszystkich możliwości, przy bardziej złożonych problemach wybór może obejmować wiele scenariuszy.

Podsumowując przykład, należy zwrócić uwagę na kilka spraw:

- analiza tego typu będzie miała inny wynik, gdy np. z upływem lat którykolwiek z zasobów zyska lub straci na wartości użytkowej ze względu na zmiany realiów gospodarczych (zużycie zasobów, stosowanie substytutów);
- podobna sytuacja będzie miała miejsce przy zmianie wartości wewnętrznej zasobów (w szczególności w związku z ich rzadkością);
- zmiany demograficzne mogą prowadzić do całkowitej utraty znaczenia dokonanego wyboru (wzrost lub spadek populacji spowoduje zmiany w zapotrzebowaniu na przestrzeń i jej zasoby);
- analiza powinna uwzględniać wszystkie istotne zasoby na wybranym terenie (nie jest to wyłącznie zagadnienie krajobrazu, który jest przykładem zasobu stosunkowo trudnego do oceny i wyceny);
- poprawne sporządzenie analizy winno uwzględniać bilans zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej czy krajowej, a w niektórych przypadkach w skali globalnej.

Podsumowanie

Ogólny bilans potrzeb ochrony przestrzeni, tj. bilans wynikający z korzyści oraz możliwości ochrony (zdolności do pokrycia koniecznych kosztów), winien być zrównoważony (korzyści powinny co najmniej równoważyć koszty) – z jednej strony pozwala to na zachowanie wybranych zasobów, z drugiej daje możliwość rozwoju lokalnych społeczności. Ochrona wartości szczególnych, takich jak walory środowiska, w tym krajobraz, musi uwzględniać ten rachunek – bez środków na ochronę (po wzięciu pod uwagę przynajmniej wydatków na utrzymanie podstawowych warunków życia) staje się ona fikcją. Przedstawiony model jest jeszcze na etapie opracowania i wymaga dalszych badań. Kluczem jest myślenie o przestrzeni jako całości, wraz z niezbędnym jej wyposażeniem, a nie formalno-prawne, literalne podejście do gospodarowania przestrzenią,

planowania przestrzennego i do treści planów miejscowych. W ciągu ponad 12 lat obowiązywania aktualnej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ system planistyczny został rozbudowany w sensie formalnym, przez co gubi się jego walory merytoryczne. Obserwujemy tendencję do komplikowania procedury planowania. Następnie, wyrażając zdziwienie, że to nie działa, w sytuacji potrzeb koniunkturalnych i jednostkowych, tworzy się odstępstwa od tego systemu. Buduje się więc, wykorzystując decyzje o warunkach zabudowy czy też o lokalizacji (realizacji) wybranych inwestycji (regulują to tzw. specustawy). I nie myślimy już o przestrzeni jako zasobie ograniczonym oraz trudno odnawialnym, o krajobrazie, jego walorach i potrzebie piękna, ale o spełnieniu wymogów formalnych wynikających z realizowanych działań i obowiązujących regulacji prawnych.

A przecież dobry plan zagospodarowania przestrzennego daje możliwość całościowego spojrzenia na rozwój, dzięki czemu pozwala na rozwiązanie wielu problemów już w fazie planowania, a nie projektowania i budowy. Wskazówką mogą być wprowadzone ostatnio zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², tj. wprowadzenie analiz związanych ze zmianami demograficznymi i rzeczywistym zapotrzebowaniem na przestrzeń o określonych funkcjach (przede wszystkim przestrzeń mieszkaniową). W połączeniu z dotychczasowymi wymogami związanymi z ochroną środowiska oraz zmodyfikowanymi wymogami odnośnie do skutków finansowych ustaleń planistycznych zmiany zakresu analiz idą w kierunku spójnego i kompleksowego systemu (analiza dotychczasowego systemu planowania przestrzennego i dokonywanych w nim zmian stanowi sama w sobie temat dla odrębnych rozważań).

Bibliografia

Costanza, R., d'Arge, R., Groot, R. de, Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S.,

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015, poz. 199, ze zm.).

² Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2015, poz. 1777).

O'Neill, R. V., Paruelo, J., Raskin, R. G., Sutton, P., Belt, M. van den (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387, 253–260. Pobrane z: http://www.esd.ornl.gov/benefits_conference/nature_paper.pdf

Cooter, R., Ulen, T. (2011). *Ekonomiczna analiza prawa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Fiedor, B. (red.), Czaja, S., Graczyk, Z., Jakubczyk, Z. (2002). *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Heywood, A. (2008). *Politologia*, tłum. M. Masojć, B. Maliszewska, N. Orłowska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50, 370–396. Pobrane z: <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>

Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D. (1999). *Ekonomia*, t. 1–2, tłum. H. Hagemajer, K. Hagemajer, J. Czekaj. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Starowicz, W. (2007). *Jakość przewozów w miejskim transporcie zbiorowym*. Kraków: Politechnika Krakowska.

Stiglitz, J. E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*, tłum. P. Graca, B. Czarny, R. Rapacki. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wańkowicz, W. (2004). Wspomaganie procesów rewitalizacji – nowy kierunek poszukiwań. *Problemy Rozwoju Miast*, 1–2, 109–118.

Wańkowicz, W. (2011). Specyfika badań jakości usług w drogownictwie i transporcie miejskim. W: C. Trutkowski (red.), *Badania jakości usług publicznych w samorządzie lokalnym* (s. 239–276). Poznań: Związek Miast Polskich.

Wańkowicz, W. (2013). Przestrzeń i krajobraz jako dobro ekonomiczne. W: P. Ozimek, A. Böhm, A. Ozimek, W. Wańkowicz, *Planowanie przestrzeni o wysokich walorach krajobrazowych przy użyciu cyfrowych analiz terenu wraz z oceną ekonomiczną* (s. 161–163). Kraków: Politechnika Krakowska.

Ziobrowski, Z., Rębowska, A. (red.) (2001). *Wstęp do urbanistyki operacyjnej*. Kraków: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej O/Kraków.

Economy and management of land use and landscape: In search of a decision model

The paper discusses the use of the balance of costs and benefits to evaluate the management of space/landscape. If we recognize space as a key development factor (resource) that makes it possible to derive benefits (fulfil needs) while generating costs, we have to agree that the success or failure of actions in the economic, social and environmental dimension is determined by the balance of costs and benefits, including the possibility to use space effectively while preserving its selected characteristics.

In order to calculate this balance, an accurate formulation of the problem is required: from the definition of economy, space and landscape to the analytical and decision-making model. Particularly the conclusion of the paper emphasizes the role of spatial planning in the management of economy and spatial order, including landscape.

Keywords: spatial management, sustainable development, decision model, analysis of costs and benefits.

Michał Mozdzeń

Cykl polityk publicznych w państwie neoweberowskim¹

Zakładając, że wyróżnienie bytu zwanego państwem neoweberowskim jest możliwe i pożądane, poniższy tekst podejmuje próbę takiego zdefiniowania elementów cyklu polityk publicznych, by odpowiedź na pytanie o występowanie w danym kraju neoweberowskiego modelu tworzenia polityk publicznych stała się możliwa i użyteczna. Artykuł analizuje dotychczasowe próby zdefiniowania pojęcia neoweberyzmu oraz podejmuje wysiłek ulokowania cech konstytutywnych neoweberyzmu na tle zarządzania biurokratycznego, nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania w kontekście cyklu polityk publicznych. Cykl jest rozumiany w sposób elementarny, z uwzględnieniem czterech etapów: diagnozowania problemów, projektowania, implementacji i ewaluacji polityk publicznych. Po wprowadzeniu w pierwszej części artykułu pojawia się syntetyczne podsumowanie dotychczasowego stanu wiedzy na temat fenomenu neoweberyzmu, wraz ze wskazaniem braku opracowań łączących go z istotną koncepcją cyklu polityk publicznych. Drugą część należy traktować jako główny fragment tekstu i jednocześnie jego wartość dodaną. Stanowi ona próbę zarysowania elementów wyróżniających podejście neoweberowskie w ramach poszczególnych etapów cyklu polityk publicznych. W części trzeciej zostają podane występujące w państwach europejskich przykłady praktyk rządzenia, które można uznać za egzemplifikację podejścia neoweberowskiego w odniesieniu do czterech etapów cyklu polityk publicznych. Artykuł kończy się podsumowaniem.

Słowa kluczowe: państwo neoweberowskie, model zarządzania publicznego, cykl polityk publicznych, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie.

Wprowadzenie

Teza, że świat się zmienia, a wraz z nim zmieniają się formy rządzenia publicznego, staje się w obecnych czasach wręcz tautologicznie prawdziwa. Oczywiście nieco trudniejszym pytaniem jest, czy tempo zmian się zwiększa; jednak wydaje się, że uwolnienie międzynarodowych rynków spod kurateli państwowej, globalizacja (Mozdzeń 2016) oraz tzw. czwarta rewolucja przemysłowa

(Schwab 2016) dają mocne argumenty na rzecz odpowiedzi afirmatywnej także i w tej kwestii. W reakcji na te przekształcenia zmieniają się zasady, mechanizmy i poziomy rozwiązywania spraw publicznych. Innymi słowy sfera publiczna koewoluje wraz ze sferami społeczną i rynkową. Kierunek zmian struktur rządzenia jest jednak zróżnicowany i wśród badaczy nie ma konsensusu co do pożądanych czy też optymalnych cech państwa z punktu widzenia zdolności zarządzania zmianami rzeczywistości społecznej. Duża część przedstawicieli nauk politycznych i społecznych wskazuje, że odpowiedź na to pytanie musi uwzględniać kontekst państwowo-narodowy (Cepiku, Mititelu 2010) (pozycję kraju w międzynarodowym podziale władzy i pracy) oraz fenomen zależności od ścieżki (silnego związku stosowanych środków z przyjętymi w kraju normami i instytucjami) (Pierson 2004). Jednak w niniejszym tekście nie zadaję normatywnych pytań o użyteczność modelu, bez względu czy przyjmujemy perspektywę uniwersalistyczną czy

Michał Mozdzeń
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
michal.mozdzen@uek.krakow.pl

¹ Publikacja powstała w ramach projektu „Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu”, realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, oraz sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr UMO-2013/11/B/HS4/01064.

też kontekstową. Artykuł stanowi jedynie próbę identyfikacji wyróżników państwa neoweberowskiego (*neo-weberian state*, NWS) z pewnej perspektywy – polityk publicznych. Można więc powiedzieć, że jest pierwszym krokiem na drodze do formułowania pytań i hipotez dotyczących oceny efektywności modelu w porównaniu do potencjalnych alternatyw. Z tej perspektywy w tekście budowana jest typologia modeli zarządzania publicznego, która dopiero może zostać wprzęgnięta w szerszy horyzont teoretyczny.

1. Jak rozumiane jest państwo neoweberowskie

Struktury państwowe odpowiadają na opisywane powyżej zmiany w sposób zróżnicowany, jeden z kierunków wydaje się jednak obejmować reafirmację zarządzania hierarchicznego, co może stanowić pośredni dowód na niepełną adekwatność reform prowadzonych w nurcie rynkowym (nowe zarządzanie publiczne, NZP), jak i sieciowym (współzarządzania) (Mazur 2016b). Obecnie stosunkowo często owa reafirmacja hierarchii bywa utożsamiana z modelem, który przez Pollitta i Bouckaerta (2004) został nazwany neoweberowskim.

Od roku 2004 koncepcja ta była analizowana przez kilkunastu badaczy europejskich, którzy wskazywali na wielorakie aspekty różnicujące państwa opierające się na neoweberowskich regułach zarządzania od tych stosujących zasady tradycyjnej biurokracji, zarządzania rynkowego i sieciowego. Na przykład Dunn i Miller (2007) wskazują, że posiada ona cechy bezpośrednio zapożyczone z koncepcji Weberowskiej, ale uzupełnione o elementy wynikające z reform i przekształceń w duchu nowego zarządzania publicznego i współzarządzania (tabela 1).

Pośród innych badaczy podejmujących kwestię państwa neoweberowskiego wymienić należy także Drechslera (2005), który wskazuje na normatywny charakter koncepcji, Lynna (2008), który łączy neoweberyzm z koncepcjami państwowocentrycznymi, czy Drechslera i Kattela (2008), którzy wyraźnie sytuują neoweberyzm pomiędzy koncepcjami hierarchicznymi a rynkowymi.

Szeroki opis paradygmatu neoweberowskiego przedstawiają Pollitt i Bouckaert (2011). Zwracają oni wyraźnie uwagę, że podejście to może stanowić pewne uzupełnienie dla opisu mechanizmów koordynacji w państwach, które trudno jednoznacznie zaklasyfikować jako funkcjonujące w zgodzie ze względnie czystym paradygmatem weberowskim, nowego zarządzania

Tabela 1. Zapożyczenia koncepcji neoweberowskiej

Element konstytutywny	Paradygmat		
	weberyzm	nowe zarządzanie publiczne	współzarządzanie
Źródło legitymizacji	uznanie demokracji reprezentacyjnej jako podstawy legitymizacji	orientacja na wyniki	orientacja na potrzeby obywateli
Podmiotowy kształt układu rządzenia	centralna pozycja państwa		upodmiotowienie obywateli (uzupełnienie demokracji reprezentacyjnej)
Formy realizacji zadań	reformowanie i wzmocnienie prawa administracyjnego, uznanie szczególnego charakteru usług publicznych	profesjonalizm menedżerski (nastawienie na potrzeby obok nastawienia na prawo)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dunn, Miller 2007.

publicznego lub współzarządzania. Są to więc państwa, których system rządzenia bazuje na koncepcji bezstronnej administracji publicznej, o legitymizacji zapośredniczonej przez zasady państwa prawa i demokracji reprezentacyjnej. W przeciągu co najmniej ostatnich dwóch dekad przeszły one jednak wiele inkrementalnych reform instytucjonalnych, które wprowadziły do nich rozwiązania czyniące administrację bezpośrednio rozliczalną przed obywatelami, a implementację oparły w większym stopniu na podmiotach sektora rynkowego (elementy NZP) oraz trzeciego sektora (współzarządzanie).

W pracach prowadzonych przez polskich badaczy najpełniejszy opis neoweberyzmu przedstawił zespół pod kierunkiem Mazura (2016b). Zdaniem badaczy w przypadku sektora publicznego pojęcie neoweberyzmu należy rozumieć w trzech wymiarach, jako:

- 1) model państwa – zbiór specyficznych wartości, instytucji, struktur i funkcji demokratycznego państwa prawa o ustroju kapitalistycznym osadzonych w kulturze europejskiej;
- 2) model zarządzania publicznego – zestaw relatywnie spójnych pojęć, teorii i koncepcji dotyczących reguł, struktur i mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi odwołujących się do dorobku Maxa Webera;
- 3) typ reform – zmiany w zakresie struktur państwa i mechanizmów zarządzania publicznego spójne z założeniami paradygmatu neoweberowskiego.

Z perspektywy modelu państwa, czyli wymiaru, który koresponduje z obszarem podejmowanym w niniejszym artykule, badacze wskazują na szereg wyróżników państwa neoweberowskiego w porównaniu do nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania (tabela 2).

Tabela 2. Porównanie nowego zarządzania publicznego, współzarządzania i państwa neoweberowskiego

Wymiary	Nowe zarządzanie publiczne (NZP)	Współzarządzanie	Neoweberowski model państwa (NWS)
Rola rządu	sterowanie	pośredniczenie	wiosłowanie i sterowanie
Zasada zarządzania	wymiana	sieć	hierarchia z dopuszczalnymi elementami wymiany i sieci
Mechanizmy zarządzania	zarządzanie przez cele, standaryzacja usług publicznych, pomiar jakości, prywatyzacja, deregulacja, kontraktowanie, partnerstwo publiczno-prywatne, vouchery	debata, uzgodnienie, kompromis	legislacja, regulacja
Racjonalność	ekonomiczna	refleksyjna	formalna, ale niewykluczająca refleksyjnej (perspektywa długookresowa) i ekonomicznej (kompetencja)
Kluczowe zasoby	ekonomiczne	uwspólnianie (publiczne, prywatne, społeczne)	publiczne
Kryteria sukcesu	efektywność i skuteczność alokacji, dobór oraz jakość usług publicznych	realizacja konsensualnie poczynionych uzgodnień	
Struktura organizacyjna	zdecentralizowana	płynna, zadaniowa, procesowa	

Tabela 2 – cd.

Wymiary	Nowe zarządzanie publiczne (NZP)	Współzarządzanie	Neoweberowski model państwa (NWS)
Relacje z otoczeniem	częściowo inkluzyjne	inkluzyjne	ekskluzyjne w rozumieniu postawienia się w roli inicjatora i arbitra
Cele uczenia się	rozwiązywanie problemów w oparciu o kryteria ekonomiczne	innowacyjne rozwiązywanie problemów w oparciu o kryteria ekonomiczne i społeczne	
Dominujące polityki publiczne	regulacyjna	regulacyjna, instytucjonalna	redystrybucyjna i regulacyjna
Problemy, na które dany model stanowi odpowiedź	niefektywność sektora publicznego i brak koncentracji na najważniejszych celach (Osborne Gaebler)	zbyt duża hierarchiczność i przez to sztywność relacji administracja–obywatele	„wydrążenie państwa”, osłabienie w UE (Komisja Europejska bezpośrednio negocjuje z regionami), presja globalizacyjna (bez silnego państwa korporacje stają się rozgrywającymi), przechwytywanie przez grupy interesu istotnych funkcji i wycofanie się z nich powodujące zakwestionowanie (demokratycznej) legitymizacji władzy
Nacisk na kwestię legitymizacji władz	brak – <i>implicit</i> e założenie o takiej legitymacji	brak – ignorowanie problemu i nacisk na sieci i relacje quasi-rynkowe, w których państwo jest jednym z graczy	obecny – jako kwestia najważniejsza i stanowiąca o powrocie do tradycyjnego modelu administracji, legitymizacja m.in. poprzez wiarygodność, przewidywalność, ograniczenie arbitralności w świadczeniu usług publicznych
Sprawdzanie się w modelach administracji w różnych państwach i na różnym poziomie rozwoju	sprawdza się w krajach o rozwiniętej tradycji sprawnej administracji (początkowo w duchu weberowskim) Europa kontynentalna w mniejszym stopniu niż kraje anglosaskie	sprawdza się w krajach o rozwiniętej tradycji sprawnej administracji (początkowo w duchu weberowskim) Europa kontynentalna w mniejszym stopniu niż kraje anglosaskie	NZP i współzarządzanie nie sprawdzają się w modelach, w których brak jest bezstronnej administracji i szacunku dla państwa (kraje Europy środkowej i wschodniej); NWS musi je odbudować Europa kontynentalna w większym stopniu niż kraje anglosaskie
Zasięg czasowy perspektywy działania i jego konsekwencji			zorientowanie w większym stopniu na długookresową perspektywę strategiczną, co jest istotne w kontekście bardziej złożonych zadań państwa – o charakterze strategicznym
Stosunek do państwa i społeczeństwa – jako bytów autonomicznych i zdolnych do racjonalnego zarządzania sprawami publicznymi	brak – <i>implicit</i> e założenie o tradycyjnej administracji, albo też brak uznania roli państwa jako mogącego sprawnie rządzić (USA)	stosunek kontraktualny – na zasadzie postulowanej równości stron	idea służby, która zamiast rynku ma wyznaczać jakość działań administracji

Źródło: Białyński-Birula, Ćwiklicki, Głowacki, Klich 2016.

Wydaje się jednak, że państwo neoweberowskie jest w obecnym czasie wciąż koncepcją przede wszystkim deskryptywną i umocowaną empirycznie, a w mniejszym stopniu normatywnym modelem idealnym (choć ten element coraz częściej zaczyna się pojawiać w pracach dotyczących problemów neoweberyzmu) – paradoksalnie więc jest metodologicznie dość odległa od podejścia weberowskiego. Ponadto dotychczasowe opracowania nie odnoszą się do problemu cyklu polityk publicznych, dając jedynie bardzo ogólnikowy obraz problemów zarządzania sprawami publicznymi w państwie neoweberowskim.

2. Wyróżniki państwa neoweberowskiego w cyklu polityk publicznych

Jedynym badaczem analizującym polityki publiczne w kontekście neoweberyzmu jest Oramus (2016), który na podstawie pracy Van Waardena (1995) wskazuje, że neoweberowski styl uprawiania polityki publicznej łączy w sobie elementy charakterystyczne dla liberalnego pluralizmu oraz etatyzmu/korporacjonizmu (tabela 3), uwzględniając przy tym elementy antycypacyjnego podejścia do problemów społecznych.

Autor dokonuje rudymentarnego podziału cyklu polityk publicznych na etapy, wskazując, że w ujęciu neoweberowskim:

- 1) diagnoza podejmowana jest przez administrację publiczną uzupełnioną przez ciała eksperckie;
- 2) projektowanie polityk jest prowadzone przy dominującej roli instrumentów prawnych;
- 3) implementacja prowadzona jest w oparciu o podejście scentralizowane;
- 4) ewaluacja, podobnie jak w podejściu rynkowym, prowadzona jest z uwzględnieniem stopnia realizacji celów publicznych.

Oramus nie dokonuje jednak rozbudowanej analizy powiązań neoweberyzmu z cyklem polityk publicznych. Wydaje się więc, że taka próba, uwzględniająca porównanie zarządzania neoweberowskiego do stylu uprawiania polityki publicznej w innych modelach państwa i zarządzania publicznego, jest warta przeprowadzenia.

Samo podejście do cyklu polityk publicznych stosowane w niniejszym artykule, oparte na modelu czterech etapów (ustalenie agendy/diagnoza, projektowanie, implementacja, ewaluacja – zob. Potůček, Rudolfová 2015), należy do najmniej wyrafinowanych (por. Hill 2005; Hodgwood, Gunn 1984; Jones 1984), zwłaszcza jeśli uwzględni się generalny problem immanentnej niesekwencyjności procesu polityk

Tabela 3. Style uprawiania polityki publicznej

Preferowane rozwiązania problemów społecznych	Rynek (liberalny pluralizm)	Państwo (etatyzm)/korporacje (korporacjonizm)	Neoweberowski model zarządzania publicznego
Postawa wobec problemów	antycypacyjna	reaktywna	warunkowana kontekstowo
Postrzeganie polityki publicznej	holistyczne	fragmentaryczne	holistyczne
Postawa wobec aktorów polityki publicznej	konfrontacyjna	konsensualna	konsensualna
Sposób uprawiania polityki publicznej	legalistyczny	pragmatyczny	legalistyczny
Relacje aktorów polityki publicznej	formalne	nieformalne	formalne

Źródło: Oramus 2016.

publicznych. Zostało jednak wykorzystane ze względu na stawianie administracji w centrum etapu implementacji oraz dostrzeżoną przez badaczy uniwersalność (Skok 1995).

Od razu należy zastrzec trzy kwestie:

1. Po pierwsze nie próbuję sugerować, że oparcie cyklu polityk publicznych na czterech etapach jest najbardziej fortunate. Istnieją o wiele bardziej interesujące koncepcje, które lepiej oddają proces tworzenia i realizacji polityk publicznych. Nie uwzględniam też zasadnej krytyki trudności w przedstawieniu kompleksowej kwestii prowadzenia polityk publicznych w oparciu o schemat sekwencyjny (Jann, Wegrich 2007). Artykuł opiera się na prostych założeniach, ponieważ stanowi próbę pierwszego przybliżenia problemu w związku z koncepcją państwa neoweberowskiego.
2. Po drugie można argumentować, że sama sekwencja polityki publicznej zależy od przyjętego w danym państwie modelu zarządzania sprawami publicznymi, np. w niektórych modelach cyklu mówi się o etapie konsultacji z interesariuszami, który jest szczególnie widoczny w ramach paradygmatu współzarządzania. Jest to w pełni zasadna krytyka, jednak schemat analityczny w zaproponowanym obecnie ujęciu nie daje dobrego sposobu uwzględnienia takiego spojrzenia.
3. Po trzecie w artykule nie zostają dokładne wyjaśnione poszczególne etapy cyklu polityk publicznych. Uznałem bowiem, że jest to kwestia bardzo dobrze opisana w innych pracach i dlatego nie ma potrzeby większego skupiania się na niej w tym miejscu.

Korzystając z prac na temat procesu polityk publicznych, można wyróżnić wiele wymiarów analizy każdego elementu cyklu polityk publicznych (zob. Hill 2009; Hodgwood, Gunn 1984; Jones 1984; Birkland 2015). W większości prac pojawiają się jednak podobne kategorie wymiarów, które obejmują podmioty związane z danym etapem (politycy, administracja, eksperci itp.) oraz ich odpowiedzialność, metody i instrumenty działania (regulacja, instrumenty fiskalne, metodologia analiz itp.), zasady kształtowania procesu i powiązanych z nim struktur organizacyjnych (instytucje), cele podejmowanych działań (po-

lityczne, społeczne, ekonomiczne) czy warunki ich skuteczności.

Dla każdego z czterech etapów cyklu polityk publicznych dokonałem wyboru podstawowych wymiarów definicyjnych, które pozwalają na rozróżnienie między czterema trybami działań publicznych (hierarchicznym – czyli weberowskim, rynkowym – opartym na nowym zarządzaniu publicznym, sieciowym – opartym na współzarządzaniu, oraz mieszanym – neoweberowskim). Korzystając z podejścia zastosowanego przez Morgana (2016), dla każdego etapu cyklu próbuję dodatkowo znaleźć metaforę oddającą go w całości z perspektywy czterech wymienionych modeli zarządzania, co powinno pozwolić na uzyskanie syntetyczności opisu.

Metodologicznie wybór zarówno wymiarów definicyjnych, jak i specyficznych dla nich metod zarządzania z punktu widzenia trzech podstawowych paradygmatów (hierarchia, rynek, sieć) podyktowany został analizą literatury skupiającej się na specyfice tych modeli z perspektywy procesu politycznego. Wyróżniki podstawowych wymiarów etapów cyklu polityk publicznych w państwie neoweberowskim oparte zostały w części na analizie rodzącej się w tym nurcie literatury, a w części na analizie praktyki rządzenia w państwach uznawanych za neoweberowskie (zob. podrozdział 3).

2.1. Cechy diagnozowania problemów społeczno-gospodarczych w ramach NWS w opozycji do innych paradygmatów rządzenia

Diagnozowanie problemów i opracowywanie agendy działań opiera się na przekonaniu o konieczności rozpoznania problemów i możliwości zaradzenia im, zanim podejmie się próbę zmiany *status quo*. Aby zrozumieć ten etap, należy podjąć próbę odpowiedzi na następujące pytania:

1. Po co wykonujemy diagnozę – jakie są jej cele?
2. Jak podchodzimy do etapu diagnozy – jakie wybieramy jej sposoby?
3. Kto dokonuje diagnozy – jakie są jej podmioty?
4. Co zostaje objęte diagnozą – jaki jest jej przedmiot?
5. Jaką proces diagnozy przyjmuje postać – jak wygląda jego koordynacja?

Tabela 4 wskazuje na główne wyróżniki czterech wymienianych modeli z perspektywy etapu diagnozowania.

Podejście hierarchiczne w tym ujęciu charakteryzuje się oparciem na jednoznacznie zdefiniowanych celach i środkach, których poszukuje się w analizie przepisów prawa. Diagnozę wykonuje w tym ujęciu administracja publiczna koordynowana w sposób hierarchiczny (w oparciu o strukturę liniową). Metafora, która oddaje tak ujęty proces diagnozy, to aksjomat, ponieważ sposób diagnozowania zapisany jest w hierarchicznie i logicznie skonstruowanym systemie norm prawnych.

Podejście rynkowe opiera proces diagnozy na pytaniu o efektywność – nie nastawia się na kompletną eliminację problemu, ale na optymalizację relacji między zasobami a efektami. Proces diagnozy prowadzony jest przez specjalistów od optymalizacji – głównie ekspertów ekonomicznych. Jej przedmiotem są interesy i preferencje podmiotów, a przyświecającym jej ideałem jest maksymalizacja przyjętej funkcji dobrobytu.

Proces koordynowany jest co do zasady wertykalnie, ale z wykorzystaniem zasad specjalizacji i decentralizacji. Metaforycznie proces diagnozy w tym ujęciu można nazwać behawioralnym, ponieważ bazuje on na próbie dopasowania bodźców do maksymalizacji prawdopodobieństwa wystąpienia pożądanego zachowania.

W ujęciu sieciowym analiza dotyczy występujących w społeczeństwie nierównowag w dostępie do owoców rozwoju cywilizacyjnego, w tym do procesu politycznego. Oceny dokonuje się przez dyskurs między istotnymi politycznie podmiotami, które działają w oparciu o wspólne interesy, a rola państwa ogranicza się do koordynacji procesu pozyskiwania i agregacji informacji. Diagnoza jest więc w tym ujęciu „społecznie konstruowana”, ponieważ nie są przyjmowane wstępne założenia na temat teoretycznie odpowiedniego systemu aksjologicznego stojącego za diagnozą (oraz całym procesem polityk publicznych).

Z punktu widzenia państwa neoweberowskiego głównym celem diagnozy jest odnalezienie wa-

Tabela 4. Diagnoza problemów społeczno-gospodarczych w czterech modelach

	Hierarchia	Rynki	Sieci	Państwo neoweberowskie
Cele diagnozy	identyfikacja problemu i rozwiązania	identyfikacja kosztów i korzyści, wybór efektywnego rozwiązania	identyfikacja społecznych mechanizmów niestabilności i możliwości wykorzystania ich do realizacji celów publicznych	identyfikacja problemów i <i>trade-offs</i> między nimi oraz warunków wolnej ewolucji <i>status quo</i>
Sposób diagnozy	analiza prawna	analiza ekonomiczna	analiza interesariuszy	analiza wariantowa
Podmiot diagnozujący	administracja publiczna	wyspecjalizowane agencje	komitety i panele interesariuszy	rady ekspertów
Przedmiot diagnozy	prawo	bodźce/motywacje	interesy/relacje	zmiany systemowe
Proces diagnozy i jego koordynacja	proces wertykalnie koordynowany (struktura liniowa)	proces z zewnętrznym zespołem zadaniowym (struktura zadaniowa)	proces horyzontalnie koordynowany (struktura sieciowa)	proces horyzontalnie i wertykalnie koordynowany (struktura macierzowa)
Metafora procesu diagnozy	aksjomatyczny	behawioralny	społecznie konstruowany	ewolucyjny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mazur, Olejniczak 2012; Van Waarden 1995, s. 236; Mazur 2011, s. 116–128; Białyński-Birula, Laurisz, Mamica, Możdżeń 2015.

runków spójnej ewolucji systemu w obliczu pojawiających się problemów destabilizujących jego działanie. Aktywności podejmowane w tym ujęciu pozwalają na agregowanie interesów różnych podmiotów z uwzględnieniem głosu ekspertów, jednak decydujący charakter ma filtr teoretyczny przyjmowany przez aktorów państwowych. Metafora procesu diagnozy w tym podejściu może zostać oparta na koncepcji ewolucji i zależności od ścieżki.

2.2. Cechy projektowania polityk i programów publicznych w ramach NWS w opozycji do innych paradygmatów rządzenia

Projektowanie polityk publicznych jest etapem o niejasnych granicach – mocno zazębiającym się z fazami diagnozowania oraz implementacji. W ujęciu modeli państwa i modeli zarządzania publicznego poziom jego odseparowania od innych etapów jest zróżnicowany. Wynika to z zasadniczo różnych filozofii myślenia o aktorach w przestrzeni projektowania polityk publicznych

i ich legitymizacji oraz odmiennym kierunku podejmowanych decyzji (*top-down* lub *bottom-up*) (Zawicki 2013).

Podstawowe wymiary przestrzeni projektowania polityk i programów publicznych obejmują następujące elementy:

- 1) podmioty projektowania polityk publicznych – kto działa?
- 2) metody koordynacji projektowania polityk publicznych – jak można skutecznie kierować działaniami?
- 3) produkty projektowania polityk publicznych – co jest efektem działań?
- 4) logika projektowania polityk publicznych – jak działania są koordynowane?
- 5) metafora projektowania polityk publicznych.

Tabela 5 wskazuje na główne wyróżniki czterech analizowanych modeli z perspektywy etapu projektowania polityk publicznych.

Zarządzanie w państwie opartym na logice hierarchicznej zakłada, że w procesie projektowania polityk publicznych nie ma miejsca na eksperymenty i zróżnicowane rozwiązania. Parafrazując Henry'ego Forda, każdy może mieć politykę publiczną o dowolnym kolorze, pod warunkiem

Tabela 5. Projektowanie polityk publicznych w czterech modelach zarządzania

	Hierarchia	Rynki	Sieci	Państwo neoweberowskie
Podmioty	sfera polityczna/ administracja publiczna	administracja publiczna/ niezależne agencje	sfera polityczna/ interesariusze	sfera polityczna/ administracja publiczna/ interesariusze
Metoda koordynacji	centralizacja	decentralizacja/ dekoncentracja	koordynacja działań niezależnych aktorów społecznych	koordynacja działań organizacji administracji publicznej
Produkty	prawo	strategie	porozumienia	prawo i strategie
Logika	jedno centralne rozwiązanie	tworzenie warunków, celów i bodźców	tworzenie przestrzeni współpracy	jedno centralne rozwiązanie + eksperymenty
Podstawa epistemologiczna	rzeczywistość jest programowalna	rzeczywistość jest poznawalna	rzeczywistość jest konstruowana	rzeczywistość jest sterowalna
Metafora	<i>Rechtsstaat</i>	zarządzanie przez cele	zarządzanie przez deliberację	zarządzanie przez wartości

Źródło: opracowanie własne na podstawie Pollitt, Bouckaert 2011; Van Waarden 1995, s. 236; Mazur 2011, s. 116–128; Białynicki-Birula, Laurisz, Mamica, Możdżeń 2015.

że jest kolor zarządzony przez centralę (w tym wypadku sferę polityczną oraz część urzędników decyzyjnych jako wsparcie). Głównym sposobem zarządzania jest prawo, jest to więc system zarządzania oparty na logice stosowności (March, Olsen 2009). Stąd też metaforą, która odpowiada temu ujęciu programowania, jest *Rechtsstaat*. Przyjmuje ono założenie, że rzeczywistość da się zaprogramować poprzez odpowiednie sformalizowanie reguł działania.

W przypadku państwa opartego na zarządzaniu rynkowym decyzje na temat kształtu polityk publicznych przenoszone są niżej, na poziom administracji oraz podmiotów niezależnych i zdecentralizowanych. Produktami – w oparciu o logikę konsekwencji (stąd metafora zarządzania przez cele) – są strategie, które wprost wskazują pożądane zmiany rzeczywistości, mające nastąpić w konsekwencji wdrożenia danej polityki. Logika przyświecająca temu podejściu to tworzenie pola gry i wskazówek dla niezależnie działających aktorów, a założenie stojące u jego podstaw mówi, że rzeczywistość jest poznawalna, tj. daje się zrozumieć i opisać przez jednoznaczne relacje z wykorzystaniem analizy kosztów i korzyści.

Z kolei w przypadku zarządzania sieciowego w projektowaniu polityk publicznych chodzi o zaangażowanie jak największej liczby ważnych interesariuszy w celu wypracowania akceptowanego przez wszystkich lub większość aktorów rozwiązania stawianego problemu. Produktami takiego procesu są umowy, pakt i porozumienia, a rolą państwa jest stworzenie przestrzeni współpracy. Proces ten opiera się na założeniu, że rzeczywistość społeczna jest konstruowana, tj. właściwości aktorów i ich grup zmieniają się w procesie komunikacji i deliberacji (stąd metafora zarządzania przez deliberację), a w konsekwencji można znajdować nowe, kreatywne sposoby rozwiązywania problemów.

Wreszcie państwo neoweberowskie w procesie projektowania polityk publicznych charakteryzuje się przez hybrydyzację rozwiązań, przy wykorzystaniu w pierwszym rzędzie podejścia hierarchicznego. W procesie projektowania wykorzystuje się więc przede wszystkim państwo, ale wsłuchując się w interesariuszy oraz uwzględniając logikę celowościową; stosuje się co do zasady prawo i rozwiązanie centralne, ale dając

możliwość wykorzystania podejścia opartego na strategii i eksperymentach. Zakłada się, że państwo ma ograniczoną, ale jednak widoczną zdolność sterowania rzeczywistością społeczną poprzez tworzone normy, instytucje i promowane wartości. Stąd zaproponowana metafora zarządzania przez wartości.

2.3. Cechy implementacji polityk publicznych w ramach NWS w opozycji do innych paradygmatów rządzenia

Etap implementacji z perspektywy modelu państwa neoweberowskiego jest etapem o fundamentalnym znaczeniu. Wynika to z faktu, że – podobnie jak w przypadku zarządzania hierarchicznego – centralnym podmiotem implementacji jest tutaj administracja, utożsamiana z aparatem państwa, co daje możliwość kontrolowania przez sektor publiczny całości działań podejmowanych w tej fazie.

Implementacja polityk publicznych w państwach klasyfikowanych jako neoweberowskie oparta jest w głównej mierze na administracji publicznej. Nie jest jednak tak, że państwo neoweberowskie stosuje tylko i wyłącznie władcze metody zarządzania sprawami publicznymi (podobnie zresztą jak państwa rządzone w zgodzie z paradygmatem rynkowym lub współzarządzania nie ograniczają się do właściwych im elementarnych mechanizmów działania).

Z punktu widzenia roboczo przyjmowanego rozumienia neoweberyzmu wydaje się, że należy dokonywać oceny możliwości zastosowania koncepcji neoweberyzmu do problemów implementacji polityk publicznych, biorąc pod uwagę:

- brak spójnego modelu administracji neoweberowskiej;
- brak jednoznacznej listy instrumentów zarządzania publicznego;
- niedogmatyczne, empiryczne i kontekstowe podejście;
- inkrementalizm i ewolucyjność reform systemów zarządzania;
- tradycyjną biurokrację jako centralny i podstawowy podmiot implementacji.

Na tym etapie rozważań należy więc przyznać, że poza stwierdzeniem, iż w neoweberyzmie

chodzi o utrzymanie, ale także reformowanie i profesjonalizację administracji publicznej, niewiele więcej wiadomo na temat tego, co można by nazwać modelem implementacji neoweberowskiej. Dlatego też warto na tym etapie zaproponować

pewien zestaw cech teoretycznych, a dalej pokrótce odnieść się do doświadczeń konkretnych krajów, które bywają uznawane za rządzone w zgodzie z modelem neoweberowskim (przede wszystkim Francja, Niemcy, Holandia, Szwecja).

Tabela 6. Implementacja polityk publicznych w czterech modelach

	Hierarchia	Rynki	Sieci	Państwo neoweberowskie
Metoda implementacji	odgórna	częściowo odgórna	raczej oddolna	zwykle odgórna
Aktorzy implementacji	biurokracja	biurokracja + <i>for-profit</i>	różni, także trzeci sektor	różni, ale przede wszystkim biurokracja
Rola państwa	realizator	regulator	aktor/narrator	koordynator
Typy problemów	ustrukturyzowane, powtarzalne, dylematy więźnia, problemy wymagające poświęceń w krótkim okresie	istotny komponent jakości/efektywności, problemy, dla których istnieją rozwiązania rynkowe i dla których stosunkowo prosta jest kwantyfikacja wyników	problemy zawiłe i zapętłone (<i>wicked problems</i>), dla których nie ma jednej odpowiedzi, a w ich rozwiązaniu ważne jest uzyskanie konsensusu (aspekt procesowy), zarządzanie kryzysowe	dostosowywanie rodzaju koordynacji do typu problemu, silne oparcie na rozwiązaniach stosowanych historycznie
Warunki skuteczności	wysoki poziom zasobów, zaufanie społeczne i legitymizacja demokratyczna administracji publicznej, silny etos służby cywilnej (celem uniknięcia problemu agencji)	stabilne i przyjazne środowisko regulacyjne, zapewnienie działania konkurencji, sprawny monitoring	zaufanie aktorów społecznych, istnienie i respektowanie wspólnych metacelów społecznych, poczucie współodpowiedzialności, silny trzeci sektor	dojrzały system administracji weberowskiej, rozbudowany i skuteczny system zarządzania strategicznego, silny etos służby cywilnej, wysoki poziom zasobów
Instrumenty implementacji	nakaz, polecenie służbowe, akty prawne, decyzja administracyjna, nacjonalizacja	regulacje, kontrakty, zamówienia publiczne, podatki, subsydia, prywatyzacja	umowy społeczne, zobowiązania, negocjacje, swobodne uznanie	akty prawne, polecenia służbowe, regulacje, kontrakty/ zamówienia publiczne, negocjacje, zobowiązania
Charakter odpowiedzialności	administracyjna, karna, demokratyczna	deliktowa/ typu tort	społeczna, wzajemnościowa, retorsje/retaliacje	demokratyczna, administracyjna, deliktowa, społeczna
Zakres swobody, potencjał innowacji	niski	wysoki	średni-wysoki	średni
Metafora implementacji	maszyna, kij, żelazna pięść	strumień, marchewka, niewidzialna ręka	mózg, kazanie, słowo	kosz na śmieci, puzzle

Źródło: opracowanie własne na podstawie Morgan 2016; Jessop 2003; March, Olsen 2005; Zawicki, Możdżeń 2013; Van Waarden 1995, s. 236; Mazur 2011, s. 116–128; Białynicki-Birula, Laurisz, Mamica, Możdżeń 2015.

Z perspektywy podstawowych czterech modeli koordynacji działań publicznych procesy implementacyjne różnią się modelowo według kilku zasadniczych wymiarów:

- czy implementacja przyjmuje charakter odgórny, czy opiera się na działaniach niezależnych podmiotów;
- z wykorzystaniem jakich aktorów prowadzona jest implementacja;
- jaką rolę pełni państwo w ramach działań implementacyjnych;
- do jakich typów problemów dany rodzaj implementacji najlepiej się nadaje;
- jakie są warunki skuteczności określonego typu implementacji;
- jakie typy instrumentów implementacji są głównie wykorzystywane;

- jaki charakter przyjmuje odpowiedzialność podmiotów implementacji wobec społeczeństwa;
- jaki zakres swobody i elastyczności posiadają podmioty implementacji – jaki jest margines ryzyka i innowacyjności.

Zarysowane powyżej wymiary mogą posłużyć do rozróżnienia trzech mechanizmów, jak pokazuje tabela 6 z uwzględnieniem specyfiki NWS.

Mazur (2011, s. 117) w implementacji polityk publicznych dostrzega występowanie trzech typów modeli:

- 1) podejście scentralizowane – w którym główną rolę pełnią centralni decydenci; charakterystyczne w szczególności dla modelu hierarchicznego;

Tabela 7. Syntetyczny opis problemów implementacji neoweberowskiej

Perspektywa problemu	Opis problemu	Konkretyzacja/ konsekwencje
Ontologiczna (podmiotu)	klasyczne problemy z działaniem administracji: brak elastyczności, słaby poziom rozliczalności (jedynie odpowiedzialność formalna), nasilony problem agencji, problemy związane z decyzjami na temat wyboru odpowiedniego trybu implementacji, centralne umiejscowienie administracji publicznej, które powoduje przyjmowanie jej perspektywy w procesie podejmowania decyzji na temat wyboru instrumentów (władza polityczna administracji)	administracyjna wyuczona bezradność (<i>trained incapacity</i>), problem agencji i kompatybilności bodźców (<i>incentive compatibility</i>), obciążenie na rzecz administracji publicznej decyzji na temat podziału środków publicznych
Epistemologiczna (informacyjna)	imperatywne podejmowanie decyzji tworzące bariery dla swobodnego przepływu informacji między przedmiotem a podmiotem implementacji, problem siłowości wiedzy/informacji, monopolizacja perspektywy	słabe wykorzystanie instrumentów zarządzania wiedzą (uczenia się organizacyjnego), fasadowość mierników wydajności i narzędzi polityki publicznej opartej na dowodach
Normatywna (decyzji)	problem substancjalnej (w odróżnieniu od formalnej) legitymizacji decyzji wobec interesariuszy oraz ekonomicznej efektywności działań, problem procedur wyboru decyzji wobec konkurencyjnych interesów	nadmierna formalizacja (nadmiar dokumentacji), poczucie wśród interesariuszy oderwania decyzji od ich preferencji
Dynamiczna (refleksyjności)	powolność zmian, zależność od ścieżki, niedostosowanie do zmian społecznych i gospodarczych (w powiązaniu z niskim otwarciem na otoczenie zewnętrzne), problemy kompetencji decydentów do odpowiedniego zarządzania instrumentami (inteligencja kontekstowa), wysokie koszty zmian organizacyjnych	instytucjonalizacja kodów, norm organizacyjnych, problemy z przeszczepianiem rozwiązań z innych organizacji/środowisk instytucjonalnych, niedostosowanie tempa zwiększania złożoności organizacyjnej w administracji do tempa wzrostu złożoności rzeczywistości (lub nieumiejętność przejścia na wyższy poziom racjonalności)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Merton 1968, s. 255 i n.; Shapiro 2005; Przeworski 2003, s. 128–157; Pierson 2004, s. 143 i n.

2) podejście zdecentralizowane – w którym główna rola przypada urzędnikom liniowym i podmiotom bezpośrednio dostarczającym usługi publiczne; charakterystyczne dla modelu współzarządzania;

3) podejście hybrydowe – uwzględniające cechy obu powyższych podejść; charakterystyczne dla modelu neoweberowskiego oraz rynkowego.

Implementacja w państwie neoweberowskim jest obciążona problemami, które wynikają bezpośrednio z cech definicyjnych tego modelu realizacji polityk publicznych oraz warunków zmian rzeczywistości społecznej i gospodarczej, w ramach której funkcjonuje państwo. Problemy te odnoszą się do warstw: ontologicznej (stopień dostosowania podmiotów), epistemologicznej (natężenie problemów uczenia się lub asymetrii informacji), normatywnej (kwestie podstaw aksjologicznych podejmowanych decyzji) oraz dynamicznej (dostosowanie tempa zmian działalności sfery publicznej do rzeczywistości społecznej, refleksyjność i metarefleksyjność). Przedstawiono je syntetycznie w tabeli 7.

Jak widać, większość przywołanych problemów dotyczy nacisku, który państwo neoweberowskie kładzie na utrzymanie centralności administracji publicznej (wraz z jej immanentnymi cechami) w procesie implementacji polityk publicznych. Części tych problemów można skutecznie przeciwdziałać poprzez refleksyjne zarządzanie strategiczne, jednak ma to charakter z konieczności do pewnego stopnia nieustrukturyzowany i w związku z tym ciężko wyobrazić sobie stały zestaw reguł, które zapewniłyby jego bezkonfliktową skuteczność.

Specyficznym elementem implementacji w duchu neoweberowskim, niosącym zarówno korzyści, jak i zagrożenia, jest silne oparcie zmian sposobów wdrażania polityk publicznych na ich historycznym kształcie. Jest to korzystne, gdyż zapewnia możliwość ewolucyjnego i gradualnego dostosowywania instrumentów oraz podmiotów do otoczenia (zmiany radykalne, wobec braku idealnego modelu implementacji prowadzone z dużą częstotliwością destabilizują pracę podmiotów i wymagają ciągłego uczenia się narzędzi). Jest natomiast ryzykowne, gdyż wydaje się, że co do zasady hierarchicznie zbudowane organizacje administracji publicznej wykazują się niższą

dynamiką zmian niż otoczenie, przez co mogą z czasem coraz częściej podejmować działania niedostosowane do oczekiwań obywateli.

2.4. Cechy ewaluacji polityk publicznych w ramach NWS w opozycji do innych paradygmatów rządzenia

Ewaluacja polityk publicznych jest etapem, który co do zasady nie funkcjonuje w tradycyjnych modelach hierarchicznych pod tą nazwą. Ewaluacja jako proces została zaproponowana wraz z nadejściem i przeniknięciem do sfery publicznej rozwiązań rynkowych. Kiedy myśli się o ewaluacji w cyklu polityk publicznych, warto zadać sobie następujące pytania pozwalające na ustrukturyzowanie modelu:

1. Jakie jest uzasadnienie dla podejmowania działań ewaluacyjnych – jaka jest rola ewaluacji?
2. Jak ewaluacja wykorzystywana jest do poprawiania polityk publicznych – jakie są jej cele?
3. Jakimi narzędziami prowadzona jest ewaluacja – jakie są jej instrumenty?
4. Kto dokonuje ewaluacji – jakie są jej podmioty?
5. Jak ewaluacja jest wykorzystywana w procesie polityk publicznych?

Syntetyczna odpowiedź na te pytania udzielona została w tabeli 8.

W przypadku zarządzania hierarchicznego ewaluacja *per se*, jak już zostało powiedziane, nie jest prowadzona. System posiada jednak funkcję kontrolną, wykonywaną co do zasady przez administrację publiczną (i uzupełnianą przez kontrolę polityczną), która sprowadza się do kontroli formalnej zgodności działań z przepisami prawa.

W zarządzaniu rynkowym ewaluacja pełni fundamentalną rolę oceny zgodności podejmowanych działań z celami polityk publicznych oraz weryfikacji osiągnięcia określonych w sposób co do zasady skwantyfikowany celów.

W modelu sieciowym ewaluacja jest sposobem na legitymizację działań sfery publicznej i podejmowana jest w celu zachowania stabilności systemu politycznego (pełni więc do pewnego stopnia rolę rytualną).

W przypadku zarządzania neoweberowskiego ewaluacja uzasadniana jest podobnie jak w przy-

Tabela 8. Ewaluacja polityk publicznych w czterech modelach

Ewaluacja	Hierarchia	Rynki	Sieci	Państwo neoweberowskie
Rola	potrzeba centralizacji informacji	potrzeba uzyskania wiedzy o efektach działań	potrzeba spełnienia wymagań interesariuszy	potrzeba uzyskania wiedzy o efektach działań
Cel	zgodność formalna	efektywność	spójność społeczna	ewolucja systemu tworzenia polityk publicznych
Metody	kontrole dokumentacji	skwantyfikowane wskaźniki i mierniki	badania interesariuszy	triangulacja metod
Podmioty	wewnętrzne jednostki kontrolne	wyspecjalizowane agencje	rady, panele międzysektorowe	rady ekspertów zewnętrznych
Wykorzystanie	dostosowanie działań do przepisów	wybór metod zarządzania strategicznego i operacyjnego	legitymizacja działań sfery publicznej	systemowe uczenie się – inkrementalne zmiany działań
Metafora	oliwienie silnika	tuning silnika	dowiezienie wszystkich pasażerów	utrzymanie się na drodze

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dahler-Larsen 2007; Kupiec 2014.

padku modelu rynkowego, jednak jej cele są odmienne – chodzi o to, by centrum polityczno-administracyjne dysponowało wiedzą na temat pożądanych i możliwych inkrementalnych zmian systemu zarządzania politykami publicznymi, pełni więc rolę wyznaczania granic zmian i jest wykorzystywana do metauczenia się systemu politycznego.

3. Przykładowe działania państwa neoweberowskiego w cyklu polityk publicznych

Często zaznacza się (Pollit, Bouckaert, 2011; Mazur 2016b), że model państwa neoweberowskiego został wyodrębniony na podstawie empirycznych analiz systemów zarządzania sferą publiczną w krajach rozwiniętych, które wyraźnie wskazywały na odróżnianie się modeli stosowanych w państwach Europy kontynentalnej od podejść wybieranych przez kraje kultury anglosaskiej. Warto wobec tego przyjrzeć się, jak

poszczególne etapy cyklu polityk publicznych są egzemplifikowane w różnych systemach polityczno-administracyjnych, aby zbadać adekwatność zaproponowanych powyżej wyróżników etapów diagnozowania, projektowania, implementacji i ewaluacji polityk publicznych do rzeczywiście stosowanych rozwiązań.

Jak pokazują prowadzone badania empiryczne, w państwach klasyfikowanych jako działające w zgodzie z modelem neoweberowskim rozwiązania stosowane na etapie diagnozy różnią się w zakresie metod koordynacji i podmiotów funkcjonujących w podsystemie diagnostycznym. Przestrzeń modeli obejmuje metody diagnozy polityczno-eksperckiej, wspomaganą przez administrację posiadającą swoje niezależne jednostki strategiczne (Belgia – Joris, de Visscher, Montuelle 2009; Holandia – Hoppe, Hoppe, Woldendorp, Bandelow 2011), wsparcie naukowe o charakterze nieformalnym i formalnym, które obejmuje konsultacje przez akademików roboczych wersji raportów i opracowań rządowych (Finlandia – Mazur 2014a), rozbudowane systemy

prestizowych rad eksperckich (Francja – Mény, Uterwedde, Zohlhöfer 2011; Niemcy – Mazur 2014b). Jak więc widać, występuje w tym aspekcie pewne zróżnicowanie, jednak bez wątplenia rola akademików i badaczy we wsparciu dla centralnie usytuowanych strategicznych jednostek administracji publicznej jest wyraźnie eksponowana.

Projektowanie polityk publicznych w państwach określanych jako neoweberowskie dokonuje się poprzez koordynację działań przede wszystkim przedstawicieli sfery publicznej (politycy, administracja publiczna) przez zespół wyspecjalizowanych komórek zbliżonych organizacyjnie do centrum władzy wykonawczej. Szczególnie ważną rolę pełnią wśród nich komitety koalicyjne (Niemcy, Finlandia), ministrowie wspomagani przez rady wyspecjalizowane w zarządzaniu strategicznym (Belgia), specjalne sekretariaty powołane do pomocy władzy wykonawczej (Sekretariat Generalny Rządu oraz Sekretariat Generalny Prezydenta we Francji). W części krajów pozycja tych podmiotów w systemie programowania strategicznego jest relatywnie niewielka (np. Niemcy), a w innych kluczowa (Finlandia). W większości państw w mniejszym lub większym stopniu wykorzystywane są mechanizmy włączania zewnętrznych interesariuszy w proces konsultacji i konstruowania poszczególnych polityk. W części z badanych państw ich rola jest znacząca (np. Niemcy, Finlandia), w innych słabsza (Belgia, Francja). Projektowanie wiedzy do wypracowania wytycznych strategii rządowych, strategii międzyministerialnych lub ministerialnych, dokumentów programowych, planów działania (Ledzion, Mazur, Olejniczak 2014).

Specyfika implementacji typu neoweberowskiego wydaje się polegać na inkorporowaniu do systemu rządzenia rozwiązań charakterystycznych dla zarządzania rynkowego i sieciowego, jednak z wykorzystaniem mechanizmów zapewniających względnie ścisłą kontrolę centrum polityczno-administracyjnego nad ich działalnością. Spośród rozwiązań, które bywają stosowane, warto wymienić:

- zasiadanie w zarządach agencji wykonawczych delegata rządu oraz przedstawicieli partii politycznych; zobowiązanie do przedstawiania przez agencje okresowych raportów z działalności (Belgia – Możdżeń 2014a);

- silna pozycja gabinetów premiera w nadzorowaniu działalności jednostek liniowych; powoływanie i odwoływanie szefów agencji wykonawczych oraz modyfikacja ich budżetu przez premiera, rozbudowany system budżetów zadaniowych (Francja – Możdżeń 2014b);
- system dokumentów operacjonalizujących strategię gospodarcze i sektorowe (Niemcy);
- określanie celów i zadań, alokacja środków i określanie zasad sprawozdawczości agencji wykonawczych przy jednoczesnym pozostawieniu im dużej swobody działania (Szwecja – Wojnar 2014);
- zachęcanie sfery implementacyjnej sektora publicznego do uczenia się poprzez wykorzystanie formuły „zastosuj lub wyjaśnij”, pozwalającej na eksperymentowanie pod warunkiem istnienia racjonalnych przesłanek stojących za danym nietypowym rozwiązaniem (Holandia); to rozwiązanie dodatkowo wzmacnia kulturę deliberacji w ramach sektora publicznego (Olejniczak 2013).

Powyższe rozwiązania stanowią tylko wycinek środków zarządczych, które zapewniają włączanie sieci i rynku do mechanizmów rządzenia przy zachowaniu odpowiedniej dozy kontroli centrum politycznego. Pokazują jednak, że pomimo stosowania dość zróżnicowanych metod zapewnienia spójności działań państwa neoweberowskie łączy dążenie do zachowania rozliczalności, która charakteryzuje systemy demokracji reprezentacyjnej. Ponadto łatwo zauważyć, że z punktu widzenia skuteczności i jakości działań publicznych kształt konkretnego systemu jest prawdopodobnie mniej ważny niż rozumne i responsywne dostosowywanie reform do jego specyfiki i trajektorii zmian – czyli uwzględnianie problemu zależności od ścieżki.

Państwa, w których sektor publiczny działa w oparciu o logikę neoweberyzmu, wykorzystują podstawowe narzędzie systemowego uczenia się, jakim jest **ewaluacja polityk publicznych**, w sposób strategiczny. Czasami jednak robią to w sposób rytualny, co wynika z silnych tradycji hierarchicznego zarządzania w tych krajach. Wachlarz rozwiązań stosowanych w różnych krajach rozpościera się od zupełnego braku scentralizowanego systemu ewaluacji (Niemcy) przez powoływanie jednostek do oceny konkretnych

Tabela 9. Podmioty i instrumenty etapów cyklu polityk publicznych w wybranych państwach europejskich

Etap cyklu	Podmioty i instrumenty	Przykładowe kraje
Diagnozowanie	podmioty: jednostki strategiczne w ramach administracji, wsparcie naukowe, rady ekspertów	Belgia, Holandia, Finlandia, Francja, Niemcy
Programowanie	podmioty: komitety polityczne, ministrowie liniowi, jednostki strategiczne w ramach administracji, w mniejszym stopniu zewnętrzni interesariusze instrumenty: strategie rządowe, strategie międzyministerialne, strategie ministerialne, dokumenty programowe, plany działania	Niemcy, Finlandia, Belgia, Francja
Implementacja	podmioty: ministerstwa i inne organy administracji posiadające możliwość eksperymentowania, agencje posiadające swobodę, ale nadzorowane politycznie, gabinety szefa egzekutywy instrumenty: systemy dokumentów operacyjnych	Belgia, Francja, Niemcy, Szwecja, Holandia
Ewaluacja	podmioty: administracja, wyspecjalizowane jednostki, podmioty centralne instrumenty: budżet zadaniowy, zarządzanie wiedzą	Niemcy, Belgia, Francja

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ledzion, Mazur, Olejniczak 2014; Mazur, Płoszaj 2013; OECD 2010; SGI 2011.

strategii sektorowych (Belgia) aż do połączenia ewaluacji sektorowej, zadaniowej i scentralizowanej (Francja). Systemowe uczenie się jest realizowane także z wykorzystaniem innych instrumentów: budżetu zadaniowego (wskaźniki), zarządzania wiedzą i informacją (opanowanie chaosu informacyjnego) czy wymiany doświadczeń z partnerami zewnętrznymi w ramach różnorodnych komisji i komitetów (zapewnienie dopływu nowych informacji) (Płoszaj 2013).

Syntetyczne podsumowanie różnych instrumentów stosowanych w państwach Europy kontynentalnej w cyklu polityk publicznych, które noszą znamiona neoweberyzmu, przedstawia tabela 9.

Podsumowanie

Neoweberyzm jako fenomen odnoszący się do modelu państwa oraz zarządzania publicznego stanowi koncepcję stosunkowo młodą, ale przechodzącą dość intensywny proces rozwoju. Wciąż budowane są jego wyróżniki, które pozwalałyby na wskazanie elementów specyficznych w praktyce działania państw europejskich i pozaeuropejskich. Nie ma także badań nad bezwzględnością oraz kontekstową użytecznością modelu dla rozwiązywania problemów społecz-

no-gospodarczych. Niniejszy artykuł miał na celu wskazanie wyróżników modelu neoweberowskiego w etapach cyklu polityk publicznych, co powinno w przyszłości pozwolić budować bardziej syntetyczne zestawienia, mogące służyć ocenie efektywności modelu. Tekst należy traktować jako pierwsze przybliżenie problemu, choć został napisany z intencją dołączenia do nurtu dotychczasowych badań nad fenomenem neoweberyzmu.

W zaproponowanym ujęciu, zgodnie ze stanem wiedzy, państwo neoweberowskie to przeważnie państwo europejskie, silnie oparte na instrumentach władczych i zdolnościach wielokrotnie reformowanej administracji publicznej, a także na logice *Rechtsstaat*. Z drugiej jednak strony inkorporuje ono elementy logiki konsekwencji oraz narzędzia charakterystyczne dla rozwiązań rynkowych i sieciowych. W tym ujęciu katalog państw noszących miano neoweberowskich obejmuje przede wszystkim Niemcy, Francję i kraje Beneluksu. Rozwiązania charakterystyczne dla neoweberyzmu, ze względu na silną elastyczność i pragmatyczność modelu, można też jednak odnaleźć w krajach tradycyjnie utożsamianych z modelem współzarządzania, jak państwa skandynawskie.

Wydaje się, że odniesienie neoweberyzmu do cyklu polityk publicznych może potencjalnie stać się elementem większego modelu idealnego, który pozwałaby na wyróżnienie *differentia specifica* tego ujęcia. Bez wątplenia jednak wymaga stosowania metody kolejnych przybliżeń, która zagwarantuje w dłuższym okresie coraz lepsze dostosowanie modelu teoretycznego do ciągle ewoluującej praktyki tworzenia polityk publicznych.

Bibliografia

- Anckar, D., Kuitto, K., Oberst, Ch., Jahn, D. (2011). *SGI Sustainable Governance Indicators 2011, Finland Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Pobrane z: http://www.sgi-network.org/docs/2011/country/SGI11_Finland.pdf
- Białyński-Birula, P., Ćwiklicki, M., Głowacki, J., Klich, J. (2016). Konceptualne źródła neoweberyzmu i sposoby ich ujmowania. W: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm* (s. 28–58). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Białyński-Birula, P., Laurisz, N., Mamica, Ł., Możdżeń, M. (2015). *Podstawowa charakterystyka paradygmatu neoweberowskiego w kontekście przydatności jego reguł i instrumentów dla zarządzania sprawami publicznymi*. Tekst niepublikowany.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. London–New York: Routledge.
- Castanheira, M., Rihoux, B., Bandelow, N. C. (2011). *Sustainable Governance Indicators 2011. Belgium Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Pobrane z: http://www.sgi-network.org/docs/2011/country/SGI11_Belgium.pdf
- Cepiku, D., Mititelu, D. (2010). Public administration reforms in transition countries: Albania and Romania between the Weberian model and the new public management. *Transylvania Review of Administrative Sciences*, 30E, 55–78.
- Dahler-Larsen, P. (2007). Evaluation and public management. W: E. Ferlie, L. E. Lynn, Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 615–639). Oxford: Oxford University Press.
- Drechsler, W. (2005). The re-emergence of 'Weberian' public administration after the fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 6, 94–108.
- Drechsler, W., Kattel, R. (2008). Towards the neo-Weberian state? Perhaps, but certainly, adieu, NPM! *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (I), 95–99.
- Drumaux, A., Goethals, C. (2007). Strategic management: A tool for public management? An overview of the Belgian federal experience. *International Journal of Public Sector Management*, 7 (20), 638–654.
- Dunn, W. N., Miller, D. Y. (2007). A critique of the new public management and the neo-Weberian state: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7 (4), 345–358.
- Hill, M. (2005). *Public Policy Process*. Essex: Pearson.
- Hodgwood, B., Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoppe, R., Hoppe, T., Woldendorp, J., Bandelow, N. C. (2011). *Sustainable Governance Indicators 2011. Netherlands Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Hustedt, T., Tiessen, J. (2006). *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden: An Institutional Policy Perspective*. Potsdam: University of Potsdam.
- Jann, W. (2003). State, administration and governance in Germany: Competing traditions and dominant narratives. *Public Administration*, 1 (81), 95–118.
- Jann, W., Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. W: F. Fisher, G. J. Miller, M. S. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (s. 43–62). Boca Raton–London–New York: CRC Press.
- Jessop, B. (2003). Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony. W: H. P. Bang (red.), *Governance as Social and Political Communication* (s. 142–172). Manchester: Manchester University Press.
- Jones, Ch. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Brooks–Cole Publishing.
- Joris, G., Visscher, C. de, Montuelle, C. (2009). *Federal Public Administration Reform in Belgium: New Public Management under Deconstruction*. Pobrane z: <http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st45/st45jorisdevisschermontuelle.pdf>
- Kupiec, T. (2014). Ewaluacja jako narzędzie zarządzania w sektorze publicznym. *Studia z Polityki Publicznej*, 2 (2), 33–54.
- Ledzion, B., Mazur, S., Olejniczak, K. (red.) (2014). *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Lynn, L. (2008). What is a neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (I), 17–30.

- March, J. G., Olsen, J. P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- March, J. G., Olsen J. P. (2009). The logic of appropriateness. *ARENA Working Papers, 04/09*.
- Mazur, A. (2014a). Finlandia. W: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* (s. 31–37). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Mazur, A. (2014b). Republika Federalna Niemiec. W: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* (s. 74–82). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Mazur, S. (2011). *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Mazur, S. (2016a). Neoweberyzm – źródła, rozumienie, nurty. W: idem (red.), *Neoweberyzm* (s. 15–27). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S. (red.) (2016b). *Neoweberyzm*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S., Olejniczak, K. (2012). Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym. W: K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej* (s. 25–60). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S., Płoszaj, A. (red.) (2013). *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mény, Y., Uterwedde, H., Zohlhöfer, R. (2011). *Sustainable Governance Indicators 2011. France Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Merton, R. K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Morgan, G. (2016). *Obrazy organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Możdżeń, M. (2014a). Belgia. W: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* (s. 15–22). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Możdżeń, M. (2014b). Francja. W: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* (s. 38–44). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Możdżeń, M. (2016). Państwo – przeobrażenia i presja otoczenia. W: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm* (s. 93–116). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- OECD (2010). *Better Regulation in Europe. France*. Paris: OECD. Pobrane z: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>
- Olejniczak, K. (2013). Doświadczenia administracji w Holandii. W: S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe* (s. 74–91). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Oramus, M. (2016). Analiza neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego. W: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm* (s. 147–168). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Płoszaj, A. (2013). Doświadczenia administracji we Francji. W: S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe* (s. 39–54). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Potůček, M., Rudolfová, V. (2015). Czech pension reform: How to reconcile equivalence with fiscal discipline. *Central European Journal of Public Policy*, 1 (10), 170–195.
- Prud’homme, R. (2008). *Policy Evaluation in France: A Tentative Evaluation*. Pobrane z: <http://www.rprudhomme.com/resources/2008+Policy+Evaluation+France.pdf>
- Przeworski, A. (2003). *States and Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Cologne: World Economic Forum.
- SGI (2011). *Sustainable Governance Indicators Reports*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Shapiro, S. (2005). Agency theory. *Annual Review of Sociology*, 31, 263–284.
- Skok, J. (1995). Policy issue networks and the public policy cycle: A structural-functional framework for public administration. *Public Administration Review*, 4 (55), 325–332.
- Van Waarden, F. (1995). Persistence of national policy styles: A study of their institutional foundations. W: B. Unger, F. Van Waarden (red.), *Convergence or*

Diversity? Internationalization and Economic Policy Response (s. 333–372). Avebury: Aldershot.

Wojnar, K. (2014). Szwecja. W: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* (s. 98–110). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Zawicki, M. (red.) (2013). *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Zawicki, M., Możdżeń, M. (2013). Implementacja i monitorowanie polityk publicznych. W: M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej* (s. 66–87). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Public policy in the neo-Weberian state

Assuming that it is possible and desirable to distinguish the phenomenon called “neo-Weberian state” (NWS), the paper attempts to define public policy cycle phases in a way that makes it feasible and useful to determine the existence of the neo-Weberian model of public policy creation in a country. The paper analyzes current attempts to define the notion of NWS and makes an effort to present constitutive features of NWS against the backdrop of bureaucratic management, new public management, and of public governance in the context of public policy process. The process in question is understood simply as consisting of four basic phases – public policy diagnosis, design, implementation, and evaluation. The paper is divided as follows. In the first part, the author offers a synthetic summary of the current state of knowledge about the NWS phenomenon and he points out that there are no studies linking it to the important concept of public policy cycle. The second part should be considered as the main fragment of the text and at the same time its added value. It is an attempt to emphasize the distinctive elements of the NWS approach within the various stages of the public policy cycle. In the third part, examples are found in governance practices of European countries which can be considered as manifestations of the NWS approach in relation to the four stages of the public policy cycle. The paper also includes an introduction and a summary.

Keywords: neo-Weberian state, public management model, public policy cycle, New Public Management, public governance.

Piotr Weryński

Emergentne poziomy i przestrzenie w badaniach aktywnego obywatelstwa. Analiza morfogenetyczna

Tematem artykułu jest złożona problematyka emergentnych poziomów rzeczywistości społecznej, morfogenetycznych relacji między strukturami społeczno-kulturowymi a sprawstwem, jak również ich epistemologicznych i metodologicznych konsekwencji, które pozwalają na teoretyczne ugruntowanie badań nad wzorami uczestnictwa obywatelskiego i funkcjonowaniem sfery publicznej. Autor podjął też próbę odpowiedzi na pytanie, jak badać złożone, wielopoziomowe, emergentne zjawiska oraz procesy społeczno-ekonomiczne, znajdujące wyraz w sferze aktywności obywatelskiej.

Słowa kluczowe: morfogeneza, sprawczość, emergentne poziomy rzeczywistości, sfera publiczna, wzory uczestnictwa obywatelskiego.

Wprowadzenie

Funkcjonowanie sfery publicznej oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest wyrazem sprawczości dominujących zbiorowych podmiotów działania. Założenia o emergentnych poziomach rzeczywistości społecznej oraz morfogenetycznych relacjach między strukturą społeczno-kulturową a sprawstwem pozwalają ugruntować teoretycznie status badań nad wzorami aktywności obywatelskiej i stanem polskiej sfery publicznej na trzech poziomach (mikro-, mezo- i makrostruktury społecznej) oraz w trzech odpowiednich wymiarach przestrzennych (lokalnym, regionalnym i krajowym). Pośrednim celem tej konceptualizacji będzie próba uwolnienia powyższej problematyki od ciągle obecnego nacechowania wartościującego. Będzie to możliwe dzięki odwołaniu do aksjologicznie neutralnych kategorii pojęciowych dotyczących społecznego

sprawstwa: pierwotnych i zbiorowych podmiotów działania (Archer 2013, s. 254–283)¹.

Naczelne pytanie badawcze, na które szukano odpowiedzi, brzmi: jak badać emergentne (mikro-, mezo- i makrosocjalne), rozgrywające się w braudelowskiej perspektywie długiego trwania procesy morfogenezy (transformacji) aktywności obywatelskiej Polaków, kształtowania się ich wzorów uczestnictwa w sferze publicznej oraz społeczeństwie obywatelskim? Aby określić założenia ontologiczne, epistemologiczne i metodologiczne wielopoziomowych badań nad polskimi wzorami aktywności obywatelskiej oraz specyfiką polskiej sfery publicznej, należy rozpocząć od zdefiniowania kilku istotnych pojęć, by potem przejść do

¹ Ujęcie morfogenetyczne sfery publicznej różni się – przez swoją neutralność aksjologiczną i koncentrację na diagnozie oraz poszukiwaniu przyczyn istniejących uwarunkowań morfogenetycznych – od dominujących współcześnie, mniej lub bardziej nacechowanych normatywnie, koncepcji: republikańskiej (agonistycznej) Hannah Arendt, ale też bliskiej jej aksjologicznie idei etycznej sfery publicznej Adama B. Seligmana; liberalnej Ronalda Dworkina i konserwatywno-liberalnej koncepcji Bruce'a Ackermana; socjaldemokratycznej (deliberatywnej) koncepcji sfery publicznej Jürgena Habermasa; wreszcie komunitarnej perspektywy ideologicznej (Charles Taylor, Michael Walzer, Alisdair MacIntyre, Amitai Etzioni czy Michael Sandel).

Piotr Weryński
Katedra Stosowanych Nauk Społecznych
Wydział Organizacji i Zarządzania
Politechnika Śląska
ul. Roosevelta 26–28, 41-800 Zabrze
p.werynski@interia.pl

sprecyzowania zakresu powiązań między nimi. Do kluczowych kategorii pojęciowych w tym kontekście badawczym trzeba zaliczyć: zawarty w tytule ontologicznie istotny termin „emergencja”, dialektycznie powiązane z kategorią „struktura” pojęcie „sprawstwo” (*agency*) oraz kluczowe epistemologicznie, charakterystyczne dla realizmu krytycznego pojęcie „podejście morfogenetyczne”.

1. Rozumienie emergencji i sprawstwa

Do pojęcia emergencji na przestrzeni ostatnich stu kilkudziesięciu lat odwołują się również często przedstawiciele filozofii czy nauk społecznych jak nauk ekonomicznych. Jako kategorii filozoficznej po raz pierwszy użył go George Henry Lewes (1875), korzystali z niego również John Stuart Mill i Lloyd Morgan (por. Sawyer 2001, s. 553). W Polsce do nauk społecznych wprowadził je Jacek Szmátka (1989; idem, Warriner 1987; Szmátka, Skvoretz, Berger 1997), pisząc o emergentnych poziomach rzeczywistości – kluczowej kategorii w jego teorii emergentnego strukturalizmu socjologicznego. Współcześnie do emergencji jako założenia ontologicznego nawiązują badacze reprezentujący zarówno filozofię (Poczobut 2009), nauki społeczne (Bhaskar 1998b; Archer 1995), jak i ekonomiczne (Sawyer 2005; Praszkiér, Nowak 2012).

Socjologicznie zorientowany ekonomista Kim R. Sawyer (2005) za najbardziej istotną cechę zjawisk emergentnych w rzeczywistości instytucji społeczno-gospodarczych uważa występowanie interakcji wielu komponentów w obrębie sieci, gdzie cechy całości nie mogą być umiejscowione w jej częściach – są rozproszone w obrębie całego systemu. W świecie zjawisk emergentnych nie jest możliwe dokonanie redukcji całości do elementów o tych samych cechach, a komunikowanie się poszczególnych części odbywa się poprzez specyficzny i skomplikowany język. Jednocześnie występują trudności z określeniem wzajemnych relacji między poszczególnymi emergentnymi poziomami systemu (całości) i dochodzi do wyłaniania się zupełnie nowych elementów o swoistych właściwościach. Natomiast przedstawiciel filozoficznej kognitywistyki Robert Poczobut (2009, s. 14) za główne założenie teorii emergencji uważa

proces powstawania (wyłaniania się) systemów wyższego rzędu na podstawie organizujących się jednostek niższego rzędu, które konstytuują się poprzez interakcje z procesami i obiektami występującymi w ich otoczeniu. Do roli kontekstów otoczenia w procesie kształtowania emergentnych elementów rzeczywistości (poprzez rozróżnianie mikro-, mezo- i makrootoczenia) nawiązują też badacze o orientacji ekonomicznej (Obłój 2007).

Jacek Szmátka, twórca koncepcji emergentnego strukturalizmu socjologicznego, przyjmuje kilka założeń dotyczących ontologicznego statusu społecznych bytów ponadjednostkowych, które są mu pomocne przy ustalaniu teoretyczno-metodologicznych założeń perspektywy badawczej. Zgadza się on ze skrajnie realistycznym ontologicznie poglądem Pawła Rybickiego (1979, s. 56–57), że „zbiory (...), które można nazwać zbiorami społecznymi, mają właściwości realne, wychodzące poza sferę statystyczną i niesprowadzalne do sfery przedstawień”, natomiast „rzeczywistość (...) życia zbiorowego ma charakter nadrzędny w stosunku do bytów jednostkowych”. Grupy społeczne, układy ról czy struktury uważa on, podobnie jak jednostki, za byty realne – realne społecznie, jednak nieposiadające statusu ontologicznego przedmiotów fizycznych (Szmátka 1989, s. 13–15). Interpretowanie rzeczywistości wszelkich zbiorów społecznych miałyby polegać na ujmowaniu ich części składowych jako elementów strukturalnych, warunkujących kształt i funkcjonowanie całości (ogólnej struktury świata społecznego). Jednocześnie należy założyć, że elementy składowe są przez całość warunkowane (ibidem, s. 25–26). Tak rozumiane byty społeczne cechują się nieciągłością własności, to znaczy ich jakościową odrębnością i wewnętrzną jednorodnością. Tworzą nieredukowalne do siebie (emergentne), ale i wzajemnie się warunkujące poziomy rzeczywistości².

Konsekwencją przyjętych przez Szmátkę założeń ontologicznych – o emergentnych poziomach

² Emergentna rzeczywistość społeczna według Szmátky jest abstrakcyjnym układem czterech poziomów integracji zjawisk społecznych: działających jednostek, mikrostruktur, makrostruktur społecznych i – najbardziej abstrakcyjnego – świata społecznego *en bloc*, którego elementami strukturalnymi są trzy pozostałe formy (poziomy) integracji społecznej.

rzeczywistości społecznej – jest swoista epistemologia. Emergentne poziomy społeczne wymagają odmiennych niż tradycyjnie redukcjonistyczne, ale też nieholistycznych schematów wyjaśniania relacji między nimi³. Elementy składowe społeczeństwa są we współzależności i oddziałują na siebie. Ich własności i relacje wzajemne nie dają się wyjaśniać bez uwzględniania kontekstu całości – świata społecznego *en bloc*. Społeczeństwo jest wewnątrznie uwarstwione, ma strukturę i organizację, a jego funkcjonowanie nie jest możliwe do interpretacji w ramach nawet najbardziej precyzyjnych analiz na poziomie cech i własności jednostki ludzkiej czy działających jednostek. Całości społeczne są umiejscowione w określonym kontekście czasu i przestrzeni. Szmátka postuluje, aby proces wyjaśniania określonego zjawiska czy procesu społecznego rozpoczynać od ustalenia jego statusu ontologicznego, podstawowych uwarunkowań jego występowania (w tym wspomnianych kontekstów czasu i przestrzeni). Następnie trzeba sformułować wyjaśnienie pierwszego rzędu, to znaczy w obrębie jednego poziomu emergentnej rzeczywistości społecznej, gdzie eksplanans i eksplanandum pochodzą z tego samego poziomu (np. mikro- czy makrorzeczywistości). Dalej na podstawie przyjętych założeń ontologicznych oraz analizy głównych zależności i uwarunkowań istnienia badanego zjawiska należy sformułować wyjaśnienie drugiego rzędu, nazywane ostatecznym. Wyjaśnienie to powinno odwoływać się w eksplanansie do praw i twierdzeń z poziomu innego niż eksplanandum (ibidem, s. 34–37). Kierunkiem poszukiwań wyjaśnień ostatecznych (jak najszerszych zakresowo) jest poziom świata społecznego *en bloc*.

Drugą obok koncepcji emergentnego strukturalizmu ważną inspirację teoretyczną dla dyrektyw metodologicznych dotyczących badania sfer aktywności obywatelskich – jako emergentnych

poziomów rzeczywistości – będzie stanowiła krytyczno-realistyczna teoria morfogenezy sprawstwa, struktur społecznych i kultury Margaret Archer i Roya Bhaskara. Pojęcie emergencji miało kluczowe znaczenie dla sformułowania przez nich koncepcji stratyfikacji rzeczywistości społecznej. Emergentna rzeczywistość społeczna cechuje się występowaniem autonomicznych, nieredukowalnych do siebie bytów społecznych, w których struktury nie determinują działań jednostek, ale również nie są przez nie determinowane. Poszczególne formy społeczne posiadają autonomiczny status ontologiczny (Bhaskar 1998b; Archer et al. 1998). Są wyposażone w swoje siły przyczynowe oraz własności. Badania poszczególnych struktur społecznych, zjawisk kulturowych, instytucji, ale też działań jednostek wyposażonych w podmiotową moc sprawczą powinny uwzględniać ich autonomię ontologiczną oraz możliwość ujmowania ich jako osobnych przedmiotów naukowych analiz.

Zastosowanie koncepcji stratyfikacyjnej i emergentnej natury osoby ludzkiej oraz społecznych całości ponadjednostkowych wymaga wykroczenia poza metodologiczny kolektywizm (holizm), jak i metodologiczny indywidualizm. Realizm Archer jest krytyczny wobec skrajnie redukcjonistycznych odmian tego pierwszego (np. w ujęciu Durkheima), jak i drugiego (np. Homansa). Skrajne typy redukcjonizmu w teoriach socjologicznych nazywane są przez brytyjską socjolog „konflacjami”, inaczej mówiąc upraszczającymi połączeniami. Konflacje te redukują bowiem własności całości ponadjednostkowych odpowiednio do własności jednostek albo traktują cechy jednostek ludzkich jako efekty determinant społecznych. Każdy z dwóch skrajnych redukcjonizmów napotyka trudności w wyjaśnianiu określonych aspektów wzajemnych relacji między tym, co jednostkowe, a tym, co społeczne⁴.

³ Krytyczny stosunek Szmátki do skrajnych form interpretowania relacji między jednostką a społeczeństwem, czyli wobec holizmu oraz metodologicznego indywidualizmu, koresponduje z postulowaną przez twórców realizmu krytycznego (Bhaskar 1998a; Archer 2013) potrzebą wykroczenia poza metodologiczny kolektywizm oraz przesocjalizowaną koncepcję człowieka (Wrong 1961), jak metodologiczny indywidualizm, kwestionujący autonomię, realność i nieredukowalność całości społecznych.

⁴ Według Archer metodologiczny kolektywizm nie jest w stanie wskazać źródeł istniejących struktur społecznych oraz ciągłej zmiany w kontekście ustrukturalizowania oraz warunkowania motywów i działań sprawczych jednostek przez czynniki społeczne. Metodologiczny indywidualizm ma trudności z „wyjaśnieniem oddziaływania struktur społecznych nieredukowalnych do terażniejszych interakcji, posiadających często odległe geograficznie i histo-

W podjętych badaniach obok pojęcia emergentnych poziomów społeczeństwa istotna teoretycznie będzie też, obecna już w naukach społecznych od ponad 20 lat, kategoria *agency*, najczęściej tłumaczona na język polski jako podmiotowość (Sztompka 2005), podmiotowość sprawcza (Wnuk-Lipiński 2008) lub sprawstwo (Mrozowicki, Nowaczyk, Szlachcicowa 2013). W literaturze przedmiotu najpowszechniej stosowana jest jej konceptualizacja zaproponowana przez Anthony'ego Giddensa (2003). Sprawstwo definiuje on jako możliwość wywoływania przez określony podmiot działań, przy jednoczesnym założeniu, że w każdym momencie ma on też możliwość podjęcia działań odmiennych. Archer pojęcie sprawstwa definiuje szerzej, nie ogranicza go tylko do aktywności podmiotu działania. Uważa, że cechą konstytutywną sprawstwa nie jest tylko możliwa aktywność podmiotu, ale samo jego istnienie. Archer jest krytyczna wobec założeń dotychczasowych teorii sprawstwa, głównie teorii strukturacji Giddensa. Koncepcja strukturacji ma ograniczoną moc eksplanacyjną, ponieważ brakuje w niej analitycznego rozdzielenia struktur i sprawstwa, czego konsekwencją jest trudność w określeniu marginesu wolności dla działań jednostek oraz zakresu ich ograniczeń wynikających z uwarunkowań instytucjonalnych (Archer 1985, s. 82; 2013, s. LX)⁵.

Już przez sam fakt istnienia określonego podmiotu występują istotne konsekwencje, które warunkują otaczające go konteksty społeczne, pośrednio strukturalne i kulturowe (Archer 1995, s. 118). Przykładem mimowolnego sprawstwa są efekty pojawienia się demograficznych determinant kształtujących lokalne rynki pracy czy niespodziewany wzrost aktywności obywatelskiej i kapitału społecznego o charakterze pomostowym w pewnych małych społecznościach lokalnych, w których pierwotnym bodźcem motywującym do działania było utrzymanie szkół zagrożonych

rycznie źródła" (Mrozowicki, Nowaczyk, Szlachcicowa 2013, s. 15).

⁵ Przykładem centralnej konklacji jest też teoria habitusu Pierre'a Bourdieu (1990a; 1990b). Koncepcja ta uniemożliwia rozróżnienie między podmiotem działania a jego społecznym kontekstem oraz redukuje możliwości sprawstwa podmiotów społecznych na rzecz struktur społecznych (Archer 2007, s. 41).

likwidacją z powodu zbyt małej liczby uczniów, a późniejsza trwała aktywność społeczności była ich mimowolnym efektem.

Powyższa konceptualizacja sprawstwa będzie przydatna w badaniach nad emergentnymi poziomami polskiej sfery publicznej ze względu na możliwość analitycznego rozróżnienia tego, co strukturalne, od efektów podmiotowych działań aktorów społecznych.

2. Podstawy analizy morfogenetycznej

W pracach Archer można odnaleźć założenia ontologiczne dla analiz relacji między systemem społecznym i kulturowym a upodmiotowionym działaniem jednostkowym (sprawstwem). Według Archer – za Bhaskarem – nowe warstwy rzeczywistości wyłaniają się poprzez swoistą kombinację wchodzących w ich skład elementów. Własności tak powstałych nowych jakości społecznych nie dają się zredukować do cech ich części, chociaż te ostatnie są niezbędne do ich istnienia. Własności rzeczywistości społecznej z poziomów mikro- i mezostruktury stanowią elementy ontologicznej stratyfikacji rzeczywistości, a istniejące w ich ramach procesy oraz działania społeczne dopełniają zjawiska na poziomie makrostruktury. Natomiast refleksyjność, uniwersalna własność konstytuująca ontologicznie działania jednostkowe, jest traktowana jako mechanizm zapośredniczający (umożliwiający) relacje między strukturami społecznymi i kulturowymi a ludzkim sprawstwem. Refleksyjność oddziałuje bezpośrednio na morfostazę (reprodukcję) lub morfogenezę (transformację) indywidualnych podmiotów działania – pozwala im przeformować sposób życia, tożsamość indywidualną, jak i społeczną, natomiast w sposób pośredni może przyczyniać się do morfostazy lub zmieniać morfogenezę struktur społecznych lub instytucji (Domecka 2013; Mrozowicki, Nowaczyk, Szlachcicowa 2013).

W określonych kontekstach zewnętrznych jednostka ludzka jako podmiot działania lub aktor społeczny⁶ podlega warunkowaniu, choć

⁶ Aktorem społecznym Archer (1995, s. 277) nazywa działającą jednostkę, która dokonała świadomego wyboru zestawu ról społecznych, określonego przez własności systemowe, i stara się go realizować.

nie jest determinowana, przez niezależne od niej systemy – strukturalny i kulturowy. Jednocześnie jej odmienne, jednostkowe, emergentne własności (głównie emocjonalność i refleksyjność) powodują, że nawet podobne usytuowanie społeczne nie generuje zbliżonych wzorów postępowania. Inaczej mówiąc, jednostka ludzka nie jest przypisana do swojej pierwotnej pozycji społecznej. Posiada własność sprawstwa, może dokonywać wyboru między dostępnymi rolami społecznymi oraz uosabiać je w charakterystyczny dla siebie sposób. W kontekście istniejących uwarunkowań strukturalno-kulturowych może konstruować własną tożsamość społeczną. Jednocześnie ta sama jednostka jako aktywny współtwórca zbiorowego podmiotu działania może realizować tak własne, jak i grupowe interesy materialne i idealne w ramach mniej lub bardziej ukształtowanego społeczeństwa obywatelskiego. Jednostka przyczynia się pośrednio do zmiany w systemie dystrybucji zasobów, morfogenezy ról społecznych – a morfogeneza zachodząca na poziomie pierwotnych podmiotów działania łączy się (wzajemnie warunkuje) z procesami morfogenezy społecznej i kulturowej.

Jak wspomniano wcześniej, emergencja poziomów społecznych, zarówno działających jednostek, które posiadają potencjał sprawstwa wynikający z ich refleksyjności, jak i bardziej złożonych form społecznych z wymiarów mikro-, mezo- i makrosocjalnego, pozwala traktować zjawiska i procesy społeczne występujące na każdym z poziomów jako osobne przedmioty badań. Ma to istotne poznawczo znaczenie, ponieważ złożone zjawiska czy procesy występują zwykle na kilku poziomach integracji życia społecznego i ich analityczne wyodrębnienie na każdej z interesujących badacza płaszczyzn umożliwia dotarcie do ich specyfiki ontologicznej oraz dobrane metody badawczej adekwatnej dla danego poziomu emergentnej rzeczywistości.

Przykładem złożonego procesu, który zachodzi na kilku poziomach emergentnej rzeczywistości, jest proces socjalizacji – jakościowo oraz instytucjonalnie zróżnicowany, przebiegający często autonomicznie w grupach pierwotnych, społecznościach lokalnych oraz w wymiarze makrostrukturalnych instytucji oświatowo-wychowawczych, które realizują ogólnokrajowe, wyabstrahowane

z lokalnych kontekstów, wystandaryzowane mini-programowe. Podobnie można interpretować zakorzenione w strukturze i kulturze procesy kontroli społecznej realizowane na poziomie działań jednostkowych, małych grup (np. rówieśniczych i zawodowych) oraz szeroko pojętej sfery instytucjonalnej, charakterystycznej dla makrostruktury. Również aktywność indywidualnych i zbiorowych aktorów w sferze publicznej, instytucji trzeciego sektora, oddolnych ruchów społecznych czy mających szczególny status ontologiczny społeczności internetowych (te bowiem działają w skali wirtualnej, która koresponduje jednocześnie z mikro-, mezo- i makroskalą) może być ujmowana jako przejaw emergencji i stratyfikacji rzeczywistości społecznej. Przebieg wyżej wspomnianych zjawisk i procesów w poszczególnych wymiarach życia społecznego charakteryzuje się, zgodnie z założeniami realizmu krytycznego (emergencji), odrębnością i nieciągłością ich własności. Dlatego mogą być interpretowane jako autonomiczne jakościowo byty społeczne na każdym z poziomów emergentnej rzeczywistości.

Krytyczny realizm, którego kluczową przedstawicielką obok Bhaskara (1998a; 1998b; 1998c) jest Archer, epistemologicznie pozostaje w opozycji zarówno do tradycji intelektualnej empiryzmu Davida Hume'a, jak i transcendentalnego idealizmu Immanuela Kanta. Przedstawiciele tej orientacji przyjmują podstawowe założenie teorii poznania, mówiące o tym, że badanie naukowe ma na celu uzyskanie wiedzy na temat rzeczywistości istniejącej niezależnie od naszych jej przedstawień. Przedmiotem poznania naukowego nie są empirycznie obserwowane zjawiska, ale struktury i mechanizmy je wywołujące, które funkcjonują niezależnie od naszej wiedzy o nich (Sayer 2000, s. 11). Bhaskar (1998a) twierdzi, że nieprzechodnich obiektów poznania, czyli tych zjawisk, które istnieją niezależnie od naszego ich poznania, nie należy utożsamiać z przechodnimi obiektami wiedzy, czyli metodami lub modelami badania rzeczywistości. Realność badanych zjawisk i procesów według Archer (2003, s. 36) nie przejawia się tylko w ich empiryczności, ale przede wszystkim w przyczynowości. Realne są mechanizmy przyczynowe wynikające z relacji istniejących między poszczególnymi bytami społecznymi, precyzyjniej z relacji między własnościami i siłami

struktur społecznych i kulturowych a możliwościami sprawczymi podmiotów indywidualnych i grupowych. Rzeczony siły przyczynowe nie mają charakteru koniecznego. Nie wszystkie mechanizmy, powiązane z odpowiednimi strukturami czy aktorami społecznymi, są uaktywniane w procesach morfogenetycznych. Bezpośrednie badania empiryczne nie dostarczają więc dowodów na „realność” sił sprawczych, „ponieważ część z tych sił nie podlega bezpośrednim doświadczeniom, a inne mogą być nieaktywne ze względu na działanie innych mechanizmów” (Mrozowicki, Nowaczyk, Szlachcicowa 2013, s. 13).

Z głównym postulatem epistemologicznym realizmu krytycznego (nakazującym prowadzenie badań w taki sposób, aby uzyskać wiedzę na temat rzeczywistości istniejącej niezależnie od naszych jej przedstawień) oraz ontologią realistyczną Szmataki (zakładającą realne społecznie, ale i abstrakcyjne istnienie elementów strukturalnych całości społecznych) (Cruikshank 2003, s. 3; Szmataka 1989, s. 23–27) pozytywnie koresponduje klasyczna już koncepcja pojęć wzorcowych Marii Ossowskiej (1985). O wyborze wspomnianej konwencji metodologicznej zadecydowała lektura pracy *Moralność mieszczańska*, a dokładniej – końcowej noty metodologicznej o pojęciach wzorcowych jako narzędziach badania. W tekście tym autorka dokonuje krytycznego rozróżnienia między podejściem metodologicznym typów idealnych Maxa Webera, które są tylko pojęciowymi konstruktami badacza, a pojęciami wzorcowymi, które tworzą się w ramach długotrwałych, zobiektywizowanych procesów społecznych, często wielowiekowych doświadczeń i porównań. Nie mają określonego twórcy czy inspiratora (ibidem, s. 377–378). Na gruncie teorii realistyczno-krytycznej można dostrzec podobieństwo idei pojęć wzorcowych do Archerowskich emergentnych właściwości strukturalnych i kulturowych, których treści oraz zakres podlegają, podobnie jak desygnaty pojęć wzorcowych, warunkowaniu strukturalnemu (np. gry o władzę grup interesu) lub kulturowemu (np. walka idei legitymizujących określoną strukturę klasowo-warstwową) w czasie oraz działaniu sprawczemu aktorów społecznych, czego efektem jest społeczna morfostaza lub morfogenza.

Pojęciem wzorcowym jest według Ossowskiej moralność mieszczańska – konwencja pojęcio-

wa, ale również fakt społeczny, ukształtowany historycznie i ideowo w określonej fazie rozwoju nowożytnej cywilizacji zachodniej. Podobnie można ujmować rozumienie wzorów uczestnictwa obywatelskiego (Weryński 2010). Zarówno republikański, jak i liberalny wzór uczestnictwa obywatelskiego jest ukształtowany historycznie, niezależnie od arbitralnych modeli i ujęć pojęciowych. Można rzec, że istnieje on realnie w swoich kulturowych (idee i wartości) oraz społecznych (interesy grupowe) przejawach. Przy takim ujęciu pojęć wzorcowych zadaniem badacza jest wydobycie ich założeń konstytutywnych, zarówno z dzieł ojców założycieli idei republikańskiej oraz liberalnej, jak i z kontekstów społecznych, politycznych oraz gospodarczych, w których wyłaniały się, reprodukowały i ulegały transformacji. Przy zastosowaniu pojęć wzorcowych ważniejsze jest odnajdywanie genezy istotnych dla problemu badawczego współczesnych znaczeń niż prezentacja ich sensów historycznych. Następnie należy odnaleźć w rzeczywistości współczesnej ich operacyjnie dostępne desygnaty.

Archer analitycznie wyodrębnia system kulturowy, który obejmuje zespół idei pozostających ze sobą w logicznych relacjach sprzeczności i uzupełniania się. Wyróżnia też interakcje społeczno-kulturowe, które dotyczą konfliktowych lub uporządkowanych relacji między jednostkami i grupami interesu. W ich ramach podmioty działania odwołują się do idei pochodzących z systemu kulturowego, aby realizować swoje interesy materialne i idealne (Archer 1996). Założenia morfogenetyczne dotyczące dualizmu kultury i sprawstwa pozwalają na analizę ich interakcji w wymiarze czasu, czyli np. uwzględniać wynikające z procesów długiego trwania uwarunkowania religijne, geograficzne, społeczno-gospodarcze. Założenia te stanowią ontologiczną podstawę dla wielopoziomowych badań nad wzajemnym warunkowaniem się elementów struktury społeczno-kulturowej a sprawstwem. Umożliwiają odnajdywanie wzajemnych powiązań między uwarunkowaniami regionalnymi, lokalnymi, środowiskowymi a podejmowanymi przez indywidualne i zbiorowe podmioty działaniami sprawczymi.

Obok dwóch poziomów zjawisk kulturowych Archer wyróżnia dwa poziomy zjawisk społecz-

nych. Strukturę społeczną określa jako system relacji między pozycjami społecznymi ludzi, które wyłaniają się wspólnie jako skutki przeszłych działań jednostkowych i zbiorowych. Cechuje się ona ontologiczną autonomią własności, oddziałuje na indywidualnych aktorów społecznych i jest przedmiotem ich oddziaływań. Nie można struktur społecznych zredukować ani do utrwalonych wzorów interakcji, rozumianych na sposób bliski symbolicznemu interakcjonizmowi, ani do Giddensowskich ciągle korygowanych reguł instytucjonalnych. Konteksty systemu kulturowego, dotyczące logicznych związków między ideami, oraz konteksty systemu społecznego, odnoszące się do relacji między pozycjami i do odpowiadających im zasobów, są określane przez autorkę *Realist Social Theory* jako emergentne własności kulturowe (EWK) i emergentne własności strukturalne (EWS). Warunkują one interakcje społeczne i są powiązane z realizacją interesów przypisanych do konkretnych, dziedziczonych pozycji. Określają warunki wyjściowe – zarówno dla relacji zbieżności, podtrzymujących morfostaż, jak i rozbieżności – prowadzące do morfogenezy tak między całymi systemami społecznym i kulturowym, jak i między elementami w ramach systemu społecznego, systemu kulturowego oraz między różnymi elementami ich obu (eadem 1995).

Określone w powyższy sposób EWS i EWK można wyodrębniać na kolejnych poziomach rzeczywistości (mikro, mezo, makro). Dzięki temu zabiegowi analitycznemu możliwe jest stworzenie ram dla diagnozy oraz wyjaśniania związków między określonymi emergentnymi kontekstami społeczno-kulturowymi a motywami oraz efektami działań indywidualnych i zbiorowych aktorów społecznych na każdym z poziomów.

3. Analiza morfogenetyczna poziomów polskiej sfery publicznej

Podejście morfogenetyczne sprowadza się do stwierdzenia, że zastane struktury społeczne i systemy kulturowe warunkują interakcję społeczną – ale nie determinują jej – której efektem jest reprodukcja lub transformacja tych struktur w kolejnych fazach cyklu morfogenetycznego:

społecznego i kulturowego warunkowania, interakcji oraz przepracowania. W cyklu morfogenetycznym możliwe jest diagnozowanie i wyjaśnianie dynamiki zmian partycypacji obywatelskiej. Przemiany wzorów uczestnictwa w sferze publicznej i społeczeństwie obywatelskim, ze względu na swoje osadzenie w historycznie uwarunkowanej strukturze społeczno-kulturowej oraz wagę indywidualnego i grupowego sprawstwa dla ich morfogenezy, wydają się szczególnie predestynowane do takiej analizy.

W kontekście polskiego systemu społecznego i kulturowego, a zwłaszcza w sferze aktywności obywatelskiej, można wyróżnić swoiste emergentne własności kulturowe oraz strukturalne, warunkujące logiki sytuacyjne, w których działają podmioty indywidualne i zbiorowe. Za elementy konstytuujące polskie emergentne własności kulturowe uznać można wspomniane już dwa historycznie ukształtowane inteligentne⁷ wzory uczestnictwa obywatelskiego: republikański i liberalny. Wzór republikański, czyli wspólnotowy, akceptuje ideę „wolności do”, a więc obowiązek uczestnictwa w życiu społecznym, wręcz misję, i realizuje patronacki, protekcyjny stosunek wobec innych warstw społecznych. Jest etatystyczny, centralistyczny, punitarny, światopoglądowo bliski nauce Kościoła katolickiego. Natomiast wzór liberalny, czyli indywidualistyczny, jest zgodny z ideą „wolności od”, a więc podkreśla istnienie prawa (nie obowiązku) do uczestnictwa, realizuje partnerski, zorientowany na kooperację czy współdziałanie styl zaangażowania; jest prorynkowy, deregulacyjny, permisywny, światopoglądowo neutralny. Można wskazać poważne przesłanki o charakterze strukturalnym, aksjornormatywnym, politycznym bądź gospodarczym, które pozwalają uznać polską sferę publiczną za miejsce współistnienia, ale też trwającej konfliktowej kohabitacji tych dwóch modeli uczestnictwa w życiu publicznym (Weryński 2010).

Poszczególne indywidualni i zbiorowi aktorzy społeczni, wchodząc w społeczno-kulturowe interakcje, odwołują się do określonych EWK, aby realizować swoje interesy materialne i ideowe.

⁷ Tomasz Zarycki i Tomasz Warczuk (2014) mówią o istnieniu w Polsce hegemonii inteligentnego metaunwersum.

Warunkują one kulturowo, poprzez własne dominujące aksjonormatywnie i medialnie narracje ideowe, polską sferę publiczną oraz styl uczestnictwa Polaków w życiu publicznym. Wzory republikańskie realizują środowiska inteligencji etosowej i grupy społeczne podzielające ten system wartości, kontynuujące tradycje jeszcze XIX-wiecznej, postszlacheckiej służby publicznej. Natomiast wywodzący się z tradycji mieszczańskiej wzór liberalny, historycznie nie tak mocno zakorzeniony w świadomości społecznej Polaków, określa postawy obywatelskie tej części społeczeństwa, która utożsamia się z wartościami i interesami nowej klasy średniej. Wzory te w dalszym ciągu kulturowo i strukturalnie predestynują szeroko pojętą inteligencję, jako delegowaną historycznie, do aktywnego reprezentowania całego narodu.

Dominujące w społeczeństwie polskim emergentne własności strukturalne tworzy system relacji między dwiema przedstawionymi elitami oraz powiązanimi z nimi grupami społeczno-zawodowymi. Posiadają one własne, często sprzeczne interesy materialne (co przejawia się np. istnieniem napięć związanych z odmiennymi poglądami na stopień interwencjonizmu państwa w gospodarce), dzieląc odmienne aksjologie dotyczące życia prywatnego obywateli, jak i publicznego (odnoszące się np. do skali uczestnictwa Kościoła katolickiego w życiu publicznym i wynikających z tego konsekwencji prawnych czy obyczajowych), uczestnicząc wreszcie w ciągłym tworzeniu logik sytuacyjnych, w ramach których toczy się walka o władzę na poszczególnych poziomach życia politycznego (lokalnym, regionalnym, ogólnokrajowym).

Inaczej mówiąc, przyczyną obecnego stanu polskiej sfery publicznej oraz społeczeństwa obywatelskiego (elitarystycznego i wyspowego) należy szukać w historycznie ukształtowanym, specyficznie polskim systemie emergentnych własności strukturalnych i kulturowych. Wyraża się on w sferze EWS wiodącą rolę inteligencji etosowej jako głównego kreatora wzorów uczestnictwa obywatelskiego oraz w mniejszym stopniu obecnością wzorów mieszczańskich, które realizuje dziś głównie nowa klasa średnia. Te dwa uwarunkowania strukturalne są legitymizowane przez dominujące EWK, czyli zespół założeń

aksjonormatywnych, powiązane odpowiednio z ideologią republikańską oraz liberalną. Tworzące system społeczny dominujące dwa zestawy EWS i EWK stwarzają warunki do realizacji interesów i wartości uprzywilejowanej części społeczeństwa na każdym z poziomów życia społecznego i przestrzennego (regiony), jednocześnie ograniczając kształtowanie się odmiennych, mniejszościowych wzorów aktywności obywatelskich.

Emocjonalność i refleksyjność pierwotnych podmiotów działania, ale też aktorów społecznych jest warunkowana przez specyficznie polską konfigurację emergentnych własności strukturalnych i kulturowych. Aktywność szerokich kręgów społecznych, pozbawionych zasobów kapitału ekonomicznego, społecznego i kulturowego wystarczających dla ich społecznego sprawstwa, jest przez te emergentne własności hamowana. Warunkowanie to przyjmuje formę nieuświadomionej przemocy symbolicznej.

4. Postulaty metodyczne do badań trzech poziomów aktywnego obywatelstwa

Wzajemne warunkowanie się odrębnych ontologicznie poziomów rzeczywistości społecznej pozwala na założenie, że ich waga dla wyjaśniania relacji między nimi jest podobna. Założenie to wzmacnia przyjęcie tezy o analitycznym dualizmie rzeczywistości społecznej, w której dla zrozumienia stosunków jednostki i społeczeństwa równie istotne są ponadjednostkowe struktury społeczno-kulturowe, jak działania sprawcze, a każdy z bytów społecznych posiada nieredukowalne własności i siły przyczynowe. Powyższe założenia czynią uprawnionym zestawianie i interpretowanie różnego typu danych (strukturalnych i subiektywnych) na każdym emergentnym poziomie rzeczywistości z osobna, a następnie konfrontowanie wyników badań (głównych wątków tematycznych) uzyskanych dla poszczególnych wymiarów rzeczywistości. Koncepcje emergentnych poziomów rzeczywistości, analitycznego dualizmu struktury i sprawstwa mogą stanowić uzasadnienie dla swoistej procedury metodologicznej – triangulacyjnej procedury badawczej.

Aby uzyskać efekt synergii poznawczej oraz sprzężenie wyników poszczególnych działań weryfikacyjnych, można do przedmiotu badań stosować – świadomie pozostając w konwencji teorii morfogenetycznej – podejścia triangulacyjne (Denzin 1970; Konecki 2000; Silverman 2007). W literaturze przedmiotu funkcjonują cztery podstawowe typy triangulacji: danych, badacza, teorii i metod⁸, które przy tak rozbudowanych celach oraz złożonej problematyce badawczej należy stosować adekwatnie do problemu badawczego. Ponadto można zaproponować dwa nowe typy triangulacji, które osadzone są w perspektywie teoretycznej realizmu krytycznego oraz emergentnego strukturalizmu: triangulację poziomów analizy (w sensie społecznym oraz przestrzennym) i triangulację perspektyw poznawczych różnych podmiotów działania.

Istnienie nieredukowalnych do siebie centralnych, regionalnych i lokalnych sfer publicznych oraz sfer aktywności obywatelskiej implikuje określone podejście metodologiczne do ich wyjaśniania. Proponowanym sposobem badania relacji między emergentnymi poziomami rzeczywistości jest triangulacja poziomów analizy, czyli uwzględnianie w pracy analitycznej wzajemnego oddziaływania elementów mikro-, mezo- i makro-rzeczywistości przez porównywanie ze sobą danych z owych trzech poziomów. Dużą rolę w tym podejściu odgrywają oddziaływania czynników egzogennych (emergentnych sił przyczynowych) na każdym z wyróżnionych poziomów analizy, które można traktować jako efekty interakcji społeczno-kulturowych między działaniami struktur a sprawstwem odpowiednich zbiorowych podmiotów działania. Rozważyć należy istotność instrumentalnych powiązań społeczności z systemami zewnętrznymi (regionalnymi lub krajowymi ośrodkami władzy, ponadregionalny-

mi organizacjami pozarządowymi, strukturami Unii Europejskiej, oddziaływaniami globalnych i regionalnych koniunktur gospodarczych oraz uwarunkowań geopolitycznych). Istotne są również wzajemne relacje: sprzężenia zwrotne między centralną sferą publiczną i charakteryzującymi ją głównymi dyskursami a regionalnymi i lokalnymi ich odpowiednikami, ponieważ istnienie badanych narracji przejawia się na każdym z trzech poziomów rzeczywistości społecznej. W przypadku badań nad wzorami aktywności obywatelskiej triangulacja poziomów analizy wyraża się poprzez odnajdywanie przejawów istnienia w świadomości badanych, z lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich sfer publicznych, komponentów dwóch narracji, ich źródeł grupowych (klasowo-warstwowych i regionalnych, np. śląskich, kaszubskich, wielkopolskich) oraz uogólnionych resentymentów determinujących zakres i skalę uczestnictwa obywatelskiego Polaków.

Przy analizie ogólnopolskiej sfery publicznej można zastosować podejście strukturalne oraz synchroniczną metodę porównawczą (Babiński 2004, s. 40–51), jak też odnieść się do ram analitycznych czy tendencji strukturalnych wymienionych przez Eisenstadta (1977; 2006, s. 25–31). Wskazuje on na efekty procesów historycznych, geopolitycznych, kulturowych oraz strukturalnych, które na przestrzeni kilkuset lat doprowadziły do wykształcenia się zachodnich fenomenów sfery publicznej i społeczeństwa obywatelskiego. Należy dokonać konfrontacji założeń i ram strukturalnych, w których funkcjonują zachodnioeuropejskie sfery publiczne, z polskimi uwarunkowaniami historycznymi, geopolitycznymi, kulturowo-religijnymi i wreszcie strukturalnymi. Analizy trzeba oprzeć na różnorodnych źródłach zastanych (m.in. raportach polskich i zachodnich instytucji badawczych, organizacji pozarządowych powołanych do monitorowania stanu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, opracowaniach Głównego Urzędu Statystycznego, raportach Transparency International czy Freedom House). Analiza porównawcza powinna wykazać ewentualne przewagi oraz dysfunkcje ograniczające rozwój polskiej sfery publicznej, a w konsekwencji stan rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz przypuszczalnie deficyty sieciowego i pomostowego kapitału społecznego.

⁸ Ograniczenie triangulacji teoretycznych do koncepcji o niesprzecznych założeniach ontologicznych, epistemologicznych (jak między paradygmatem morfogenetycznym a konwencją metodologiczną pojęć wzorcowych) pozwala znaleźć ugruntowanie teoretyczne dla pozostałych typów triangulacji. Zwracają na to uwagę Fieldingowie (1986, s. 33); z aprobatą o triangulacji jako sposobie na uzupełnianie danych i weryfikowanie rezultatów już uzyskanych piszą też autorzy *Analizy układów społecznych* (Lofland, Snow, Andreson, Lofland 2009, s. 45–46).

Odniesienie stanu rozwoju strukturalnego polskiej sfery publicznej do warunków idealnej sytuacji komunikacyjnej Habermasa pozwoli na identyfikację barier komunikacyjnych, a ogólniej specyfiki polskiego dyskursu publicznego. Dyskursy publiczne na trzech poziomach analizy, wpisujące się w dwie badane narracje oraz odpowiadające im zworniki tematyczne, można badać w oparciu o postulaty krytycznej analizy dyskursu van Dijka (2006, s. 1042–1045). Zgodnie z nimi konieczne staje się uwzględnienie w podjętej analizie struktury: kontekstów historyczno-kulturowych czy ideologiczno-politycznych, w których funkcjonują dyskursy, kategorii uczestników (ich autoidentyfikacji, tworzonych kategoryzacji dotyczących otaczającego ich świata społecznego, możliwości wypracowania między nimi porozumienia) oraz działań społecznych tych uczestników, reguł (tekstów i wypowiedzi jako manifestacji czy realizacji społecznie podzielanych reguł komunikacyjnych czy interakcyjnych) i strategii (np. defensywnych i ofensywnych) dochodzenia do celów uczestników dyskursu.

Podczas analiz dyskursu publicznego między dwiema antagonistycznymi grupami należy również zastosować triangulację danych, czyli odwołać się do wiarygodnych strukturalnych źródeł zastanych i skonfrontować je z danymi wywołanymi. Powinno to umożliwić określenie zakresu i specyfiki interakcji między określonymi emergentnymi właściwościami strukturalnymi i kulturowymi a podejmowanym sprawstwem wspomnianych indywidualnych i zbiorowych podmiotów życia publicznego. Do analizowanych danych zastanych trzeba zaliczyć informacje o zasobach społecznych, ekonomicznych, administracyjno-instytucjonalnych czy infrastrukturalnych badanych społeczności lokalnych, regionalnych i centralnych. Można wykorzystać materiały pozyskane od instytucji samorządowych poszczególnych szczebli: urzędów statystycznych, lokalnych oraz regionalnych organizacji pozarządowych, mediów, by skonfrontować je z danymi wywołanymi, o bardziej subiektywnym charakterze (np. z wywiadów pogłębionych czy fokusów). Do realizacji badań wywołanych w mikro- i mezoskali powinni być zaproszeni przedstawiciele struktur władzy samorządowej, organizacji pozarządowych, szkół

oraz instytucji kościelnych (elit lokalnych, regionalnych). Ważnym elementem weryfikującym badania powinny być wywiady z wybranymi liderami lokalnego i regionalnego życia gospodarczego, które pozwolą lepiej poznać kontekst społeczno-ekonomiczny owych sfer publicznych. Należy podjąć współpracę z tymi osobami w podwójnym charakterze: jako konsultantami (źródło odzwierciedlające działania struktur) oraz jako liderami opinii (źródło wiedzy subiektywnej, przejaw działań sprawczych).

Triangulacja perspektyw poznawczych w kontekście realizmu krytycznego oraz teorii morfogenetycznej powinna opierać się na konfrontowaniu dwóch obrazów świata społecznego, przypisanych do dwóch typów podmiotów, i wskazaniu specyficznych dla każdego z nich sił przyczynowych, które warunkują ich możliwości sprawcze w systemie społecznym i kulturowym. Perspektywy te zostaną określone jako jednostkowa oraz zrzeszeniowa.

Jednostkowa perspektywa poznawcza dotyczy pierwotnych podmiotów działania. Te ostatnie według Archer (2013, s. 265–266) „nie mają prawa głosu w procesie przekształcania struktury i kultury. Nie wyrażają one interesów ani nie organizują się po to, by zrealizować strategiczne cele” w wymiarze społecznym (obywatelskim), gospodarczym czy politycznym. Do tej kategorii społecznej można zaliczyć środowiska bierne obywatelsko, często też wykluczone lub bliskie wykluczenia społecznego czy ekonomicznego (np. prekariat), nieuczestniczące w życiu kulturalnym swoich społeczności lokalnych, pozostające poza grą interesów i idei między głównymi podmiotami badanego systemu społeczno-kulturowego. Nie są jednak pozbawione potencjału sprawstwa.

Zrzeszeniowa perspektywa poznawcza koncentruje się na zbiorowych podmiotach działania. Podmioty te biorą aktywny udział w procesie reprodukcji lub transformacji systemu społecznego i kulturowego. Obejmują one grupy świadome swoich interesów (utrwalonych lub promowanych), ruchy społeczne i zrzeszenia realizujące w obrębie struktury i kultury swoje strategiczne cele (ibidem, s. 265). W kontekście badań nad wzorami uczestnictwa obywatelskiego zbiorowymi podmiotami działania będą grupy społeczne, środowiska społeczno-zawodowe (głównie inte-

ligencja etosowa i nowa klasa średnia) stanowiące zaplecze społeczne dla realizacji zespołu idei (republikańskiego i liberalnego) oraz grupowych interesów wspomnianych elit.

Poprzez zestawienie dwóch obrazów świata społecznego można poznać zakres strukturalnych ograniczeń sprawstwa (różnice w zasobach kapitału ekonomicznego, społecznego, kulturowego) oraz ich subiektywnych percepcji wśród pierwotnych podmiotów działania w stosunku do możliwości sprawstwa aktorów zbiorowych. Proponuję – na podstawie własnego doświadczenia w dziedzinie badań nad funkcjonowaniem lokalnych, regionalnych i centralnych sfer aktywności obywatelskiej – wprowadzić triangulację perspektyw poznawczych badanych podmiotów życia społecznego, zarówno pierwotnych, jak i zbiorowych (tj. związanych z instytucjami samorządowymi, pozarządowymi, biznesowymi). W sensie operacyjnym triangulacja ta sprowadzałaby się do skonfrontowania definicji sytuacji, systemów norm i wartości, interesów badanych przedstawicieli pierwotnych i zbiorowych podmiotów działania, a w efekcie określenia, na ile perspektywy te są aksjologicznie, funkcjonalnie czy mentalnie zbieżne. Rozbieżność perspektyw wyznaczałaby obszary: analizy dysfunkcji czy napięć strukturalnych, takich jak konflikty interesów, analizy tabu lokalnego życia społecznego, diagnozy zjawisk korupcji, nepotyzmu czy oligarchizacji instytucji lokalnych. W ten sposób można by zidentyfikować napięcia między podmiotami reprezentującymi perspektywy zbiorową i jednostkową.

Podsumowanie

Analizy w niniejszym artykule rozpoczęto od zdefiniowania pojęć kluczowych dla problematyki emergentnych poziomów aktywności obywatelskiej (w sferze publicznej i społeczeństwie obywatelskim) oraz wzorów uczestnictwa w nich (sprawstwa). Zaprezentowano założenia ontologiczne i epistemologiczne emergentnego strukturalizmu. Następnie odniesiono się do założeń teoretycznych realizmu krytycznego i teorii morfogenetycznej Margaret Archer. Na płaszczyznach ontologicznej i epistemologicznej przedstawionych teorii podjęto próbę określenia

zespołu postulatów metodologicznych oraz skonstruowania procedury badawczej dla wskazania głównych uwarunkowań zmiany w dziedzinie emergentnych sfer aktywności oraz we wzorach uczestnictwa obywatelskiego Polaków. Propozycję rozwiązania postawionego we wstępie problemu badawczego stanowi triangulacyjna procedura badawcza osadzona w teorii morfogenetycznej i realizmie krytycznym, szczególnie zaś postulaty stosowania triangulacji poziomów analizy emergentnych sfer aktywności obywatelskiej oraz konfrontowania perspektyw poznawczych reprezentowanych przez główne zbiorowe podmioty działania.

Bibliografia

- Archer, M. (1985). Structuration versus morphogenesis. W: S. N. Eisenstadt, H. J. Helle (red.), *Macro-Sociological Theory. Perspectives on Sociological Theory* (s. 58–88). Beverly Hills: Sage.
- Archer, M. (1995). *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, M. (1996). *Culture and Agency. The Place of Culture in Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, M. (2000). *Being Human: The Problem of Agency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, M. (2003). *Structure, Agency and the Internal Conversation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, M. (2007). *Making our Way through the World: Human Reflexivity and Social Mobility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, M. (2010). Can reflexivity and habitus work in tandem? W: eadem (red.), *Conversations about Reflexivity* (s. 123–143). London: Routledge.
- Archer, M. (2012). *The Reflexive Imperative in Late Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, M. (2013). *Człowieczeństwo. Problem sprawstwa*, tłum. A. Dziuban. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Archer, M., Bhaskar, R., Collier, A., Lawson, T., Norrie, A. (1998). *Critical Realism: Essential Readings*. London: Routledge.
- Babiński, G. (2004). *Metodologia a rzeczywistość społeczna. Dylematy badań etnicznych*. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.

- Bhaskar, R. (1998a). Philosophy and scientific realism. W: M. Archer, R. Bhaskar, A. Collier, T. Lawson, A. Norrie (red.), *Critical Realism. Essential Readings* (s. 16–47). London–New York: Routledge.
- Bhaskar, R. (1998b). Societies. W: M. Archer, R. Bhaskar, A. Collier, T. Lawson, A. Norrie (red.), *Critical Realism. Essential Readings* (s. 206–249). London–New York: Routledge.
- Bhaskar, R. (1998c). The logic of scientific discovery. W: M. Archer, R. Bhaskar, A. Collier, T. Lawson, A. Norrie (red.), *Critical Realism. Essential Readings* (s. 48–102). London–New York: Routledge.
- Bourdieu, P. (1990a). *In Other Words: Essays Towards a Reflexive Sociology*. Cambridge: Polity.
- Bourdieu, P. (1990b). *The Logic of Practice*. Stanford: Stanford University Press.
- Bourdieu, P. (2005). *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądowniczej*, tłum. P. Biłos. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Cicourel, A. V. (1984). Etnometodologia. W: E. Mokrzycki (red.), *Kryzys i schizma. Antyścientystyczne tendencje w socjologii współczesnej*, t. 1 (s. 221–302). Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Cruikshank, J. (2003). Introduction. W: idem (red.), *Critical Realism. The Difference It Makes* (s. 1–13). London: Routledge.
- Denzin, N. (1970). *The Research Act of Sociology*. London: Butterworth.
- Denzin, N. (2006). *Sociological Methods: A Sourcebook*. London: Aldine Transaction.
- Dijk, T. A. van (2006). Badania nad dyskursem, tłum. G. Grochowski. W: A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne* (s. 1020–1046). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Domecka, M. (2013). Wprowadzenie do polskiego tłumaczenia książki Margaret S. Archer Człowieczeństwo. Problem sprawstwa. W: M. Archer, *Człowieczeństwo. Problem sprawstwa*, tłum. A. Dziuban. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Eisenstadt, S. N. (1977). Dynamics of civilizations and development: The case of European society. *Economic Development and Cultural Change*, 25 (do-datek), 123–145.
- Eisenstadt, S. N. (2006). Społeczeństwo obywatelskie i sfery publiczne w perspektywie porównawczej, tłum. A. Manterys. *Studia Socjologiczne*, 3, 5–35.
- Fielding, N., Fielding, J. L. (1986). *Linking Data*. London: Sage.
- Giddens, A. (2001). *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, tłum. A. Szulżycka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Giddens, A. (2003). *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturalizmu*, tłum. S. Amsterdamski. Poznań: Zysk i Spółka.
- Konecki, K. (2000). *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lewes, G. H. (1875). *Problems of Life and Mind*, t. 1–2. London: Truebner and Company.
- Lofland, J., Snow, D., Anderson, L., Lofland, L. (2009). *Analiza układów społecznych. Przewodnik metodologiczny po badaniach jakościowych*, tłum. E. Hałas. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mrozowicki, A., Nowaczyk, O., Szlachcicowa, I. (red.) (2013). *Sprawstwo. Teorie, metody, badania empiryczne w naukach społecznych*. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Obłój, K. (2007). *Zarządzanie strategiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ossowska, M. (1985). *Moralność mieszczańska*. Warszawa: Ossolineum.
- Poczobut, R. (2009). *Między redukcją a emergencją. Spór o miejsce umysłu w świecie fizycznym*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Praszkier, R., Nowak, A. (2012). *Przedsiębiorczość społeczna. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rybicki, P. (1979). *Struktura społecznego świata. Studia z teorii społecznej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sawyer, R. K. (2001). Emergence in sociology: Contemporary philosophy of mind and some implications for sociological theory. *American Journal of Sociology*, 107 (3), 551–585.
- Sayer, A. (2000). *Realism and Social Science*. London: Sage.
- Sayer, A. (2010). *Reflexivity and the Habitus*. W: M. Archer (red.), *Conversations about Reflexivity* (s. 108–122). London: Routledge.
- Sawyer, K. R. (2005). *Social Emergence: Societies as Complex Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silverman, D. (2007). *Interpretacja danych jakościowych*, tłum. M. Głowacka-Grajper, J. Ostrowska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szmatka, J. (1989). *Małe struktury społeczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Szmatka, J., Skvoretz, J., Berger, J. (red.) (1997). *Status, Network, and Structure: Theory Development in Group Processes*. Stanford: Stanford University Press.

Szmatka, J., Warriner, Ch. K. (1987). W poszukiwaniu strukturalistycznego paradygmatu w socjologii. *Studia Socjologiczne*, 3–4, 53–84.

Sztompka, P. (2005). *Socjologia zmian społecznych*, tłum. J. Konieczny. Kraków: Wydawnictwo Znak.

Weryński, P. (2010). *Wzory uczestnictwa obywatelskiego Polaków*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe IFiS PAN.

Wnuk-Lipiński, E. (2008). *Socjologia życia publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Wojciszke, B. (2010). *Sprawczość i wspólnotowość. Podstawowe wymiary postrzegania społecznego*. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.

Wrong, D. (1961). The oversocialized conception of man in modern sociology. *American Sociological Review*, 26 (2), 183–193.

Zarycki, T., Warczok, T. (2014). Hegemonia inteligentka: kapitał kulturowy we współczesnym polskim polu władzy – perspektywa „długiego trwania”. *Kultura i Społeczeństwo*, 4, 27–49.

Emergent levels and spaces in studies of active citizenship: A morphogenetic analysis

The paper focuses on the issues of emergent levels of social reality and the morphogenetic relationships between the social and cultural structure and the agency, as well as on their epistemological and methodological consequences which provide us with theoretical grounds for researching the patterns of civil activity and the functioning of the public sphere. The author attempts to determine how to research complex multi-level emergent phenomena and socio-economic processes in the field of active citizenship.

Keywords: morphogenesis, agency, emergent levels of reality, public sphere, patterns of civil activity.

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 nierzetelności naukowej, redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednio 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

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.zarządzaniepubliczne.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@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

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://xxxxxxxxx>

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 2016 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.