



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

W numerze m.in.:

László Bruszt

**Wielopoziomowe zarządzanie
– warianty wschodnie**

Jarosław Górniak, Karolina Keler

**Ewaluacja i wskaźniki w cyklu planowania
i realizacji polityk publicznych**

Tomasz Grzegorz Grosse

**Europeizacja a lokalne
uwarunkowania administracyjne**

Renate Mayntz

O wybiórczości teorii sterowania

ISSN 1898-3529

1 (3) / 2008



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

1 (3) / 2008



Redaktor naczelny
prof. dr hab. *Jerzy Hausner*
Zastępca redaktora naczelnego
dr *Stanisław Mazur*
Sekretarz
Anna Szczepanik

Rada programowa
Andrzej Bukowski, Dagmir Długosz, Anna Giza-Poleszczuk, Jarosław Górniak,
Jerzy Hausner, Jan Herbst, Hubert Izdebski, Janusz Koczanowski, Tadeusz Kudłacz,
Stanisław Mazur, Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Jacek Szlachta, Magdalena Środa,
Jan Jakub Wygnański, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki

Recenzenci
Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński, Aniela Dylus,
Marian Filar, Krzysztof Frysztacki, Juliusz Gardawski, Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska,
Krzysztof Gorlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Marian Grzybowski, Jerzy Hausner,
Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski, Janusz Koczanowski, Leszek Korporowicz, Elżbieta Kryńska,
Tadeusz Kudłacz, Michał Kulesza, Tadeusz Markowski, Mirosława Marody, Zbigniew Mikołajewicz,
Józef Orczyk, Krystyna Poznańska, Andrzej Rychard, Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski,
Paweł Swianiewicz, Jacek Szlachta, Urszula Sztanderska, Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlich,
Magdalena Środa, Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski, Andrzej Zięba, Marek Zirk-Sadowski

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2008

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Inga Jaworska-Róg*

Adres redakcji:
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Szewska 20/3, 31-009 Kraków
www.msap.uek.krakow.pl

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl; scholar@neostrada.pl
www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa
Nakład: 600 egz.

Spis treści

László Bruszt

Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wyłaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich	5
---	---

Jan Jakub Wygnański

Ekonomizacja organizacji pozarządowych	23
--	----

Tomasz Grzegorz Grosse

Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne (Przykład agencji wdrażających politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich w trzech nowych krajach członkowskich)	69
--	----

Thomas A.P. Sinclair, Pamela Mischen

Budżetowanie wynikowe. Reformowanie złożonych systemów adaptacyjnych.	91
---	----

Jarosław Górniak, Karolina Keler

Ewaluacja i wskaźniki w cyklu planowania i realizacji polityk publicznych	109
---	-----

Jarosław Bober

Metoda rozwoju instytucjonalnego jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej na przykładzie strategii rozwoju samorządów terytorialnych	125
---	-----

Wybór tekstów klasycznych

Renate Mayntz

O wybiórczości teorii sterowania	143
--	-----

Table of Contents

László Bruszt

Multi-level governance – the eastern versions. Emerging patterns of regional developmental governance in the new member states 5

Jan Jakub Wygnański

Economisation of non-government organizations 23

Tomasz Grzegorz Grosse

Europeanization and local administration resistance. The case of executive agencies implementing CAP and the rural development policy in new EU countries 69

Thomas A.P. Sinclair, Pamela Mischen

Performance budgeting. Reforming a complex adaptive system 91

Jarosław Górniak, Karolina Keler

Evaluation and indicators in the cycle of planning and realization of public policies. 109

Jarosław Bober

Institutional development method as a tool of improving the activities of public administration. Case of local government strategies 125

Selection of classic texts

Renate Mayntz

On the selectivity of the theory of the policy process 143

László Bruszt

Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wyłaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich¹

W artykule zostały opisane pojawiające się instytucjonalne konfiguracje związane z rozwojem regionalnym, różne wzorce wielopoziomowego zarządzania w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, na przykładzie Czech, Węgier i Polski. Warunki stawiane przez UE oraz unijne programy przedakcesyjne, powiązane z koncepcją Europy Regionów, odegrały znaczącą rolę w zmianie, a w przypadku niektórych krajów aspirujących do członkostwa, w tworzeniu regionalnych łańdów instytucjonalnych. Podczas gdy później te same programy stały się bodźcami recentralizacji i renacjonalizacji, interakcja między ujednoczonymi warunkami UE i różnymi warunkami narodowymi przyniosła skutek w postaci formowania się różnorodnych postaci wielopoziomowego zarządzania i odmiennych konfiguracji regionalizmu.

Słowa kluczowe: wielopoziomowe zarządzanie, regionalny łańd instytucjonalny, konfiguracje regionalizmu.

1. Wprowadzenie

W latach 90. XX w. nowe znaczenie nadano określeniu „Europa Regionów” – starej koncepcji odświeżonej dzięki reformom funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Idea Europy Regionów była jednym z tych wieloznacznych haseł, które oznaczały różne rzeczy dla różnych kręgów wyborców: formowanie rządów terytorialnych dla jednych, wzrost roli aktorów regionalnych dla drugich. Odnowienie dyskursu dotyczącego zmieniającej się sytuacji regionów w procesie integracji europejskiej nigdy nie doprowadziło jednak do osiągnięcia jednolitej politycznej wizji czy choćby sformułowania jednej dominującej koncepcji analitycznej. Według starszej i bardziej utopijnej „zero-jedynkowej” wersji tej idei, integrację postrzegano jako czyn-

nik zanikania państwa narodowego lub przy najmniej rozdzielenia w znacznej mierze władzy rządów krajowych – po części ku górze, na poziom instytucji europejskich, a po części w dół – do regionów.

Późniejsza wersja tej idei, zakładająca grę o „sumie otwartej”, dostrzegła w reformowaniu funduszy strukturalnych ruch w kierunku współzarządzania sieciowego, a więc rozwiązania typu *win-win*, w którym zyskują obie strony, a pozycja zarówno regionów, jak i rządów krajowych się poprawia. (Ansell 2000). Wzmocniłoby to zdolność rządów do kierowania rozwojem terytorialnym i czyniłoby go bardziej inkluzywnym, dzięki poszerzeniu politycznej odpowiedzialności rządów krajowych w górę – w relacji do Komisji Europejskiej, w dół – w stosunku do regionów, a także na bok – w odniesieniu do aktorów pozarządowych. Koncepcja współzarządzania sieciowego korespondowała z przeformułowaną i udoskonaloną wersją starej idei Madisona – wzmocnienia zdolności rządu poprzez dystrybucję władzy (Ansell 2000; Bruszt 2002).

Central European University, Budapeszt.

¹ Przełożył Bartosz Kozina. Referat prezentowany na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach programu naukowego „Dobre rządzenie”.

Trzecie spojrzenie na tę kwestię rozwinęli ci badacze, którzy zakwestionowali dominujące, państwowocentryczne rozumienie polityki europejskiej i zajęli się badaniem różnego rodzaju form włączania się aktorów poziomu terytorialnego (*sub-national*) oraz aktorów niepublicznych w projektowanie i wdrażanie polityki. W tym podejściu, opartym częściowo na analizie ewolucji polityk związanych z funduszami strukturalnymi, treść i zakres obecności regionów na arenie krajowej i ponadkrajowej uznano za zmienne wyjaśniane. Nie zakładano (i nie uznawano, że zostało to wykazane) jednolitego wzorca regionalnego zaangażowania się w ponadregionalną politykę. O ile w przypadku pierwszego podejścia mowa była o „decentralizacji” władzy państwowej, a drugiego o dystrybucji władzy, o tyle na temat trzeciego konkluzje były bardziej ostrożne. Nacisk kładziono na zanegowanie monopolu władczego decydowania rządów krajowych, pojawianie się nowego i zmianę dotychczasowego układu możliwości oraz ograniczeń regionów, kreowanego przez europejską integrację, a także zróżnicowanie sposobów, w jakie regiony wykorzystywały te możliwości (Hooghe 1995; 1996; Hooghe, Marks 2001; Bache 1998; 1999; Keating 2001). Takie podejście pozwoliło dostrzec decentralizację w części przypadków, dystrybucję władzy w innych lub też tego rodzaju zmiany, które podważały monopol rządu w pozostałych.

Te odmienne perspektywy koegzystowały, czasami wzajemnie wzbogacając sposób akademickiego i politycznego myślenia o obecnej i potencjalnej roli regionów w Europie. Czasami dialog między tymi podejściami prowadził do narastania nieporozumień i kakofonii. Wielopoziomowe zarządzanie (*Multilevel Governance* – MLG) było jedną z koncepcji przyczyniających się do tego części niż inne. Często bowiem dosyć swobodnie używali jej politycy i badacze do analizy każdego z trzech potencjalnych i/lub aktualnych procesów nakreślonych powyżej: zmiany w zarządzaniu terytorialnym, przepracowania formuły zarządzania rozwojem terytorialnym czy też odejścia od decyzyjnego monopolu rządu, co pociągało za sobą włączenie się regionów w prowadzenie polityki w takiej czy innej formie na wielu jej poziomach.

W okresie przedakcesyjnym lokalni i regionalni aktorzy w przyszłych wschodnich państwach

członkowskich selektywnie poznawali różne elementy koncepcji wielopoziomowego zarządzania za pośrednictwem różnorodnych sposobów wsparcia oferowanych przez UE. W latach 90. niektóre europejskie programy – i unijni inżynierzy pojawiający się wraz z nimi – kładły nacisk na niejasną zasadę partnerstwa pomiędzy aktorami występującymi na różnych poziomach państwa. Z kolei inne zwodniczo akcentowały znaczenie decentralizacji, zapominając o tym drobnym szczególe, że wewnętrzna organizacja terytorialna państwa pozostaje w gestii państw członkowskich i nie była częścią warunków uczestnictwa w funduszach strukturalnych, ukierunkowanych przede wszystkim na zarządzanie rozwojem terytorialnym (Keating 2006). Różne dwustronne formy wsparcia i bliźniacze programy także dostarczały przyszłym państwom członkowskim wyznawców, by nie powiedzieć ewangelistów, Jacques’a Delorsa – komisarza Komisji Europejskiej, który dopełnił w 1988 r. reformę unijnych programów rozwoju terytorialnego. Odnosząc się do idei Europy Regionów, wyznawcy idei trzeciej drogi, rozwiniętej przez Komisję Delorsa, nie martwili się tak bardzo o decentralizację, jak o promowanie koncepcji partnerstwa, które dotyczyło dystrybucji władzy między krajowych i regionalnych graczy na polu programowania wdrażania i monitorowania rozwoju. Co więcej, jako warunek odpowiedniego rozdzielenia władzy uznawali oni i promowali regionalne (i lokalne) programy upodmiotowienia (*empowerment*), polegające na podnoszeniu umiejętności, poziomu organizacji i zdolności do działania aktorów poziomu regionalnego. Do końca lat 90. Komisja Europejska kładła nacisk na mglście zdefiniowane koncepcje wielopoziomowego współzarządzania i „regionalizmu”².

² Tak jak Hughes i inni przedstawili to w książce o regionalizmie i europeizacji, wielu urzędników Komisji Europejskiej popierało bardziej zdecentralizowane zarządzanie, będąc pod wpływem opracowania Hooghe’a i Marksa na temat wielopoziomowego zarządzania, w którym wskazywano na silną korelację między regionalną orientacją programów strukturalnych a silnym zarządzaniem regionalnym. Dlatego Dyrekcja Generalna KE odpowiedzialna za rozszerzenie UE stała się adwokatem zasady partnerstwa w unijnej polityce regionalnej jako najlepszej praktyki dla krajów akcesyjnych. „Celem stało się rozwinięcie wielopoziomowego zarządzania

Faktyczne wypełnianie unijnych warunków uruchamiania programów strukturalnych również nie było wolne od wieloznaczności i przeciwieństw. Przez lata 90. na regionach i ich możliwościach działania skupiało się wiele zróżnicowanych programów przedakcesyjnych, kierujących się głównie wartościami związanymi z reformą polityk rozwoju terytorialnego UE z 1988 r. Programy te odegrały ważną rolę w zmianie – a w przypadku niektórych krajów aspirujących do członkostwa unijnego – w tworzeniu regionalnego układu instytucjonalnego, formowaniu instytucji zarządzania rozwojem terytorialnym. Miały one również podstawowe znaczenie w zasilaniu tych układów instytucjonalnych aktorami mającymi zdolność do udziału w polityce rozwoju regionalnego, prowadzonej zgodnie z regułami funduszy strukturalnych. Pomimo pewnych istotnych doświadczeń związanych z zarządzaniem rozwojem regionalnym z początku lat 90. (Bruszt 2005), większość przyszłych państw członkowskich nie miała w momencie uruchomienia unijnych programów przedakcesyjnych określonych polityk rozwoju regionalnego i odpowiednich instytucji. Z regionalnymi problemami ekonomicznymi i społecznymi radzono sobie głównie za pomocą centralnych i nieskoordynowanych programów sektorowych. W większości interesujących nas państw nie ustanowiono wybieralnych ciał regionalnych, a terytorialne władze publiczne oraz niepubliczni aktorzy poziomu lokalnego i regionalnego byli słabi i zdeorganizowani.

Wprowadzenie unijnych zasad w tych krajach oznaczało otwarcie nowego pola polityki, wraz z nowymi aktorami. W czasie, w którym nowe państwa członkowskie musiały rzeczywiście przyjąć i stosować odnowione reguły i procedury funduszy strukturalnych, zasady organizacyjne wykorzystywania ich środków zmieniły się diametralnie. Kiedy akcesja zbliżała się, Komisja – nie zważając na wszystkie wcześniejsze odniesienia do wielopoziomowego zarządzania i wy-

z odpowiednim «partnerstwem», «zdolnością programowania» oraz «zdolnością absorpcyjną», poprzez alokację funduszy dla państw członkowskich na podstawie kryteriów odnoszonych do rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie jednostek terytorialnych poziomu NUTS II (Hughes, Sasse, Gordon 2004, s. 75).

siłki na rzecz kreowania i/lub podniesienia jakości lokalnych oraz regionalnych zdolności do tworzenia i wdrażania programów rozwojowych – powierzyła rządów nowych krajów członkowskich prerogatywę kontrolowania regionalnej polityki (Hughes, Sasse, Gordon 2004; Bruszt 2002; Keating 2006). Te same programy, które przyczyniły się do odnowienia koncepcji Europy Regionów i rozwoju poprzez lokalne upodmiotowienie, stały się w latach 90. załączkami recentralizacji i renacjonalizacji, wówczas gdy państwa wschodnioeuropejskie przystępowały do UE.

Próba wymuszenia jednolitej formuły scentralizowanego zarządzania spotkała się wśród nowych krajów członkowskich z oporem o różnym stopniu nasilenia, w zależności od rezultatów wcześniej podejmowanych reform państwa i dotychczasowego eksperymentowania z programami rozwoju terytorialnego. W konsekwencji zamiast jednolitej formuły renacjonalizacji, regiony odgrywały zróżnicowaną rolę w tych krajach i tworzących się w nich reżimach zarządzania rozwojem terytorialnym.

Wykorzystując przykład Czech, Węgier i Polski, w tym artykule próbuję wykazać, że mimo pędu ku recentralizacji w latach poprzedzających akcesję, regiony były włączone w zarządzanie rozwojem terytorialnym na kilku poziomach i w żadnym z nowych krajów członkowskich rządy nie zmonopolizowały całkowicie zarządzania rozwojem ani też nie to konieczne było ich celem. Jakkolwiek w tej interpretacji możemy mówić o pojawieniu się niektórych form zarządzania wielopoziomowego, będąc starał się dowieść, że w tych trzech krajach konfiguracje MLG i wzorce regionalizmu różnią się nie tyle stopniem nasilenia, ile jakością.

W artykule kładę nacisk na zarządzanie terytorialne i rolę, jaką regiony odgrywają w projektowaniu i wdrażaniu planów rozwoju terytorialnego, w ramach programów związanych z funduszami strukturalnymi UE. W większości nowych krajów członkowskich działania rozwojowe podejmowane poza tymi funduszami są bardzo ograniczone. W tym sensie, mówiąc o zmianach w zarządzaniu środkami funduszy strukturalnych, w większości przypadków odnośzę się wprost do debaty o zmieniającej się roli regionów i różnych konfiguracjach regionalizmu. Druga część tej pracy stanowi propozycję ana-

litycznej ramy dla dyskusji na temat wzorców zarządzania rozwojem i przedstawia idealny typ regionalizmu, który lokuje się najbliżej idei Europy Regionów odnowionej dzięki reformom funduszy strukturalnych z 1988 r. Zasadniczą część artykułu jest poświęcona dyskusji o sposobach, w jakie nacisk UE i udzielane przez nią wsparcie wchodziły w interakcję ze zróżnicowanymi warunkami lokalnymi i prowadziły do formowania się różnych wersji nowego zarządzania wielopoziomowego, różnych konfiguracji „regionalizmu”.

2. Wzorce zarządzania rozwojem terytorialnym...

Zarządzanie rozwojem terytorialnym znajduje się w nowych krajach członkowskich ciągle w procesie zmian. Pierwszy „okres planowania” funduszy strukturalnych (2004–2006) rozpoczął się we wszystkich tych krajach w układzie zarządzania scentralizowanego i hierarchicznego, nadającym regionom i aktorom regionalnym – o ile jakkolwiek – jedynie ograniczoną rolę. Tworzenie regionalnych programów rozwoju zostało scentralizowane, co oznaczało, że – w przeciwieństwie do oczekiwań wywołanych poprzez niektóre przedakcesyjne programy UE – w okresie 2004–2006 regiony nie otrzymały żadnej autonomicznej przestrzeni dla własnej polityki rozwojowej. Zarządzanie rozwojem zostało zhierarchizowane w taki sposób, aby rząd nie dzielił się instytucjonalnie władzą z regionami w zakresie projektowania programów sektorowych mających wpływ na rozwój tychże regionów. We wszystkich krajach przy okazji wejścia w fundusze strukturalne dokonało się pewne przesunięcie w stosunku do wyłącznie scentralizowanej i hierarchicznej kontroli nad planowaniem rozwoju, ale nasilenie tego przesunięcia znacznie się różniło. Można było już wtedy dostrzec różnice w zarządzaniu między regionami wewnątrz tych krajów i – nie inaczej jak w starych krajach członkowskich – zaangażowanie regionów może wahać się znacznie, w zależności od ich zaawansowania z zakresu zarządzania rozwojem. Jak to zostanie dalej przedstawione, największe różnice można jednak dostrzec pomiędzy analizowanymi krajami. I w tym wzglę-

dzie występują również podobieństwa, odnoszące się do roli aktorów regionalnych w starych krajach członkowskich.

Ponieważ zarządzanie rozwojem dotyczy przede wszystkim władzy decydowania o tym, kto ma prawo głosu i co jest ważne w planowaniu rozwoju, w gruncie rzeczy wszystkie dyskusje dotyczące zróżnicowanych wzorców zarządzania biorą pod uwagę w tym czy innym zakresie różne wymiary podziału władzy. Na potrzeby tej dyskusji proponuję przyjęcie dwóch najbardziej oczywistych wymiarów, które mają największe znaczenie z punktu widzenia zmieniającej się roli regionów w kwestii zarządzania rozwojem, a mianowicie: charakterystykę zasad podejmowania wiążących decyzji w kwestii celów i środków rozwoju na poziomie terytorialnym (*sub-national*) oraz możliwości (*distribution of opportunities*) podejmowania autonomicznych działań na niższych poziomach organizacji terytorialnej państwa.

Co do pierwszego z tych wymiarów, zasady podejmowania wiążących decyzji można zhierarchizować i przypisać prawo do podejmowania takich decyzji w kwestiach rozwoju regionalnego wyodrębnionej jednostce organizacyjnej (na przykład centralnej agencji państwowej) lub też bazować na określonym podziale władzy. W drugim z wyróżnionych wymiarów rozwiązania mogą mieścić się pomiędzy przypadkami, w których tylko centrum jest w stanie podejmować autonomiczne działania rozwojowe, oraz przypadkami, w których niższe poziomy terytorialnej organizacji państwa również mają autonomiczną swobodę identyfikowania i rozwiązywania problemów rozwoju³.

Należy zwrócić uwagę, że zaproponowana konceptualizacja zakłada jako pewnik, iż

³ Te dwa wymiary sposobów zarządzania regionalnego zasadniczo odnoszą się: a) do *de facto* i/lub *de iure* podziału praw uczestnictwa w procesie podejmowania wiążących decyzji politycznych, które mają wpływ na regiony i mogą mieścić się w schemacie czysto odgórnego hierarchicznego podejmowania decyzji oraz podziału władzy między różnych aktorów, włączając w to publicznych i niepublicznych aktorów działających na niższych poziomach organizacji terytorialnej państwa oraz b) do *de iure* lub *de facto* przekazania (*devolution*) władzy fiskalnej, funkcjonalnej i politycznej, które może polegać z jednej strony na scentralizowaniu władzy na poziomie centralnym, zaś z drugiej na różnych kombinacjach jej przekazania w dół.

w wszystkich typach zarządzania publicznego (*governance*) uczestniczy – w ten czy inny sposób – rząd, czyli ten podmiot (*entity*), który ostatecznie ma prawo (i/lub obowiązek) podejmowania wiążących decyzji w kwestiach rozwoju terytorialnego. Rząd – w Williamsoniańskim znaczeniu – reprezentuje *par excellence* hierarchiczny sposób zarządzania (Williamson 1975; 1995). Może on funkcjonować na różnych specyficznych obszarach polityki oraz w ramach różnie zinstytucjonalizowanych relacji z innymi – terytorialnymi (*sub-national*) i niepublicznymi aktorami. Mówiąc o różnych sposobach (*modes*) zarządzania, odnoszę się do uregulowanych mechanizmów podziału uprawnień i władzy pomiędzy rządami oraz innymi ponadnarodowymi lub terytorialnymi i niepublicznymi aktorami na określonym obszarze polityki.

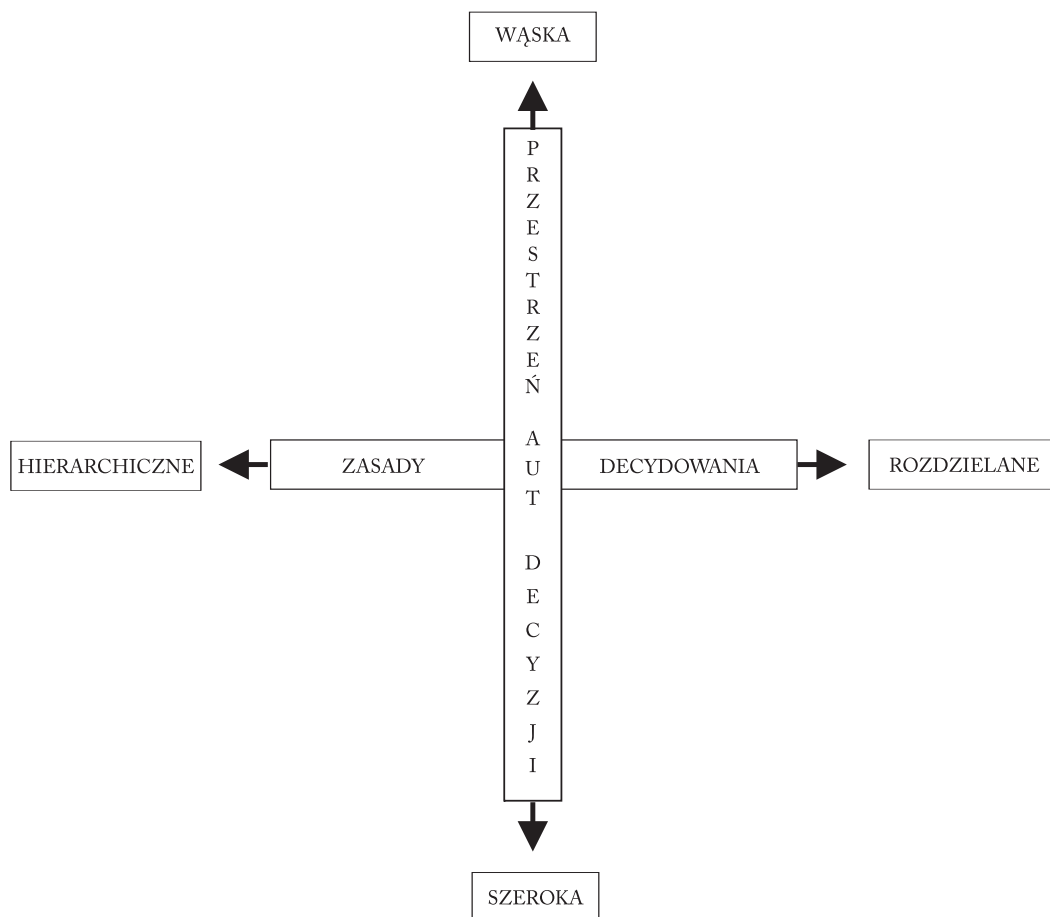
Opierając się na kombinacji dwóch powyżej scharakteryzowanych wymiarów, można wyróżnić cztery idealnie ujęte typy zarządzania regionalnego (zob. ryc. 1). Dwa pierwsze z nich są wariantami hierarchicznego sposobu zarządzania rozwojem, w których określone (zwykle sektorowe) agencje centrum mają monopol definiowania celów rozwoju regionalnego i najlepszych sposobów ich osiągnięcia. Hierarchiczne sposoby zarządzania mogą różnić się od siebie w stopniu, w jakim zezwalają regionalnym aktorom na posiadanie własnych zasobów oraz uprawnień potrzebnych do projektowania i wdrażania autonomicznych programów rozwoju w swych regionach. Rządy, tak jak będzie to przedstawione dalej, czasem bardzo chętnie zrzucają odpowiedzialność za rozwój na poziom regionalny, zarazem umiejętnie utrzymując wyłączne prawo decydowania o podstawowych aspektach rozwoju.

Podział władzy jest natomiast wyróżniającą cechą dwóch pozostałych typów zarządzania, które mogą wykazywać odmienności co do stopnia i formy przekazywania regionom autonomicznych możliwości kształtowania przez nie swego rozwoju.

Potencjalny problem związany z taką „idealizującą” konceptualizacją polega na tym, że – bez precyzyjnego wyjaśnienia granic pomiędzy wyróżnionymi typami – można by w końcu dojść do wykazania istnienia kilku, a może i więcej, „z życia wziętych” przypadków, które plasowałyby się gdzieś pomiędzy tymi idealnymi typami

mi i/lub łatwo „przesuwały” się od jednego do innego sposobu zarządzania. Dlatego dla konceptualnej klarowności tak ważne jest ustalenie, gdzie można nakreślić linię graniczną między różnymi wzorcami zarządzania. W przypadku pierwszej z analizowanych osi (reguły podejmowania decyzji implikujące różne warianty podziału władzy), jednym ze źródeł najpoważniejszych nieporozumień w różnorodnych analizach dotyczących zarządzania terytorialnego jest niedookreślone stosowanie pojęć takich jak: „partnerstwo”, „udział” czy „włączanie”. Dlatego proponuję w artykule odróżnienie zinstytucjonalizowanych form podziału władzy od jakiegokolwiek z form „konsultacji”, które podtrzymują formalny monopol podejmowania wiążących decyzji przez rząd. To rozróżnienie może powodować pominięcie w analizie kilku kategorii pośrednich. Jednakże ma ono tę zaletę, że pozwala wyraźnie oddzielić dwa odmienne typy ról, jakie państwa mogą odgrywać w zakresie zarządzania rozwojem. Mianowicie pozwala nam ono oddzielić to, co Evans nazywa „państwem rozwojowym”, od konceptu Ansella określonego jako „współzarządzanie sieciowe”. W pierwszym przypadku, przy braku zinstytucjonalizowanego podziału władzy, prowadzenie konsultacji nawet z najszerszą gamą regionalnych i pozapaństwowych aktorów ma na celu głównie podniesienie przez „państwo rozwojowe” jakości odgórnego rządzenia (Ansell 2000).

Wprowadzenie zasady „partnerstwa” do regulacji funduszy strukturalnych w większości przypadków nie oznaczało nic więcej niż podniesienie zdolności rządu do podejmowania decyzji rozwojowych, na podstawie lepszej informacji i przy lepszym zrozumieniu możliwych społecznych i politycznych konsekwencji, ale nadal w ramach hierarchicznego mechanizmu. Jakkolwiek nawet tylko „konsultowanie” mogłoby spowodować pojawienie się doraźnych porozumień rozwojowych pomiędzy centrum i regionami, można jednak mówić o przejściu do zarządzania opartego na podziale władzy dopiero wtedy, kiedy zasady formalne zobowiązują centralne organy państwa do podejmowania wiążących decyzji rozwojowych przy wzięciu pod uwagę – w szerszych lub węższym zakresie – zróżnicowanych interesów aktorów regionalnych. Biorąc wszystko pod uwagę, w pierwszym



Ryc. 1. Cztery idealne typy zarządzania rozwojem regionalnym

z analizowanych wymiarów zaproponowane zostało rozróżnienie między sposobami zarządzania opartymi na nieuznaniowym (*non-discretionary*) podziale władzy a tymi, które takiego podziału nie zakładają. W przypadku sposobów zarządzania pierwszego rodzaju zasady formalne obligują aktorów szczebla krajowego do brania pod uwagę przy podejmowania wiążących decyzji rozwojowych interesów wyrażanych przez aktorów regionalnych.

W odniesieniu do drugiego z analizowanych wymiarów (przekazywanie uprawnień do podejmowania autonomicznych działań rozwojowych), możemy mówić o takim przekazywaniu w tych przypadkach, gdy istnieje bezpośrednie lub pośrednie reprezentacyjne ciało polityczne, odpowiedzialne na niższym niż krajowy poziomie organizacji terytorialnej państwa względem aktorów tego poziomu, mające możliwość two-

żenia i wdrażania programów rozwojowych. Przypadki, w których takie ciało nie istnieje lub występuje, ale nie ma autonomicznej władzy projektowania i wdrażania programów rozwojowych, nie są włączone do tej kategorii.

Na podstawie tego rozróżnienia można wyłączyć ze sposobów zarządzania wymagających decentralizacji (*devolution*) te przypadki, gdzie regionalne ciało polityczne nie składa z bezpośrednio lub pośrednio wybranych reprezentantów regionu lub jednostek subregionalnych. Oznacza to, że tym samym wyłączamy „Rady Rozwoju Regionalnego” czy „Agencje Rozwoju Regionalnego” w regionach administracyjnych, składające się głównie z aktorów bezpośrednio wybranych i zatwierdzonych przez rząd. Te ciała mogą mieć prawo do kontrolowania i dystrybucji znaczących zasobów, ale – ponieważ nie spoczywa na nich formalna odpowiedzialność wobec aktorów regionalnych

– stanowią one część bardziej lub mniej zamaskowanych scentralizowanych form zarządzania. Wyłączamy również te przypadki, gdzie formalny i nieformalny podział uprawnień oraz zasobów fiskalnych między rządem a jednostkami podległymi samorządowi regionalnemu wyklucza tworzenie autonomicznych programów rozwojowych na poziomie regionalnym.

3. ... i koncepcja współzarządzania sieciowego

Komisja nigdy nie miała takiej władzy, aby narzucić państwu członkowskim jednolite zasady zarządzania rozwojem terytorialnym. Dlatego regulacje dotyczące funduszy strukturalnych zawsze dawały rządowi krajowemu szerokie możliwości interpretowania unijnych reguł i dostosowania ich do odmiennych krajowych realiów instytucjonalnych. Idealny typ współzarządzania sieciowego, związany z reformami polityki regionalnej UE z 1988 i odnowieniem koncepcji Europy Regionów, służył raczej jako szablon czy jako przewodnia ideologia, jednocząca wielu zróżnicowanych aktorów szczebla regionalnego, krajowego i unijnego, zarówno uczestników jak i obserwatorów, którzy z takiego czy innego powodu odrzucili wcześniejszy „terytorialny keynesizm”, powierzający centrum państwa zadanie zarządzania rozwojem terytorialnym. Współzarządzanie sieciowe w swojej idealno-typowej postaci zakładało zniesienie wyłącznego prawa władzy poziomu centralnego do samodzielnego definiowania sposobów i celów rozwoju terytorialnego podmiotów niższych poziomów organizacji terytorialnej państwa. Model ten nie proponował prostego przekazania w dół niektórych uprawnień do prowadzenia polityk na poziom regionów, jednak włączał aktorów niższych poziomów organizacji terytorialnej państwa oraz aktorów niepublicznych w projektowanie programów poziomu krajowego, bezpośrednio wpływających na regiony. Przyznał on także aktorom regionalnym prawo tworzenia i wdrażania odrębnych programów regionalnych, pod warunkiem wspólnego definiowania i monitorowania zasad wykorzystania zasobów rozwojowych. Tym samym omawiany model prowadził do formowania się zarządzania sieciowego włą-

czającego aktorów poziomu regionalnego, krajowego i ponadnarodowego w powiązany system podejmowania decyzji (Ansell 2000).

Stworzenie odpowiedniej organizacji (*hardware*) zarządzania sieciowego, w znaczeniu sformalizowanego układu instytucjonalnego (konstytucyjność samorządu terytorialnego oraz formalnoprawne uregulowanie relacji pomiędzy różnymi konstytutywnymi jednostkami terytorialnego rządu) pozostałoby w gestii państw członkowskich. Wpływ Komisji Europejskiej na kształtowanie sposobu zarządzania wiązały się głównie z oprogramowaniem (*software*) układu zarządzającego. To oznaczałoby, z jednej strony, ustalenie reguł i zasad rozdysponowania środków funduszy strukturalnych w sposób, który sprawiał trudności w użyciu przez rządy krajowe zasobów unijnych w sposób całkowicie zhierarchizowany i scentralizowany. Z drugiej strony, Komisja mogłaby wpływać na ewolucję zarządzania, inwestując w podnoszenie zdolności różnorodnych publicznych i niepublicznych aktorów niższego poziomu organizacji terytorialnej państwa, pomagając im stać się graczami w grze o „europeizację od podstaw”, a tym samym wymuszając oddolną dystrybucję władzy.

Z perspektywy centrum państwa idealny rodzaj współzarządzania wielopoziomowego (MLG) jako zarządzania sieciowego oznaczałby radykalne odejście od hierarchicznego i scentralizowanego „terytorialnego keynesizmu”. Pociągałoby to za sobą rozszerzenie politycznej odpowiedzialności rządowych agencji zajmujących się prowadzeniem polityki regionalnej zarówno w górę, w stosunku do Komisji (odpowiedzialnej za ustalenie zasad i reguł rozdysponowania środków funduszy strukturalnych), jak i w dół oraz na bok w stosunku do niższych poziomów władzy publicznej oraz różnego rodzaju pozarządowych organizacji. Taka dystrybucja władzy połączona z przekazaniem części decyzji rozwojowych na poziom regionu, uwarunkowana spełnieniem kryteriów wspólnie zdefiniowanych i monitorowanych przez aktorów poziomu terytorialnego, krajowego oraz ponadkrajowego (*supranational*), mogłaby dawać uczestnikom na różnych poziomach takiego systemu znaczącą niezależność. Aktorzy różnych poziomów, reprezentujący zróżnicowane interesy, byłiby również zmuszeni do ciągłego kreowania

takich polityk publicznych, które uwzględniałyby różne oczekiwania dotyczące rozwoju.

Z tego punktu widzenia współzarządzanie sieciowe mogłoby być postrzegane jako sposób zorganizowania różnorodności, włączający w programy rozwojowe interesy, wartości i oczekiwania reprezentowane przez różnych aktorów publicznych i niepublicznych, uczestniczących w tworzeniu i wdrażaniu programów rozwojowych. Jako sposób uprawiania polityki współzarządzanie sieciowe stanowi odmienną kategorię zarówno od „hierarchii”, będącej sposobem zorganizowania pola polityki czy ustroju państwa (*polity*) według jednej arbitralnej miary (*selective metric*), jak i od „poliarchii”, która zgodnie z terminologią przyjętą przez Roberta Dahla odzwierciedla różnorodność zgodnie z zasadą miary większościowej (*majoritarian metric*) (Dahl 1972). Model MLG jest zbliżony raczej do „heterarchii”, sposobu zorganizowania różnorodności opartego na instytucjonalizacji rozwiązań akomodujących heterogeniczne miary wartości (Ansell 2000; Bruszt 2002). Podczas gdy zaledwie kilka empirycznych przypadków zbliżyło się do tego ideału MLG, koncepcja zarządzania sieciowego odegrała ogromną rolę w procesie ustanawiania zasad, reguł i wytycznych polityki uruchamiania funduszy strukturalnych. Nimi właśnie kierowali się ci przedstawiciele Komisji, którzy pomagali w przygotowaniach krajów akcesyjnych do wykorzystania tych funduszy, a następnie sterowali tymi procesami.

4. Czynniki instytucjonalnych zmian i odmienności

Jak wspomniano wcześniej, wszystkie nowe kraje członkowskie w okresie przedakcesyjnym znajdowały się pod naciskiem Komisji, by zmierzać w kierunku uproszczonej wersji wielo-poziomowego zarządzania, w której ostatecznie tylko jeden poziom – centralny – odgrywał dominującą rolę, wyłączając z podejmowania decyzji aktorów poziomu regionalnego oraz aktorów niepublicznych. Jednakże zarządzanie oparte na wyłączeniu (*exclusionary*) nie doprowadziło do stabilnej równowagi w tych krajach. We wszystkich dostrzec można objawy nieustannej walki pomiędzy krajowymi aktorami o zredefiniowanie narzuconych reguł zarządzania. Chociaż we wszystkich omawianych przypadkach moż-

na zauważyć przejawy odejścia od modelu zarządzania opartego na wyłączeniu, to następstwa kontestacji tych reguł są w nich odmienne.

(1) Komisja

Analizę czynników instytucjonalnej zmiany i odmienności oraz ich konsekwencji rozpoczął od roli, jaką ogrywała UE i jej polityki odnoszące się do funduszy strukturalnych. Z perspektywy krajów kandydackich – Polski, Węgier i Czech – UE była zapewne najbardziej aktywnym promotorem zmiany instytucjonalnej, w następstwie ustanowienia reguł, wykorzystania funduszy strukturalnych, związania z nimi określonych wyróżnień i sankcji oraz kształtowania takich warunków, które zwiększały szanse różnych regionalnych i krajowych aktorów na skuteczne uczestnictwo w grze o środki uruchamiane w ramach programów finansowanych przez te fundusze. Podczas gdy możliwości Komisji bezpośredniego wpływania na zmiany sposobu zarządzania regionalnego po akcesji stały się dużo słabsze, UE jako arena stwarza aktorom krajowym sprzyjające okoliczności, które mogą wykorzystywać, aby wpływać na parametry programów funduszy strukturalnych, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

Jak stwierdzono wcześniej, UE użyła mocnych bodźców, aby wpłynąć na rządowych aktorów w krajach akcesyjnych, ale w istocie jej praktycznopolityczne oczekiwania w odniesieniu do zarządzania środkami funduszy strukturalnych były niespójne (Hughes, Sasse, Gordon 2004). O ile w latach 90. unijne bodźce miały zachęcić do rozproszenia władzy, o tyle wraz ze zbliżaniem się akcesji użyto ich do pchnięcia krajów Europy Środkowo-Wschodniej w kierunku recentralizacji i hierarchicznego sposobu zarządzania. Przez całe lata 90. Komisja podejmowała wytrwałe wysiłki, aby nakłonić przyszłe kraje członkowskie do regionalnej decentralizacji. Faktycznie rezultatem tych – zasadniczo nieformalnych – presji było wyłącznie to, że kwestia regionalizacji stała się przedmiotem politycznej agendy. Natomiast to czynniki krajowe, o wiele bardziej niż unijne bodźce, zdeterminowały reformę terytorialnego ustroju państwa w tych krajach. (O'Dwyer 2006; Keating 2006).

Warunki stawiane przez UE oraz różne przedakcesyjne programy wsparcia odegrały jed-

nak znaczącą rolę w wywołaniu zmiany instytucjonalnego krajobrazu w układzie terytorialnym w interesujących nas krajach i upodmiotowiły różnych aktorów terytorialnych, poprzez dostarczenie im kapitału kulturowego (*know-how* oraz umiejętności zapewniane przez różne formy szkolenia i programy bliźniacze) oraz kapitału społecznego (włączenie ich do różnorodnych krajowych i transnarodowych programów i projektów, zachęcające do wewnątrz- i międzyregionalnej koordynacji działań (*networking*) i prowadzące do rozwijania terytorialnych form współdziałania i odpowiednich więzi transnarodowych). Także dzięki rozpowszechnianiu wizji, idei i norm związanych z rozwojem oddolnym UE odegrała ważną rolę w ustanowieniu i/lub wzmocnieniu „regionalizmu” w tych krajach. I w końcu, unijne programy pomocowe miały istotne znaczenie w prawie wszystkich nowych krajach członkowskich, dlatego że zachęcały do eksperymentowania w odniesieniu do tworzenia i wdrażania programów rozwojowych w ramach polityki strukturalnej, prowadzonej przez kształtowanie sieci współdziałania publicznych aktorów regionalnych i krajowych oraz aktorów niepublicznych⁴.

⁴ Na przykład w Czechach w roku 2000 trzy regiony NUTS II zostały wybrane w ramach programu pomocowego PHARE do symulacji Regionalnych Programów Operacyjnych (Północno-Zachodnia Bohemia, Północne Morawy i Centralne Morawy). To samo stało się na Węgrzech, gdzie w ramach PHARE zaczęto wcześniej eksperymentować z programami wspierającymi rozwój struktury instytucjonalnej, aby umożliwić rządowi włączenie aktorów z „regionów statystycznych” w prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Program PHARE wspierał powstawanie pierwszych Agencji Rozwoju Regionalnego na Węgrzech i poprzez PHARE UE wpływała na liczbę i kształt regionów rozwojowych, jak i ich strukturę organizacyjną (Hughes, Sasse, Gordon 2004).

W Polsce towarzyszący (*encompassing*) PHARE Program Ekonomicznej i Społecznej Spójności (ESC) odegrał ważną rolę w rozwoju regionalnych zdolności absorpcji funduszy strukturalnych. Administrowanie projektami w ramach tego programu było prowadzone równoległe przez dwa rodzaje struktur organizacyjnych: zarządzanie projektami, pod kątem zapewnienia ich zgodności z regionalnymi strategiami rozwoju należało do urzędów marszałkowskich. Natomiast monitoring realizacji projektów oraz ich finansowanie pozostawało w gestii urzędów wojewodów, którzy są reprezentantami rządu w regionie.

Przed przyjęciem ram instytucjonalnych niezbędnych dla spełnienia unijnych warunków uczestnictwa w funduszach strukturalnych, zarówno oddolna presja, jak i zdolność państwa do wzmocnienia i rozwinięcia polityk rozwoju terytorialnego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej miały niewielką siłę. Regionalne instytucje i aktorzy, o ile w ogóle byli, byli słabi, i z pewnymi dostrzegalnymi wyjątkami nieskoordynowane interwencje ministerstw sektorowych zdominowały rozwój jednostek terytorialnych. Słabym społeczeństwom obywatelskim w krajach Europy Środkowo-Wschodniej brakowało odpowiedniej organizacji terytorialnej państwa, aby mogły upolitycznić i efektywnie wyrazić w postaci oczekiwań problemy terytorialne wynikające z gospodarczej transformacji. Z kolei po stronie centralnych struktur państwa, poza słabą motywacją, brak było w większości przypadków odpowiednich zasobów i umiejętności oraz koordynacji działania ministerstw branżowych, aby móc eksperymentować z prowadzeniem polityki w mechanizmie zdecentralizowanym, zintegrowanym i włączającym struktury terytorialne.

Warunki stawiane przez UE oraz przedakcesyjne programy pomocowe miały spowodować wyjście z instytucjonalnej stagnacji, po części poprzez wzmocnienie (w niektórych krajach wywołanie) oddolnego zapotrzebowania na zmianę sposobu zarządzania rozwojem terytorialnym, a po części w następstwie podniesienia zdolności do działania od góry. Oba czynniki wywołały znaczące zmiany w zakresie regionalnej instytucjonalizacji, zaś w przypadku niektórych krajów, jak na przykład Węgier, doprowadziły do powołania regionalnych struktur państwa, wspomagając zarazem ich zdolność do projektowania, wdrażania, administrowania i monitorowania wieloletnich zintegrowanych planów rozwoju. Również te same programy odegrały centralną rolę w wypełnianiu tych obszarów instytucjonalnych aktorami, których potrzeby i zdolności umożliwiały im uczestnictwo w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego oraz jej wdrażaniu zgodnie z regułami funduszy strukturalnych.

Mniej więcej od 2000 r., w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję, Komisja zmieniła swoje priorytety i użyła bodźców, aby przyszłe kraje członkowskie skierować ku bardziej

hierarchicznemu sposobowi zarządzania (Bruszt 2002; Hughes, Sasse, Gordon 2004). Za zmianami politycznych priorytetów Komisji poszły zmiany oficjalnej unijnej definicji, określającej, jakie zdolności państwa należy wzmocnić w przypadku państw akcesyjnych, aby odpowiadały one obowiązującemu standardowi (*metric*) efektywności wykorzystania funduszy strukturalnych. W pierwszym połowie lat 90. Komisja kładła nacisk na stworzenie na poziomie terytorialnym endogenicznych zdolności do rozwiązywania problemów, koncentrując się na podniesieniu zdolności uczestnictwa publicznych i niepublicznych aktorów regionalnych w zintegrowanej polityce rozwojowej. W tamtym okresie oczekiwana rola centrum państwa miała polegać przede wszystkim na koordynowaniu, wspomaganiu i monitorowaniu programowania i wdrażania polityki rozwoju regionalnego. Po 2002 r., częściowo jako usprawiedliwienie zmiany podejścia, Komisja wskazywała słabość regionalnych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania oraz absorpcji unijnych środków i popychała kraje kandydackie w kierunku scentralizowanego zarządzania (Hughes, Sasse, Gordon 2004). Usprawiedliwiano tę zmianę także słabością aktorów regionalnych i społeczeństwa obywatelskiego, a także wynikającym z tego niebezpieczeństwem klientelizmu. Odzwierciedlało to oczywistą zmianę w filozofii postępowania Komisji. Jednym z uzasadnień wcześniejszych proregionalnej aktywności Komisji była potrzeba wzmocnienia lokalnych aktorów, którzy mogliby przeciwdziałać klientelistycznym skłonnościom partii politycznych i paternalistycznej dominacji branżowych ministerstw w regionach lub przynajmniej je osłabiać. Podczas gdy twierdzenie o ogólnej słabości administracji regionalnej i społeczeństwa obywatelskiego nigdy nie zostało empirycznie zweryfikowane, słabość aktorów poziomu terytorialnego mogła się okazać samosprawdzającą przepowiednią w sytuacji wzmocnionych prerogatyw centralnej biurokracji państwa i partii politycznych.

Nowe unijne regulacje na okres planistyczny 2007–2013 nie odwróciły znacząco centralistycznych tendencji w ramach procedur funduszy strukturalnych i na razie Komisja nie wydaje się zainteresowana ponownym rozbudzeniem swojej proregionalnej aktywności z lat 90.

Zgodnie z tymi tendencjami nadal podstawowe znaczenie ma zdolność centralnych struktur państwa do absorpcji funduszy strukturalnych oraz ich techniczno-fiskalna rozliczalność środków, a nie akcentowane jeszcze w latach 90. wzmocnienie na poziomie terytorialnym endogenicznych zdolności rozwojowych i poszerzenie w ten sposób politycznej odpowiedzialności rządów krajowych. Komisja co prawda zezwalała na regionalne programy operacyjne, a nawet zachęcała do nich, jako tych działań, które mają się przyczynić do zwiększenia szans na wykorzystanie środków unijnych, ale inaczej niż w latach 90. nie prowadzi obecnie polityki wzmocnienia zdolności i możliwości terytorialnych struktur państwa i niepublicznych aktorów. Przeciwnie – umacnia nadrzędną kontrolną rolę (*gate-keeper role*) rządów krajowych, czym przyczynia się do nawrotu rządowego paternalizmu.

(2) Rządy krajowe

Podczas gdy rządy krajowe okazały się zdecydowanymi zwycięzcami rozwiązań przyjętych dla uruchamiania funduszy strukturalnych – mogą w konsekwencji kontrolować programy sektorowe bez większej formalnej oddolnej odpowiedzialności i zyskały swobodę w programowaniu rozwoju regionalnego, niektóre rządowe agendy nie zawsze muszą być zainteresowane monopolizowaniem decyzji i centralizowaniem zarządzania wszystkimi programami związanymi z unijnymi funduszami. Rządy mogą przy tym optować za ograniczonym włączeniem struktur regionalnych i przekazaniem pewnych ich uprawnień, o ile sprzyjać to będzie podniesieniu efektywności, bez osłabiania, a nawet przy wzmocnieniu, dominacji hierarchicznego sposobu zarządzania. Bódcze skłaniające do decentralizacji lub recentralizacji mogą ponadto z czasem się zmieniać. W nowych krajach członkowskich, jeszcze przed ich wejściem w system funduszy strukturalnych, eksperymentowano z podziałem władzy w ramach różnych sposobów zarządzania terytorialnego w zakresie rozwoju regionalnego. Przykładowo, na Węgrzech pierwszy demokratyczny rząd po 1989 r. scedował formułowanie i wdrażanie polityki w odniesieniu do lokalnych rynków pracy na samorządne ciała trójstronne, złożone z przedstawicieli reprezentatywnych organizacji biznesowych i pracowniczych oraz

władz powiatowych. Rząd przekazał znaczące środki finansowe tym ciałom oraz prawo decydowania o sposobie ich podziału na różne rodzaje aktywnych i pasywnych działań na rynku pracy, ukierunkowanych na łagodzenie lokalnych problemów zatrudnienia. Tym samym rząd węgierski zrezygnował z wyłącznej uznaniowej kontroli nad krajowym funduszem pracy, a jednocześnie, tracąc sprawowaną uprzednio kontrolę nad scentralizowanymi środkami, zyskał możliwość podzielenia się odpowiedzialnością z lokalnymi aktorami, przenosząc na nich częściowo winę za wzrost bezrobocia. Jednak kiedy zniknęła bezpośrednia presja, agendy nowego rządu odzyskały pewność siebie i doprowadziły do recentralizacji zarządzania środkami przeznaczonymi na zwalczanie bezrobocia.

Z kolei w Polsce piętrzące się problemy z restrukturyzacją skłoniły rząd – jeszcze w pierwszej połowie lat 90. – do wprowadzenia elementów rozwiązania przypominającego wielopoziomowe zarządzanie sieciowe, w regionach najbardziej dotkniętych ciężarem ekonomicznych przemian (Dornisch 2002; 2003; McDermott 2002; 2004). Ten eksperyment mógłby również nie trwać długo, gdyby nie równoczesne występowanie i wzmacnianie ciągłej presji na rzecz regionalizacji (Bruszt 2005).

Pomimo oddolnej presji, natychmiast po wstąpieniu do UE hierarchiczne zarządzanie zaczęło dominować we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej. I tylko strach przed ograniczoną zdolnością absorpcyjną skłonił rządy krajowe do częściowego zrezygnowania z pełni władztwa nad wykorzystaniem środków funduszy strukturalnych i włączenia w ograniczonym zakresie regionów oraz innych aktorów poziomu terytorialnego do ich planowania i programowania. Nawet na Węgrzech, jednym z najbardziej scentralizowanych i zhierarchizowanych nowych państw członkowskich, prawie jedna piąta środków będzie w okresie planistycznym 2007–2013 przekazana regionom, co w mniejszym stopniu jest rezultatem oddolnej presji, a bardziej wynika z chęci wzmocnienia zdolności absorpcyjnej w skali kraju. Dla porównania, w krajach, w których władze regionalne pochodzą z wolnych wyborów, jak w Polsce i Czechach, blisko jedna trzecia wszystkich unijnych środków finansowych będzie wydawana w ra-

mach regionalnych planów rozwoju, zwanych Regionalnymi Programami Operacyjnymi⁵, które powinny być powiązane z instytucjonalnym strukturami zbliżonymi do formuły zarządzania sieciowego. Pozostałe 60–70% przydzielonych środków funduszy strukturalnych, przeznaczonych na różne programy sektorowe, pozostanie objętych ramami zarządzania hierarchicznego, co daje regionom – w najlepszym przypadku – prawo konsultacji.

W krajach scentralizowanych tak jak Węgry, w których nie ma wybieralnych władz regionalnych, rządy w pełni kontrolują regionalne rady rozwoju. Takie kraje mają jedynie regiony statystyczne, w których notable wybierani na lokalnym poziomie organizacji terytorialnej państwa wywierają bardzo ograniczony wpływ, o ile w ogóle, na formułowanie regionalnych planów. Jednak nawet na Węgrzech rząd wspiera powstawanie stowarzyszeń zajmujących się planowaniem działań rozwojowych małych i sfragmentaryzowanych gmin miejskich, aby podnieść ich zdolność do generowania projektów.

(3) Regionalne instytucje i aktorzy

Jak to zostanie szczegółowo omówione poniżej, właśnie istniejący przez akcesją podział władzy fiskalnej, politycznej i funkcjonalnej między centrum i regionami stanowi najbardziej znaczący czynnik, określający odmiennosć ścieżek, którymi podążają kraje Europy Środkowo-Wschodniej w sferze sterowania rozwojem regionalnym. W Republice Czeskiej i Polsce dokonała się decentralizacja *de iure* jeszcze przed wdrażaniem przez nie reguł funduszy strukturalnych. W obu przypadkach przekazanie uprawnień do prowa-

⁵ Narodowe plany rozwoju, zgodnie z regułami funduszy strukturalnych, muszą być rozpisane na konkretne programy operacyjne. Większość z tych programów odnosi się do specyficznych sektorowych i funkcjonalnych aspektów rozwoju, jak wzmocnienie konkurencyjności czy rozwój zasobów ludzkich. Zgodnie z przyjętymi regułami odrębne programy operacyjne mają odnosić się do rozwoju regionalnego. Rozdział środków funduszy strukturalnych między różne sektory i regionalne programy operacyjne zależy w głównej mierze od uznania państw członkowskich i również do rządów tych państw należy decyzja, w jakiej konkretnie formie i w jakim stopniu regiony zostaną włączone w tworzenie regionalnych programów operacyjnych.

dzenia polityki doprowadziło do upodmiotowienia aktorów regionalnych, którzy tym samym są władni ograniczać rządy krajowe. Na Węgrzech, gdzie istnieje bardzo wiele małych gmin, ale nie ma regionów politycznych, nie powstały też żadne instytucjonalne hamulce powstrzymujące centralistyczne ciążenie rządu krajowego. Aczkolwiek pod względem decentralizacji uprawnień fiskalnych, funkcjonalnych i politycznych Polska i Czechy różnią się, żaden z rządów nie dał regionalnym aktorom wystarczającej kompetencji, aby mogły w pełni utrzymać przekazaną im formalnie władzę. Już w pierwszym okresie planistycznym (2004–2006), kiedy Bruksela opowiedziała się za scentralizowanym zarządzaniem, regiony musiały mu się podporządkować. Dopiero kiedy unijne centralistyczne reguły wykorzystywania funduszy strukturalnych są łagodzone, dokonuje się w obydwu tych krajach stopniowe przejście do polityki włączającej większą liczbę aktorów.

Chociaż nowe państwa członkowskie istotnie się różnią, to słabość niepublicznych aktorów jest w nich problemem generalnym (Rose-Ackerman 2004). W większości z nich interesariusze poziomu terytorialnego są słabo zorganizowani, o ile w ogóle, w związku z tym nie ma w tych krajach zwartych regionalnych aliansów na rzecz rozwoju. W swoim wcześniejszym opracowaniu na temat sposobu zarządzania rozwojem regionalnym przed wprowadzeniem reguł funduszy strukturalnych wskazywałem na znaczące włączenie aktorów społecznych w programowanie rozwoju w Polsce i znacznie mniejszym stopniu na Węgrzech (Bruszt 2005). Chociaż w Polsce da się rozpoznać starania rządu centralnego na rzecz upodmiotowienia aktorów poziomu terytorialnego, szczególnie w okresie akcesji, wraz ze zmianą rządu takie postępowanie zostało zaniechane nawet w tym kraju. W Czechach w latach 90. głośną linią polityczną kolejnych rządów było całkowite wykluczenie niepublicznych aktorów z obszaru polityki rozwojowej. Zaraz po akcesji polskie organizacje pozarządowe najbardziej zdecydowanie domagały się silniejszego wpływu na planowanie rozwoju. Na Węgrzech słabsza koalicja NGO zachowała się tak samo o rok później. Krajowe i regionalne organizacje pozarządowe z obu tych państw – głównie zajmujące się ochroną środowiska i zwalczaniem dys-

kryminacji – z powodzeniem lobbowały w kraju i w Brukseli na rzecz zmian planów rozwoju przedłożonych przez rządy. Jednakże w żadnym z tych nich udało się potwierdzić występowania silnych i spójnych koalicji regionalnych. W Polsce i w mniejszym stopniu na Węgrzech pojawiają się jednak oznaki świadczące o wyłanianiu się takich koalicji. To samo można zaobserwować, choć w dużo mniejszym natężeniu, w nowo powstałych regionach Czech. Siła organizacyjna różnego rodzaju niepublicznych interesariuszy – takich jak organizacje pracownicze, biznesowe i obywatelskie – jest w tych krajach różnaita, ale ogólnie słaba. Niewielu zorganizowanych niepublicznych aktorów ma zdolności, motywacje i *know-how*, aby aktywnie i skutecznie uczestniczyć w tworzeniu i wdrażaniu programów rozwoju regionalnego. Chociaż we wszystkich omawianych krajach można dostrzec oddolną presję uruchomienia w ramach funduszy unijnych inwestycji na rzecz mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego, na razie rzeczywisty postęp w tym zakresie jest ograniczony.

(4) Normy odpowiedniości (*norms of appropriateness*)

Wśród czynników, które mogą oddziaływać na zmianę instytucjonalną, ostatecznie za najważniejszy można uznać właściwość obowiązujących reguł, a konkretnie wizję, argumenty i zasady, które są wykorzystywane, aby utrzymać lub zmienić określenie, jaki sposób zarządzania jest właściwy, jakie są miary jego prawidłowości, i ogólnie, jaka ma być „normalna” rola regionów w zarządzaniu rozwojem w rozszerzonej UE. W minionych dekadach w Europie trwała nieustająca debata nad takimi kwestiami, jak: cele, które powinny przyświecać rozwojowi terytorialnemu, właściwa jednostka rozwoju regionalnego czy warunki przyczyniające się do efektywności zarządzania lokalnego (Keating 2006). Aż do końca lat 80. dominował w Europie model scentralizowanego redystrybucyjnego „terytorialnego keynesizmu”, w którym uprawnienia władcze były przypisane wyłącznie rządowi krajowemu, a nacisk kładziono na biurokratyczną skuteczność. Model ten z wielu powodów mocno krytykowany w latach 80. i 90. Z punktu widzenia nowych krajów członkowskich ze Wschodu, być może najważniejszym powodem

krytyki było to, że model odgórnego sterowania rozwojem terytorialnym ustawił lokalnych aktorów na pozycji „wyuczony bezradności”, ponieważ uniemożliwił wykształcenie przez nich zdolności rozwiązywania lokalnych problemów. Argumenty rozwijane poprzez koncepcje nowego zarządzania publicznego oraz różne „trzeci drogowe”, a odnoszące się do lokalnego upodmiotowienia oraz współzarządzania (*inclusive governance*), zostały podjęte przez reformatorów w krajach akcesyjnych. Argumenty te, dotyczące zastąpienia państwa paternalistycznego i redystrybucyjnego przez „państwo umożliwiające” (*enabling state*), aktywnie zmierzające do wykreowania endogenicznych regionalnych możliwości wzrostu, współgrały z ich politycznymi planami. Dotyczyło to także koncepcji proponujących zastąpienie programów rozwojowych, zorientowanych na wzrost gospodarczy, programami zintegrowanymi, kojarzącymi cele czysto gospodarcze z różnymi celami społecznymi, antydyskryminacyjnymi i ekologicznymi. Krytyka programów rozwojowych skoncentrowanych na wzroście gospodarczym szła w parze z krytyką stylu polityki prowadzonej na zasadzie wyłączności oraz z rosnącą popularnością koncepcji poszerzenia odpowiedzialności politycznej rządzących, aby zapewnić, że programy rozwojowe będą kojarzyć różne spojrzenia na rozwój. O ile takie idee mogły zyskiwać uznanie regionalistów i reformatorów w nowych krajach członkowskich, o tyle „nowe” podejście, które zaczęło dominować po 2000 r., szybko przyswoili rządzący biurokraci i politycy partyjni. Odnoszę się tutaj do udzielania przez Komisję poparcia ideom dominującym w latach 60. i 70., szczególnie argumentom o korzyściach płynących z centralizacji i biurokratycznej sprawności. Te renowacyjne tendencje w Brukseli szły w parze z „lizbonizacją” polityki w zakresie funduszy strukturalnych, co oznaczało uproszczenie celów związanych z pomocą rozwojową.

5. Pojawiające się wersje zarządzania wielopoziomowego w nowych krajach członkowskich

Sposoby zarządzania regionalnego kształtujące się w Czechach, Polsce i na Węgrzech

są dalekie od ideału współzarządzania wielopoziomowego opartego na rozdziale władzy. Są one jednak od tego wzorca odległe nie tylko pod względem dystansu, lecz także stanowią odmiennego rodzaju sposoby zarządzania. Każdy z omawianych przypadków jest bliższy jednemu lub drugiemu biegunowemu sposobowi zarządzania rozwojem regionalnym, które zostały omówione powyżej i każdy składa się z elementów „hybrydujących” sposób zarządzania. W niemalże wszystkich nowych krajach członkowskich można zauważyć pewną kontestację dotychczasowych reguł zarządzania i/lub tymczasowego kompromisu między centrum i aktorami regionalnymi, co doprowadzić może do czegoś, co historyczny instytucjonalizm nazwałby „warstwowaniem” lub „zmianną ciągłości”. „Warstwowanie” oznacza pojawienie się zmiany w obszarze marginalnym, implikującej transformację lokalnych reguł wewnątrz właściwie niezmiętej instytucji, co nie podważa dominujących cech danego sposobu zarządzania⁶.

Niektóre z głównych czynników kształtujących zmianę instytucjonalną w omawianych krajach zostały naszkicowane powyżej. W tym miejscu rozważania zostaną posunięte o krok dalej, aby lepiej naświetlić te szczególne czynniki ich odmiennych rozwiązań instytucjonalnych, które są zależne od ścieżki ich rozwoju (*path-dependent*). Przed wdrożeniem reguł funduszy strukturalnych ewolucja sposobu zarządzania rozwojem regionalnym dokonywała się na płaszczyźnie zmagania o przejęcie kontroli nad prowadzeniem polityki w tej sferze. Te zmagania miały zasadniczo dwie siły napędowe: pierwszą stanowiła walka o kontrolowanie projektowania i wdrażania polityki gospodarczej, przede wszystkim dotyczącej prywatyzacji (później zaś transformacji gospodarczej), co było sednem politycznej debaty w latach 90., drugą była walka wokół instytucjonalizacji podziału władzy politycznej w odniesieniu do organizacji terytorialnej państwa. To, w jaki sposób te zmagania się przenikały, wyznaczyło odmiennie ścieżki formowania możliwości rozwoju regionalnego oraz dostosowania się do

⁶ Na temat koncepcji warstwowania i konwersji zob. Thelen (2004) i Streeck, Thelen (2005), a co do rozważań o zmianie instytucjonalnej, prowadzonych w podobnym ujęciu, na obszarze europeizacji zob. Börzel, Risse (2000).

Tab. 1. Czynniki zmian sposobu zarządzania rozwojem regionalnym w nowych krajach członkowskich

	Czechy	Węgry	Polska
Czynnik unijny	W latach 90. popychanie w kierunku decentralizacji i pomoc we wzmocnieniu aktorów poziomu terytorialnego. Nacisk na endogeniczne zdolności wzrostu. Przed akcesją (2002–2004) zmiana priorytetów i zasad: parcie na kraje Europy Środkowo-Wschodniej w kierunku centralizacji. Nacisk na zdolność administracyjną i absorpcyjną.		
Problemy ze zdolnością do działania i skutecznością państwa	Nadmierne scentralizowane polityki, co osłabia zdolność absorpcji i popycha rządy w kierunku częściowego przekazywania uprawnień i włączenia do polityki innych aktorów		
Wcześniej istniejące ramy instytucjonalne	Istnienie pochodzących z wyborów władz regionalnych daje im stosunkowo mocną pozycję, co pozwala im domagać się decentralizacji i włączania ich do polityki rozwoju	Brak władz poziomu regionalnego, słabe parcie na decentralizację i uczestnictwo w polityce rozwoju	Istnienie pochodzących z wyborów władz regionalnych daje im stosunkowo mocną pozycję, co pozwala im domagać się decentralizacji i włączania ich do polityki rozwoju
Regionalizm, terytorialne sojusze na rzecz rozwoju	Słabe	Pojawiające się sojusze regionalne, dążące do decentralizacji i uczestnictwa w polityce	Stosunkowo silne sojusze regionalne dążące do decentralizacji i uczestnictwa w polityce
Normy dla właściwego zastosowania	Przeniesienie ciężaru wewnątrz UE z koncepcji endogenicznego terytorialnego przekazywania władzy, włączania lokalnych interesariuszy i wzmocnionej odpowiedzialności politycznej, w kierunku zwiększonej odpowiedzialności fiskalnej/administracyjnej, centralnego zarządzania programowaniem rozwoju i „zdolności absorpcji”		

Źródło: opracowanie własne.

zmieniających się unijnych standardów w przypadku Czech, Polski i Węgier.

Spośród tych trzech krajów Polska miała najrozsleglejszą i najaktywniejszą sieć instytucji terytorialnych. Mimo początkowych prób scentralizowania prywatyzacji, rządowe agendy zaczęły wcześniej częściowo przekazywać odpowiedzialność za restrukturyzację przedsiębiorstw i banków oraz ich przekształcenie własnościowe na różne podmioty krajowe i terytorialne, m.in. na województwa, regiony administrowane przez władze mianowane przez rząd (Dornisch 2002; 2003; Hausner, Kudłacz, Szlachta 1997; McDermott 2002; 2004). Ponadto strategia polityczna „Solidarności” w latach 80. miała na celu parcie ku decentralizacji i zbudowanie od podstaw obywatelskich zdolności organizacyjnych. Działacze „Solidarności” postrzegali terytorialne formy rządzenia, szczególnie na poziomie municypalnym, jako zasadniczą domenę politycznej kontroli i politycznej zmiany. Te dwa czynniki doprowadziły zatem do wykształcenia szerokiego zakresu

polityk i instytucji rozwojowych w całym kraju, w tym mocnej sieci publiczno-prywatnych agencji rozwoju regionalnego, silnych władz miejskich i rad wojewódzkich. Jako kontynuację tego procesu w końcu lat 90. można potraktować zreformowanie systemu władzy w regionach oraz zdecentralizowanie polityki zdrowotnej i edukacyjnej. Ujmując rzecz w skrócie, Polska swój obecny rozwój zaczynała od bieguna centralistycznej hierarchii i do końca lat 90. stopniowo przesunęła się w kierunku istotnej w wymiarze politycznym, ale słabszej fiskalnie i funkcjonalnie decentralizacji. Pomimo reform, które dały regionom uprawnienia w zakresie zarządzania rozwojem dzielone z rządem centralnym, oraz starań rządu z początku XXI w. na rzecz formowania regionalnych sojuszy dla rozwoju, w pierwszym okresie planistycznym po wejściu do UE regiony były dla rządu słabym partnerem w negocjacjach. Zostały one osłabione zarówno z powodu swojej zbyt dużej finansowej zależności od rządu, jak i z powodu centralistycznej presji nadchodzącej

z Brukseli. W pierwszym latach po akcesji sposób zarządzania kierowano ponownie ku centralizacji, z tym, że naciski centralizacyjne mogły jedynie tymczasowo powstrzymać przeciąganie liny pomiędzy centrum a regionami.

W okresie planistycznym 2007–2013 polskie regiony będą partycypować w formułowaniu i prowadzeniu polityki rozwojowej w ramach „warstwowego” zarządzania. Dominującą rolę w tym okresie najwyraźniej odegra rząd: rządowa biurokracja będzie kontrolować około 60–70% środków funduszy strukturalnych i decydować o programach sektorowych prowadzonych w regionach, pozostawiając im w najlepszym przypadku prawo do udziału w konsultacjach. Regionalne programy operacyjne, obejmujące około jednej trzeciej prorozwojowych środków unijnych oraz tworzone w ramach czegoś, co przypomina zarządzanie sieciowe, będą stanowić uzupełnienie dominującego sposobu zarządzania.

Na Węgrzech polityka gospodarcza i prywatyzacyjna były przede wszystkim prowadzone przez rząd. Dopiero pod groźbą kryzysu ekonomicznego zdecentralizował on stosowanie niektórych narzędzi i przekazał uprawnienia decyzyjne na poziom terytorialny, na przykład w dziedzinie polityki związanej z rynkiem pracy. W sytuacji braku samorządu regionalnego ten instytucjonalny eksperyment nie mógł się powieść wobec recentralistycznego ciężenia i w rezultacie był krótkotrwały. Jednak eksperymentowanie z formami zarządzania przypominającymi wielopoziomowe zarządzanie odegrało pewną rolę w formowaniu „regionalizmu bez regionów”, polegającego na kształtowaniu się aliansów między reformatorami z poziomu centralnego i lokalnego oraz różnego rodzaju regionalnymi aktorami, co przyczyniło się do słabych, ale dostrzegalnych nacisków na rzecz decentralizacji władzy i polityki partnerskiej.

Sposób zarządzania obowiązujący na Węgrzech w okresie pierwszego Narodowego Planu Rozwoju odnoszącego się do lat 2004–2006 był najbliższy pierwszemu z opisanych wcześniej typów: polegał na ograniczonym nieformalnym włączeniu aktorów terytorialnych w programowanie rozwoju, ale bez formalnego przekazywania im uprawnień (Bruszt 2005). Jak zaznaczono wcześniej, problemy ze „zdolnością

do absorpcji” stały w głównej mierze za decyzją rządu węgierskiego o przekazaniu 20% środków funduszy strukturalnych do Regionalnych Programów Operacyjnych na okres 2007–2013. W niektórych regionach Węgier, w których uformowały się aktywniejsze sojusze rozwojowe, mogło to oznaczać krok w kierunku niesformalizowanego włączenia różnych aktorów w projektowanie ROP, ale wciąż w ramach zasadniczo hierarchicznego sposobu zarządzania. Jednakże brak regionalnej reprezentacji – odpowiedzialnej wobec regionalnych aktorów – spowoduje prawdopodobnie, że w przypadku większości programów regionalnych faktycznym sposobem zarządzania będzie „hierarchia w przebraniu” i aktorzy centralni zachowają władzę kontrolną poprzez „Rady Rozwoju Regionalnego”.

Czechy umiejscawiają się gdzieś pomiędzy tymi dwoma skrajnymi punktami. Z jednej strony, liberalne rządy w latach 90. systematycznie osłabiały i fragmentaryzowały zdecentralizowane formy rządzenia i monopolizowały prowadzenie polityki gospodarczej, czego najjaskrawszym przykładem jest niesławna prywatyzacja kuponowa. Z drugiej strony, jedną ze spuścizn po rozpadzie Czechosłowacji jest konstytucyjny zapis o Senacie oraz samorządzie regionalnym (Błazek 2005; Illner 2001). Kierowani lękiem przed utratą pełnej kontroli nad prowadzeniem polityki, rządzący robili wszystko, aby blokować postęp we wprowadzaniu obu tych konstytucyjnych rozwiązań. Wraz z wejściem do rządu socjaldemokratów, pod koniec lat 90. władze regionalne zostały w końcu ustanowione. W nowo powstałych regionach ciągle jednak niewielu aktorów ma doświadczenie w zakresie zarządzania rozwojem, stąd – w odróżnieniu od Węgier, w odniesieniu do Republiki Czeskiej możemy nadal mówić o „regionach bez regionalizmu”. Niemniej jednak ustanowienie rządów regionalnych i ich konstytucyjnych podstaw zapowiada funkcjonowanie w Czechach bardziej systematycznego i politycznie zrównoważonego systemu zarządzania regionalnego niż na Węgrzech. Na początku XXI w. system ten został przesunięty od punktu bliskiego biegunowi scentralizowanej hierarchiczności w kierunku zdecentralizowania. Ustanowienie na przełomie stuleci regionów z wybieralnymi władzami, posiadającymi określone autonomiczne uprawnienia i posunięcie się

w stronę rozproszenia władzy, miało miejsce we właściwym czasie, zanim płynąca z UE recentralistyczna tendencja dotknęła kraj. W okresie planistycznym 2007–2013 regiony w Czechach będą zmierzały w kierunku wyznaczonym przez Polskę: około jedna trzecia środków funduszy strukturalnych zostanie przekazana regionom poziomu NUTS2, które zwykle składają się z dwóch wybieralnych samorządów. Jednakże o ile w Polsce spodziewać się można w niektórych regionach, mających lepiej zorganizowanych aktorów regionalnych, sformalizowanego włączenia aktorów lokalnych i niepublicznych w zarządzanie ROP, o tyle w Czechach słabość aktorów regionalnych sprawia, że mało prawdopodobne w niedalekiej przyszłości jest kształtowanie programów rozwoju regionalnego w ramach poszerzonych sieci koordynacji działań.

Chociaż we wszystkich analizowanych krajach dominuje zarządzanie hierarchiczne, możemy w nich również rozpoznać różne elementy innych sposobów zarządzania, co więcej, uzasadnione wydaje się oczekiwanie w najbliższych latach dalszych przesunięć w kierunku wielopoziomowego wariantu zarządzania regionalnego. Na Węgrzech rozwój będzie zmierzał w stronę oświeconego hierarchicznego zarządzania wielopoziomowego, z włączeniem aktorów terytorialnych raczej we wdrażanie niż projektowanie programów rozwojowych. W jednym z siedmiu „regionów statystycznych” – Zachodniej Panonii – występuje w początkowej fazie formowania się, ale jest dostrzegalne, porozumienie na rzecz rozwoju między miastami i mniejszymi gminami. Pomimo tego, że – podobnie jak w pozostałych i w tym regionie – rząd kontroluje skład Rady Rozwoju Regionalnego, oddolnie stworzony sojusz ma znaczący głos w kwestii polityki rozwoju. To właśnie ten region utworzył pierwsze niezależne od rządu przedstawicielstwo w Brukseli. Ten rodzaj „regionalizmu bez regionów” nie zmieni dominujących cech hierarchicznego sposobu zarządzania, ale w niektórych najbardziej aktywnych regionach zarządzanie rozwojem będzie posiadało elementy przypominające zarządzanie sieciowe.

Czeski i polski „warstwowy” model wielopoziomowego zarządzania zostaną bardziej zinstytucjonalizowane i będą zawierać mocniejsze gwarancje dla bazującego na podziale władzy

uczestnictwa samorządów regionalnych w projektowaniu i wdrażaniu ROP. W niektórych regionach Polski można się spodziewać przyjęcia pierwszych formalnych regulacji w kwestii włączenia niepublicznych aktorów w politykę rozwoju regionalnego. Także w polskich regionach o silniejszych i bardziej spójnych podstawach regionalizmu można się spodziewać instytucjonalizacji zarządzania sieciowego w odniesieniu do regionalnego programu operacyjnego. Niemniej jednak w obu krajach dominująca część zarządzania rozwojem, realizowanego poprzez różne sektorowe programy operacyjne, pozostanie pod hierarchiczną kontrolą mniej lub bardziej oświeconych rządów.

6. Konkluzje

W pracy tej starałem się dowiedzieć, że warunki stawiane przez UE i programy przedakcesyjne powiązane z koncepcją Europy Regionów odegrały znaczącą rolę w zmianie lub – w przypadku niektórych krajów aspirujących do członkostwa w Unii – stworzeniu regionalnego ładu instytucjonalnego. Chociaż później te same programy stały się bodźcami dla recentralizacji i renacjonalizacji, interakcja między ujednoliconymi warunkami unijnymi oraz różnymi warunkami narodowymi spowodowała wyłanianie się różnych postaci wielopoziomowego zarządzania, odmiennych konfiguracji regionalizmu. Przeprowadzona analiza pozwala rozpoznać formowanie się elementów zarządzania sieciowego w obszarze zarządzania rozwojem regionalnym, głównie jako „warstwy”, w dominującym podstawowym systemie hierarchicznego i scentralizowanego zarządzania. Nic lepiej nie potwierdza siły warunków przedakcesyjnych i wsparcia, a zatem wpływu koncepcji Europy Regionów, jak wystąpienie w nowych krajach członkowskich silnego dążenia do podziału władzy w zakresie zarządzania rozwojem regionalnym, co było w dużym stopniu powodowane presją aktorów wspomaganych, a czasami kreowanych przez unijne programy pomocowe.

Bibliografia

- Ansell Ch. (2000). „The Networked Polity: Regional Development in Western Europe”, *Governance*, t. 13(2), s. 279–293.
- Bache I. (1998). *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*. Sheffield: Sheffield Academic Press, University Association for Contemporary European Studies.
- Bache I. (1999). „The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in Britain”, *Journal of European Public Policy*, t. 6(1), s. 28–45.
- Börzel T.A., Risse T. (2000). „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers (EioP)*, t. 4(15); <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- Bruszt L. (2002). „Market Making as State Making – Constitutions and Economic Development in Postcommunist Eastern Europe”, *Constitutional Political Economy*, t. 15, s. 53–72.
- Bruszt L. (2005). „Governing sub-national/regional institutional change: Evolution of regional (sub-national) development regimes – challenges for institution building in the CEE countries and sub-national institutional experimentation”, research report for the New Modes of Governance integrated project, maszynopis.
- Bruszt L., Balazs V. (2006). „The Politics of Civic Combinations”, w: V. Perez-Diaz (red.), *Markets and Civil Society*. New York: Berghahn Books.
- Dahl R.A. (1972). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dornisch D. (2002). „The Evolution of Post-Socialist Projects: Downsizing, Diversification and Investment in a Polish Region”, *Regional Studies*, t. 36(3), s. 307–328.
- Dornisch D. (2003). „The Social Embeddedness of Polish Regional Development: Representative Institutions, Path Dependencies, and Network Formation”, w: T. Zarycki, G. Kolankiewicz (red.), *Regional Issues in Polish Politics*. London: University College London-SSEES.
- Hooghe L. (1995). „Subnational Mobilisation in the European Union”, *West European Politics*, t. 18(3), s. 175–198.
- Hooghe L. (1996). „Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission”, w: L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe L. (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe L., Marks G. (2001). „Types of Multi-Level Governance”, http://www.unc.edu/~hooghe/downloads/unravelingcentralstate-feb20_2003.pdf
- Hughes J., Sasse G., Gordon C. (2004). *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keating M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating J. (2001). „The Politics of the European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?”, *Common Market Law Review*, t. 38, s. 1326–1327.
- Keating J. (2006). „Territorial Government in the New Member States”, w: W. Sadurski, J. Ziller, K. Zurek (red.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*. Florence: EUI-RSCAS, s. 249–267.
- Kelleher J., Batterbury S., Stern E. (1999). *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle: Final Synthesis Report*. London: The Tavistock Institute Evaluation Development and Review Unit.
- McDermott G.A. (2002). *Embedded politics: industrial networks and institutional change in postcommunism*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McDermott G.A. (2004). „Institutional Change and Firm Creation in East-Central Europe: An Embedded Politics Approach”, *Comparative Political Studies*, t. 37(2), s. 188–217.
- North D., Weingast B. (1989). „Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England”, *Journal of Economic History*, t. 49, s. 803–832.
- O'Dwyer C. (2006). „Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual”, *East European Politics and Societies*, t. 20(2).
- Streeck W., Thelen K. (2005). „Institutional Change in Advanced Political Economies”, w: W. Streeck, K. Thelen (red.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Williamson O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

Williamson O. (1995). „Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective”, *Industrial and Corporate Change*, t. 4(1), s. 21–49.

Multi-level governance – the eastern versions. Emerging patterns of regional developmental governance in the new member states

This paper deals with emerging configurations of developmental regionalism, different patterns of multi-level governance in the CEE countries using examples from the Czech Republic, Hungary and Poland. EU conditionality and pre-accession programmes linked to the idea of a Europe of the Regions played considerable role in the changing, and in the case of some of the aspiring member countries, in the creating of regional institutional landscapes. While later, the same programmes became instigators of (re)centralization and re-nationalization, the interaction between uniform EU conditionality and diverse domestic conditions resulted in various emerging versions of NMG, different configurations of regionalism.

Jan Jakub Wygnański

Ekonomizacja organizacji pozarządowych¹

Celem artykułu jest opisanie zjawiska ekonomizacji sektora pozarządowego. W ramach tego procesu organizacje tradycyjnie postrzegane jako organizacje działające nie dla zysku angażują się w działania, których celem jest wygenerowanie przychodu ze sprzedaży usług i produktów. W artykule opisano skalę tego procesu w wymiarze międzynarodowym i krajowym. W tym ostatnim przypadku skorzystano z danych zgromadzonych w trakcie badań ilościowych prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor. W artykule wskazano na powody, dla których organizacje mogą zdecydować się na ekonomizację działań, a także ryzyko, jakie może towarzyszyć takiej decyzji. Przeanalizowano specyficzne i ważne z punktu widzenia pozycji na rynku zasoby, jakimi dysponują organizacje.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, ekonomia społeczna, działalność gospodarcza, działalność odpłatna.

1. Wstęp

Intencją niniejszego artykułu jest opisanie procesu swoistej migracji tradycyjnie rozumianych organizacji *non-profit* w kierunku działań ekonomicznych, w których pojęcie zysku i uczestnictwo w rynku mają istotne znaczenie. Zysk ten może być ograniczony co do wielkości i sposobu dystrybucji (w niektórych sytuacjach może wręcz nie powstawać), ale w każdym razie pojawia się przychód generowany na podstawie (bezpośredniej lub pośredniej) sprzedaży dóbr i usług. Innymi słowy, organizacje występują w roli innej niż redystrybucyjna (chodzi zarówno o transfery środków publicznych, jak i transfery filantropijne). Jest to proces z wielu powodów złożony. Problemy dotyczą immanentnej, jak mogło by się wydawać, sprzeczności (*non-profit vs. for profit*), różnic kultury organizacyjnej instytucji misyjnych i komercyjnych. Odnoszą się także do barier prawnych towarzyszących te-

go rodzaju migracjom czy do społecznego wizerunku organizacji, które zmieniając bezpieczny, jednoznaczny, tradycyjnie filantropijny charakter działań, napotykać na wiele problemów dotyczących swej tożsamości. Opisany wyżej proces nazywam w uproszczeniu ekonomizacją działań organizacji pozarządowych. Używam tego pojęcia, a nie mówię po prostu o działalności gospodarczej, gdyż, jak spróbuję pokazać, ta ostatnia stanowi w istocie tylko jedną z form ekonomizacji działań.

O jakich organizacjach czy przedsięwzięciach będzie zatem mowa? Najogólniej rzecz biorąc, chodzi o przedsięwzięcia, które lokują się gdzieś pomiędzy tradycyjnymi działaniami organizacji *non-profit* (w wydaniu filantropijnym) a działaniami instytucji i firm rynkowych. Z pewnego punktu widzenia stoją one na dwóch różnych biegunach. Działają dla różnych motywów (altruistyczne vs. egoistyczne), posługują się różnymi metodami (misja vs. oportunistyczny rynek) i starają się maksymalizować inne wartości (społeczne vs. materialne). Równoległe prowadzenie działań w obydwu tych sferach nie jest szczególnie nowym zjawiskiem. Warto pamiętać

Stowarzyszenie Klon/Jawor.

¹ Referat prezentowany na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach programu naukowego „Dobre rządzenie”.

tać, że historycznie rzecz biorąc, wielu najbardziej znanych filantropów starano się właśnie tak postępować – wyraźnie jednak oddzielając obydwie logiki i normy w nich obowiązujące. Wielu z nich było bezwzględnyymi biznesmenami (np. John D. Rockefeller czy Andrew Carnegie). Czy właśnie dlatego „stać” ich było na filantropię? Czy może stała się ona formą ekspiacji? Często nie sposób odpowiedzieć na te pytania. Z tego punktu widzenia bardzo pouczająca jest historia stworzonej w 1905 r. i istniejącej do dziś Carnegie Foundation. Jej założyciel, nie przebieając w środkach, dorobił się gigantycznego majątku, z którego zasilił fundację działającą m.in. na rzecz stworzenia w Stanach Zjednoczonych imponującej sieci bibliotek publicznych. Zresztą podobna w pewnej mierze historia dotyczy jednego z najbardziej znanych współczesnych filantropów, a mianowicie George’a Sorosa, którego nazwisko w wielu krajach nie budzi bynajmniej pozytywnych skojarzeń w związku z przypisywaną mu współodpowiedzialnością za załamanie kursu funta brytyjskiego w 1992 r. Ogólnie rzecz biorąc, jesteśmy jednak przyzwyczajeni do wyraźnego rozdzielania obydwu obszarów (w sensie aksjologicznym, obyczajowym i regulacyjnym).

Niniejsze opracowanie nie dotyczy jednak filantropii, ale właśnie tego, co „zakłóca” ów klarowny podział, a mianowicie organizacji i przedsięwzięć, które starają się połączyć i zrównoważyć obydwa sposoby działania – tworząc tym samym rodzaj instytucjonalnej hybrydy. Jak należy się spodziewać, pozostawanie „pomiędzy” rodzi wiele bardzo poważnych wyzwań zarówno dla samej organizacji, jak i jej otoczenia (opinii publicznej, służb podatkowych, środowisk biznesu, tradycyjnej filantropii etc.). Oznacza to konieczność ciągłego instytucjonalnego „balansowania” między różnymi porządkami działań i wymaga – jak spróbuję to pokazać – wiele namysłu zarówno przed rozpoczęciem ekonomizacji, jak i podczas jej trwania.

Skoro ekonomizacja organizacji nie ma charakteru komercyjnego (a właściwie nie ma charakteru lukratywnego) jej cele mają przede wszystkim charakter emancypacyjny. Ekonomizację sektora pozarządowego można uznać za próbę wymknięcia się ze swoistej pułapki zależności od administracji publicznej i filantropii. Oznacza

ona szansę zdobywania środków na własne działania organizacji, odzyskanie „wewnętrzsterowności” i odchodzenie od postawy „wyciągniętej ręki” oraz całkowitego uzależnienia od preferencji publicznych i prywatnych donatorów. To szansa, by uniknąć stania się „przedłużeniem” instytucji publicznych albo zakładnikiem filantropijnych wzruszeń i być suwerennym podmiotem, zdolnym do podejmowania działań w sferze publicznej zgodnych z misją i decyzją członków oraz założycieli organizacji.

2. Ekonomizacja sektora pozarządowego a zagadnienie *governance*

Proces ekonomizowania się organizacji nie jest szczególnie nowym zjawiskiem, nowe jest natomiast to, że obecnie uzyskuje on nowy wymiar w kontekście modernizacji mechanizmów rządzenia (*governance*). Istotne znaczenie (w kategoriach zmiennej wyjaśniającej) dla procesu ekonomizacji organizacji pozarządowych ma kształt ich relacji z administracją publiczną. W dużej mierze jest on pochodną przyjętych (względnie zaniechanych) zasad rządzenia (*governance*). Niektóre z nich mają charakter ustrojowy, np. konstytucyjna zasada pomocniczości, inne są powiązane z przyjętym stylem rządzenia. Mówi się ostatnio wiele o tzw. dobrym rządzeniu (*good governance*), a Polska dąży do tego, aby taką ideę realizować. Z samej swej natury idea dobrego rządzenia ma charakter normatywny, a zatem taki, w którym można oceniać jakość rządzenia ze względu na stopień, w jakim realizowane są określone jego zasady (w tym zasady państwa prawnego, przejrzystości, rozliczalności, partycypacji, społecznej inkluzji, skuteczności i efektywności), a ich część ma oczywiste odniesienie do ekonomii społecznej.

Szczególne znaczenie dla naszych rozważań ma jednak partnerstwo. Obecnie pojęcie to wyraźnie się dewaluje. Nazywana w ten sposób bywa każda forma współpracy, np. wymiana informacji czy uzyskiwanie środków ze strony administracji publicznej (dotyczy to ponad połowy organizacji pozarządowych w Polsce). Chodzi jednak o głębsze znaczenie partnerstwa, a zatem takie, które opiera się na uznaniu odrębności i integralności stron przy równoczesnej wzajemności relacji między nimi. Nie rozważa-

my więc sytuacji, kiedy podmioty ekonomii społecznej i administracja funkcjonują równolegle (ignorując się wzajemnie, konkurując czy nawet jedynie uzupełniając swoje działania). Nie polega to też na tym, że administracja wykorzystuje organizacje, wskazując zadania, które mają wypełniać, i kupując u nich (im taniej, tym lepiej) usługi (sytuacja kontraktowa).

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat w Europie ewoluuje system wzajemnych relacji pomiędzy administracją a instytucjami prywatnymi. Proces ten przebiega różnie, w zależności od przyjętego modelu polityki społecznej, ale właściwie wszędzie przechodzi on przez podobne fazy. Stopniowo porzuca się model administracji publicznej jako jedynej czy nawet głównego dostarczyciela usług społecznych. W różnym stopniu, ale praktycznie wszędzie, ten prosty model jest modyfikowany różnymi dawkami decentralizacji, prywatyzacji oraz kontraktowania i powierzenia zadań. Decentralizacja oznacza przekazywanie kompetencji i środków (nie zawsze jednocześnie) i często nie zostaje podporządkowana skuteczności rozwiązywania problemów,

ale raczej politycznej grze pozbywania się i przetrzucania problemów na innych. Prywatyzacja rozumiana jest często jako zaniechanie odpowiedzialności państwa, a powierzenie usług opiera się na słabo zdefiniowanych standardach, braku skutecznych mechanizmów ochrony interesów ich odbiorców oraz uznaniu za dominujące kryterium rozstrzygnięć nie ich jakości, lecz ceny. Ilustracją ewolucji we wzajemnych relacjach może być umieszczona poniżej tabela.

Każda z tych sytuacji wyznacza różne role zarówno obywatelom (konsument, wyborca, płatnik, osoba dysponująca uprawnieniami), jak i organizacjom pozarządowym (kompensowanie deficytów systemu, monitorowanie administracji, konkurencja w dostarczaniu usług lub w dostępie do publicznych pieniędzy). Także w Polsce pojawiają się wszystkie te elementy, choć trudno powstrzymać się od wrażenia, że jest to proces nieco chaotyczny i że ciągle brakuje klarownej wizji „podziału pracy” między poszczególnymi instytucjami i sektorami. Państwo i jego administracja dość niechętnie pozbywają się zadań i często gwarantują sobie prawo swoiście rozumianego

Tab. 1. Paradygmaty *governance* i uproszczony podział ról obowiązujący wewnątrz

Paradygmat	Rola państwa	Obywatele	Rola organizacji dostarczających usług	Rola organizacji w systemie rządzenia (<i>governance</i>)	Wyzwania trzeciego sektora
państwowa biurokracja	zasadnicza w dostarczaniu dóbr publicznych	odbiorca/egzekutor uprawnień	komplementarna (uzupełnianie deficytów)	organizacje strażnicze (<i>watchdog</i>)	uznanie i akceptacja roli
prywatyzacja	minimalna/standaryzacyjna/interwencyjna	konsument/wolontariusz/darczyńca	kompensacja deficytów rynkowych/konkurent w dostarczaniu usług	krytyk/recenzent	konkurencja/zasoby/wydolność trwałość
decentralizacja	zdystansowana/uzupełniająca	partycypacja	uczestnictwo w lokalnych systemach dostarczania usług	mechanizm obywatelskiej partycypacji	wydolność, jakość usług, legitymizacja
new public management	odpowiedzialna za dostarczanie usług na podstawie mechanizmu kontraktowania	niejasna (konsument/wyborca)	dostarczający usług w reżimie kontraktowym	organizacje strażnicze (<i>watchdog</i>)	odnalezienie roli (ochrona przed izomorfizacją)
partnerstwo	partner wiodący	partner/indywidualny uczestnik	współwytwórca („koproducent”)	partner	kooptacja/utrata odrębności

Źródło: na podstawie: *Citizenship, civil society, governance*, Nicholas Deakin, Marilyn Taylor, Draft Paper, 2000 (Deakin, Taylor 2002).

„pierwokupu”, a stosunki z organizacjami, które są silnie uzależnione od środków publicznych, nabierają często charakteru podporządkowania i klientyzmu. Organizacje uczestniczą co roku w różnego rodzaju „loteriach grantowych”, ale ponieważ na podstawie takich mechanizmów trudno budować trwałą instytucję, zamieniają się w rodzaj taniej siły roboczej do wynajęcia. Nie mając możliwości dostatecznego nacisku, nie są partnerem dla administracji, stają się petentem niezdolnym ani do roli stabilnego dostawcy usług, ani do roli rzecznika interesów lokalnej społeczności.

Zasada partnerstwa daje nadzieje na przekroczenie opisanej wyżej sytuacji i na nową jakość we wzajemnych relacjach administracji publicznej i podmiotów ekonomii społecznej. Partnerstwo to nowoczesna forma i mechanizm ustalania wzajemnych relacji między poszczególnymi sektorami. Wpisuje się ono, a właściwie konstytuuje zasady nowoczesnej filozofii rządzenia, gdzie ważniejsze są sieci niż hierarchie, delegowanie zadań niż wykonywanie ich przez aparat państwowy, motywowanie do działań niż ich nakazywanie, a co najważniejsze, istnieje przestrzeń i mechanizm wspólnego definiowania potrzeb publicznych i sposobu ich zaspokajania. Administracja publiczna musi dbać przede wszystkim o to, aby w tej dyskusji interesy poszczególnych grup nie zostały pominięte. Organizacje pozarządowe nie są już po prostu wykonawcą zadań definiowanych przez administrację, ale stają się też współautorem lokalnych strategii i uczestnikiem debaty o kondycji lokalnej społeczności. Mają szansę występować w obydwu ważnych dla nich rolach, a zatem zarówno dostawcy usług, jak i źródła wiedzy o lokalnych potrzebach. Wydawanie instrukcji zamienia się w dialog – hierarchia w sieci współpracy.

Docenienie walorów takiej sytuacji wymaga dużej dojrzałości politycznej ze strony administracji. To prawda, że poniekąd z definicji ma ona przewagę nad innymi partnerami i, co za tym idzie, pokusę protekcyjnego i instrumentalnego traktowania innych. Często chodzi zatem o to, żeby dobrowolnie rezygnować z przywileju takiej pozycji (abdykować), tak aby pozwolić zaistnieć innym podmiotom i uczynić z nich partnerów. Czasem trzeba wręcz zabiegać o ich upodmiotowienie, wzmocnienie i instytu-

cyjny rozwój. Podsumowując, koniecznym warunkiem partnerstwa jest integralność i suwerenność stron. Ekonomizacja to niezwykle istotny sposób uzyskiwania tejsze suwerenności.

3. Wyzwania towarzyszące ekonomizacji sektora pozarządowego

W tej pracy chcę się skupić na podstawowych, moim zdaniem, wyzwaniach, jakie stoją przed organizacjami decydującymi się na podjęcie przedsięwzięć o charakterze ekonomicznym (dochodowym). Postaram się pokazać podstawowe modele jej prowadzenia oraz skalę, jaka obecnie towarzyszy tego rodzaju działaniom w środowisku pozarządowym (zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i krajowym).

Proces swoistego przenikania się sektorów nie jest wyłącznie wynikiem instytucjonalnej „migracji” organizacji pozarządowych w kierunku rynku. W kulturowo-symbolicznym sensie proces ten zachodzi spontanicznie, powszechnie i jak się zdaje, ma charakter wzajemny. W praktyce bowiem rynek i organizacje pozarządowe występują obok siebie i nieuchronnie się przenikają. Mieszają się reguły działania każdego z nich. Okazuje się, że biznes ma być coraz bardziej społecznie odpowiedzialny, a sektor pozarządowy coraz bardziej przedsiębiorczy. Część z biznesowych innowacji dociera do sektora *non-profit*. Oczywiście proste kopiowanie może czasem wyrządzić więcej złego niż dobrego, jednak rozumne zapożyczenia (jak postaram się pokazać) mogą być pożyteczne.

Przez ostatnie z górą dziesięć lat głównym przedmiotem analiz, dyskusji i trosk w środowisku badaczy i aktywistów trzeciego sektora była bardzo wyraźna tendencja do korzystania w coraz większym stopniu ze środków publicznych. Mówiło się wiele rozwoju tzw. kultury kontraktu i jej skutkach. Jedni mówili o tym z entuzjazmem, inni z obawami (Frumkin 1998). Między innymi dlatego pojawiało się coraz większe zainteresowanie działalnością ekonomiczną, jako sposobem na odzyskanie zagrożonej suwerenności organizacji i wyrwanie ich z pułapki powolnego stawania się zakładnikiem życzeń administracji publicznej. Zainteresowanie to było też wynikiem pojawiania się czegoś w rodzaju nowej generacji filantropii (tzw. *venture philanthropy*),

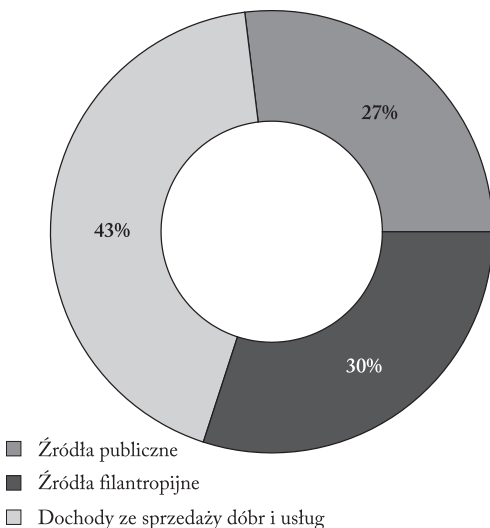
w której dobroczynność nie polega już na rozdaniu pieniędzy, ale na ich inwestowaniu w celu uzyskania jak największej korzyści społecznej.

W tej jednak sprawie – jak i w każdej innej – ważne jest poszukiwanie złotego środka. I tu przesada jest niebezpieczna, a niektórzy sugerują nawet, że lekarstwo (a zatem ekonomizacja) może okazać się gorsze niż choroba (Young 2005).

4. Skala ekonomizacji organizacji (wymiar międzynarodowy)

Wbrew potocznym sądom, organizacje dość często angażują się w działalność ekonomiczną. Wyniki monumentalnego i jak dotychczas największego międzynarodowego badania sektora *non-profit*, jakie od połowy lat 90. prowadzi Johns Hopkins University, wskazują na to, że właśnie dochody ze sprzedaży usług są największym źródłem dochodów sektora² (Salamon 2003).

Przywołane tu badania zostały przeprowadzone w 35 krajach (w tym w Polsce) i chociaż wskazują na znaczne różnice między nimi, to trzeba zauważyć, że aż w 22 państwach dochody ze sprzedaży usług stanowią ponad połowę przy-



Ryc. 1. Udział poszczególnych źródeł w finansowaniu działalności sektora *non-profit* (Badania JHU)

Źródło: wyniki badań: *The Comparative Nonprofit Sector Project*, <http://www.jhu.edu/~cnp/>.

² Zob.: <http://www.jhu.edu/~cnp/>.

chodów trzeciego sektora. Najwyższe wskaźniki w tej dziedzinie uzyskują takie kraje jak Filipiny (92%), Meksyk (85%), Kenia (81%) i Brazylia (74%). Równocześnie jest tam najniższy udział środków publicznych przeznaczanych na działania organizacji. Jak łatwo się domyślić, lokalna filantropia nie ma dość siły, tak więc w istocie sektor pozarządowy jest musi opierać się przede wszystkim na własnych dochodach. Na drugim końcu skali znajdują się takie kraje jak Belgia, w której tylko 19% dochodów pochodzi ze sprzedaży usług, i Irlandia, gdzie wskaźnik ten wynosi ok. 16%. Warto dodać, że w obydwu tych krajach udział środków publicznych osiąga 77%.

Opisana wyżej sytuacja może sugerować (co wzbudza pewną konsternację), że instytucje *non-profit* w krajach, gdzie ich dostęp do środków publicznych jest niski, stają się częścią systemu usług (np. edukacja, zdrowie, rekreacja, kultura) dla osób względnie lepiej zarabiających (ale może też świadczyć o tym, że tylko te organizacje „widać” przy zastosowaniu czysto ekonomicznych metod obserwacji). Na przeciwnym biegunie sytuuje się model zdominowany przez finansowanie publiczne, gdzie sektor pozarządowy stanowi ważny komponent systemu dostarczania dóbr publicznych o powszechnej dostępności. Obydwa scenariusze mają swoje pułapki (komercjalizacja, wybiórczość usług wobec biurokratyzacji, kooptacji etc.). Najważniejsze jednak, że chociaż potocznie sektor pozarządowy i *non-profit* (nie tylko w Polsce) kojarzy się z filantropią i działalnością społeczną, właściwie nigdzie na świecie nie mógłby przeżyć, opierając się wyłącznie na nich.

Różna jest skala korzystania z dochodów ze sprzedaży w zależności od dziedziny, w jakiej pracują organizacje. Jak się wydaje, w największym stopniu z opłat ze sprzedaży korzystają organizacje profesjonalno-korporacyjne (88%), związane z kulturą (65%) i edukacją (50%). W obszarze zdrowia (51%) i usług społecznych (44%) dominująca (z punktu widzenia finansowania) jest rola rządu. Z kolei działalność organizacji związanych z religią (53%) i pomocą humanitarną (36%) finansuje się przede wszystkim z wpływów filantropijnych.

Badania JHU jedno pokazują z całą pewnością – w skali globalnej, wbrew obiegowej opinii, tzw. trzeci sektor jest znacznie mniej pozarządowy

(w sensie korzystania z pieniędzy publicznych) i mniej niedochodowy (wziąwszy pod uwagę skalę zaangażowania ekonomicznego).

Skąd bierze się ów globalny fenomen ekonomizacji sektora pozarządowego (czy szerzej rozwoju ekonomii społecznej)? Zacznijmy od tego, że koncept ekonomii społecznej sam w sobie podlega specyficznym rozumianym przeobrażeniom. Mają one nie tylko charakter instytucjonalny, lecz także terytorialny. Ekonomia społeczna (choć niekoniecznie pod tą dokładną nazwą) praktykowana jest w bardzo różnych środowiskach instytucjonalnych i społecznych. Jej różnorodne warianty spotkać można (i to w wersjach bardziej radykalnych) także poza Europą (w szczególności w Ameryce Łacińskiej, Azji i Afryce). W tym miejscu zajmujemy się jednak przede wszystkim obszarem Unii Europejskiej, a zatem tym terytorium, które z różnych powodów jest podstawowym

źródłem inspiracji i punktem odniesienia dla procesów zachodzących w Polsce.

Pewnym przybliżeniem skali działań sektora ekonomii społecznej w krajach UE mogą być rozmiary zatrudnienia w jego obszarze.

Jak widać, skala zatrudnienia jest bardzo różna, ale w znakomitej większości przypadków „starej UE” – znacząca. Sektor ten to jeden z najbardziej dynamicznie rozwijających się obecnie rynków pracy, a rosnąca liczba miejsc pracy jest w pewnym stopniu wynikiem „przejmowania” zadań od administracji publicznej. To właśnie jeden z podstawowych powodów zainteresowania się instytucji UE sektorem ekonomii społecznej.

Trudno jednak mówić o jednym europejskim modelu ekonomii społecznej, tak jak trudno mówić o jednym europejskim modelu polityki społecznej. Mamy raczej do czynienia z poszukiwaniem modeli narodowych i towarzyszących im eksperymentów instytucjonalnych³, które mo-

Tab. 2. Zatrudnienie wyrażone w FTE (*Full Time Equivalent*) dla 15 krajów UE*

Kraj	Zatrudnienie w organizacjach pozarządowych	% ogółu zatrudnionych
Austria	173 964	6,0%
Belgia	161 860	5,6%
Dania	211 322	10,1%
Finlandia	62 684	3,7%
Francja	830 000	4,7%
Niemcy	1 281 927	4,5%
Grecja	56 025	2,7%
Irlandia	118 664	12,4%
Włochy	667 230	4,8%
Luksemburg	4 733	3,2%
Holandia	660 000	14,3%
Portugalia	60 892	1,9%
Hiszpania	473 750	5,4%
Szwecja	83 084	2,7%
Wielka Brytania	1 473 000	7,6%
RAZEM	6 319 135	przeciętnie 5,6%

* Dane w większości przypadków pochodzą niestety sprzed ponad 10 lat (1995). Większość z nich została zgromadzona w ramach badania monumentalnego przedsięwzięcia, jakim były międzynarodowe badania sektora *non-profit* koordynowane przez Johns Hopkins University (Baltimore, USA).

Źródło: Spear (2006).

³ Na przykład irlandzkie – Local Development Agencies, włoskie – spółdzielnie socjalne typu A i B, portugalskie (CERCI) – Spółdzielnie Solidarności Społecznej, fińskie – spółdzielnie pracownicze, holenderskie – Program

gą być źródłem inspiracji dla poszukujących własnych rozwiązań. Także kształt warunków brzegowych, w szczególności prawnych, dla rozwoju ekonomii społecznej jest bardzo zróżnicowany.

Warto też zwrócić uwagę na to, że zróżnicowanie ekonomii społecznej dotyczy nie tylko poszczególnych krajów, lecz także poszczególnych regionów wewnątrz nich (szczególnie widoczne jest to we Włoszech). Raz jeszcze wskazuje to na silne powiązanie ekonomii społecznej z lokalną tradycją i z różną dostępnością kapitału społecznego oraz specyficznym rozumianym duchem przedsiębiorczości. To właśnie te czynniki mogą częściowo wyjaśniać, dlaczego ekonomia społeczna rozwija się znacznie dynamiczniej w poszczególnych regionach. W Hiszpanii dotyczy to Andaluzji i Kraju Basków, w Wielkiej Brytanii przede wszystkim okolic Bristolu w Anglii i okolic Glasgow w Szkocji. Także we Włoszech ekonomia społeczna cieszy się różną popularnością w różnych regionach – znacznie większą na północy niż na południu. Również w Polsce wyłaniają się lokalne „zagłębia” przedsiębiorczości społecznej (np. Małopolska). O powodzeniu tej idei może jednak bardzo zadecydować wiele czynników. Poza już wymienionymi znacznie mają także zastane stosunki między lokalnymi władzami a społecznościami lokalnymi oraz obecność wielkiego przemysłu i powiązany z nim (często paternalistycznie) korporatystyczny mechanizm stosunków między władzą a obywatelami, który zmniejsza szansę na rozwój ekonomii społecznej w danym regionie.

Jedną z przyczyn popularności idei ekonomii społecznej w Unii Europejskiej jest z całą pewnością kryzys państwa opiekuńczego. Zainteresowanie przedsięwzięciami z zakresu przedsiębiorczości społecznej i szerzej – trzeciego sektora podlega sobie właściwym historycznym uwarunkowaniom. W szczególności sposób w Europie powiązane są one ze zmieniającą się rolą państwa w dostarczaniu usług publicznych – w szczególności usług społecznych. Jak napisał w jednej ze swoich prac prof. Nicholas Deakin – „Lewiatan stał się Kameleonem”. Pierwsza fala rozwoju działań obywatelskich, która rozpoczęła

się jeszcze pod koniec XIX w., wiązała się przede wszystkim z koniecznością – z jednej strony uzupełniania deficytów państwa, z drugiej zaś – zapobiegania dysfunkcjom rynku. Trzeba pamiętać, że państwo miało wówczas znacznie mniej rozbudowane funkcje społeczne, o wiele też swobodniej, ze wszystkimi tego konsekwencjami, działał rynek. Wtedy jednak właśnie powstawały i pełniły niezwykle ważne funkcje zarówno instytucje wzajemnościowe – spółdzielnie, ubezpieczenia wzajemne, kasy zapomogowo-pożyczkowe, związki kredytowe, jak i filantropijne, w szczególności fundacje i stowarzyszenia. Od tego jednak czasu funkcje państwa rozwinęły się znacznie w różnych modelach państwa opiekuńczego. Zdążyły powstać, rozrosnąć się... i doprowadzić do upadku. Wszystkie systemy polityki społecznej stworzone w Europie po II wojnie światowej przypisywały olbrzymią rolę państwu. Bez względu jednak na to, czy mówimy o modelu kontynentalnym, rezydualnym (anglosaskim), socjaldemokratycznym (nordyckim) czy nawet o realnym socjalizmie, w istocie chodzi o różne warianty *Welfare State*. Od połowy lat 70. XX w. i pierwszego poważnego kryzysu ekonomicznego – pierwszej po wojnie fali bezrobocia w Europie – aż do dziś trwa proces reformowania tego państwa opiekuńczego. Jak się zdaje, w tych eksperymentach przoduje Wielka Brytania, która właściwie od przejęcia władzy przez Margaret Thatcher w 1979 r. aż do chwili obecnej – mimo że rządzą laburzyści, podąża tą drogą. Coraz częściej mówi się o konieczności odchodzenia od państwa dobrobytu na rzecz społeczeństwa dobrobytu (Rodger 2000).

Już od dawna nierealistyczne jest tworzenie polityki społecznej opartej na założeniach pełnego zatrudnienia i tradycyjnym modelu solidarności międzypokoleniowej. Tradycyjny model polityki społecznej coraz trudniej też zbilansować ekonomicznie, skoro z jednej strony nie ma przyzwolenia na zwiększanie ciężarów podatkowych, z drugiej zaś – nie można uzyskać politycznego poparcia dla ograniczenia funkcji socjalnych państwa. W sposób oczywisty oznacza to poszukiwanie tańszego (dla podatnika) i/lub bardziej efektywnego sposobu dostarczania koniecznych usług. Nieuchronnie popycha to także instytucje publiczne do zainteresowania się zagadnieniami przedsiębiorczości społecznej i wykorzystywania potencjału organizacji pozarządowych.

Rozwoju Sąsiedzkiego, francuskie (SCIC) – Spółdzielnie na rzecz Interesu Wspólnego, brytyjskie – Community Interest Company etc.

W początkowej fazie chodziło przede wszystkim o powierzanie im zadań publicznych (w ramach tzw. kultury kontraktu). Obecnie coraz częściej administracja publiczna widzi w nich obiecujący mechanizm pośredniego odzyskania części kosztów usług. W tym kontekście przynajmniej jeden z modeli ekonomizowania się organizacji pozarządowych ma istotne znaczenie, a mianowicie ten, w którym pojawia się mechanizm ponoszenia przez beneficjentów przynajmniej częściowej odpłatności za usługi. Mówiąc wprost – to, co ze względów politycznych jest często niewykonalne dla administracji publicznej (tzn. wprowadzenie opłat), zostaje zapośredniczone przez organizacje pozarządowe. Biorą one na siebie komplikacje wynikłe z tego powodu i dlatego też niektórzy uznają opisywaną tu tendencję za rodzaj „wciągania organizacji w niebezpieczną pułapkę”, za pomocą której państwo próbuje „wykręcić się” od swoich zobowiązań.

Opisywany tu proces wzrastania znaczenia organizacji pozarządowych związany jest też ze zmianą pozycji odbiorców usług społecznych. Świadczenia na ich rzecz coraz rzadziej mają charakter bezwarunkowy. Coraz częściej natomiast twierdzi się, że uprawnieniom muszą towarzyszyć zobowiązania (*something for something*). Na poziomie indywidualnym przybiera to formy różnego rodzaju kontraktów społecznych. Mówi się wprost o konieczności częściowej chociaż prywatyzacji odpowiedzialności budowania nowego systemu polityki społecznej opartego na nowych (względnie odnowionych) podstawach aksjologicznych, znacznie silniej akcentujących wymóg zaradności obywateli⁴.

Jeszcze jedną przyczyną są nadzieje na to, że przedsiębiorczość społeczna może oznaczać znacznie większą innowacyjność w realizowaniu zadań publicznych. Z definicji jest w niej więcej miejsca na eksperymentowanie, konkurencyjność i uczenie się (szczególnie znaczenie ma to w krajach anglosaskich). Przedsiębiorczość z pewnością skupia się na rozwiązywaniu problemów, a nie petryfikowaniu ich przez dwuznaczną zależność, jaka łączy tych, którzy potrzebują pomocy, z tymi, którzy starają się im pomóc. Kierunek ten wpisuje się w szersze pro-

cesy modernizacji zachodzące wewnątrz administracji. Mowa tu o ogólnej tendencji przesuwania się akcentów od *government* do *governance*. Administracja w coraz mniejszym stopniu ma bezpośrednio dostarczać usługi – zamiast tego zajmuje się ich delegowaniem, rządzenie zaś zaczyna opierać się raczej na sieciach niż na prostych modelach hierarchicznych; coraz częściej wspomina się też o rozwiązaniach typu hybrydowego, np. partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego.

5. Skala ekonomizacji sektora pozarządowego w Polsce

Po tych uwagach natury ogólnej przejdźmy do krótkiego opisu zakresu ekonomizacji pozarządowych w Polsce. W dalszej części niniejszego opracowania przedstawiam dane na temat obecnej skali ekonomizacji sektora pozarządowego w Polsce. Zagadnienia te zostały też dokładniej opisane w raportach przedstawiających wyniki badań regularnie prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor⁵. Na razie poprzestane na przywołaniu kilku podstawowych faktów.

Zacznijmy od tego, że opisywane w poprzedniej części dokumentu europejskie tendencje są też obecne (choć w różnym stopniu i nie wszystkie) w Polsce. W ostatnim czasie ekono-

⁵ Badanie „Kondycja sektora ekonomii społecznej w Polsce 2006” zostało zrealizowane na reprezentatywnej, losowo-warstwowej, ogólnopolskiej próbie 1903 podmiotów, w tym: 1242 fundacji i stowarzyszeń, 363 spółdzielni, 106 organizacji otoczenia biznesu, 27 spółdzielni społecznych, 22 centrów integracji społecznej, 28 zakładów aktywności zawodowej, 108 przedsiębiorstw ekonomii społecznej (dobrych celowo). Badanie było realizowane w trakcie bezpośredniego wywiadu ankietowego od 15 kwietnia do 15 sierpnia 2006 r. Realizacji badania podjęło się Centrum Badania Opinii Społecznej. Próba badanych podmiotów została wylosowana ze zbioru utworzonego na podstawie rejestru REGON Głównego Urzędu Statystycznego (w przypadku fundacji, stowarzyszeń, organizacji otoczenia biznesu), rejestru prowadzonego przez Krajową Radę Spółdzielni (w przypadku spółdzielni) i rejestrów prowadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (w przypadku spółdzielni społecznych, Centrów Integracji Społecznej, Zakładów Aktywności Zawodowej). Kwestionariusz i raport z badania dostępny jest na stronie www.badania.ngo.pl.

⁴ John Rodger (2000) mówi wprost o tzw. *new moral economy of welfare*.

mia społeczna (w tym ekonomizacja organizacji pozarządowych) staje się w naszym kraju coraz popularniejsza. Zainteresowanie to ma co prawda czasem nieco koniunkturalny charakter (związany przede wszystkim z pojawieniem się funduszy na rozwój ekonomii społecznej), ale nie jest to, jak sądzę, przyczyna jedyna ani nawet najważniejsza.

W zależności od przyjętej definicji odsetek tzw. ekonomizujących się organizacji pozarządowych wynosi od 7% (gdyby uznać, że chodzi wyłącznie o organizacje uzyskujące dochód z formalnie prowadzonej działalności gospodarczej, a zatem nie działalności odpłatnej dla zysku) do prawie 40%, gdy zapytamy w sposób nieco ogólniejszy o to, czy organizacja w jakiegokolwiek formie pobiera opłaty za usługi (np. w postaci składek członkowskich, darowizn stanowiących *de facto* opłatę za usługi czy też kontraktów publicznych).

Poszczególne typy organizacji bardzo różnie podchodzą do procesu ekonomizacji i związanych z nią planów. Gdyby szukać cech organizacji, które szczególnie często angażują się obecnie w tego rodzaju działania (rozumiane wąsko, a zatem jako prowadzenie działalności gospodarczej lub odpłatnej) okazałoby się, że najwięcej można ich spotkać wśród tych, które powstały między rokiem 1990 a 1992. W tej grupie prawie 40% organizacji prowadzi działalność ekonomiczną (w porównaniu ze średnią w całej populacji, która wynosi 17,4%). Istnieje też silna i poniekąd naturalna korelacja między wielkością budżetów organizacji a prowadzeniem działalności gospodarczej (w grupie najzamożniejszych, o rocznych dochodach powyżej 1 mln zł działalność taką prowadzi ok. 64% organizacji). Istnieje też silna zależność między wielkością miejscowości, w której znajduje się siedziba organizacji, a faktem prowadzenia działalności gospodarczej. W Warszawie działalność taką prowadzi ponad 36% organizacji, zaś na terenach wiejskich sytuacja taka jest niemal trzykrotnie rzadsza.

Ogólnie rzecz biorąc, trzeba jednak stwierdzić, że organizacje pozarządowe do pomysłu ekonomizacji podchodzą na razie dość ostrożnie. Wśród tych, które dotychczas tego nie robią, jedynie ok. 5% chce zmiany, natomiast prawie 80% stwierdza, że nie ma tego w planach. Ciekawie przedstawia się sytuacja tych organizacji, które

już działalność taką prowadzą. Okazuje się, że ok. 40% z nich chce zwiększyć jej zakres. Można zatem na razie mówić przede wszystkim nie tyle o wzroście liczby ekonomizujących się organizacji, ile raczej o pogłębiającej się ekonomizacji tych, które już w ten sposób działają.

Niestety bardzo trudno określić precyzyjnie, jaka część przychodów sektora pochodzi z działalności ekonomicznej. Jeśli potraktować całą rzecz bardzo restryktywnie, to okazałoby się, że jest to tylko nieco ponad 18% całości przychodów, zaś odsetek organizacji, o których można rozsądnie twierdzić, że są w stanie utrzymać się z tej działalności (tzn., że z tego źródła pochodzi od 80% do 100% przychodów), jest bardzo niewielki i wynosi ok. 3%. Gdyby jednak definicję tę rozszerzyć o inne opłaty za usługi, to okazałoby się, że udział może być nawet dwu-, trzykrotnie większy (co zależy w szczególności od tego, jaka część środków uzyskiwanych od administracji publicznej oraz różnego rodzaju darowizn i składek członkowskich ma w istocie charakter transakcji lub kontraktu).

Skąd bierze się owa wieloznaczność i dlaczego tak trudno ustalić, jak liczna jest grupa organizacji, o których można mówić, że ekonomizują się i mogłyby być uznane za tzw. przedsiębiorstwa społeczne? Jak definiuje się tego rodzaju przedsiębiorstwa? Najpoważniejszą, w moim przekonaniu, propozycją jest definicja oparta na 9 kryteriach (4 ekonomiczne i 5 społecznych) zaproponowana przez sieć badawczą EMES⁶. Szczegółowe omówienie tego zagadnienia wraz z analizą stopnia, w jakim poszczególne podmioty ekonomii społecznej w Polsce spełniają owe kryteria, znaleźć można w tzw. *Raporcie Otwarcia Ekonomii Społecznej* (Wygnański 2006).

Przedsiębiorstwo społeczne może być zdefiniowane jako prywatna, autonomiczna organizacja dostarczająca produktów lub usług na

⁶ <http://www.emes.net/>, 9 „kanonicznych” kryteriów EMES (1996):

Kryteria ekonomiczne: produkcja/sprzedawanie usług, autonomia, znaczący poziom ryzyka ekonomicznego, zatrudnienie płatnego personelu.

Kryteria społeczne: prymat celów społecznych nad ekonomicznymi, oddolny charakter, stały kontakt z członkami, udział w decyzjach nie oparty na wielkości udziałów, partycypacyjne zarządzanie, ograniczona dystrybucja zysków.

rzecz szerszej społeczności (*community*), której założycielem albo zarządzającym jest grupa obywateli, a zakres korzyści materialnych podlega w niej ograniczeniom. Przedsiębiorstwo społeczne przywiązuje dużą wagę do swej autonomii i jest gotowe do przyjmowania ryzyka związanego z prowadzoną w sposób ciągły działalnością ekonomiczną.

Niezwykle istotnym elementem (szczególnie w przypadku organizacji pozarządowych) jest ten fragment definicji, który mówi o „dostarczaniu produktów lub usług [...] związanym z prowadzoną w sposób ciągły działalnością ekonomiczną”. Inne wymienione w definicji warunki są w przypadku organizacji spełnione na ogół niejako automatycznie. Na początek warto zauważyć, że *implicite* warunek ten zakłada aż trzy elementy. Pierwszym z nich jest wytwarzanie produktu lub usług o charakterze zewnętrznym, drugim fakt, że są one „sprzedawalne” i wreszcie to, że istotnie są one sprzedawane. W przypadku sektora pozarządowego (*non-profit*) spełnienie tych warunków może być często, z zasadniczych powodów, problematyczne. Zaczynając od pierwszego, a zatem od „istnienia” produktu – trzeba zauważyć, że dość często (i to zgoła intencjonalnie) organizacje nie wytwarzają w ogóle produktów o charakterze zewnętrznym. Zdarza się co prawda, że jest to wynik braku skuteczności, swoistej patologii i skoncentrowania na „wewnętrznym metabolizmie”, czasem jednak wynika to z samej natury organizacji (np. w przypadkach organizacji o charakterze samopomocowym). Przypadki takie nie są zresztą zarezerwowane dla organizacji *non-profit*, zdarzają się one także w innych środowiskach, np. administracji publicznej czy środowisku naukowym.

Nawet jednak jeśli uporamy się z pierwszym problemem – samym „istnieniem” produktu, pozostaje problem drugi – jego „sprzedawalność”. Warto pamiętać, że to właśnie dostarczanie dóbr lub produktów o nierynkowym charakterze bardzo długo było uznawane (i jest) za podstawowe uzasadnienie dla istnienia sektora *non-profit*. Nierynkowe oznacza tu tyle, że nie zostałyby one w satysfakcjonujący sposób wytworzone przez spontanicznie działający rynek lub raczej – że właśnie nie są one sprzedawalne w takim zakresie, który dawałby czysto ekonomiczne uzasadnienie dla ich wytwarzania.

Z tego właśnie powodu często dobra takie są jednak wytwarzane przez różnego rodzaju instytucje *non-profit*. Bez względu jednak na to, o jakich dobrach nierynkowych mówimy (i niezależnie od tego, czy chodzi o badania naukowe, czy opiekę nad bezdomnymi) zawsze ich wytwarzanie kosztuje i ostatecznie ktoś koszty te musi pokryć. Sposób, w jaki organizowane są środki na pokrycie kosztów działań, może być różny, ale generalnie rzecz biorąc, powinny one dać się uszeregować ze względu na to, jaka jest zależność między tym, kto ich dostarcza, a tym, kto jest ich odbiorcą. Na jednym biegunie mamy zatem do czynienia z sytuacją filantropijną (podmioty finansujące usługi nie są ich odbiorcami), na drugim zaś klasyczną sytuację zakupu (ten, kto jest jej odbiorcą, ponosi koszty). Między takimi „czystymi” sytuacjami pojawiają się pośrednie, np. sytuacja zewnętrznego płatnika – tzw. *third party payment*, a zatem wtedy, gdy kto inny jest odbiorcą usługi, a kto inny jej płatnikiem (w przypadku przedsiębiorstw społecznych najczęściej to administracja publiczna).

Co gorsza, nawet sytuacje wydawałoby się tak „czyste”, jak opisane wyżej, mogą przy bliższej obserwacji okazać się skomplikowane. Może się to zdarzyć wtedy, gdy filantropia traci swój bezinteresowny charakter. Nie chodzi tu bynajmniej o skomplikowaną grę motywacji altruistycznych i egoistycznych, ale o to, że przekazujący darowizny dość często oczekują czegoś „w zamian” i to czegoś bardziej konkretnego niż satysfakcja z dobrych uczynków⁷. W badaniu Klon/Jawor, gdy ustalamy źródła przychodów organizacji, pojawia się wprost pytanie o to, jak często darowizny są formą opłat za usługi. Podobnie zresztą traktować można filantropię, czy ściślej rzecz biorąc, sponsoring ze strony przedsiębiorstw. Ma on często formę wymiany wzajemnej i w istocie powinien być traktowany jako forma działalności gospodarczej, mimo że uważa się go za filantropię. W tego rodzaju transakcji to, co organizacja ma do „sprzedania”, to nie produkt ani

⁷ Mechanizm ten jest tak powszechny (opłacanie usług „darowiznami” – np. czesne w szkołach społecznych, niektóre usługi medyczne, np. tzw. poród rodzinny), że właściwie niewiele osób w ogóle uważa to zagadnienie za problematyczne. Warto wiedzieć, że nie tylko z moralnego, ale też z czysto prawnopodatkowego punktu widzenia „darowizny” takie nie powinny być odliczane od podatku.

tradycyjnie rozumiana usługa, ale np. reputacja, nazwa, wiarygodność.

Równoległe możemy też zauważyć proces, w którym do „prawdziwej” filantropii⁸ coraz bardziej stosują się reguły rynkowe – w szczególności specyficznie rozumiana konkurencja. Jest ona nieunikniona, skoro ograniczone zasoby, jakimi na cele filantropijne dysponują osoby i instytucje (podaż), spotykają się z rosnącą liczbą instytucji i spraw wartych wsparcia (popyt). Pojawia się w oczywisty sposób pytanie o to, która z nich w sposób najbardziej efektywny dostarczy specyficznie rozumianych „produktów”⁹. Tym samym

⁸ Zatem takiej, w której nie chodzi o świadczenia zwrotne.

⁹ Zabiegający o środki, choć teoretycznie działają poza rynkiem, często muszą stosować bardzo podobne mechanizmy działania (reklama, marketing, redukcja kosztów własnych etc.). Obecnie rozwijany jest nawet pomysł czegoś w rodzaju giełdy organizacji jako mechanizmu dyscyplinującego i racjonalizującego wydatki filantropijne, tzw. *Social Stock Market*. Pomysł ten promuje m.in. laureat pokojowej nagrody Nobla z 2006 r., założyciel Grameen Bank – Muhhammad Yunus. W Polsce specyficzne warunki dla porównania „ofert” różnych organizacji tworzy mechanizm alokacji podatkowej, popularnie nazywany „1%”. Dzięki niemu powstaje coś w rodzaju testu publicznego poparcia. Aby skorzystać ze wsparcia podatników, trzeba „przetłumaczyć” działania organizacji na zrozumiały język. Jednak i tu możemy spotkać niepożądane konsekwencje. Zaczyna pojawiać się wzajemna rywalizacja. Trzeba wiele naiwności, aby uwierzyć, że po stronie podatnika z reguły działają mechanizmy racjonalnego wyboru. Próbując „się sprzedać”, organizacje sięgają po narzędzia marketingowe (i wydają na to pieniądze). Chcąc nie chcąc, muszą przekonać (bo niekoniecznie udowodnić), że ich działania są lepsze niż działania innych „konkurentów”. Niektóre z nich ostatecznie wydają na te operacje więcej, niż mogłyby uzyskać w wyniku ich zastosowania. Jak to bywa w marketingu – sukces odnoszą działania, które ogólnie da się określić jako *easy to sell* (np. opieka nad dziećmi, pomoc charytatywna) – tam właśnie kumulują się wybory podatników. Należy natomiast wątpić, czy mechanizm 1% istotnie pomoże organizacjom realizującym mniej popularne, choć często niezwykle ważne działania. W konsekwencji głównymi beneficjentami 1% są organizacje o znanej marce i czytelnej, przekonującej i niekontrolowanej misji.

Warto też podkreślić, że intensywne zabiegi marketingowe po stronie organizacji powinny być zrównoważone czymś w rodzaju ruchu na rzecz ochrony konsumenta (podatnika) – tak aby marketing nie stał się mechanizmem ograniczającym zdolność racjonalnego wyboru.

na teren tradycyjnie zarezerwowany dla filantropii wkracza specyficznie rozumiany „rynek”.

Skomplikowane jest także określenie z punktu widzenia „sprzedaży” relacji, jaka zachodzi między organizacjami a instytucjami publicznymi. Od dawna wsparcie udzielane organizacjom przez państwo nie ma już „podmiotowego” i bezwarunkowego charakteru, w którym państwo wspierało organizacje jako takie, nie wnikając w to, jakie konkretnie działania prowadzą. Dawniej praktyka ta także zresztą była rodzajem „wymiany”, którą jednak należy analizować raczej w kategoriach politycznych (udział w legitymizacji władzy w zamian za ekonomiczne bezpieczeństwo). Obecnie znacznie częściej spotykamy się z sytuacją zgoła odwrotną – administracja wspiera wyłącznie działania organizacji, a nie je same (w związku z tym w praktyce niezwykle trudno uzyskać wsparcie na pokrycie jakichkolwiek kosztów administracyjnych).

Ostatecznie we wzajemnych relacjach między administracją a organizacjami mamy zatem do czynienia z dwiema sytuacjami, nieco odmiennymi, jeśli chodzi o interesującą nas kwestię sprzedaży usług. Po pierwsze, można mówić o tzw. grantach czy też dofinansowaniu działań. Jest to zdecydowanie najczęstsza forma „przepływów”, stosuje ją ok. 70% samorządów w Polsce¹⁰ i jednocześnie ok. 43% organizacji twierdzi, że z nich korzysta. Po drugie, mamy do czynienia z sytuacją tzw. kontraktu (znacznie rzadszą, występującą w przypadku jedynie ok. 3% samorządów), czy finansowania działań (a zatem przynajmniej w teorii całkowitego finansowania zadania powierzonego organiza-

W tej sprawie pouczające mogą być amerykańskie doświadczenia Better Business Bureau czy Guide Star względnie holenderska „pieczęć wiarygodności”. Działają tu wiele analogii do prawdziwego rynku. Konsumentowi przysługuje prawo do informacji na temat „zawartości” produktu, składników kosztów. Powinien on racjonalnie planować „wydatki”, a nie ulegać „gwiazdkowej historii zakupów”. Produkty złe należy eliminować z rynku. Państwo powinno gwarantować minimalne warunki bezpieczeństwa i uczestnictwa w obrocie. Państwo oraz instytucje ochrony konsumenta trzeba od siebie oddzielić i zachowywać instytucjonalnie ich neutralność, tak aby można było zaufać ich opinii.

¹⁰ Badanie *Barometr Współpracy 2006* (Stowarzyszenie Klon/Jawor).

cji lub instytucji). Granty i kontrakty uregulowane są m.in. w ustawie o działalności pożytku publicznego oraz w ustawie o zamówieniach publicznych. Organizacje mogą (choć nie bez komplikacji) startować w ogłoszanych w jej trybie przetargach. W jakiej roli występuje tu państwo – filantropa czy konsumenta? W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że przydzielanie grantów, gdy na ogół przedmiot działania definiuje sama organizacja, a wspiera ją administracja (często oprócz innych sponsorów) bliższe jest sytuacji filantropijnej, natomiast finansowanie zadań zdefiniowanych przez administrację, o których wykonywanie w warunkach konkurencji ubiegają się organizacje, trzeba uznać za zbliżone do sprzedaży usług.

Kontraktowanie usług formalnie spełnia warunki „sprzedaży” usług, ma jednak jedno poważne ograniczenie. Jest ono oczywiste, jeśli przypomnieć sobie, że ekonomizacja sektora miała być metodą zyskiwania przezeń suwerenności. W przypadku kontraktów publicznych mamy na ogół do czynienia z wręcz przeciwnym zjawiskiem. Często prowadzi ono do utraty „wewnętrzsterowności” organizacji i do potwierdzonej badaniami izomorfizacji sektora pozarządowego (Frumkin 1988). Może zatem oznaczać stabilizację, a nawet „objętościowy” rozwój organizacji, ale jednocześnie jej stagnację.

Wszystkie opisane wyżej przykłady wskazują na różnorodność możliwych sytuacji, które *de facto* mogą mieć charakter kontraktowy.

6. Co może skłaniać organizacje do ekonomizacji?

Chciałbym teraz zastanowić się nad nieoczywistą, jak sądzę, kwestią objaśnienia przyczyn, dla których organizacje w ogóle miałyby angażować się działalność ekonomiczną. Szukając odpowiedzi na to pytanie, zacznę od przywołania ograniczeń, jakie immanentnie przypisane są działaniom organizacji pozarządowych, a następnie zastanowię się, czy ekonomizacja działań mogłaby stanowić jakąś metodę ich przekraczania. Te ograniczenia czasem są określane syndromem *voluntary failure* (Salamon 1987). Określenie to zostało ukute niejako w opozycji do znacznie częściej przywoływanych ograniczeń tzn. *government failure* oraz *market failure*.

Owa „zawodność organizacji wolontarystycznych” składa się z wielu ograniczeń (Wygnański 2006), w kontekście dyskusji o ekonomizacji organizacji chcę wymienić przede wszystkim ograniczoną ilość środków (*philanthropic insufficiency*) oraz problem braku kompetencji, które nie nadążają czasem za dobrymi intencjami (*philanthropic amateurism*). W obydwu tych przypadkach ekonomizacja może skutecznie pomóc rozwiązać opisane tu problemy. Dobrze zorganizowana, skuteczna działalność ekonomiczna może być dobrym źródłem środków koniecznych dla rozwoju organizacji. Chodzi tu o środki zarówno zarobione, jak i pozyskane od inwestorów (nie darczyńców!), którzy dla tego rodzaju ekonomicznych działań mogą się pojawić. Jeśli ekonomiczny mechanizm będzie skuteczny i trwały, możliwe stanie się także tzw. „przeskalowywanie¹¹” działań. Innymi słowy, bardziej prawdopodobne jest przekroczenie chronicznego problemu „małej skali”, które zawsze wiąże się z ograniczoną ilością środków, pozostających w dyspozycji sponsorów.

Wydaje się także, że ekonomizacja daje szansę na przekroczenie wspomnianego wyżej problemu deficytu kompetencji. Ekonomizacja zakłada bowiem zastosowanie w działaniach społecznych mechanizmów zarządczych i innowacyjnych właściwych dla rynku. Chodzi o to, aby uniknąć zachęcania organizacji do lekceważenia zagadnienia efektywności tylko dlatego, że mają charakter *non-profit*. Pokusa taka bywa szczególnie groźna właśnie dla instytucji pozarządowych, bowiem ze względu na swoją specyfikę często nie odbierają one sygnałów rynkowych i jednocześnie nie podlegają wprost mechanizmom demokratycznej kontroli społecznej (którym, w każdym razie nominalnie, podlegają władze publiczne). Przy jednoczesnym braku silnych mechanizmów samodyscyplinujących sytuacja taka może prowadzić do zgubnych skutków i jest szczególnie groźna wobec coraz większej dostępności znaczą-

¹¹ Termin ten (*scaling up*) staje się coraz popularniejszy w środowisku pozarządowym. W wersji europejskiej mówi się czasem o tzw. *mainstreamingu*, ale nie jest to to samo. W moim przekonaniu znalezienie skutecznego mechanizmu przeskalowywania udanych projektów społecznych jest jednym z najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską, szczególnie w kontekście dobrego wykorzystania środków UE.

nych środków z UE. Często niestety w praktyce jednym z głównych technicznych warunków dostępu do tych funduszy staje się przede wszystkim umiejętność ich wydawania, na plan dalszy zaś schodzi umiejętność (trudniejsza do zmierzenia) osiągnięcia trwałych rezultatów. Problem ten zauważany jest nie tylko przez tradycyjnych oponentów sektora obywatelskiego, w tym tych pochodzących ze środowiska biznesu, ale także ze strony samych działaczy pozarządowych. Pojawia się nawet ostatnio ciekawa, choć zapewne na tym etapie odległa od realizacji propozycja, aby zastąpić dotychczasowe – rezydualne i negatywne – sformułowanie *non-profit* pozytywnym określeniem organizacji zorientowanych na korzyści społeczne (*social profit oriented*). Istotą tych postulatów jest wprowadzenie do sektora *non-profit* dyscyplinujących mechanizmów w dziedzinie efektywności.

Warto jednak zwrócić uwagę, że postulowanej tu coraz większej skuteczności działań i potrzebie porównywania swoich efektywności z innymi sektorami gospodarki musi towarzyszyć także pewna ostrożność. Nie chodzi bowiem o to, aby we wszystkim do nich się upodabniać. Skutkiem tego rodzaju procesów może być zanikanie funkcji innowacyjnych sektora *non-profit*. Nie należy zatem bezmyślnie przenosić schematów zaczerpniętych z gospodarki rynkowej (pod wieloma względami zarządzanie w sektorze pozarządowym bywa bardziej złożone niż to, z którym mamy do czynienia w instytucjach rynkowych), ale o dobrze pojętą ich adaptację. Z tej zorientowanej na efektywność perspektywy przedsiębiorczość społeczna staje się pociągającym, ale trudnym wyzwaniem. W zależności od tego, jak w praktyce zostaną zastosowane mechanizmy zwiększania efektywności, organizacje pozarządowe albo zamienią się w gorszą wersję przedsiębiorstw, albo rzeczywiście pokażą, że możliwe jest realizowanie celów społecznych ze skutecznością rezerwowaną obecnie prawie wyłącznie dla sektora rynkowego. Ten sposób myślenia warto przypominać szczególnie w Polsce, gdzie przedsiębiorczość społeczna – paradoksalnie – dzięki znacznej pomocy publicznej, z jakiej obecnie korzysta, może się „ześlizgnąć” i sama zredukować wyłącznie do różnych form subsydiowanego zatrudnienia. Mówiąc inaczej, paradoksalnie jednym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju eko-

nomii społecznej jest dopływ dużych środków na jej wspieranie. Grozi to uszkodzeniem podstawowej „moralnej” sprężyny przedsiębiorczości, której istotą jest potrzeba samowystarczalności i gotowość do podejmowania ryzyka.

Ekonomia społeczna to także (a dla nas przede wszystkim) mechanizm odzyskiwania suwerenności przez organizacje. Dla wielu z nich to właśnie potrzeba, a nawet konieczność uniezależnienia się od sponsorów lub zdobycie środków na działania, których nikt sponsorować po prostu nie chce, jest jednym z głównych motywów ekonomizowania się. Mówiąc wprost, „zarobione pieniądze” to często jedyne naprawdę własne środki organizacji, które może ona przeznaczać na działania suwerennie definiowane.

Wydaje się więc, że ekonomii społecznej oraz powiązanej z nią idei przedsiębiorczości społecznej zawsze będzie towarzyszyć pewna ambiwalencja. Jedni będą przekonani, że oznacza ona w istocie porażkę – i to na własne życzenie, tego, co było specyficzne dla trzeciego sektora, i symboliczne zwycięstwo rynku, który tym sposobem „wdarł się” na niedostępne dotychczas terytorium działań społecznych. Inni będą wierzyć, że daje ona na szanse na znalezienie czegoś rzeczywiście nowego i bardziej obiecującego – nowej organizacji procesów ekonomicznych, autentycznej internalizacji wartości społecznych przez uczestników rynku i że to one właśnie w pozytywnym rozumieniu „uczłowieczą” rynek. Rozstrzygnięcie w tej sprawie zapewne nigdy nie będzie jednoznaczne i oba te procesy będą zachodzić równocześnie.

Poniżej zestawiam argumenty często wymieniane jako te, które wskazują na zalety ekonomizacji sektora pozarządowego.

Powody przemawiające za ekonomizacją organizacji pozarządowych:

- generowanie dochodu, o którego przeznaczeniu można decydować samodzielnie;
- ograniczenie zależności od sponsorów (zarówno filantropii jak, i kontraktów publicznych);
- zwiększenie bezpieczeństwa organizacji poprzez dywersyfikację źródeł przychodów;
- możliwość skorzystania z licznych programów wsparcia dla rozwoju przedsiębiorczości;
- szansa na skorzystanie z modeli finansowania zwrotnego (np. kredytów i pożyczek);

- spożytkowanie posiadanych zasobów organizacji;
- zwiększenie wiarygodności w oczach (niektórych) sponsorów;
- szansa na trwałość i/lub stabilność prowadzonych działań;
- możliwość zasadniczego wzrostu skali działań (przy opanowaniu dobrego i samowystarczającego modelu przedsięwzięcia);
- zwiększona dyscyplina w osiąganiu rezultatów (w tym celów społecznych);
- konieczność podnoszenia kompetencji (konkurencyjności) organizacji;
- możliwość korzystania z użytecznych biznesowych modeli działań (np. franszyza);
- wzmocnienie strategicznego podejścia do równoległej realizacji celów społecznych i ekonomicznych;
- większy nacisk na skuteczność i efektywność działań;
- mniejsze ryzyko wystąpienia scenariusza samopodtrzymującej się instytucji oderwanej od rzeczywistych potrzeb;
- pozytywne zmiany w kulturze organizacji – większy nacisk na innowacje, przedsiębiorczość i orientację na rezultaty.

7. Ryzyko, jakie może towarzyszyć ekonomizowaniu się organizacji

Nie zawsze jednak ekonomizacja działań okazuje się pożyteczna i korzystna dla organizacji. Prowadzenie interesów czasem jest bardziej skomplikowane, niż mogło się wydawać na początku. Towarzyszy mu zawsze wiele wyzwań. Część z nich wbudowana jest w logikę rynku, który z definicji ma charakter konkurencyjny – zwycięstwo jednych i porażka innych to w pewnym sensie jego istota. Warto pamiętać, jak trudno utrzymać się tradycyjnym przedsiębiorstwom (a zatem takim, które nie mają różnego rodzaju „obciążeń” celami innymi niż czysto rynkowe).

W przypadku organizacji pozarządowych może być jeszcze trudniej, zwłaszcza gdy nie wystarczy, jeśli przedsięwzięcie powiedzie się w sensie ekonomicznym. Może się bowiem okazać, że zyski uzyskane w ten sposób nie są warte poniesionych kosztów. Nie chodzi tu bynajmniej o koszty finansowe, ale np. o czas, który pracownicy i zarząd organizacji muszą poświęcić na

prowadzenie ekonomizacji – tym samym odrywają się od działań związanych ze swą podstawową misją. W czasie badań nad przedsiębiorstwami społecznymi w Polsce zetknąłem się np. z organizacją, której zasadniczym celem działań i kompetencją jest szeroko rozumiane wsparcie dla osób prowadzących rodziny zastępcze. Jej liderzy dla utrzymania tego przedsięwzięcia muszą jednak poświęcać dużo czasu i energii na prowadzenie sklepu i sadu, z których dochód przekazuje się na realizację misji. Można wprawdzie podziwiać ich wytrwałość i umiejętność prowadzenia obu rodzajów działań jednocześnie, rodzi się jednak pytanie, czy osoby o tak wysokich (a przede wszystkim wyjątkowych kwalifikacjach) powinny rozpraszać się prowadzeniem działalności gospodarczej, czy też raczej pomoc dla rodzin zastępczych należy systemowo finansować z naszych podatków.

Możliwe negatywne konsekwencje ekonomizacji organizacji pozarządowych:

- wysokie koszty inwestycji niezbędnej do uruchomienia inwestycji;
- zniechęcenie ze strony tradycyjnych sponsorów (nie chcą wspierać działalności gospodarczej);
- problemy formalne związane z dostępem do środków publicznych (ograniczenia dotyczące pomocy publicznej dla przedsiębiorstw);
- wysokie koszty alternatywne (utracone korzyści związane z zaniechaniem działań w związku z koniecznością zaangażowania w uruchomienie i prowadzenie działalności);
- ryzyko fiaska i poniesienia dotkliwych strat ekonomicznych;
- niechęć ze strony środowiska biznesu (oskarżenia o nieuczciwą konkurencję w przypadku korzystania z ulg lub subsydiów);
- ryzyko odejścia od pierwotnej misji organizacji, komercjalizacji i utraty cech organizacji społecznej;
- niespójność i napięcie związane z koniecznością współwystępowania dwóch różnych kultur organizacyjnych w ramach jednej instytucji;
- mniejsze (pozamaterialne) motywacje do pracy ze strony personelu organizacji, który nie chce pracować „w firmie” i nie przynosi mu to satysfakcji;

- zerwanie ważnych w organizacjach misyjnych „nici lojalności” – pracownicy gotowi są odejść do jakiegokolwiek innej „firmy”;
- zwiększona złożoność wewnętrzna organizacji – konieczność wprowadzenia innych modeli zarządzania;
- ograniczenie dostępności usług dla beneficjentów powiązane z wprowadzeniem opłat za usługi, dla części z nich ceny mogą się okazać zaporowe lub doprowadzi to do podziału beneficjentów na różne kategorie klientów ze względu na ich możliwości finansowe;
- konieczność zaangażowania personelu w działania przedsiębiorstwa i tym samym ograniczenie ich dotychczasowego zaangażowania w działalność statutową;
- prawdopodobna konieczność zatrudnienia nowych osób (czasem wprowadzenia innych, co do wysokości i sposobu naliczania, honorariów);
- konserwatyzm i opór przeciwko zmianom;
- obawa przed utratą reputacji związana ze „sprzedawaniem” lub możliwą porażką lub bankructwem;
- obawa przed zwiększonymi wymogami natury formalnej (księgowość, składanie dodatkowych deklaracji podatkowych).

8. Co i jak sprzedawać?

Rozważając ewentualność uruchomienia działalności ekonomicznej, trzeba oczywiście mieć pomysł, co mogłoby być jej przedmiotem. W tym celu warto dokonać przeglądu zasobów, które mogą być przedmiotem sprzedaży. Bardzo często organizacje nie są świadome, co posiadają, a więc nie potrafią tego wykorzystywać. Poniżej przedstawiam przykłady zasobów rynkowych, którymi często dysponują organizacje¹².

8.1. Znamstwo i doświadczenie

Organizacje dysponują często wyjątkowymi kompetencjami powiązanymi z misją ich działań. Często zresztą mogą udostępniać (sprzedawać) swoje kompetencje na rzecz tych, którzy je prowadzą. Kompetencje te mogą dotyczyć

np. znajomości lokalnych tradycji. Czy bez nich można np. wyobrazić sobie dobrze działającą agroturystykę lub promować miasto, w którym znajduje się średniowieczny zamek, ale nie ma tam Bractwa Rycerskiego? Znamstwo to może też dotyczyć specyficznych potrzeb grupy osób, z którymi związana jest organizacja. Czy np. firma, która produkuje lub zamierza produkować wózki inwalidzkie, może zignorować opinie stowarzyszenia skupiającego osoby niepełnosprawne? Warto też zdać sobie sprawę, że gdy organizacje rekomendują rzeczoznawców w różnych dziedzinach (np. Polski Związek Motorowy – w technice samochodowej, Stowarzyszenie Architektów Polskich – w budownictwie), to na ogół właśnie w ten sposób prowadzą mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane formy działań.

8.2. Rzadkie lub wyjątkowe umiejętności

Może się okazać, że rzadkie umiejętności dzięki odpowiedniej promocji zyskują walor rynkowy. W Polsce działa wiele stowarzyszeń, które ekonomiczną część działalności oparły lub mogłyby oprzeć na takich właśnie działaniach. Dotyczy to np. ochrony dawnych zawodów (wikliniarstwo, kowalstwo, bednarstwo, garncarstwo, bicie monet, obróbka bursztynu etc.). Specyficznym rodzajem tego rodzaju umiejętności jest wytwarzanie regionalnych produktów spożywczych. W takich przypadkach może się okazać, że tradycyjne receptury, specyficzne dla danego regionu, mają wartość nie tylko sentymentalną, lecz także rynkową.

Inny przykładem jest też wykorzystanie wyjątkowych (specyficznych) umiejętności grupy beneficjentów organizacji (np. niepełnosprawnych). Mimo pewnych obiektywnych ograniczeń często są to oddani i skrupulatni pracownicy. W szerszym kontekście można powiedzieć, że jednym z podstawowych obszarów ekonomii społecznej (szczególnie w Europie) są obszary wymagające intensywnej pracy (tzw. *labor intensive*), ale takiej, której nie da się „wyeksportować” do tych krajów, gdzie siła robocza jest bardzo tania. Jak ujął to jeden z moich znajomych z Irlandii (pracujący dla Workability International i zajmujący się organizowaniem pracy dla niepełnosprawnych) – „dawniej walczyliśmy o to, aby wkręcanie śrubek na taśmie odbywało się

¹² Inspiracją dla prezentowanej tu listy jest opracowanie Kim Alter (2004).

u nas i było zarezerwowane dla nas. Ale tego (taśmowego) zajęcia nie udało się uchronić przez importem do Azji. Teraz żyjemy „z wykreślenia śrubek” (*assembly vs. disassembly*) (McNally 2006). Nie chodzi zresztą tu wyłącznie o obszary tradycyjnie „rezerwowane” dla pracy osób niepełnosprawnych (jak np. znane z czasów PRL spółdzielnie pracy inwalidów zajmujących się usługami intrologatorskimi lub produkcją szcottek), ale o zupełnie nowy i dynamicznie rozwijający się rynek usług społecznych lub np. produkcja żywności organicznej i recykling (Lévesque 2003).

8.3. Reputacja organizacji, logo

Wiele organizacji nie jest w ogóle świadomych istnienia takiego zasobu. Inne, które próbują go używać, niestety robią to nieroztropnie. Duże, znane organizacje często zbyt łatwo angażują się w wątpliwe kampanie firm komercyjnych i uwiarygodniają je bez dostatecznej wiedzy na temat firmy i jej produktów. Świadomość wartości rynkowej reputacji mają raczej specjaliści PR pracujący dla firm niż same organizacje. Coraz częściej na produktach i promujących je reklamach używa się wizerunku organizacji jako elementu uwiarygodniania producenta. Może on mieć dwojaki charakter: uwiarygodnia lub rekomenduje jakość produktu (bo jest np. zdrowy, bezpieczny etc.) albo namawia do kupna (np. dzięki informacji, że część z dochodu ze sprzedaży trafi do konkretnej organizacji). Specjaliści świetnie rozumieją, jak wiarygodna rekomendacja wzmacnia reklamę, jak istotne znaczenie rynkowe ma kwestia zaufania. Wiedzą to też badacze ekonomii społecznej. O zaufaniu można wręcz powiedzieć, że stanowi podstawę funkcjonowania ekonomii społecznej. Tym niebezpieczniejsze są wobec tego różne formy jego „przechwytywania” dla celów czysto komercyjnych i instrumentalnych. Zanim zatem zacznie się używać swojej reputacji jako elementu handlowego, warto pamiętać, że pracować na nią trzeba długo i ciężko, a stracić ją bardzo łatwo.

Z nieco inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku organizacji, których misją jest właśnie certyfikowanie produktów. Z zasady nie powinny one przyznawać nikomu wyłączności na spełnianie standardów ani działać jako agent pro-

mocji jakiegokolwiek korporacji, zamiast w obronie konsumenta. Czasem certyfikacja dotyczy wyłącznie kwestii technicznych, bywa jednak, że chodzi o znacznie bardziej złożone zagadnienia powiązane z tzw. etycznym konsumeryzmem (np. obecny także w Polsce tzw. Fair Trade).

8.4. Baza członkowska

Z rynkowego punktu widzenia istotną wartość może mieć zorganizowana baza członkowska organizacji, zwłaszcza dla różnego rodzaju instytucji prowadzących akwizycję swoich produktów. Mowa oczywiście przede wszystkim o dużych stowarzyszeniach zrzeszających znaczną liczbę osób lub instytucji. Na ogół grupy członkowskie można dość dokładnie sparametryzować, co umożliwia dobre adresowanie produktów. Jeżeli organizacja zdecyduje się ponadto na uwiarygodnienie instytucji, która zwraca się do jej członków, efekt może być jeszcze lepszy. Współpraca tego rodzaju wymaga szczególnej ostrożności ze względu na wymogi ochrony danych osobowych, ale także dlatego, że członkowie organizacji, tak jak wszyscy, nie przepadają za otrzymywaniem niechcianej korespondencji. Dla przykładu stowarzyszenie pacjentów cierpiących na określoną chorobę może być niezwykle pożądanym partnerem dla promocji konkretnej grupy leków. Nie musi to jednak oznaczać, że jest to dobra oferta dla stowarzyszenia. Warto pamiętać, że organizacja może osiągnąć większą korzyść nie wtedy, gdy pośredniczy w dotarciu do członków, lecz kiedy uzyska dla nich zniżki. Specyficznym i bardzo kształcącym przykładem może być np. działalność Stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy „Flandria”. Pomysł przywędrował do Inowrocławia w połowie lat 90. z Belgii. Jest to stowarzyszenie ok. 7000 osób (i ich rodzin), które występuje jako strona w negocjowaniu różnego rodzaju usług medycznych na rzecz swoich członków. Okazuje się, że dysponując taką siłą „nabywczą”, można uzyskać tańsze usługi, leki, a na podstawie bazy członkowskiej zbudować wiele usług dodatkowych (wolontariat, opieka nad dziećmi, pomoc pielęgnacyjna w domu).

8.5. Specyficzne produkty

Oczywiście nie chodzi o produkty w ogóle (organizacja może rzecz jasna wybrać dostarczanie dowolnych produktów, ale nie będzie się tym różnić od innych przedsiębiorstw) ale o takie, które są w jakimś sensie specyficzne dla organizacji. Często na produktach tych organizacja używa swojego logo (lub tworzy je wyłącznie na swoje potrzeby). Za przykład mogą tu posłużyć świece Caritas, kartki pocztowe UNICEF czy gadżety Greenpeace.

Nieco inaczej traktować trzeba produkty wytwarzane przez same organizacje i jej podopiecznych i służące podtrzymaniu działań na ich rzecz. Za przykład może posłużyć Spizarnia Prababuni – marka i sklep sprzedający w Warszawie ekologiczne przetwory wytworzone przez Wspólnotę Chleb Życia prowadzoną przez siostrę Małgorzatę Chmielewską. Do kategorii tej zaliczyć można też np. Cafe Direct (działający na zasadach Fair Trade jeden z największych dostawców kawy i jej przetworów na rynek brytyjski).

8.6. Własność (nieruchomości lub prawa majątkowe)

Mało skomplikowaną i na ogół bezpieczną metodą uzyskiwania dochodów jest wykorzystywanie majątku posiadanego przez organizację. Statystycznie dotyczy to jednak niewielkiej grupy na ogół starszych organizacji. Jak wskazują badania Klon/Jawor, z takiego pomysłu na organizowanie przychodów korzystało nieco ponad 3% organizacji. Zdarzają się jednak nawet takie, których działalność właściwie ogranicza się do wynajmowanie posiadanych (czasem „nadanych”) nieruchomości i przypadki takie można uznać za demoralizujące. Jest to jednak sytuacja bardzo rzadka.

Wynajmować można nie tylko nieruchomości, lecz także inny majątek i wyposażenie. Niektóre organizacje mają coś w rodzaju nadwyżki wyposażenia albo nie muszą używać go w sposób ciągły. Najczęściej dysponują środkami transportu lub zapleczem biurowym, ale np. fundacja prowadząca hipoterapię może od czasu do czasu wynajmować konie na przejażdżki, a sala, w której prowadzi się rehabilitację, może

być incydentalnie używana jako miejsce do ćwiczeń dla osób zdrowych etc.

Korzyści można jednak czerpać nie tylko z nieruchomości, ale także z praw majątkowych. Fundacja Pomoc Społeczna Jacka Kuronia korzystała np. z podarowanych jej przez rodzinę Tuwimów praw do honorariów powiązanych ze wznawianiem *Kubusia Puchatka* w tłumaczeniu Ireny Tuwim.

Powyższa lista nie jest oczywiście wyczerpująca. Jej prezentacja ma jedynie na celu „rozgimnastykowanie” wyobraźni w sprawie możliwych form ekonomizacji organizacji pozarządowych.

9. Czy sektor pozarządowy ma coś, czego nie mają inni?

Z punktu widzenia działań w środowisku rynkowym warto zapytać, jakie wyjątkowe kompetencje posiadają organizacje pozarządowe. Nie muszą być one „ubogim krewnym” firm komercyjnych. Mówiąc językiem ekonomicznym, mają one własne, znaczące „komparatywne przewagi” i z pewnością mogą być uznane za specyficzny typ przedsiębiorców. Przede wszystkim chodzi o tu tzw. przedsiębiorczość i przedsiębiorców społecznych, a zatem nie tyle nawet o instytucję, ile o rodzaj postawy, podejścia do problemów społecznych. W tym właśnie kontekście pojawia się też termin *civic entrepreneurship*. Dotyczy to więc przedsiębiorczości (względnie przedsięwzięcia), a nie przedsiębiorstwa jako instytucji, czyli skupiania się na innowacji i orientacji „na rozwiązanie problemu”, co niekoniecznie musi oznaczać tworzenie jakiegokolwiek przedsiębiorstwa. Podobne podejście prezentuje orientacja na tzw. społecznych przedsiębiorców (*social entrepreneurs*). Nawiązuje ona do pojęcia „przedsiębiorcy” w znaczeniu, jakie nadał mu Joseph Alois Schumpeter, który w swoich wcześniejszych pracach pisze o osobach reprezentujących „ducha przedsiębiorczości” (*Unternehmergeist*). To przekonanie o szczególnej roli jednostki zdolnej do opracowywania nowych rozwiązań, cechującej się gotowością do podejmowania ryzyka oraz umiejętnością wdrażania swoich pomysłów w życie jest szczególnie popularne w Stanach Zjednoczonych.

Te wyjątkowe cechy organizacji to m.in. umiejętność pogodzenia wielorakich celów działania, a w szczególności zrównoważenia celów ekonomicznych i społecznych. Wydaje się, że z tego powodu organizacje są niejako lepiej wyposażone do działania w środowisku wielu interesariuszy.

Organizacje używają często innowacyjnych formy organizacji pracy. Niektóre z nich (takie np. jak umiejętność wkomponowania pracy wolontariuszy) są dla nich charakterystyczne. Inny też jest mechanizm motywacji pracowników i na ogół inna (mniej hierarchiczna) forma wzajemnych relacji.

Można też wymienić umiejętność korzystania w wielorakich typów zasobów materialnych. Dochody z bezpośredniej działalności gospodarczej będące niemal wyłącznym źródłem dla firm komercyjnych mają w tym wypadku znaczenie pomocnicze.

Organizacje bazują często na wykorzystywaniu kapitału społecznego i potrafią go generować. Jest on jednym z podstawowych „surowców” (w szczególności chodzi o tzw. *bridgeing social capital*). Skłonny byłbym nawet uznać, że korzystanie z kapitału społecznego i jego wytwarzanie stanowi ważny składnik definicji przedsiębiorstwa społecznego. Wydaje się ono szczególnie istotne w Polsce, gdzie mamy do czynienia ze specyficznym (poniekąd paradoksalnym) zjawiskiem wzrostu gospodarczego opartego na przedsiębiorczości indywidualnej przy jednoczesnym głębokim deficycie kapitału społecznego (Diagnoza Społeczna 2005). Czy rozwijanie ekonomii społecznej może być pomysłem na rozwiązanie tego problemu? Prawdopodobnie tak, ponieważ nawet jeśli istnieje jakiś rodzaj dobroczynnego oddziaływania rynku na powstawanie więzi społecznych, nie dzieje się to, jak się wydaje, samoczynnie. Bardziej prawdopodobne jest to, że rynek pozostawiony „sam sobie”, funkcjonujący jako anonimowa reguła, raczej atomizuje i rozdziela, „produkuje” zbędnych, „nadliczbowych” ludzi.

Organizacje niejako ze swej natury są przywiązane do takich zasad działania, jak oszczędność i skrupulatność. Mają, jeśli można tak powiedzieć, specyficzny stosunek do zysku. Nie chodzi o to, że nie dbają o jego powstawanie, ale raczej o to, że na ogół wolne są od pokusy jego prostej konsumpcji. Skupiają się na poszuki-

waniu trwałych rozwiązań, a zatem znacznie odpowiedzialniej podchodzą do kwestii trwałości działań.

Organizacje dbają o swoją reputację. Nie jest to na ogół ten rodzaj biznesu, w którym bezkarnie można „nabroić” i zniknąć. Organizacje (w szczególności te działające lokalnie) nie mogą sobie pozwolić na utratę wiarygodności, może to bowiem zagrozić nie tylko biznesowym formom ich działania. Jednym z dowodów na poparcie tej tezy może być bardzo wysokie (wbrew temu, co często zakładają instytucje finansowe) bezpieczeństwo udzielanych im kredytów i pożyczek.

Na koniec warto przypomnieć, że organizacje charakteryzują się innowacyjnością i skłonnością do eksperymentowania oraz umiejętnością odnajdywania i funkcjonowania w „niszach”. Do ich natury należy też powiązanie działań z autentycznymi potrzebami i choć nie zawsze oznacza to, że przekładają się one wprost na popyt, to jednak mogą mieć lepszą intuicję w odnajdywaniu się na rynku (który czasem wręcz musi sztucznie tworzyć potrzeby).

10. Podstawowe modele organizacyjne w procesie ekonomizacji

Przedsiębiorczość społeczna może mieć bardzo zróżnicowane formy ze względu na odmienne odniesienia poszczególnych elementów instytucjonalnych, grupowych i sektorowych¹³. Na podstawie specyficznych konfiguracji poszczególnych elementów można wyróżnić kilka podstawowych modeli.

Organizacja wsparcia przedsiębiorczości – w tym modelu organizacja dostarcza usługi lub je sprzedaje (wsparcie techniczne) dla przedsiębiorzeń ekonomicznych podejmowanych przez indywidualne osoby lub grupy rekrutujące się spośród beneficjentów. W Polsce działania takie prowadzą różnego rodzaju inkubatory przedsiębiorczości społecznej lub spółdzielcze związki rewizyjne zapewniające usługi swoim członkom (np. spółdzielniom socjalnym).

¹³ Bardzo użyteczny sposób uporządkowania tych form zaproponowała Kim Alter (2004). Prezentowana w niniejszym dokumencie lista jest w dużym stopniu inspirowana jej propozycją.

Organizacja pośrednictwa na rynku – przedsiębiorstwo społeczne ułatwia beneficjentom produkcję artykułów (np. wytworów rzemiosła artystycznego, spożywczych produktów regionalnych etc.), a następnie prowadzi ich skup. Sprzedaje je potem na otwartym rynku i przekazuje zapłatę indywidualnym wytwórcom. Przykładem takiego przedsięwzięcia w Polsce może być Związek Artystów Malujących Ustami i Nogami, która poprzez swoje wydawnictwo zajmuje się promocją i sprzedażą dzieł sztuki. Szczególnym wariantem tego modelu są też organizacje, które nie skupują produktów od wytwórców, ale raczej dbają o ich promocję na rynku. Jako przykład można podać ZAiKS.

Model zatrudnieniowy – w tym wypadku przedsiębiorstwo wprost zatrudnia lub skupia osoby z grupy beneficjentów, organizuje ich pracę i sprzedaje ich produkty. Jest to model w pewnym sensie klasyczny i dość w Polsce (i szerzej w UE)¹⁴ popularny – należą do niego np. spółdzielnie socjalne, zakłady aktywności zawodowej i różnego rodzaju przedsięwzięcia, w których chodzi przede wszystkim o włączenie beneficjentów w rynek pracy. Za ciekawe przykłady takich działań w Polsce można uznać Pracownie Rzeczy Różnych (Fundacji Synapsis), Stowarzyszenie EMAUS, Pensjonat Cogito czy EKON.

Opłaty za usługi – ten stosunkowo prosty model polega na tym, że organizacja staje się przedsiębiorstwem społecznym dzięki pobieraniu częściowej lub całkowitej odpłatności za usługi świadczone na rzecz grupy beneficjentów. Istnieje wiele wariantów tego modelu (zostały one opisane w innej części niniejszego dokumentu) zależnych od tego, kto jest odbiorcą usług (i czy są nimi wyłącznie beneficjenci) i jakie jest polityka cen przyjęta przez organizację.

Subsydiowanie usług (działań misyjnych) z przychodów z działalności gospodarczej – ten model polega w uproszczeniu na tym, że organizacja prowadzi lub posiada przedsiębiorstwo (na ogół niezwiązane z misją organizacji) z którego dochód jest przekazywany na dofinansowanie działań na rzecz beneficjentów. Przykładem

takiej organizacji mogą być Kluby Inteligencji Katolickiej czy Civitas Christiana, korzystające z zysków przedsiębiorstw, w których posiadają udziały (w tym wypadku chodzi Libellę i Inco Veritas). Organizacje mogą też czerpać rentę z posiadanego majątku, np. wynajmując nieruchomości (tu za przykład może służyć PCK albo Fundacja Batorego – w obydwu przypadkach chodzi o wynajmowanie części budynków posiadanych przez te organizacje). W tych kategoriach można też ująć sytuację, w której instytucje zbierające środki na renowację posiadanych przez siebie ważnych historycznych obiektów sprzedają część powierzchni rusztowań na reklamy lub (dotyczy to w szczególności kościołów) wynajmują wieżę kościoła jako maszt telefonii komórkowej.

Przedstawione tu modele trzeba traktować w kategoriach „typu idealnego” – jedynie jako propozycje porządkującą. W praktyce występują liczne mutacje poszczególnych modeli i ich wzajemne przemieszanie.

11. Jak zabrać się do ekonomizacji i o czym przy tej okazji pamiętać?

Działalność ekonomiczna z zasady wiąże się z pewnym ryzykiem. Nie sposób uniknąć wszystkich niebezpieczeństw, ale na pewno można je zminimalizować, solidnie przygotowując się do przedsięwzięcia.

Na początek warto zacząć od banalnej prawdy, że przedsięwzięcie powinno być poprzedzone solidnie przygotowanym planem. Można pewnie przywołać przypadki, w których udane przedsięwzięcia powstało bez planu, ale nie warto na to liczyć. Uruchomienie przedsięwzięcia gospodarczego wymaga określenia jego kosztów (związanych zarówno z jego uruchomieniem, jak i prowadzeniem) i spodziewanych przychodów oraz ewentualnych zysków. W tradycyjnym modelu rynkowym zasadniczym kryterium sensowności jest uzyskanie maksymalnego zysku (tak też powinno być w przypadku wyodrębnionych przedsięwzięć, których jedynym celem jest przynoszenie korzyści materialnych organizacji macierzystej). W przedsięwzięciach prowadzonych przez organizacje realizujące jednocześnie cele społeczne może się jednak zdarzyć, że akceptowalne i ciągle uzasadnione są przedsięwzięcia,

¹⁴ Zob. raport z międzynarodowego badania EMSE na temat tzw. *Work Integration Social Enterprises* (WISE), <http://www.emes.net/>.

w których wynik kalkulowany czysto finansowo jest ujemny. W szczególności dotyczy to działalności prowadzonej w formie tzw. działalności odpłatnej nie dla zysku, która niejako z definicji nie powinna wręcz przynosić dochodu. Często chodzi jedynie o to, aby pokryć część kosztów prowadzonej działalności. Nie znaczy to, że w tym przypadku można pozwolić sobie na zaniechanie procesu planowania i kalkulowania kosztów. Istnieją zatem sytuacje, kiedy ujemny wynik finansowy nie dyskwalifikuje sensowności całego przedsięwzięcia – samo jego prowadzenie powiązane jest bezpośrednio z osiągnięciem ważnych korzyści społecznych (np. dzięki zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, które nie miałyby szans na znalezienie pracy na otwartym rynku). Działalność taka często wymaga subsydiowania i dla instytucji, które dostarczają tego rodzaju wsparcia, zasadniczym pytaniem jest to, czy alternatywne wykorzystanie owych subsydiów nie dałoby lepszego rezultatu społecznego. Żeby odpowiedzieć na to pytanie, musimy często uporać się z bardzo złożonym rachunkiem ekonomicznym. Uczciwe przeprowadzenie go oznacza konieczność przeprowadzenia trudnego czasami rozumowania kontrfaktycznego, a zatem takiego, w którym analizowane są koszty zaniechania działań. Koszty te rozproszone są w różnych systemach. Dla przykładu zaniechanie zatrudnienia dla osoby niepełnosprawnej może oznaczać zwiększone wydatki w systemie opiekuńczym (np. na opiekę domową), konieczność zrezygnowania z pracy przez członków rodziny, straty wynikłe z tego, że żadna z tych osób nie płaci podatków etc. Analogicznie można spojrzeć na koszty społeczne wynikłe z odstąpienia od zatrudnienia osób wychodzących z uzależnienia od narkotyków. Koszty pozostawienia ich samym sobie mogą oznaczać, że prędzej czy później „rachunki” za to zaniechanie pojawią się w systemach służby zdrowia, pomocy społecznej, wymiaru sprawiedliwości etc. Przy takim holistycznym podejściu do rachunku zysków i strat przedsięwzięcia nieprzynoszące korzyści z czysto ekonomicznego punktu widzenia są często niezwykle wprost opłacalne, jeśli weźmie się pod uwagę szerszy ich kontekst¹⁵. Właśnie ten rozszerzający mecha-

nizm liczenia zysków i strat został opracowany w postaci kompletnej metodologii. Jedną z najbardziej popularnych (choć na razie nie w Polsce) jest tzw. Social Return on Investment (SROI). Ten rodzaj rachunku, choć pouczający (a nawet zachęcający), może być jednak trudny do skapitalizowania właśnie ze względu na rozproszenie płatników. Gdyby rozpatrywać każdego z nich z osobna, koszt wspomagania zatrudnienia może być wyższy niż koszty, które ponoszą, jednak po połączeniu wszystkich składników (a tak to wygląda z punktu widzenia podatnika) sytuacja wygląda inaczej.

Przed uruchomieniem przedsięwzięcia konieczna jest wiedza na temat potrzeb, poziomu ich zaspokojenia, skłonności do zakupu usług lub towarów, a także koniecznych do poniesienia kosztów inwestycji i bieżącego prowadzenia działań. Rozumieć też trzeba, jakiego rodzaju kompetencje są potrzebne do prowadzenia działań i jakie wymogi formalne są niezbędne do jej uruchomienia. Zasadnicze znaczenie ma określenie, jak zakres prowadzonych działań odnosi się do misji organizacji. W pewnych sytuacjach może być z nią niezwiązany. Nie oznacza to jed-

pytać o wynik. Bilans (tzw. *Bottom Line*) to ostateczny dla wielu werdykt w sprawie pomyślności lub fiaska przedsięwzięcia. Oczywiście ów wynik zależy od tego, co wpisywane jest po „lewej i prawej” stronie bilansu. Bardzo wiele też zależy od tego, jak poszczególne składniki są wyceniane i czy w ogóle w wycenie pojawią się czynniki inne niż monetarne. W szczególności istotne jest to, czy w owym bilansie istotnie uwzględnione zostały społeczne koszty i zyski działań. Czy nie jest przypadkiem tak, że zyski są kumulowane w gronie akcjonariuszy, a koszty rozpraszane, przerzucane na lokalną społeczność i ostatecznie ignorowane? Czy w takiej sytuacji można istotnie mówić o zysku? Z drugiej strony – a ten przypadek jest szczególnie ważny dla przedsiębiorczości społecznej – czy fakt, iż przedsięwzięcia mają gorszą rentowność (np. dlatego że zatrudniają osoby mniej efektywne, choćby niepełnosprawne), ma je bezpowrotnie dyskwalifikować na rynku? Wydaje się zatem, że konieczne jest szersze spojrzenie na zagadnienie skuteczności działań. Skuteczne porównywanie wyników różnych przedsięwzięć wymaga całościowego podejścia do tworzenia ich bilansu. Tworzenie takiego bilansu i możliwość porównywania go między poszczególnymi przedsięwzięciami wymaga jednak postępowania zgodnie z określonym algorytmem (obecnie istnieje cała grupa tego rodzaju procedur np. tzw. *Social Audit*, *SROI – Social Return on Investment*, *Second Bottom Line*, czy włoski *Bilancio Sociale*).

¹⁵ Holistyczne podejście do bilansowania zysków i strat – każda instytucja działająca na rynku zawsze powinna

nak bynajmniej, że można (wypada) prowadzić każdy z biznesów, jeśli tylko miałyby mieć charakter lukratywny. Tu w grę wchodzi reputacja i wizerunek organizacji. Można np. zapytać, czy rzeczywiście dobrym pomysłem na uzyskiwanie dochodów przez Ochotniczą Straż Pożarną było przyznanie jej zgody na wyszynk alkoholu. Czy organizacje nawet najbardziej pożyteczne powinny zajmować się tego rodzaju działalnością? To w dużej mierze pozostanie kwestią smaku.

Ze wszystkich poruszanych tu zagadnień prawdopodobnie najważniejsza jest relacja między działalnością ekonomiczną a misją organizacji (działalnością statutową). Ona też stanowi fundamentalną różnicę, która dzieli tradycyjne przedsiębiorstwo od przedsiębiorstwa ekonomii społecznej. W każdym momencie prowadzenia tego rodzaju przedsięwzięcia trzeba o tej zasadzie pamiętać. Bez niej w ogóle nie warto mówić o jakiegokolwiek specyficzności przedsiębiorstw ekonomii społecznej. Nie docenia się tego, że istotą przedsiębiorstwa ekonomii społecznej jest swoiście rozumiana równowaga celów ekonomicznych i społecznych. Jej utrzymywanie w praktyce nie jest wcale takie łatwe. Często można spotkać organizacje, które albo całkowicie ignorują ekonomiczny wymiar działań, albo zaniedbują wymiar społeczny i zamieniły się w firmy komercyjne (wydaje im się, że status fundacji lub stowarzyszenia to dostateczny powód do uznania, że mamy do czynienia z korzyściami społecznymi).

12. Co na sprzedaż?

Oczywiście podstawowe zagadnienie to pomysł na działalność ekonomiczną. Czasem jest on bardzo prosty. Najczęściej za to, co dotychczas robiono za darmo (działalność statutowa), zaczyna się pobierać pieniądze. Decyzja taka może mieć kilka wariantów i nie musi to być bynajmniej prosta, mechaniczna zamiana działalności *non-profit* na *for-profit*. Częstszym rozwiązaniem jest wprowadzenie opłat częściowych. Mogą one mieć charakter:

a) dyscyplinujący (a zatem taki, który zapobiegałby nadużywaniu świadczeń i zmuszał do racjonalizacji popytu – np. w przypadku wydawnictw Klon, które przez wiele lat były

darmowe – właśnie w tym celu wprowadzono opłatę 1 zł);

b) częściowego zwrotu kosztów (szczególnie w przypadku organizacji, które nie są w stanie finansować całości działań ze środków zewnętrznych);

c) opłaty za niektóre typy usług (dodatkowe – specyficzne) albo za usługi, z których korzysta się w sposób szczególnie intensywny;

d) zróżnicowanie opłat ze względu na grupę odbiorców (jedna z grup otrzymuje usługi bezpłatnie, dla innych są zaś płatne – subsydują niejako grupę pierwszą).

Zróżnicowanie opłat może też mieć charakter czysto organizacyjny i niedyskryminacyjny – tak się działają na przykład muzea. W wielu krajach muzea pobierające słone opłaty za wstęp mają jednak jeden dzień, w którym wstęp jest wolny.

Problem kompozycji usług i opłat za w nie w przypadku organizacji *non-profit* napotyka na podobne problemy, przed jakimi stoją instytucje publiczne odpowiadające za dostarczenie usług takich jak opieka zdrowotna, edukacja etc. Na przykład podobnie jak irytuje nas fakt, że czasem publiczna służba zdrowia jest czymś w rodzaju akwizycji dla usług prowadzonych przez tych samych lekarzy w prywatnych placówkach, tak samo irytujące i niestosowne mogą się okazać rozwiązania proponowane w organizacjach pozarządowych, które mają działać na rzecz ogółu społeczności.

W powyższych przypadkach pomysł na działalność ekonomiczną opiera się na wykorzystaniu istniejących już kompetencji organizacji. To opcja najczęstsza – jak pokazują wyniki badań nad sektorem pozarządowym, najczęstszą formą działalności gospodarczej 3 sektora w Polsce jest przede wszystkim działalność szkoleniowa. Wykorzystywanie tych samych kompetencji do działań statutowych i gospodarczych, mimo że z pewnego punktu widzenia wydaje się najłatwiejsze i najbardziej naturalne, bywa jednak od strony formalnej dość skomplikowane. Od dawna trwają w Polsce spory na temat zależności między działalnością statutową a działalnością gospodarczą. Bardzo długo legislator (zresztą często bezskutecznie) starał się wymusić rozdzielność (co do obszarów) jednej lub drugiej. Częściowym i często najprostszym rozwiązaniem tej kwestii jest możliwość prowadzenia

działalności odpłatnej nie dla zysku (w obszarze działalności statutowej). Z taką intencją została ona dopuszczona przez legislatora. Uważam, że to dobry pomysł, ale po warunkiem, że w działalności tej zachowuje się umiar. Z definicji miała mieć ona charakter wspomagający i przede wszystkim umożliwiać organizacjom pokrywanie części kosztów prowadzonej działalności oraz „legalizować” incydentalne działania prowadzone na małą skalę (np. sprzedaż kiermaszową). Z definicji jednak aktywność taka w swej istocie wręcz nie powinna przynosić zysku. Czasem konstrukcja działalności odpłatnej używana jest ponad jej „wytrzymałość”. Zdarza się, że bardzo rozległą działalność ekonomiczną niejako sztucznie „wciska się” w ramy działalności odpłatnej. Paradoksalnie rozwiązanie takie może być znacznie bardziej skomplikowane (kontrola cen i kosztów, limity wynagrodzeń etc.) niż uruchomienie wprost działalności gospodarczej i transferowanie zysków z niej na rzecz realizacji celów statutowych. Obecnie można nawet prowadzić działalność gospodarczą w obszarze działań statutowych, jednak pod warunkiem, że jest ona oddzielona (co do przedmiotu) od działalności odpłatnej. Nie dotyczy to już więc, jak dotychczas, podziału na działalność statutową i gospodarczą (z punktu widzenia ekonomizowania się organizacji to bardzo dobra wiadomość, szczególnie że większość organizacji i tak mieszała te porządki), ale klarowności podziału – na to, co należy traktować jako działalność gospodarczą i na to, co nią nie jest (choć może w niej pojawiać się pobieranie opłat).

Zupełnie inny przypadek to podejmowanie działań ekonomicznych poza obszarem „naturalnych” kompetencji organizacji. Powiedzmy, że organizacja zajmująca się opieką nad dziećmi prowadzi równoległe kawiarnię, z której dochód ma zasilać działalność statutową. W sposób oczywisty wykracza to poza działalność statutową i tę ostatnią ma jedynie wspomagać. Tu także jednak komercyjna działalność nie powinna jednak mieć charakteru samoistnego i zasadniczego, a jedynie służebny z punktu widzenia realizacji celów statutowych.

13. Ile zysku ? Jakie koszty?

Status organizacji *non-profit* nie powinien być traktowany czysto instrumentalnie, jako rodzaj zasłony dymnej dla działań czysto komercyjnych. Prowadzenie biznesu jest godną szacunku działalnością, ale ma do tego swoje przewidziane prawem formy. Należy zastanowić się, jak wiele zysku można uznać za uzasadnione i (skoro zysk w oczywisty sposób powstaje po odjęciu kosztów) jakie koszty można uznać za akceptowalne. W tych sprawach w Polsce jesteśmy bardzo dalecy od jasności. Odpowiedzi na to pytanie nie dostarcza na razie ani legislator (poza nieudaną technicznie próbą ograniczenia kosztów w obszarze działalności odpłatnej nie dla zysku), ani żadne skutecznie działające kody środowiskowe. Szczególnie kwestia wynagrodzeń w organizacjach *non-profit* (istotny składnik kosztów) jest przedmiotem niedomówień. Ja jestem zwolennikiem jawności siatki płac w organizacjach korzystających ze zbiorów publicznych oraz środków publicznych.

W tym miejscu warto przywołać pewne istotne rozróżnienie językowe. Jedną z najważniejszych książek wydanych w Stanach Zjednoczonych na temat opisywanej tu problematyki nosi dramatyczny tytuł *To profit or not to profit*. W nazewnictwie anglosaskim powstają swoiste „drabiny” terminologiczne: *non-profit*, *non-for-profit*, *not-only-for-profit*, *social profit oriented* etc. Ciekawą propozycją byłoby sięgnięcie po (obecne np. w języku francuskim i włoskim) pojęcie „organizacji o celach nielukratywnych”. Wydaje mi się, że „lukratywność” to bardzo dobry i użyteczny trop językowy rozwiązujący problem swoistej „oksymoronizacji” terminologicznej (*non-profit – for profit*). Zawiera w sobie istotną intuicję, zgodnie z którą nie chodzi bynajmniej o to, żeby w działaniach nie pojawiał się zysk, ale raczej o to, aby intencją działań nie było po prostu maksymalizowanie indywidualnych korzyści.

14. Czy mamy kompetencje do prowadzenia biznesu?

Działacze organizacji mogą czasami ulegać złudzeniu, że prowadzenie biznesu jest proste. Myślenie zgodnie z zasadą „skoro inni mogą, to my też” – może okazać się zawodne.

Często szybko się okazuje, że pomysł na biznes jest w szczegółach bardziej skomplikowany, niż można by przypuszczać. Uruchomienie przedsięwzięcia bywa bardzo czasochłonne i kosztowne. Może się okazać, że w organizacji brakuje jednak kompetencji do prowadzenia przedsięwzięcia – dotyczy to zarówno samego dostarczania usług (np. prowadzenia tej przykładowej kawiarni), jak i zarządzania całym przedsięwzięciem. Zdarza się to nawet w przypadku przedsięwzięć, które w innych okolicznościach udają się innym organizacjom (pouczająca jest np. historia wielokrotnych prób i porażek stworzenia polskiej wersji „Big issue” – gazety wydawanej i dystrybuowanej przez bezdomnych). Możliwe są też inne komplikacje – np. w przypadku, kiedy wewnątrz organizacji wprawdzie są dostępne kompetencje, ale powstaje napięcie wokół ich alokacji. Menadżerowie czy zarząd organizacji mogą mieć wystarczające (a nawet „nadmiarowe”) kompetencje do prowadzenia biznesu, jednak z punktu widzenia organizacji czas, który na to poświęcają, jest stratą z punktu widzenia głównych celów organizacji.

Analogiczne napięcia mogą dotyczyć personelu organizacji. Powstaje pytanie – kto mianowicie miałby prowadzić działalność ekonomiczną? Jak wpływa to na system zarządzania i jak odbija się na strukturze płac w organizacji? Może się np. okazać, że konieczne będzie zatrudnienie menadżera, którego płaca i system premiowania musi być inna niż w pozostałych elementach organizacji. Wreszcie, jak uniknąć wewnętrznej konkurencji o tych samych klientów? Oczywiście pewien poziom napięć jest tolerowalny, a nawet w pewnych warunkach pożyteczny, jednak kiedy go przekroczą, mogą być szkodliwe dla organizacji i jej misji. Warto być tego świadomym jeszcze przed uruchomieniem działalności dochodowej. Ważne też, aby była ona dobrze skonstruowana od strony instytucjonalnej. Wzajemne zależności powinny być jasno określone i z góry brać pod uwagę różne warianty rozwoju wypadków. W przeciwnym razie może się zdarzyć, że organizacja straci kontrolę nad wytworzoną przez siebie strukturą dochodową. W organizacjach, które zdecydowały się na uruchomienie działalności gospodarczej, nierzadko dochodzi do niekontrolowanych zmian proporcji między tym, co stanowi działalność statutową i misyjną, a dzia-

łalnością dochodową. Czasem stopniowo i niezauważalnie (nawet dla członków organizacji) zamienia się ona *de facto* w firmę komercyjną. Możliwy też jest scenariusz czegoś w rodzaju secesji wewnątrz organizacji. Skutecznie działający „moduł komercyjny” nie chce ponosić ciężarów na rzecz organizacji macierzystej i odłącza się od niej. Jeszcze częściej zdarza się, że poszczególne osoby i zespoły, które wykształciły się wewnątrz organizacji i przetestowały swoją zdolność do przetrwania na rynku, po prostu porzucają w niej pracę i albo przystają do istniejącej firmy komercyjnej, albo zakładają nową (konkurującą z macierzystą organizacją). O tym wszystkim dobrze pomyśleć zawczasu.

Jasne muszą być nie tylko rozwiązania strukturalne, lecz także cel samego przedsięwzięcia. Warto przede wszystkim odpowiedzieć sobie na pytanie: co uznamy za sukces przedsięwzięcia, kiedy zamierzamy go osiągnąć i czy mamy dość determinacji i pieniędzy, żeby doczekać tego momentu? Należy pamiętać, że znakomita większość przedsięwzięć gospodarczych wymaga najpierw wydatkowania zasobów (kapitału, energii etc.), a na ich zwrot, a później na zysk czasem dość długo się czeka. Trzeba zadać sobie pytanie, czy jesteśmy na to przygotowani, i należy tu uwzględnić szerszy organizacyjny kontekst. Ostatnio mówi się często o tzw. *Double Bottom Line*. W największym uproszczeniu oznacza to, że w rachunku ekonomicznym uwzględnią się i wycenia korzyści oraz straty społeczne, jakie przynosi dane przedsięwzięcie (Clark 2004). Pojęcie to może być jednak mylące. Pierwotnym celem organizacji pozostaje bowiem misja społeczna. To ona powinna zawsze pozostać *Single Bottom Line* i właśnie tę wartość należy maksymalizować. Innymi słowy, chodzi o to, aby zwiększyć korzyści społeczne, jakich dostarcza organizacja, przy ograniczeniu związanych z tym kosztów. Kosztem tym może być też uruchamianie działalności ekonomicznej. Jeżeli te same cele społeczne da się osiągnąć skutecznie bez niej, np. dzięki uzyskaniu dotacji (oczywiście przy zachowaniu możliwości rzeczywistego decydowania o kierunku działań i racjonalnych przesłankach, że rozwiązanie to jest względnie trwałe), czasem nie ma sensu angażowanie się w ryzykowne działania ekonomiczne. W szczególności dotyczy to działań, które z definicji nie powinny być komer-

cializowane i raczej utrzymywane z transferów podatkowych. Z punktu widzenia realizacji celów społecznych czasami lepiej poświęcić czas na wypracowanie poprawnego rozwiązania strukturalnego mechanizmu finansowania (np. ze środków publicznych) niż na rozwijanie działalności ekonomicznej czy olbrzymich kampanii filantropijnych. Na przykład funkcjonowanie hospicjów można wprawdzie finansować z dobroczynności, w skrajnym przypadku nawet je komercjalizować (to oczywiste, że chorzy i ich krewni na ogół skłonni byłiby zapłacić za opiekę nad bliskimi). Pozostaje jednak pytanie – czy rzeczywiście ich działalność powinna być w ten sposób finansowana? Czy ciągłość ich funkcjonowania ma być zależna od tego, czy okażemy się dobrymi filantropami albo od tego, czy podopieczni będą mogli zapłacić za usługę? W moim przekonaniu nie. Dotyczy to ogólnie tych rodzajów usług, które w najgłębszym sensie mają charakter obywatelskiego czy wręcz czy ludzkiego uprawnienia. Oczywiście narysowanie tej granicy bywa czasami trudne, ale zdarza się, że jest jednak ewidentne, i warto o tym pamiętać.

Podobnie sprawa ma się na przykład z poradnictwem obywatelskim czy z funkcjonowaniem banków żywności. To, że ludzie byłiby gotowi zapłacić za pewne dobra lub usługi, wcale nie oznacza, że powinni za nie płacić. Nie wszystko, co można sprzedać, powinno być na sprzedaż.

Zastanawiając się nad ewentualnością uruchomienia działalności dochodowej, należy ustalić, czy rzeczywiście znajdzie się nabywca na nasze usługi. Wydawać by się mogło, że w sektorze pozarządowym, który niejako z definicji podąża za potrzebami, jest to oczywiste. Łatwo jednak o pomyłkę. Po pierwsze, pomyłka może mieć charakter fundamentalny (o czym była mowa wyżej), a zatem może zaprzeczyć misji organizacji (albo z powodów zasadniczych, albo dlatego, że wprowadzanie opłat będzie dyskryminować znaczną część potrzebujących). Po drugie, może się okazać, że ludzie wprawdzie mają potrzeby, ale nie oznacza to, że gotowi są zapłacić za ich zaspokojenie – nie stać ich na to, zniechęca się do tego, za co muszą płacić, albo wybiorą konkurencyjnego dostawcę usług. Potrzeby i popyt to jednak nie to samo.

Trzeba też pamiętać, że wprowadzenie opłat (i to nawet częściowo) wprowadza inną defini-

cję sytuacji (nie mówimy już o beneficjencie, ale raczej o konsumentcie). Czasem zmiana ta działa dobroczynnie, czasem jednak jest trudna dla organizacji i jej personelu, który i tak często ma problemy z roszczeniowością podopiecznych, nawet wtedy, kiedy wszystkie usługi świadczone są za darmo. Zdarzają się też przypadki swoistego „korumpowania” beneficjentów, np. podczas różnych szkoleń, gdy organizacje kontraktowane ze środków publicznych muszą się wykazać odpowiednią liczbą beneficjentów. W środowisku organizacji pozarządowych wiele opowiada się o tym, jakich zachęt trzeba używać, aby skłonić beneficjentów do uczestnictwa w kursach i szkoleniach.

Trzeba też pamiętać, że analizując zachowania potencjalnych konsumentów, nie należy przeceniać kwestii ceny (kiedy z różnych powodów możemy zaproponować tańszą usługę) ani też jej nie doceniać (kiedy wydaje nam się, że konsumenci gotowi są więcej zapłacić za towar lub usługę tylko dlatego, że organizacja służy „dobrej sprawie”). W pierwszym przypadku może się okazać, że konsumenci nie tak łatwo odstąpią od dotychczasowych nawyków i dotychczasowych dostawców i nie pojawią się u nas z powodu proponowanej konkurencyjnej ceny. Możemy też napotkać problem stereotypów i reputacji. Warto zapytać, jak często ludzie i instytucje składają się do skorzystania z usług organizacji i instytucji (np. spółdzielni socjalnych). Nie zawsze są do tego gotowi, nawet jeśli usługi są tańsze (np. dzięki zamówieniu cateringu, sprzątnięcia, remontu lokalu, przygotowania stron WWW, produkcji gadżetów na konferencje czy szkoleń).

Tym większy problem sprawia zapłacenie wyższych kwot, przykładem mogą być trudności z przebijaniem się na rynek produktów tzw. sprawiedliwego handlu. Dotyczy to także organizacji pozarządowych, nawet tych, które dysponują znacznym majątkiem. Analizując popyt, trzeba wystrzegać się sentymentalizmu. Pomogą nam w tym na pewno instytucje, do których chcielibyśmy się zwrócić, poszukując kapitału koniecznego do rozpoczęcia działalności.

Planując i prowadząc przedsięwzięcia ekonomiczne, należy realnie patrzeć na ekonomiczne wyniki. Wiele przedsięwzięć działa w istocie dlatego, że może korzystać z bezpośrednich lub pośrednich dotacji i ulg. W szczególności trzeba

trzeźwo ocenić transfery między przedsięwzięciem ekonomicznym a organizacją macierzystą. Aby realnie ustalić rentowność przedsięwzięcia, należy uwzględnić, w jakiej mierze korzysta ono z zasobów organizacji i jak je zużywa (kapitał, wyposażenie, ludzie etc.). W organizacjach pozarządowych rzadko prowadzi się analizę tzw. kosztów alternatywnych (*opportunity cost*), czyli dóbr, z których trzeba zrezygnować, ponieważ zasoby organizacji zaangażowane są w pozyskiwanie innych dóbr.

Realnie trzeba też oceniać potencjalne korzyści. Nawet jeżeli przedsięwzięcie ekonomicz-

ne przynosi zysk, to nie musi oznaczać, że środki te będzie można wykorzystać na cele statutowe. Zysk to nie to samo, co „wolne środki”. W działalności ekonomicznej mogą być one konieczne do spłaty zaciągniętych zobowiązań, inwestowania w firmę albo po prostu niezbędne dla podtrzymywania płynności finansowej. Innymi słowy, oprócz rachunku wyników konieczna jest analiza *cash flow*. Ogólnie rzecz biorąc, uruchomienie przedsięwzięcia ekonomicznego często oznacza konieczność pogodzenia się z tym, że pierwsze realne zyski dla organizacji pojawią się po dość długim czasie.

Aneks

Aktualna skala ekonomizacji sektora pozarządowego w Polsce na podstawie wyników badań Klon/Jawor

W poprzedniej części dokumentu zostały omówione dylematy towarzyszące ewentualnej decyzji o ekonomizacji organizacji pozarządowych. W tej części pragnę zaprezentować wyniki badań określające zakres obecnie prowadzonej (i planowanej) działalności ekonomicznej sektora pozarządowego w Polsce. Dane użyte w mniejszym opracowaniu pochodzą z badania na reprezentatywnej próbie organizacji przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2006 r. Z bardzo obszernego zakresu raportu na potrzeby niniejszego dokumentu wybrano jedynie te dane, które są powiązane z omawianymi tu zagadnieniami procesów ekonomizacji. Więcej informacji można uzyskać na stronach www.badania.ngo.pl.

Źródła przychodów organizacji pozarządowych

Z jakich źródeł finansowania korzystały organizacje? Na wstępie trzeba uczynić istotne metodologiczne zastrzeżenie. Otóż nie zawsze można wprost ustalić, czy korzystanie z danego źródła finansowania oznacza w istocie sprzedaż usług. W szczególności nie można mieć pewności co do tego, jak traktować źródła publiczne oraz darowizny od osób (a nawet składki członkowskie), ponieważ w określonych warunkach mogą one stanowić *de facto* formę sprzedaży usług. Nie jest też jasne, jak należy traktować dochody z majątku – kapitału lub wynajmu pomieszczeń.

Jednak bez względu na opisane tu wątpliwości możemy wyodrębnić przynajmniej dwie sytuacje, w których mamy do czynienia z pojawianiem się przychodu stanowiącego odpłatność za prowadzone przez organizacje usługi lub produkty. Są nimi:

- a) działalność gospodarcza,
- b) działalność odpłatna nie dla zysku.

W sensie formalnym ta druga nie jest działalnością gospodarczą i z definicji nie może przynosić zysku, jednak z punktu widzenia prowadzonych rozważań z całą pewnością powinna być uznana za przejaw ekonomizowania się organizacji.

Wyniki podane w tabeli ilustrują częstotliwość korzystania z danego źródła przez organizacje pozarządowe. Oznacza to co innego niż udział dochodów z danego źródła w całości przychodów sektora pozarządowego. Różnica między tymi dwoma wskaźnikami jest bardzo istotna – widać to dobrze w przypadku składek członkowskich, z których korzysta ok. 60% or-

ganizacji, ale generują one łącznie jedynie ok. 5% całości przychodów sektora.

Jak widać, częstość korzystania z mechanizmów tradycyjnie rozumianej sprzedaży nie jest zbyt wysoka: ok. 7% organizacji uzyskuje środki z działalności gospodarczej, a nieco ponad 9% z działalności odpłatnej nie dla zysku. Łączny przychód z obydwu źródeł wynosi jednak prawie 1/3 całkowitych przychodów sektora (26% z działalności gospodarczej oraz 5,5% z działalności odpłatnej nie dla zysku). Należy podkreślić, że powyższe wyniki mają charakter uogólniony i dotyczą całości sektora. Jak pokażę za chwilę, proporcje rozpatrywane na poziomie po-

Tab. 1. Częstotliwość korzystania z poszczególnych źródeł przychodów przez organizacje pozarządowe

Źródła przychodów organizacji pozarządowych w 2003 r. i 2005 r.		Procent organizacji, które w 2003 r. korzystały danego źródła	Procent organizacji, które w 2005 r. korzystały z danego źródła
1	składki członkowskie	59,9	59,5
2	źródła samorządowe (środki od gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego)	45,2	43,3
3	darowizny od osób fizycznych	40,9	35,5
4	darowizny od instytucji i firm	38,8	34,5
5	źródła rządowe (środki od ministerstw, agencji rządowych, województw)	19,3	19,6
6	odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje	15,3	14,4
7	opłaty w ramach odpłatnej działalności statutowej (niebędące działalnością gospodarczą) zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego	8,2	9,3
8	inne źródła	12,3	7,5
9	wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych	9,2	7,4
10	przychody z kampanii, zbiórek publicznych, akcji charytatywnych	6,5	7,0
11	dochody z działalności gospodarczej	10,5	6,9
12	dochody z przekazania 1% podatku (dotyczy organizacji pożytku publicznego)	–	6,0
13	dotacje od oddziału tej samej organizacji	3,1	4,6
14	dochody z majątku np. wynajmu lokali, sprzętu, praw majątkowych itp.	–	3,2
15	wsparcie od zagranicznych organizacji pozarządowych	4,6	3,5
16	środki funduszy strukturalnych UE (np. SPO RZL, ZPORR, LEADER, EQUAL itp.)	–	3,0
17	zagraniczne źródła publiczne – programy pomocowe (w tym środki Unii Europejskiej, np. Phare, SAPARD, Access)	4,0	2,6

Możliwa dowolna liczba wskazań.

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

szczególnych organizacji mogą być zupełnie odmienne.

Do ciekawych i w pewnym sensie niepokojących wniosków prowadzi też analiza zmian w strukturze dochodów, z jaką mieliśmy do czynienia pomiędzy 2003 a 2005 r. Jak widać, zmniejszyła się częstotliwość korzystania z działalności gospodarczej jako źródła dochodów. Zmniejszenie to kompensowane jest, choć jedynie częściowo, pojawieniem się nowej formy działalności, czyli odpłatnej nie dla zysku, wprowadzonej w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ona także może być traktowana jako przejaw społecznej przedsiębiorczości. Równocześnie bardzo wzrosło znaczenie funduszy pochodzących ze źródeł rządowych. Ma to zapewne związek z pojawianiem się w ostatnim czasie środków pochodzących z UE. Wzrost ten, jak się okazuje, nie polega na poszerzaniu grupy ich beneficjentów, ale raczej na zwiększaniu się

środków dostępnych z tego źródła dla względnie niewielkiej grupy beneficjentów. Może to skutkować procesem „rozwarstwiania” się czy nawet oligarchizacji wewnątrz sektora. Już obecnie skala tego zjawiska jest znaczna: ok. 4% organizacji, których roczne przychody przekraczają 1 mln złotych, kumuluje łącznie – w zależności od przyjętej metody oszacowań – od 70 do 80% ogółu przychodów sektora. Jak się wydaje, rozwarstwienie ekonomiczne polskiego sektora pozarządowego ciągle wzrasta. Współczynnik Giniego, który w 2003 r. wyniósł 0,89, dwa lata później osiągnął poziom 0,91. Tendencja ta może się w przyszłości pogłębiać, wzięwszy pod uwagę fakt, że zwłaszcza w przypadku małych organizacji szanse na dostęp do środków UE są prawie żadne. W 2004 r. dla 50% mniejszych organizacji, których budżet roczny jest mniejszy niż mediana rocznego dochodu sektora, szanse na dostęp do nich wynosiły ledwie ok. 0,1%.

Tab. 2. Procentowy udział poszczególnych źródeł finansowania

Źródła finansowania	Procent całości zasobów sektora
1 źródła rządowe (środki od ministerstw, agencji rządowych, województw)	22,30
2 źródła samorządowe (środki od gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego)	13,50
3 dochody z działalności gospodarczej	26,00
4 inne źródła	8,40
5 opłaty w ramach odpłatnej działalności statutowej (nie będące działalnością gospodarczą) zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego	5,50
6 składki członkowskie	5,00
7 darowizny od instytucji i firm	4,80
8 darowizny od osób prywatnych	4,60
9 środki funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (np. SPO RZL, ZPORR, LEADER, EQUAL itp.)	2,40
10 odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje, (dochody z majątku – w 2006 roku ujęte osobno – por. niżej)	2,00
11 przychody z kampanii, zbiórek publicznych, akcji charytatywnych	1,40
12 dochody z majątku np. wynajmu lokali, sprzętu, praw majątkowych itp.	1,30
13 wsparcie od zagranicznych organizacji pozarządowych	0,70
14 dochody z przekazania 1% podatku (dotyczy organizacji pożytku publicznego)	0,70
15 zagraniczne źródła publiczne – programy pomocowe (w tym środki Unii Europejskiej np. Phare, SAPARD, Access)	0,60
16 wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych	0,40
17 dotacje od oddziału tej samej organizacji	0,20

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

**Struktura przychodów sektora
w przypadku poszczególnych organizacji**

Z punktu widzenia organizacji warto zatem zapytać, jakie znaczenie mają poszczególne źródła finansowania. Możemy określić to na kilka sposobów. Po pierwsze, ustalić, jaka jest procent-

towa wielkość udziału każdego z interesujących nas, wybranych źródeł.

Jak widać, liczba organizacji uzyskujących istotny dochód ze sprzedaży usług rozumianej w sposób konserwatywny (a zatem taki, w którym do tej kategorii włączone są wyłącznie or-

Tab. 3. Źródła przychodów, z których organizacje korzystały w 2005 r. pod względem procenta i wysokości przychodów

Źródła finansowe	Procent organizacji, dla których przychody z danego źródła stanowiły określony procent przychodów:					Procent organizacji, które z danego źródła otrzymały kwoty w wysokości:						
	0,1–20	20,1–40	40,1–60	60,1–80	80,1–100	brak danych	do 10 tys. zł	10–100 tys. zł	100 tys.–1 mln zł	powyżej 1 mln zł	brak danych	
1 źródła publiczne – rządowe (środki ministerstw, agencji rządowych, wojewodów)	8,5	2,5	2,6	1,1	3,6	1,4	5,9	6,1	1,8	0,5	5,2	
2 zagraniczne źródła publiczne – programy pomocowe	1,3	0,4	0,1	0,2	0,0	0,5	0,8	0,5	0,5	–	0,9	
3 środki funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (np. SPO RZL, ZPORR, LEADER, EQUAL)	1,2	0,4	0,5	0,3	0,2	0,1	0,8	0,7	0,5	0,1	0,9	
4 źródła samorządowe (środki gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego)	11,8	6,1	6,8	7,3	8,6	2,6	17,6	14,1	2,0	0,4	9,1	
5 wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych	4,0	1,4	0,7	0,3	0,2	0,8	2,4	1,8	0,2	–	3,0	
6 wsparcie od innych zagranicznych organizacji pozarządowych	1,6	0,5	0,3	0,2	0,1	0,7	0,8	1,2	0,2	–	1,2	
7 darowizny od osób fizycznych	22,2	5,3	2,3	0,7	2,4	1,5	20,1	5,6	0,3	0,1	9,4	
8 darowizny od instytucji i firm	20,3	5,6	4,0	1,4	3,0	2,7	15,8	7,0	0,9	0,1	10,7	
9 dotacja przekazana przez inny oddział tej samej organizacji	1,9	0,4	0,2	–	0,6	0,1	2,9	0,4	–	0,1	1,2	
10 składki członkowskie	29,8	4,2	3,6	3,6	12,6	3,0	37,3	7,0	0,7	0,2	14,3	
11 dochody z kampanii, zbiórek publicznych, akcji charytatywnych	5,1	0,5	0,3	–	0,2	1,0	3,2	1,5	0,2	0,1	2,1	
12 odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje	11,6	0,2	0,1	0,1	0,6	1,9	8,6	1,1	0,6	–	4,0	
13 dochody z majątku, np. wynajmu lokali, sprzętu, praw majątkowych itp.	1,3	0,7	0,2	0,2	0,1	0,6	0,9	0,7	0,6	–	1,0	
14 opłaty (zwroty kosztów) w ramach odpłatnej działalności statutowej organizacji	4,6	1,0	1,0	0,6	1,5	0,6	2,3	1,3	1,1	0,2	1,6	
15 dochody z działalności gospodarczej	2,3	0,9	2,3	1,9	1,5	0,4	1,0	3,6	2,0	0,4	2,3	
16 dochody z przekazania 1% podatku	4,7	0,2	0,1	0,3	–	0,8	2,8	1,5	0,3	0,01	1,4	
17 inne źródła	1,6	1,4	1,4	0,8	1,6	0,7	2,7	1,4	0,2	0,3	2,9	

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

ganizacje prowadzące działalność gospodarczą oraz działalność odpłatną) jest względnie niewielka. Gdyby z grupy tej wyłączyć organizacje, w których dochód ten ma charakter śladowy¹⁶ (mniejszy niż 20%), okaże się, że łącznie dotyczy to ok. 11%¹⁷ organizacji. Warto też zauważyć, że liczba organizacji, o których można powiedzieć, że „utrzymują się” z takiej działalności (dochód z nich stanowi od 80 do 100% całości dochodów), to jedynie ok. 3% organizacji.

Dostęp do środków publicznych

– „sprzedaż” usług na rzecz administracji publicznej

Jak się okazuje, źródła publiczne są jednymi z najważniejszych w działaniach organizacji pozarządowych. Pochodzące z nich środki łącznie mogą stanowić ok. 40% wszystkich środków w sektorze pozarządowym. Warto jednak pamiętać, że właściwie tylko część (trudna do oszacowania) transferu środków publicznych może być zaklasyfikowana jako mieszcząca się w obszarze społecznej przedsiębiorczości. Chodzi mianowicie o tzw. kontraktowanie usług, odbywające się na ogół w trybie zamówień publicznych. W ten sposób ze środków publicznych skorzystało w 2005 roku jedynie ok. 4% organizacji. Częstszy i lepiej dopasowany do specyfiki organizacji jest mechanizm konkursów grantowych. Skorzystało z niego ok. 25% organizacji. Trzeba też wspomnieć o tym, że ok. 20% organizacji skorzystało ponadto ze wsparcia¹⁸, które określić można jako zwyczajowe. W praktyce oznacza to uznaniowe wsparcie poza otwartym konkursem.

¹⁶ Nie znaczy to, że nie jest istotny, często bowiem okazuje się, że środki te pozwalają na elementarną elastyczność w działaniach w odróżnieniu od znacznie większych środków, pochodzących np. ze strony administracji, ale związanych licznymi ograniczeniami lub wręcz zakazami używania ich na wewnętrzne koszty administracyjne organizacji. Środki wypracowane umożliwiają zwykle zdobycie znacznie większych funduszy (także publicznych), gdzie wymagany jest tzw. wkład własny.

¹⁷ Liczba powstaje przez sumowanie organizacji w obu wierszach, w tym wypadku bowiem poprawne jest (z powodów formalnoprawnych) założenie o rozłączności obiektów w obydwu rzędach tabeli.

¹⁸ Głównie dotyczy to wsparcia ze strony samorządu – szczególnie w mniejszych miejscowościach, gdzie władze często niechętnie ogłaszają otwarte konkursy na wsparcie działań organizacji.

Bez względu jednak na to, jaki był tryb dostępu do środków publicznych, dla ok. 12,4% organizacji przychody pochodzące ze środków publicznych stanowią ponad 80% ogólnej kwoty rocznych przychodów.

Pola działań organizacji a poziom ich ekonomizacji

Jedną z najważniejszych zależności w procesie ekonomizowania się organizacji pozarządowych jest ta, która pokazuje powiązanie między prowadzeniem działalności gospodarczej lub działalności odpłatnej a polem działalności statutowej organizacji. Zależność tę prezentuje tabela 4.

Czasem – jak np. w przypadku organizacji działających na polu sportu i turystyki, kultury i sztuki czy usług socjalnych, których w badanej grupie jest stosunkowo dużo, możemy też z dużą dozą precyzji określić odsetek organizacji prowadzących działalność gospodarczą. Są też jednak i takie kategorie organizacji, których liczebność w próbie jest względnie niewielka, a co za tym idzie, mniej precyzyjne są szacunki dotyczące częstotliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Pomimo opisanych tu ograniczeń wydaje się jednak, że można postawić hipotezy dotyczące stopnia ekonomizacji w poszczególnych branżach sektora pozarządowego. W zamieszczonej niżej tabeli zostały one ułożone ze względu na malejący zakres ekonomizacji, rozumianej jako prowadzenie działalności gospodarczej lub odpłatnej (względnie posiadanie takiego zamiaru). Okazuje się, że najsilniej zekonomizowaną branżą sektora pozarządowego są organizacje działające na polu badań naukowych: ponad połowa z nich prowadzi działalność gospodarczą. Nie dziwi specjalnie, że wysoko w rankingu znalazły się organizacje związane z rynkiem pracy i aktywizacją zawodową oraz prowadzące szkolenia. Za pewną niespodziankę można uznać tak wysoką pozycję organizacji związanych z działalnością religijną, choć w tym wypadku szczególnie ważne jest uczynione wyżej zastrzeżenie dotyczące niskiej liczebności tego typu organizacji w próbie, a co za tym idzie, koniecznej ostrożności przy formułowaniu wniosków. W przypadku organizacji działających na polu socjalnym mamy do czynienia z ekonomizowaniem się (podobnie liczna jest grupa tych,

Tab. 4. Pozycja w stosunku do działalności gospodarczej lub odpłatnej a pola działań organizacji

Główne pole działań organizacji	Procent organizacji prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną
badania naukowe	52,30
rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	37,30
sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe	35,80
religia	45,50
wsparcie dla instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	29,40
usługi socjalne, pomoc społeczna	19,70
kultura i sztuka	29,00
ochrona zdrowia	21,20
rozwój lokalny w wymiarze społecznym i materialnym	23,60
edukacja i wychowanie	25,20
ochrona środowiska	19,50
sport, turystyka, rekreacja, hobby	18,30
prawo i jego ochrona, prawa człowieka, działalność polityczna	0,10
działalność międzynarodowa	0,00

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

które prowadzą działalność gospodarczą lub planują ją uruchomić). Także wśród organizacji działających na polu kultury funkcjonuje znaczna liczba organizacji prowadzących już działalność ekonomiczną. Podobna sytuacja dotyczy organizacji działań na polu edukacji i wychowania oraz rozwoju lokalnego. Szczególną sytuację można zaobserwować w obszarze sportu i turystyki. Wbrew pozorom jest to jedna z najmniej zekonomizowanych i ekonomizujących się branż sektora pozarządowego. Prawie na końcu tego specyficznego rankingu znalazły się organizacje działające na polu współpracy międzynarodowej. Wśród organizacji funkcjonujących w tej sferze nie zarejestrowaliśmy w badaniu takich, które prowadziłyby działalność gospodarczą, jednak jednocześnie to właśnie w tej grupie odsetek organizacji, które planują ją rozpocząć, jest największa. Najmniej zekonomizowaną i jednocześnie niezbyt skłoną do czynienia tego w przyszłości branżą sektora pozarządowego są organizacje działające na rzecz ochrony praw człowieka, edukacji obywatelskiej działalności politycznej. Są one przypadkiem szczególnym z punktu widzenia prowadzonych tu analiz. W Polsce funkcjonują, a w każdym razie funkcjonowały, przede wszystkim na zasadzie gran-

tów. Z powodów zasadniczych raczej nie mogą one „sprzedawać” swoich usług administracji publicznej. Nie powinny też przerzucać kosztów swoich działań na beneficjentów – tym bardziej, że w tym przypadku często misją tych organizacji jest dostarczanie dóbr o charakterze publicznym – kogo np. można by obciążyć kosztami kampanii na rzecz ochrony praw człowieka w Chinach? Organizacje te mogą też bardziej niż inne opierać się ekonomizacji czy „komercjalizacji” z powodów zasadniczych (etosowych).

„Autodemarkacja” przynależności do grupy przedsiębiorstw społecznych w sektorze pozarządowym

W badaniu Klon/Jawor staraliśmy się też ustalić, w jakim stopniu sami respondenci (organizacje) postrzegają i definiują przynajmniej część swojej działalności jako „sprzedaż usług”. Zapytaliśmy, czy organizacja pobiera w jakiegokolwiek formie opłaty (choćby symboliczne lub jako zwrot kosztów) za jakieś produkty lub usługi przez nią wytwarzane. Z punktu widzenia prowadzonej tu analizy i przy wszystkich wątpliwościach interpretacyjnych pytanie to stanowi najlepsze chyba przybliżenie tego, na czym polega ekonomizowanie się sektora. Negatywnie na

tak postawione pytanie odpowiada ok. 60% organizacji. Około 5% twierdzi, że darowizny, które przyjmuje, są formą opłaty za usługi (w praktyce przypadków takich jest zapewne więcej). Pozostałe ok. 35% organizacji przyznaje, że pobiera opłaty w różnej formie. Można powiedzieć, że łącznie owe 40% organizacji w procesie „autodemarkacji” sama zalicza przynajmniej część swoich działań do obszaru przedsiębiorczości społecznej. Opisana tu procedura „autodemarkacji” oparta jest na zdroworozsądkowym podejściu do „pobierania opłat”, które nakazuje w bezpośredni sposób powiązać płatnika i odbiorcę usługi. Z tego powodu obszar, jaki wyznaczają, ma nieco inny kształt niż ten, który wynika z formalnej analizy źródeł finansowania. Obszar ten zostaje bowiem z jednej strony poszerzony o pseudodarowizny oraz o składki członkowskie, które mają charakter opłat za usługi¹⁹. Z drugiej strony z całą pewnością z obszaru tego została wyłączona znaczna część organizacji, które korzystając ze środków publicznych, nie traktują tej sytuacji jako opłaty za usługi (skoro płatnikiem jest kto inny niż odbiorca usługi).

Tab. 5. Forma pobierania opłat

Jaka formę przyjmują opłaty?	Procent organizacji
częściowa lub całkowita odpłatność za usługi/produkty ponoszona przez odbiorców	17,4
kontraktowanie usług publicznych przez administrację publiczną	2,8
składki wpłacane przez członków, finansujące wspólne działania na ich rzecz	23,2
inne	4,7

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

¹⁹ Ustalenie tego, w jakim stopniu składki członkowskie mogą być traktowane jako sprzedaż usług, jest niezwykle skomplikowane. Niestety zostało niemal zignorowane przez przywoływane w tej pracy kryteria przedsiębiorczości społecznej sformułowane przez Europejską Sieć Badań Ekonomii Społecznej – EMES. Organizacje bazujące w swych działaniach na składkach członkowskich spełniają kryterium „emancypacyjne” – ponieważ rzeczywiście uzyskują za ich pomocą rodzaj niezależności. Bardziej problematyczne jest natomiast kryterium ryzyka ekonomicznego (choć ryzyko takie może wystąpić tak-

Wyodrębnienie i charakterystyka grup organizacji ze względu na ich stosunek (aktualny i przyszły) do działalności gospodarczej lub odpłatnej

Na podstawie wyników badania Klon/Jawor możemy w uproszczeniu mówić o 3 grupach organizacji:

- a) grupa 1.: organizacje prowadzące (w którejkolwiek z form) działalność gospodarczą lub odpłatną;
- b) grupa 2.: organizacje, które zamierzają uruchomić taką działalność w ciągu 2 lat (w którejkolwiek z form);
- c) grupa 3.: organizacje, które nie zamierzają w ciągu najbliższych 2 lat (w żadnej z form) prowadzić takiej działalności.

Powyższe wyodrębnienie w sensie technicznym zostało dokonane w wyniku analizy czterech pytań ankiety dotyczących odpowiednio aktualnej i przyszłej sytuacji respondenta ze względu na prowadzenie działalności gospodarczej lub działalności odpłatnej nie dla zysku.

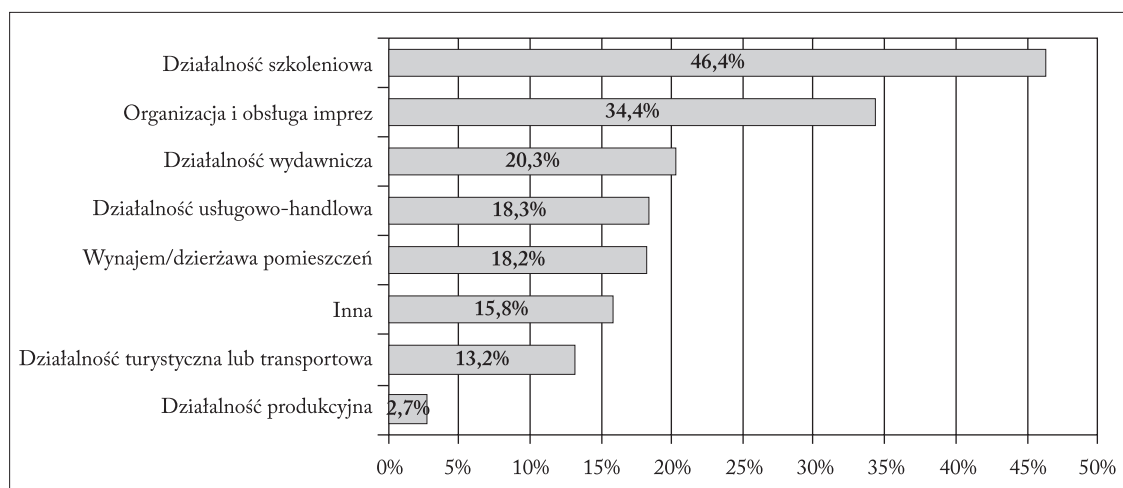
a) Grupa 1 – organizacje formalnie prowadzące działalność gospodarczą lub działalność odpłatną nie dla zysku

Do grupy tej należy łącznie ok. 18% organizacji²⁰ (14,7% prowadzi działalność odpłatną nie dla zysku, 8% prowadzi działalność gospodarczą – w niektórych przypadkach prowadzone są obydwa typy działań).

Jak się okazuje, prowadzenie działalności produkcyjnej jest dość rzadkie. Organizacje najczęściej koncentrują się na usługach szkoleniowych

ze w przypadku specyficznego rynku wewnętrznego). Organizacje te często mogą mieć też kłopot z kryterium społecznym polegającym na orientacji na dostarczanie dóbr o charakterze publicznym a nie wzajemnym (klubowym). Tu także jednak sytuacja może być skomplikowana. Stosunkowo jasne jest, że prywatny klub tenisowy (bazujący na składkach) raczej nie jest tym, co uznalibyśmy za społeczną przedsiębiorczość. Co jednak począć np. ze stowarzyszeniem, które skupia rodziców dzieci niepełnosprawnych i ze składek wpłacanych przez nich organizuje wspólnie zajęcia terapeutyczne? Jak wynika z analizy źródeł finansowania, aż dla 12,6% organizacji źródło to stanowi więcej niż 80% rocznego dochodu.

²⁰ W próbie znalazło się 234 organizacji spełniających ów warunek, a zatem w próbie jest ich więcej niż 18%. Ostateczny wynik 18% jest wynikiem zastosowania wagi populacyjnej.



Ryc. 1. Grupa 1. – typy działalności gospodarczej lub działalności odpłatnej

Możliwe więcej niż jedno wskazanie.

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

oraz organizacji i obsłudze imprez. Wydaje się zatem, że popularne są przede wszystkim działania wymagające stosunkowo mniejszych inwestycji i mniejszego ryzyka. Z natury rzeczy mogą mieć one incydentalny charakter i nie wiążą się z koniecznością ponoszenia stałych kosztów infrastruktury. Ich popularność może być też związana z popytem ze strony instytucji publicznych, które z oczywistych powodów postrzegają organizacje pozarządowe jako dostawcę „miękkich” usług.

Motywacje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej i odpłatnej

W badaniu zapytaliśmy organizacje prowadzące działalność odpłatną lub gospodarczą o to, jakie są podstawowe motywy jej prowadzenia.

Jak się okazuje, podstawową motywacją do prowadzenia działalności odpłatnej lub gospodarczej i odpłatnej jest pokrywanie (choćby częściowe) kosztów jej prowadzenia. To spostrzeżenie jest tak oczywiste, że raczej należałoby zapytać, jak to możliwe, że 30% organizacji nie wymieniło jej w ogóle. Na miejscu drugim (60%) wymieniane są ważne z punktu widzenia ekonomii społecznej motywacje związane z gromadzeniem środków, które następnie będą użyte na realizację celów statutowych lub na rozwiązywanie

problemów społeczności lokalnej²¹. Trzecim co do częstości powodem jest chęć uzyskania większej niezależności finansowej oraz dywersyfikacja źródeł dochodów. Wszystkie pozostałe motywacje wskazywane są znacznie rzadziej. Z ważnych dla przedsiębiorczości społecznej powodów wymienić należy poprawę (względnie uzupełnienie dochodów) pracowników lub członków organizacji. Rzadziej niż w jednym na dziesięć przypadków przywoływane są motywacje związane z koniecznością dostarczania specyficznych rodzajów dóbr – takich, które z jakichś powodów nie pojawiają się spontanicznie na rynku. Rzadko – w około jednym na dwadzieścia przypadków – pojawiają się też motywacje związane z prointegracyjnymi i socjalnymi aspektami zatrudnienia w ramach działalności. Prawie wcale nie są wymieniane motywy klasyczne dla ekonomii społecznej: kooperacja między członkami przedsięwzięcia oraz emancypacja (upodmiotowienie) pracowników.

²¹ W tym miejscu nie pozostaje nam nic innego, niż przyjąć założenie, że realizacja celów statutowych sama w sobie stanowi rodzaj dobra (pożytku) publicznego. W praktyce sprawa jest znacznie bardziej skomplikowana. Często organizacje są skłonne bezkrytycznie uznawać, że samo ich istnienie (a co za tym idzie, np. opłacanie własnego personelu) stanowi swoiście rozumianą społeczną korzyść.

Tab. 6. Motywy prowadzenia działalności gospodarczej i/lub odpłatnej

Jakie są motywy prowadzenia działalności gospodarczej/odpłatnej?	Procent organizacji
zwrot kosztów prowadzonej działalności statutowej	70,0
pozyskiwanie jak największej ilości środków finansowych dla realizacji celów statutowych, rozwiązywania ważnych problemów społeczności lokalnej	60,0
zwiększanie niezależności finansowej organizacji, różnicowanie źródeł przychodów organizacji	41,0
poprawa sytuacji materialnej członków lub pracowników organizacji	15,4
dostarczanie produktów dobrej jakości, na podstawie odpowiednich standardów etycznych i środowiskowych, produkowanych przez lokalnych producentów	9,5
dostarczanie usług lub produktów niezbędnych dla funkcjonowania lokalnej społeczności, które nie były wcześniej odpowiednio zaspokajane lub dostarczane	8,4
wspieranie rozwoju działalności gospodarczej przedstawicieli lokalnej społeczności lub określonych grup	7,2
zapobieganie sytuacji, w której odbiorcy naszych usług lub produktów korzystają z nich bez uzasadnionej potrzeby, tylko dlatego, że są świadczone nieodpłatnie	7,1
dostarczanie członkom lub pracownikom usług dostosowanych do ich potrzeb i/lub możliwości ekonomicznych	6,4
angażowanie podopiecznych w aktywność zawodową, tworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych trudnościami na rynku pracy	5,8
zapewnianie członkom pomocy finansowej w wypadku trudności życiowych lub niespodziewanych zdarzeń losowych	4,3
współpraca gospodarcza pomiędzy członkami, wspólna produkcja lub działalność gospodarcza i handlowa	3,5
upodmiotowienie pracowników – zapewnienie im większego udziału w procesie zarządzania i organizacji warunków ich pracy	1,9
zapewnianie członkom możliwości oszczędzania środków finansowych lub ich pożyczania – lokat, kredytów, pożyczek	0,9
inny cel	9,7

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

Dynamika rozwoju działalności gospodarczej lub odpłatnej i szanse na migracje w tym kierunku

Jak widać, dynamika jest prawie idealnie „równoważona”. W większości organizacji nie doszło do poważnych zmian lub zmiany te się równoważyły. Mniej więcej podobna jest liczba organizacji, w przypadku których można mówić zarówno o zwiększeniu, jak i zmniejszeniu zakresu działań – w każdym z tych przypadków mowa o ok. 10% organizacji.

Spójrzmy teraz wyłącznie na te organizacje, które formalnie prowadzą działalność gospodarczą. Może być ona prowadzona w różnej formie i w różnych zakresie. Co do formy okazuje się, że w znakomitej większości przypadków (75%) nie została ona wyodrębniona i prowadzi się ją po prostu jako jeden z programów organizacji. W 15% jest wyodrębniona częściowo

i mniej więcej w 15% ma ona formę całkowicie zewnętrzna (np. wyodrębnionego zakładu lub spółki). Owo silne „uwewnętrznienie” działalno-

Tab. 7. Zmiany w skali działalności gospodarczej lub odpłatnej

Jak zmieniła się skala działalności gospodarczej (mierzona przychodami z jej prowadzenia) w ciągu ostatnich 2 lat	Procent organizacji
znacząco zwiększyły się	11,8
nie zmieniły się w sposób znaczący	39,2
raz się zwiększały, raz zmniejszały	21,3
znacząco zmniejszyły się	10,4
nie dotyczy, rozpoczęliśmy działalność gospodarczą po 2003 roku	9,9
trudno powiedzieć	7,4

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

ści gospodarczej może mieć też związek z niezwykle częstym pokrywaniem się zakresu działalności gospodarczej i działalności statutowej organizacji. Jak wskazują wyniki badań, zakresy te pokrywają się całkowicie w 60% organizacji, a w 18,5% częściowo. Dane te pokazują, że praktyka prowadzenia działalności gospodarczej jest prawie całkowicie odmienna od tego, jak wyobrażał to sobie ustawodawca, według którego działalność gospodarcza i statutowa co do zasady powinny być oddzielone.

Jaki jest ekonomiczny wynik działalności gospodarczej?

Okazuje się, że w ponad 47% przypadków organizacje osiągnęły duży zysk; w 7% procentach przyznają się do straty, a w pozostałych przypadkach mamy do czynienia ze względną równowagą (nieznaczny zysk lub strata). Oczywiście nie wiemy o tych organizacjach, które po prostu nie przetrwały procesu eksperymentowania z działalnością gospodarczą, ale trzeba pamiętać, że gdyby je uwzględnić, okazałoby się, że odsetek strat należy zwiększyć. Ze względu na specyfikę działań organizacji pozarządowych zapytaliśmy też o to, w jaki sposób kształtowane są ceny usług i produktów. W szczególności zaś, jak kształtowane są ceny produktów.

Jak się okazuje, mniej więcej w połowie przypadków mechanizm wyceny polega na zwrocie kosztów wytworzenia. Wynik ten może wskazywać na dalsze przesuwanie się organizacji z obszaru formalnej działalności gospodarczej w kierunku tzw. działalności odpłatnej nie dla zysku. Ta ostatnia zdefiniowana jest bowiem m.in. w ten sposób, że cena nie może przekraczać kalkulowanych kosztów wytworzenia. Towarzyszą temu dodatkowe ograniczenia, np. dotyczące poziomu wynagrodzeń, które mogą okazać się przeszkodą w tym procesie. Stosunkowo często ceny ustalane są zgodnie z „klasycznym” mechanizmem rynkowym, a zatem w ten sposób, by zysk uzyskiwany ze sprzedaży był jak największy i aby możliwe było przekazanie go na inne działania. W tym przypadku pytanie dotyczy transferu owego zysku. Formalnie organizacje mogą przeznaczać go na różne cele i stosownie do tego podlegać różnym obciążeniom podatkowym. Jedynym wyjątkiem są tzw. organizacje użyt-

Tab. 8. Sposób wyznaczania ceny produktów i usług przez organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą lub odpłatną

Cena ze względu na koszty wytworzenia	
poniżej bezpośrednich kosztów produkcji (np. ze względu na dofinansowanie tej działalności z innych źródeł)	17,1
mniej więcej na poziomie bezpośrednich kosztów produkcji	49,2
powyżej bezpośrednich kosztów produkcji, aby uzyskać środki na nasze inne działania	41,8
Inne czynniki brane pod uwagę przy ustaleniu cen projektów	
maksymalizacja przychodów ze sprzedaży produktów (maksymalna cena, jaką są w stanie zaakceptować nabywcy)	11,4
realne możliwości finansowe odbiorców naszych działań społecznych (jak najbardziej przystępna cena)	68,1
koszty wytworzenia dóbr/usług	45,8
ceny na analogiczne produkty na rynku	39,2
ustalenia poczynione ze sponsorami naszych działań (np. administracja publiczna)	12,2

Możliwa jest więcej niż jedna odpowiedź.

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

ku publicznego, w przypadku których ustawa przesądza o tym, że zysk musi być przeznaczony wyłącznie na działalność pożytku publicznego. Na tym tle pojawia się zresztą wiele wątpliwości, bowiem ustawodawca, pragnąc zapobiec przekształcaniu się organizacji w quasi-spółki, w których wypłacane są dywidendy z zysku, nie wziął jednak pod uwagę oczywistego faktu, że zyski często trzeba inwestować w rozwój działalności gospodarczej.

Problemy, na które napotyka organizacje zaangażowane w działalność gospodarczą i odpłatną

Jak wskazują poniższe wyniki, na pierwsze miejsce wyraźnie wysuwa się brak dostępu do finansów niezbędnych do dokonywania inwestycji. Dotyczy to co trzeciej organizacji. W innej części badania ustaliliśmy, że organizacje (ok. 80%) nie posiadają ani żadnego istotnego majątku trwałego, ani rezerw finansowych. Dostęp do kredytu jest dla nich dość trudny, wzięwszy pod uwagę ich specyficzny charakter i częsty brak zdolno-

ści kredytowych, a w każdym razie historii kredytowej. Na drugim miejscu można zgrupować liczne problemy natury formalnobiurokratycznej oraz prawnej. Wskazuje na to ok. 25% organizacji. Na kolejnych pozycjach pojawiają się zwykle rynkowe problemy, dotyczące mniej więcej co ósmej organizacji, tj. zła koniunktura, brak popytu etc. Co dziesiąta organizacja przyznaje, że problemem jest brak wiedzy, doświadczenia, niezbędne personelu. Taki sam odsetek wskazuje na niechęć ze strony przedsiębiorców prowadzących normalną działalność gospodarczą. Niemal najrzadziej wymieniane są bariery związane z pośrednimi – wizerunkowymi konsekwencjami bycia organizacją prowadzącą działalność gospodarczą. Dosłownie nikt w grupie badanych organizacji nie wskazał, jak się zdaje dość często, problemu w działalności gospodarczej, czyli niskiej jakości usług lub produktów. Oczywiście trudno być może przyznać się do tego rodzaju ograniczeń, ale to, że nie zrobił tego nikt w badanej próbie, jest wręcz niepokojące.

W badaniu zapytaliśmy też organizacje prowadzące działalność odpłatną lub gospodarczą,

czy mają opracowaną strategię jej prowadzenia. Okazało się, że aż 60% organizacji jej nie posiada. Okazuje się jednak, że niezależnie od braku strategii organizacje, które obecnie prowadzą działalność gospodarczą, są w znakomitej większości zdecydowane na dalszy jej rozwój.

Analogiczne pytanie dotyczące z kolei działalności odpłatnej zadaliśmy tym organizacjom, które obecnie ją prowadzą.

W obydwu przypadkach (zarówno jeśli chodzi o prowadzenie działalności gospodarczej, jak i odpłatnej) znaczna część organizacji, która obecnie działalność taką prowadzi, zamierza ją rozwijać. Tylko bardzo nieliczne zamierzają się wycofać z tej formy działań.

Ostatecznie zatem pozostajemy z dwuznacznym wynikiem. Z jednej strony dotychczasowa dynamika zmian w strukturze dochodów całego sektora nie wskazuje w sposób wyrazisty na pojawianie się trendu wzrostowego w dziedzinie ekonomizowania się sektora *non-profit*. Czasem można wręcz odnieść wrażenie, że trend ten ma przeciwny kierunek. Wiele wskazuje na to, że w ciągu ostatnich dwóch lat odsetek organizacji

Tab. 9. Problemy, na które napotykały organizacje prowadzące działalność gospodarczą lub odpłatną

Najważniejsze problemy utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej/odpłatnej (N = 234)	Procent organizacji
trudności związane z pozyskiwaniem środków finansowych na inwestycje	36,5
nadmierna biurokracja administracji publicznej, bezzasadne kontrole etc.	24,2
nadmiernie wysokie podatki, obciążenia fiskalne, brak zachęt dla przedsiębiorców	23,4
złe prawo, problemy formalnoprawne	23,2
zła koniunktura na rynku, niezależne od nas warunki gospodarcze	15,5
brak popytu na nasze usługi/produkty	12,0
brak doświadczenia, odpowiedniej wiedzy	9,2
trudności w pozyskaniu odpowiednich pracowników lub personelu	9,2
niechęć ze strony innych organizacji lub okolicznych przedsiębiorców, traktujących nas jak konkurencję	9,0
lokalne układy, utrudniające nam funkcjonowanie na rynku	6,9
brak wsparcia szkoleniowego i doradczego dostosowanego do specyfiki organizacji pozarządowych	6,3
negatywny wizerunek organizacji zajmujących się działalnością w społeczeństwie	5,7
odwrócenie się od organizacji jej dotychczasowych sponsorów	4,0
zły odbiór działalności gospodarczej przez bezpośrednich odbiorców usług organizacji, niechęć do ponoszenia opłat	1,6
niska jakość naszych usług lub produktów	0,0
inne	4,9

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

Tab. 10. Plany dotyczące działalności gospodarczej wśród tych organizacji, które ją obecnie prowadzą

Plany dotyczące prowadzenie działalności gospodarczej wśród tych którzy obecnie ją prowadzą (N = 121)	Procent organizacji
zamierzamy rozwijać naszą działalność gospodarczą	51,9
zamierzamy utrzymać naszą działalność gospodarczą na podobnym poziomie jak obecnie	41,7
zamierzamy zmniejszać skalę naszej działalności gospodarczej	0,0
zamierzamy zawiesić/zakończyć naszą działalność gospodarczą	1,1
trudno powiedzieć	5,3

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

Tab. 11. Plany dotyczące działalności odpłatnej wśród tych organizacji, które ją obecnie prowadzą

Plany dotyczące prowadzenie działalności odpłatnej wśród tych, którzy obecnie ją prowadzą (N = 188)	Procent organizacji
zamierzamy rozwijać naszą działalność odpłatną	40,6%
zamierzamy utrzymać naszą działalność odpłatną na podobnym poziomie jak obecnie	49,3%
zamierzamy zmniejszać skalę naszej działalności gospodarczej	1,1%
zamierzamy zawiesić/zakończyć naszą działalność odpłatną	1,8%
trudno powiedzieć	7,3%

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

angażujących się w takie działania się nie zmienił. Z drugiej strony jednak wśród tych, które prowadzą już taką działalność, powszechny jest zamiar rozszerzenia jej zakresu. Można zatem raczej mówić nie tyle o wzroście liczby przedsiębiorstw społecznych w sektorze pozarządowym, ile raczej o zwiększaniu się skali tych, które już w nim istnieją.

b, c) *Grupa 2 i grupa 3 – organizacje nieprowadzące obecnie działalności gospodarczej ani odpłatnej*

Zacznijmy od najprostszego pytania: czy organizacje, które nie robią tego obecnie, zamierzają uruchomić działalność odpłatną lub gospodarczą?

Jak widać, pomysł ten nie jest szczególnie popularny. Jedyne ok. 5% organizacji ma w planach ekonomizowanie się. Pozostali albo zastanawiają się, albo wręcz (dotyczy to znakomitej większości organizacji) nawet nie rozważają takiego posunięcia. Spytałismy, co skłoniło organizacje do podjęcia decyzji o przyszłym uruchomieniu działalności gospodarczej lub odpłatnej. Grupa ta to łącznie 6,6 % całości sektora pozarządowego.

Analiza odpowiedzi potwierdza, że podstawowe motywacje mają charakter ekonomiczny – chodzi o pozyskanie środków na pokrycie kosztów działań, a także o wygospodarowanie takich, którymi można swobodnie dysponować. Ciekawe wydaje się to, że prawie 28% organizacji chce uruchomić działalność po to, aby „sprawdzić się na rynku” i skorzystać z jego dyscyplinującej funkcji. Stosunkowo często – w porównaniu z sytuacją wśród tych, którzy aktualnie prowadzą działalność gospodarczą, pojawia się też motyw integracyjny – zapewnienie środków do życia, względnie praca powiązana z terapią. Wydaje się, że popularność tych motywacji można uznać za pierwszą jaskółkę popularyzacji idei ekonomii społecznej, czy przynajmniej jej prointegracyjnego wariantu.

Jakiej więc pomocy potrzebują ci, którzy planują uruchomienie działalności gospodarczej lub odpłatnej? Potwierdza się konieczność uzyskania środków „na rozruch” – problem ten jest

Tab. 12. Plany dotyczące uruchomienia działalności gospodarczej lub odpłatnej wśród organizacji, które obecnie działań takich nie prowadzą

Czy w ciągu najbliższych 2 lat organizacja planuje rozpocząć działalność.... (N = 807)	Odpłatną nie dla zysku	Gospodarczą
tak, planujemy jej rozpoczęcie	5,3%	4,4%
zastanawiamy się nad tym, ale jeszcze nie podjęliśmy decyzji o jej rozpoczęciu	10,7%	7,1%
nie planujemy jej rozpoczęcia	76,1%	79,5%
trudno powiedzieć – nie zastanawialiśmy się nad tym	7,9%	9,0%

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

Tab. 13. Motywy, dla których organizacje nieprowadzące obecnie działalności gospodarczej ani odpłatnej zamierzają ją uruchomić

Dlaczego przede wszystkim myślicie Państwo o uruchomieniu działalności gospodarczej (N = 90)	Procent organizacji
chcielibyśmy zapewnić sobie zwrot części kosztów świadczonych usług	53,3
chcielibyśmy wygospodarować jak najwięcej wolnych środków, którymi moglibyśmy swobodnie dysponować	49,1
chcielibyśmy sprawdzić się na rynku, uważamy, że przyczyniłoby się to do poprawy jakości naszych działań	27,9
chcielibyśmy poprawić sytuację materialną członków lub pracowników organizacji	19,8
chcielibyśmy stworzyć miejsca pracy dla odbiorców działań organizacji, umożliwić im pozyskiwanie środków do życia	18,6
chcielibyśmy stworzyć miejsca pracy dla odbiorców działań organizacji, głównie w celach terapeutycznych	11,0
aby uniknąć sytuacji, w której z naszych usług lub produktów korzysta się bez uzasadnionej potrzeby, tylko dlatego, że są za darmo	10,8
żeby zalegalizować dotychczas prowadzone działania związane z pobieraniem opłat	3,7
inne	11,6
trudno powiedzieć	7,1

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

wskazywany najczęściej. Często też wskazywana jest potrzeba pomocy w tworzeniu biznesplanu, marketing oraz problem ze zorganizowaniem miejsca koniecznego do prowadzenia działalności. Najbardziej wymieniana jest chęć zdobywania umiejętności związanych z wytworzeniem danego produktu.

Zajmijmy się teraz tymi, którzy wyraźnie stwierdzili, że nie zamierzają angażować się w działalność gospodarczą lub odpłatną. Dla zwiększenia kontrastu wyodrębniono tu organizacje, które nie chcą skorzystać z żadnej z tych opcji. Jest to grupa znacznie liczniejsza – stanowi ok. 58% organizacji.

Najczęściej wskazywaną przyczyną – dotyczy to praktycznie 2/3 organizacji – jest to, że po prostu nie widzą one takiej potrzeby. Odpowiedź ta umownie wyodrębnia grupę, której stosunek do ewentualnej działalności gospodarczej lub odpłatnej się określiliśmy jako „nie muszą”. Odpowiedź ta jest tak wieloznaczna, jak liczne mogą być powody do uruchomienia działalności wymieniane w poprzednich pytaniach ankiety. Ważne jest jednak to, że często powód rezygnacji z działalności gospodarczej ma charakter bardziej zasadniczy (by nie powiedzieć doktrynalny). Mowa tu o przekonaniu, że organizacje po prostu nie powinny prowadzić działalności gospodarczej. Organizacje, które wskazują

na te właśnie obawy, prawdopodobnie najtrudniej będzie przekonać do podążania w kierunku przedsiębiorczości społecznej. Ich stosunek do ewentualnego zaangażowania się w przedsiębiorczość społeczną można określić jako „nie chcę”. Trzecia grupa wymienianych powodów to różnego rodzaju obawy – w szczególności przed zagubieniem misji organizacji, odwróceniem się sponsorów, negatywnym wizerunkiem organizacji prowadzących działalność gospodarczą. Postawę taką możemy określić w skrócie jako „obawa”. Wreszcie czwarty typ argumentacji przeciwko uruchomieniu działalności gospodarczej lub odpłatnej to różnego rodzaju ograniczenia zewnętrzne lub wewnętrzne. Ten stosunek do ewentualnej działalności gospodarczej i odpłatnej można określić jako „nie mogę”. To właśnie ta grupa organizacji może stanowić, jak się zdaje, dodatkową „bazę rekrutacyjną” dla rozwoju przedsiębiorczości społecznej w środowisku organizacji pozarządowych.

W tabeli 16 znajduje się zbiorcze zestawienie określające stosunek organizacji w odniesieniu do rozważanej tu kwestii ekonomizacji działań.

Tab. 14. Potrzeby organizacji, które zamierzają uruchomić działalność gospodarczą lub odpłatną (i nie prowadzą jej obecnie)

W której z wymienionych dziedzin potrzebowałoby Państwo przede wszystkim pomocy uruchamiając/prowadząc działalność gospodarczą/odpłatną? (N = 90)	Procent organizacji
uzyskanie dostępu do kapitału, kredytów	35,0
tworzenie biznesplanu	31,5
miejsce (lokal, teren) do uruchomienia produkcji, dostarczania usług	26,6
marketing	25,1
nabywanie umiejętności związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwem	21,3
nabywanie umiejętności niezbędnych do wytworzenia określonych produktów/usług	14,4
inne	12,4
trudno powiedzieć	6,7

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

Tab. 15. Przyczyny, dla których organizacje nie chcą uruchamiać działalności gospodarczej lub odpłatnej

Jakie przyczyny decydują o tym, że nie zamierzacie Państwo podejmować działalności gospodarczej? (N = 558)		Procent organizacji
Typ uzasadnienia	Uzasadnienie	
nie muszę	nie mamy takiej potrzeby	64,9
obawiam się	obawa przed odejściem organizacji od jej misji społecznej	16,2
nie mogę	brak doświadczenia, odpowiedniej wiedzy	13,9
nie chcę	uważamy, że organizacje z zasady nie powinny nic sprzedawać	13,6
nie mogę	trudności związane z pozyskiwaniem środków finansowych na inwestycje	9,4
nie mogę	nadmierna biurokracja administracji publicznej, bezzasadne kontrole itp.	9,1
nie mogę	złe prawo, problemy formalnoprawne	7,8
obawiam się	obawa przed ryzykiem – popadnięciem organizacji w długi i zobowiązania	7,7
nie mogę	nadmiernie wysokie podatki, obciążenia fiskalne, brak zachęt dla przedsiębiorców	7,3
obawiam się	negatywny wizerunek organizacji zajmujących się działalnością gospodarczą w społeczeństwie	5,9
obawiam się	obawa przed odwróceniem się od organizacji jej dotychczasowych sponsorów	5,1
obawiam się	zły odbiór działalności gospodarczej przez bezpośrednich odbiorców usług organizacji, niechęć do ponoszenia opłat	3,4
nie mogę	trudności w pozyskaniu odpowiednich pracowników lub personelu	2,6
nie mogę	zła koniunktura na rynku, niezależne od nas warunki gospodarcze	2,6
nie mogę	brak wsparcia szkoleniowego/doradczego dostosowanego do specyfiki organizacji pozarządowych	2,2
nie mogę	brak popytu na nasze usługi lub produkty	2,1
nie mogę	lokalne układy utrudniające nam funkcjonowanie na rynku	1,9
obawiam się	obawa przed niechęcią ze strony innych organizacji lub okolicznych przedsiębiorców, którzy potraktują nas jak konkurencję	1,2
nie mogę	niska jakość naszych usług lub produktów	0,0
	inna przyczyna	7,6
	trudno powiedzieć	4,2

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

Tab. 16. Stosunek poszczególnych grup do ekonomizacji działań

Stosunek do zaangażowania się działalność gospodarczą lub odpłatną	Procent organizacji
Sytuacje pośrednie/braki danych /brak zdecydowania etc.	18,9
grupa 1. – aktualnie jest prowadzona (w jednej lub obydwu formach)	18,0
grupa 2. – jest w planach (którakolwiek z form)	5,3
grupa 3. – nie mam jej w planach (w żadnej z form)	57,8
podstawowe dyspozycje dotyczące postaw organizacji, które nie mają w planach działalności gospodarczej ani odpłatnej (w grupie 3.)	
	nie musimy 64,8
	nie możemy 30,6
	obawiamy się 27,9
	nie chcemy 13,6

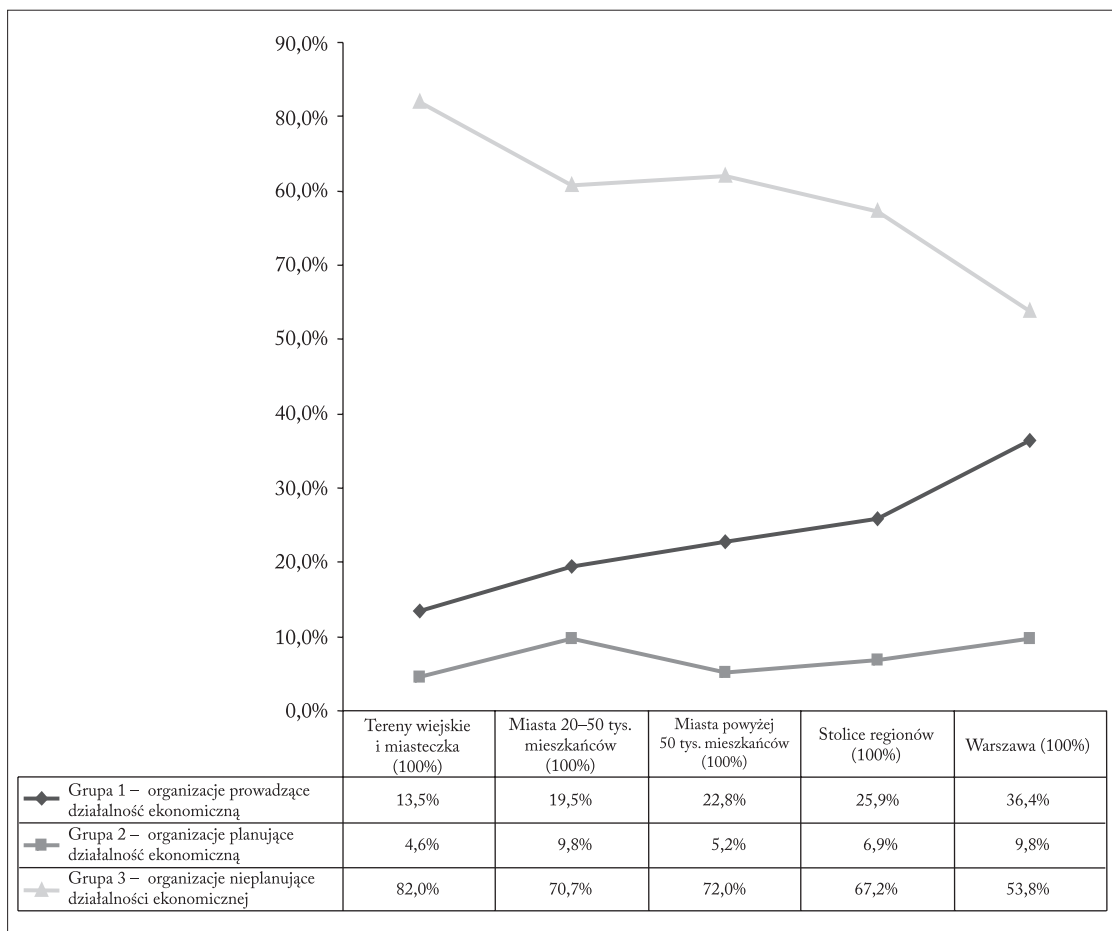
Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

Różnice między poszczególnymi grupami organizacji – próba wyjaśnienia

Co różni opisane wyżej grupy organizacji? W analizie skoncentrowano się jedynie na podstawowych parametrach opisujących działalność organizacji. W szczególności w przypadku grupy 2. (planowane uruchomienie działalności gospodarczej lub odpłatnej) liczba organizacji tego rodzaju uchwyconych w próbie jest na tyle niska, że bardzo ostrożnie trzeba podchodzić do uogólnień, które grupy tej miałyby dotyczyć.

Terytorium

Bardzo silna i wyraźna co do kierunku jest zależność między przynależnością do poszczególnych grup a lokalizacją organizacji (szczególnie dla grup skrajnych). Jak widać, wraz z powiększaniem się miejscowości, systematycznie wzrasta odsetek organizacji prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną. Obserwując punkty skrajne, można powiedzieć, że na terenach wiejskich w działania takie zaangażowane jest mniej więcej co ósma organizacja, zaś w Warszawie mniej więcej co trzecia.



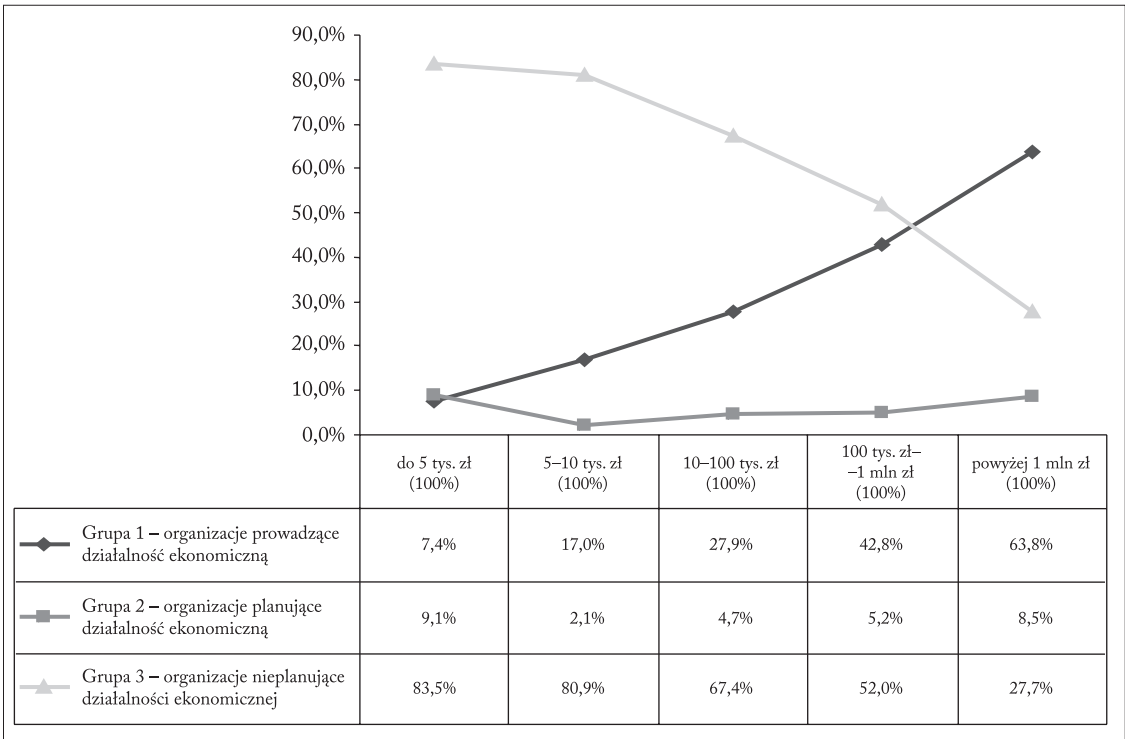
Ryc. 2. Zaangażowanie w działalność gospodarczą lub odpłatną ze względu na wielkość miejscowości, w której działa organizacja (%)

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

Wielkość rocznych przychodów organizacji

Występuje silna zależność między przynależnością do grup a wielkością rocznych przychodów organizacji, które wzrastają wraz z częstością zaangażowania się w działalność gospodarczą. Zaledwie 7,4% najmniejszych organizacji angażuje się w działalność gospodarczą lub odpłatną. Wśród największych w odsetek ten wynosi niemal 66%. Zależność ta ma zapewne charakter dwustronny – innymi słowy, nieodpowiedni przychód jest nie tylko warunkowany działalnością gospodarczą, ale i sam ją warunkuje. Być może dlatego w przypadku najmniejszych organizacji (dochód do 10 tys. zł) ponad 80% jasno deklaruje, że nie zamierza angażować się w takie

działania. Warto też przyjrzeć się krzywej opisującej częstość występowania organizacji planujących uruchomienie działalności gospodarczej. Generalnie ma ona charakter wznoszący. Widać też, że wraz z wielkością przychodów wśród organizacji nieprowadzących działalności gospodarczej zmienia się wyraźnie proporcja między tymi, które mają ją w planach, a tymi, które nie zamierzają jej uruchamiać. Dla przykładu, w przedziale 5–10 tys. zł tylko jedna na dwadzieścia organizacji zamierza podjąć działalność gospodarczą, zaś w grupie największych organizacji dotyczy to już jednej na trzy organizacje. Ciekawy jest wzrost zainteresowania prowadzeniem działalności przez grupę najmniejszych



Ryc. 3. Zaangażowanie w działalność gospodarczą lub odpłatną ze względu na wielkość przychodów organizacji

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

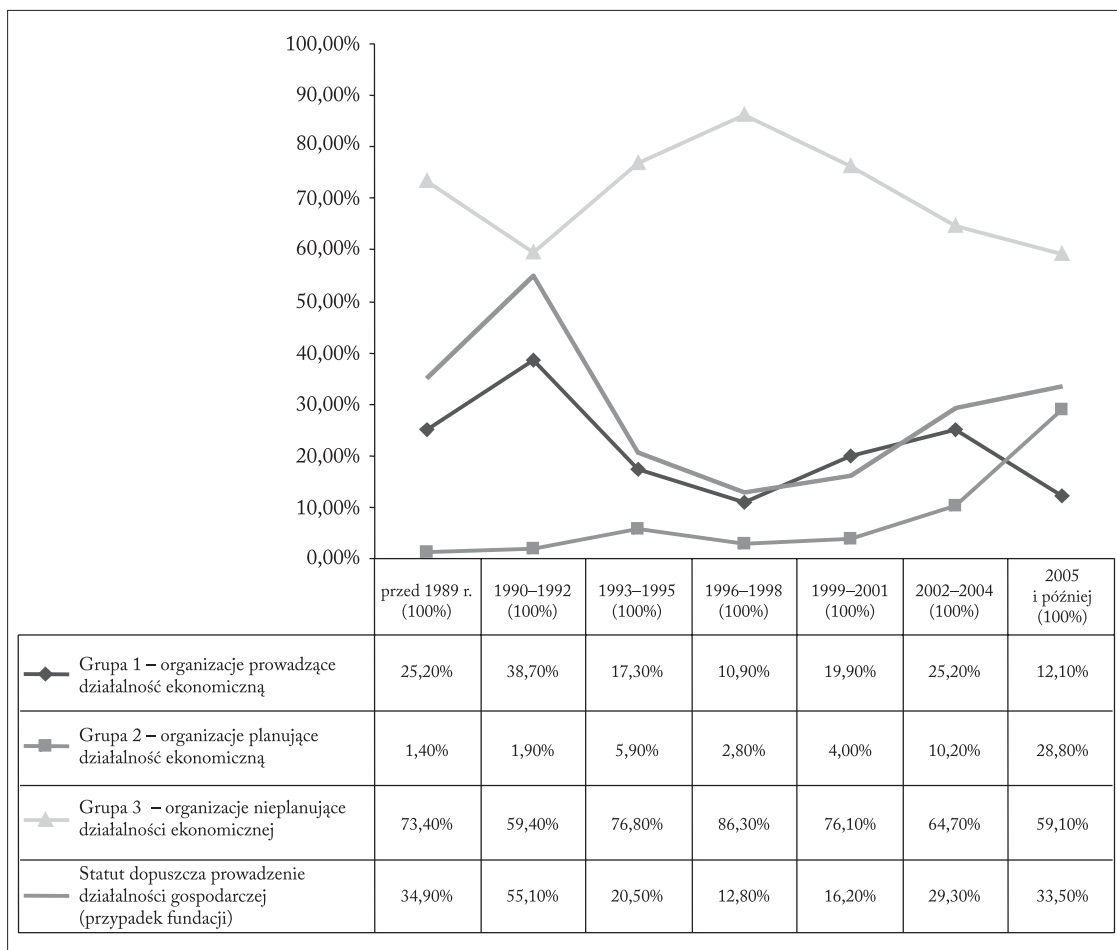
organizacji (do 5 tys. zł). Dotyczy to niemal co dziesiątej organizacji w tej grupie. W tym przedziale organizacji planujących działalność gospodarczą jest więcej niż tych, które już ją prowadzą. Prawdopodobnym wytłumaczeniem tej pozornej anomalii może być to, że organizacje kompletnie pozbawione przychodów są „zdesperowane”, aby jakoś szukać środków na działanie (przynajmniej w deklaracjach). Drugie wyjaśnienie – a właściwie dodatkowy powód, może polegać na tym, że uruchomienie działalności ekonomicznej bywa czymś w rodzaju „założycielskiego” pomysłu na organizację.

Wiek organizacji

Warto zacząć od pokazania specyficznych cech „demograficznych” organizacji pozarządowych. Jak widać na poniższym wykresie, poza specyficznym z wielu względów okresem lat 1989–1993, kiedy wzrost liczby organizacji miał charakter wykładniczy, obserwujemy sta-

bilny liniowy wzrost liczby organizacji. Od niemal 15 lat co roku rejestruje się w Polsce mniej więcej podobną liczbę organizacji. Oznacza to, że nominalnie ogólna liczba zarejestrowanych organizacji równomiernie wzrasta. Rzecz jasna, część organizacji nie potrafi przetrwać, i co za tym idzie, rzeczywista struktura demograficzna sektora jest „wynikiem netto” procesów powstawania i upadania organizacji.

Wszystkie powyższe wykresy trzeba rozpatrywać łącznie. Mniej więcej od 1993 r. mamy do czynienia ze względnie stałym dopływem nowo powstających organizacji. Hipotetycznie, gdyby żadna z nich nie upadała, wzrost ich liczby po 1993 r. powinien mieć charakter liniowy. Część organizacji nie jest jednak w stanie przetrwać. Każda z nich ma własny cykl życia i tempo przemian. Różne też są ich zdolności do przetrwania, które można wyrazić w kategoriach średniego czasu życia organizacji. To, że w miarę „cofania” się na skali czasu pojawia się



Ryc. 4. Zaangażowanie w działalność gospodarczą lub odpłatną ze względu na wiek organizacji

Źródło: badanie Klon/Jawor 2006.

proporcjonalnie mniej organizacje, jest wskaźnikiem „umieralności” organizacji. Analogicznie tłumaczyć należy fakt, że w liczbach bezwzględnych uchwycono stosunkowo mniej organizacji powstałych po 2005 r. Dzieje się tak z prostego powodu – mianowicie interwał czasu jest w tym wypadku krótszy.

Warto też przyrzeć się części wykresu opisującej okres między latami 1989–1993. W dalszym ciągu widoczne są ślady „demograficznej eksplozji” tego okresu. Co więcej, organizacje powstałe w tym czasie zachowują względną trwałość. Sprawia to wrażenie, jakby te, które przetrwały okres „chorób wieku dziecięcego”, skonsolidowały się i weszły w trwałą fazę dojrzałości instytucjonalnej. Może być wiele wyjaśnień tego fenomenu, jednak wyraźnie widać, że ta „ko-

horta” organizacji, a w każdym razie te organizacje, które z niej przetrwały, są w całej strukturze polskiego sektora pozarządowego najsilniej „zekonomizowane”. Prawie 40% z nich prowadzi działalność gospodarczą lub odpłatną. Być może na tym polega sukces ich długowieczności? Częściowym wyjaśnieniem fenomenu może być też to, że w tym okresie mieliśmy do czynienia z różnymi formami instytucjonalnego eksperymentowania. Często wówczas używano formuły fundacji do prowadzenia działalności o celach przede wszystkim zarobkowych. Niejednokrotnie okazywało się, że choć prowadzenie działalności gospodarczej nie było już tak koncesjonowane jak przed 1989 r., założenie fundacji prowadzącej działalność gospodarczą jest łatwiejsze niż zakładanie spółki.

Na pozytywny związek między zdolnością do przetrwania i prowadzeniem działalności gospodarczej lub odpłatnej wskazuje również względnie wysoki (choć niższy niż w grupie organizacji powstałych w latach 1990–1993) poziom ekonomizacji organizacji powstałych przed 1989 r. Te, które przetrwały (a dla niektórych był to trudny czas przełomu), uzyskały obecnie względną trwałość. Organizacje te tworzą dość szczególną kategorię, ponieważ wyłaniają się niejako z innego porządku politycznego, prawnego i społecznego. Należy przypomnieć, że działalność gospodarcza nie była wówczas bynajmniej prawem instytucji, ale skrupulatnie koncesjonowanym przez władze przywilejem. Z tego punktu widzenia warto przypomnieć – choć są to przypadki szczególne i bardzo różne – takie organizacje, jak Klub Inteligencji Katolickiej będący właścicielem Libelli czy Civitas Christiana (były PAX) czerpiący dochód z Inco Veritas, ZSMP powiązany z Almaturem czy ZHP z Harcturem. Czasem opisywana tu działalność gospodarcza była jedyną szansą na utrzymanie elementarnej niezależności od władzy, czasem zaś politycznym i majątkowym bonusem dla lojalnych członków aparatu. Niektóre z funkcjonujących wtedy organizacje zostały niejako uwłaszczone na posiadanym majątku i utworzyły z czasem organizacje określane niekiedy nieco prowokacyjnie mianem „bezideowych rentierów”.

Na wykresie widoczne jest, że po 1993 r. gwałtownie spada zarówno tempo przyrostu samych organizacji, jak i odsetek tych, które angażują się w działalność gospodarczą. Można wskazać wiele przyczyn tego stanu rzeczy – od historyczno-politycznych, które trudno dobrze objaśnić, ale wspólnie dadzą się wyrazić jako odczucie, że „coś się wtedy skończyło”, aż po czysto administracyjne, związane z usztywnieniem legislacyjnopodatkowym w stosunku do organizacji, a także praktykami Sądu Rejestrowego (szczególną rolę odegrał w tej sprawie Warszawski Sąd Rejestrowy, który występował w tym czasie i przez kilka następnych lat w pozycji monopolisty, jeśli chodzi o rejestrację fundacji). W opisywanym tu okresie Sąd Rejestrowy przyjął restryktywną politykę dotyczącą rejestrowania fundacji. Dotyczyła ona zwłaszcza dopuszczalności prowadzenia przez fundacje działalności gospodarczej. W konsekwencji, o ile w okresie

do 1993 roku rejestrowane były statuty umożliwiające prowadzenie działalności gospodarczej, o tyle później było to prawie niemożliwe. Często zmiana tak skonstruowanych statutów jest obecnie trudna i to pierwotne ograniczenie może zmniejszać szansę ekonomizowania się organizacji powstałych w tym specyficznym okresie. Później, szczególnie po 2002 r., ograniczenia znacznie się zmniejszyły na skutek „demonopolizacji” procesu rejestracji. Pojawiło się orzecznictwo wskazujące, że niedopuszczalne jest łączenie działalności statutowej i odpłatnej, weszła w życie ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Te perturbacje można zobaczyć na wykresie pokazującym dopuszczalność działalności gospodarczej w kolejnych okresach. Widać też, jak silna jest zależność pomiędzy prowadzeniem działalności gospodarczej a jej dopuszczalnością w statucie. Fakt ten rzuca zresztą nowe światło na ograniczenia ekonomizowania się sektora pozarządowego. Jak się zdaje, w wielu wypadkach wymagałoby to zmian statutów organizacji, co z różnych powodów jest często formalnie trudne, a czasami wręcz niebezpieczne, ponieważ daje okazję Sądowi Rejestrowemu do „wtrącania się” we wszystkie szczegóły statutu organizacji.

Szczególną grupę tworzą organizacje, które powstały w latach 2003–2005. Co prawda mniejszy jest w nich odsetek organizacji prowadzących działalność gospodarczą, ale za to zdecydowanie największy tych, które zamierzają ją uruchomić, i w sensie prawnym mają taką możliwość. Można się spodziewać, że z czasem przybliżyć się one będą – jak organizacje, które miały na ten proces więcej czasu – do swoiście pojmowanej asymptoty, jaką jest linia statutowej „dopuszczalności” działalności gospodarczej.

Warto też na koniec skomentować przebieg linii opisującej częstotliwość występowania w kolejnych przedziałach wiekowych organizacji zamierzających uruchomić działalność gospodarczą. Częstość występowania tej kategorii wzrasta odwrotnie proporcjonalnie do wieku. I tak, wśród organizacji najstarszych (sprzed 1989 r.) niemal nie występuje taka kategoria. Można powiedzieć, że okrzepły one na rynku (a być może nawet niektóre z nich są wręcz skostniałe) i niechętnie patrzą na eksperymentowanie. Mają też być może bardziej od innych konserwatywne przekonanie,

zgodnie z którym organizacje po prostu nie powinny prowadzić działalności gospodarczej. W kolejnych przedziałach odsetek organizacji zamierzających angażować się w działalność gospodarczą lub odpłatną wzrasta – osiągając w przypadku organizacji powstałych najpóźniej (najmłodszych) wskaźnik niemal 30%.

Bibliografia

- Aiken M. (2002). *What Strategies do Value-based Organizations Adopt to Resist Incursions on their Organizational Values from Public or Private Sector Markets?. Co-operatives Research Unit Faculty of Technology The Open University*, http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/Articles/Aiken/Aiken_Dilemmas_2002.pdf.
- Alter K. (2000). *Managing the Double Bottom Line: A Business Planning Reference Guide for Social Enterprises*. Washington: PACT Publications.
- Alter K. (2004). *Social Enterprise Typology*, Virtue Venures LLC, <http://www.virtueventures.com/setypology.pdf>.
- Anheier H.K. (2004). „Organizational Theory and Nonprofit Management: An Overview”, w: A. Zimmer, E. Priller (red.) *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations Work*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Borzaga C., Defourny J. (2001). *The Emergence of Social Enterprise*. London: Routledge.
- Brown E., Slivinski A. (2006). „Nonprofit Organizations and the Market”, w: W.W. Powell, R. Steinberg (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Clark C. i in. (2004). Double Bottom Line Project Report: Assessing Social Impact in Double Bottom Line Ventures. New York: Rockefeller Foundation.
- Davis L. (2000). *Przedsiębiorstwa sektora pozarządowego*. Warszawa: Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO.
- Deakin N., Taylor M. (2002). *Citizenship, Civil Society and Governance*, artykuł prezentowany na konferencji „Third Sector from a European Perspective” w Trento, <http://www.istr.org/networks/europe/deakin.taylor.pdf>.
- Defourny J., Develter P. (2006). „Ekonomia społeczna: ogólnosiwiatowy trzeci sektor”, w: J. Wygnański (red.), *Trzeci Sektor dla Zaawansowanych*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Diagnoza społeczna (2005), <http://www.diagnoza.com>.
- Evans M. (2003). „Social Capital in the Social Economy: The Growth Dynamic of the Third System”, w I. Bartle, D. Castiglione (red.), *Social Capital in the Economy*, RUSEL Working Paper (Civic Series nr 4). Exeter: University of Exeter.
- Frumkin P. (1998). „Rethinking Public Non-Profit Relations: Towards a Neo-Institutional Theory of Public Management”. Yale University: *Program on Non-Profit Organizations Working Papers*, nr 248.
- Gumkowska M., Herbst J., Wygnański K. (2006). *The Role of Social Enterprises in Employment Generation in CEE and the CIS – Case of Poland*. Bratislava: UNDP Regional Center in cooperation with EMES.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor (2006). *Kondycja sektora ekonomii społecznej w Polsce 2006*, www.badania.ngo.pl.
- Laville J.L. (2003). „A New European Socioeconomic Perspective”, *Review of Social Economy*, t. LXI, nr 3.
- McNally H. (2006). „Przetrwanie osób niepełnosprawnych w środowisku komercyjnym”, w: K. Wygnański, P. Frączak (red.), *Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”*. Warszawa: FISE.
- Rodger J.J. (2000). *From Welfare State to Welfare Society*. Basingstoke: Macmillan.
- Salamon L. (1987). „Of Market Failure, Voluntary Failure and Third-Party Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State”, *Journal of Voluntary Action Research*, t. 16, nr 1, s. 29–49.
- Salamon L. (2003). *Global Civil Society – An Overview. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Schumpeter J.A. (1934). *The Theory of Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Siennicka A. (2006). „Formy prawne przedsiębiorstw społecznych w Anglii i Walii”, w: K. Wygnański, P. Frączak (red.), *Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”*. Warszawa: FISE.
- Spear R. (2006). „Ramy instytucjonalne dla przedsiębiorstwa społecznego: wyzwania dla Polski i innych nowych krajów członkowskich”, w: K. Wygnański, P. Frączak (red.), *Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”*. Warszawa: FISE.
- Wygnański K., Frączak P. (red.), *Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”*. Warszawa: FISE.
- Wygnański K. (2006). *Organizacje pozarządowe w polityce społecznej i rozwój społeczeństwa obywatel-*

skiego. Nowe Dylematy Polityki Społecznej w Polsce. Warszawa: CASE.

Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series, nr 06-26, czerwiec.

Young Dennis R. (2005). „Mission-Market Tension in Managing Nonprofit Organizations”,

Economisation of non-government organizations

The aim of the article is to describe the phenomenon of economisation of the non-government sector. As part of the process, traditional organisations perceived as non-profit ones engage in activities geared towards the generation of income from the sale of products and services. The article discusses the scale of the process, both nationally and internationally. In the case of the former, quantitative surveys conducted by the Klon/Jawor Association have been used. The Authors indicate reasons for which organisations may decide to embark on business activity as well as the risks associated with the decision to do so. Individual types of organisational resources important from the vantage point of their market position have also been analysed.

Tomasz Grzegorz Grosse

Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne (Przykład agencji wdrażających politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich w trzech nowych krajach członkowskich)¹

Celem niniejszego artykułu jest analiza procesów europeizacji agencji zajmujących się implementacją unijnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich w nowych krajach członkowskich: na Litwie, w Słowacji i Polsce. Chodziło o zbadanie zmian instytucjonalnych pod wpływem realizowania polityk unijnych i implementacji prawa UE. W szczególności przedmiotem zainteresowania było to, czy procesy europeizacji wprowadzają do praktyki administracyjnej nowe metody zarządzania, tj. opierające się na sieciowych (niehierarchicznych) mechanizmach współpracy i otwarciu administracji na dialog obywatelski. Jedno z głównych pytań stawianych w niniejszym artykule dotyczy tego, w jaki sposób procesy europeizacji wchodzą w relacje z krajowymi czynnikami kształtującymi sposób funkcjonowania administracji publicznej. Chodzi przede wszystkim o rolę miejscowej kultury politycznej i administracyjnej, w tym także tradycji wywodzącej się z okresu socjalistycznego.

Słowa kluczowe: europeizacja, nowe metody zarządzania, agencje wdrażające, państwo administracyjne, państwo sieciowe.

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza procesów europeizacji administracji publicznej, a więc zmian w instytucjach publicznych pod wpływem realizowania polityk unijnych i implementacji prawa UE. W szczególności przedmiotem zainteresowania jest to, czy procesy europeizacji wprowadzają do praktyki administracyjnej nowe metody zarządzania, tj. opierające się na sieciowych (niehierarchicznych) mechanizmach współpracy i otwarciu administracji na partycypację społeczną. W jaki sposób i w jakim zakresie są one implementowane? A może sposób funkcjonowania administracji publicznej jest raczej zgodny z dotychczas obowiązującą tradycją administracyjną wynikającą z doświadczeń państwa socjalistycznego? Czy procesy europeizacji mogą wzmocnić tę tradycję?

Instytut Spraw Publicznych.

¹ Referat prezentowany na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach programu naukowego „Dobre rządzenie”.

Jednym z głównych pytań stawianych w niniejszym artykule jest więc to, w jaki sposób procesy europeizacji wchodzą w relacje z krajowymi czynnikami kształtującymi sposób funkcjonowania administracji publicznej. Chodzi przede wszystkim o rolę miejscowej kultury politycznej i administracyjnej, w tym także tradycji wywodzącej się z okresu socjalistycznego. W jaki sposób wpływ europeizacji jest modyfikowany przez tę tradycję?

Przedmiotem zainteresowania są agencje działające w wybranych nowych krajach członkowskich (na Litwie, Słowacji i w Polsce)², które zajmują się wdrażaniem unijnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich (Fałkowski, Grosse, Skwarczyńska 2006; Stafejeva 2006; Beblavý 2006). Taki wybór nie jest przypadkowy. Po pierwsze, polityka rolna i polityka rozwoju

² Niniejszy artykuł podsumowuje badania prowadzone w latach 2006–2007 pod kierunkiem autora przez Instytut Spraw Publicznych w trzech nowych krajach członkowskich: Litwie, Słowacji oraz w Polsce.

obszarów wiejskich, w porównaniu do innych obszarów politycznych, są poddane bardzo silnym wpływom ze strony Unii Europejskiej. Wiąże się to z bogactwem regulacji prawa wspólnotowego w omawianym obszarze, a także znaczącymi środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu UE przeznaczonymi na realizację tych polityk (Alesina, Angeloni, Schuknecht 2005). Można więc przypuszczać, że zakres europeizacji instytucji krajowych realizujących te polityki jest bardzo duży, gdyż silnie wzmacniają ją zarówno instrumenty regulacyjne, jak i finansowe.

Po drugie, analiza agencji wdrażających (tj. zajmujących się wdrażaniem polityk publicznych, najczęściej redystrybucyjnych) to szczególnie ciekawe wyzwanie dla badacza nowych metod zarządzania. W literaturze najczęściej przedmiotem analizy są bowiem agencje regulacyjne (a więc zajmujące się regulowaniem określonego segmentu rynku), a nie wdrażające. Tymczasem, jak wcześniej wspomniano, europeizacja agencji wdrażających w krajach członkowskich jest realizowana nie tylko pod wpływem regulacji europejskich, lecz także wiąże się z dystrybuowaniem środków finansowych UE. Można więc przypuszczać, że wpływ Komisji Europejskiej na instytucje publiczne w krajach członkowskich będzie większy, co osłabi hierarchiczne relacje między rządem a agencjami wdrażającymi. Można również postawić hipotezę, że pod wpływem europeizacji zwiększa się wymiana wzajemnych doświadczeń między agencjami w poszczególnych krajach członkowskich. Oba zjawiska mogą być przejawem nowych metod zarządzania w UE.

2. Założenia, hipotezy i koncepcje teoretyczne

2.1. Europeizacja administracji publicznej

Europeizacja jest określana jako wpływ Unii Europejskiej na kraje członkowskie, w szczególności na zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej (Börzel 2005; Börzel, Risse 2007; Cowles, Caporaso, Risse 2001; Featherstone, Radaelli 2003; Mair 2004; Radaelli 2003)³. W związku z koniecznością implemen-

towania polityki i prawa UE, a także w odpowiedzi na rosnące zainteresowanie decydentów politycznych efektywnością tych polityk – kraje członkowskie dokonują zmian w swych strukturach administracyjnych (Kadelbach 2002). Zmiany te są inspirowane przez Komisję Europejską lub też wynikają z wzajemnego obserwowania doświadczeń między krajami członkowskimi (Olsen 2002). Najczęściej nie są one rewolucyjne, ani też nie zmierzają w stronę unifikacji rozwiązań w ramach UE (Lægreid, Steinthorsson, Thorhallsson 2004). Na poziomie administracji krajowych utrzymują się w dalszym ciągu silne zróżnicowania instytucjonalne. Wiąże się one z odmiennymi tradycjami historycznymi i kulturami organizacyjnymi kształtującymi struktury administracyjne, normy prawne, jak też formalne i nieformalne zachowania urzędników (Olsen 2002).

Bodaj najważniejszym mechanizmem europeizacji jest transfer prawa UE. W tej sytuacji duże znaczenie ma zapewne formuła prawa europejskiego:

- a) czy ma ono charakter bezwarunkowego i całościowego przeniesienia odpowiednich przepisów do prawa krajowego;
- b) czy jest implementowane przy zachowaniu pewnej swobody interpretacyjnej ze strony państw członkowskich;
- c) czy też jest jedynie zalecane kierunkowo (Trubek, Cottrell, Nance 2005)?

Przenoszenie *acquis communautaire* do prawa krajowego, w tym do praktyki administracji krajowej, uznaje się za przykład izomorfizmu przymusowego (*coercive*) (Radaelli 2000; Thatcher 2002; Thatcher, Stone Sweet 2002). Omawiane zjawisko odnosi się do założeń instytucjonalizmu racjonalistycznego (*rationalist institutionalism*). Analizuje on m.in. procesy europeizacji krajów z Europy Środkowo-Wschodniej (Börzel, Sedelmeier 2006; Moravcsik, Vachudová 2003; Sedelmeier 2006). Wspomniana koncepcja zakłada, że proces europeizacji tych krajów opierał się na asymetrycznych relacjach władzy, gdzie dominującą pozycję mieli dotychczasowi członkowie Unii i przedstawiciele Komisji Europejskiej. Wyrazem tej asymetrii było m.in.:

- a) warunkowe wskazanie możliwości członkostwa;
- b) ustalenie podstawowych reguł integracji przez dotychczasowych członków;

³ Różne definicje europeizacji podaje Olsen (2002).

c) konieczność przyjęcia prawa europejskiego przez kraje akcesyjne właściwie bez możliwości jego korekty i dostosowania do uwarunkowań lokalnych.

Odmiernym typem izomorfizmu jest transfer instytucji zewnętrznych w sposób dobrowolny, głównie poprzez wymianę doświadczeń i wzajemną naukę. Odbywa się on na zasadach partnerskich i bez zewnętrznej presji politycznej, na przykład bez przymusu wynikającego z asymetrycznych negocjacji członkowskich. Omawiane zjawisko odnosi się do założeń instytucjonalizmu konstruktywistycznego (*constructivist institutionalism*). Wspomniany kierunek, analizując europeizację nowych krajów członkowskich, podkreśla dobrowolność przejmowania zewnętrznych instytucji, uzasadnioną korzyściami tych rozwiązań dla miejscowych gospodarek i społeczeństw. Istotne znaczenie dla przyjmowania europejskich doświadczeń ma według omawianej koncepcji wspólnota wartości. Chodzi zwłaszcza o wzajemne dopasowanie, z jednej strony oczekiwań unijnych, a z drugiej – uwarunkowań lokalnej kultury i debaty publicznej (Schimmelfennig, Sedelmeier 2005; Schweltnus 2005).

Można więc postawić hipotezę, że zakres europeizacji jest większy w przypadku transferu typu *hard law* niż *soft law* (Bulmer, Padgett 2005). Oznacza to, że transfer „miękkich” (nowych) metod zarządzania byłby również mniejszy. Można również założyć, że europeizacja jest silniejsza w sytuacji polityk redystrybucyjnych korzystających z funduszy unijnych, gdyż istnieją większe możliwości skutecznego dyscyplinowania odbiorców pomocy unijnej. Ponadto można przyjąć, że europeizacja będzie silniejsza w sytuacji zgodności między transferowanymi instytucjami a lokalnymi uwarunkowaniami administracyjnymi, tj. systemem instytucjonalnym, tradycją i kulturą administracyjną. W przypadku, kiedy z jednej strony nie ma silnych mechanizmów *izomorfizmu przymusowego* (np. transferu *hard law*), a z drugiej strony lokalna tradycja i kultura administracyjna jest sprzeczna z zewnętrznymi instytucjami – postępy europeizacji będą więc najmniej skuteczne.

Można także wstępnie postawić hipotezę, że w nowych krajach członkowskich wpływ europeizacji na transfer unijnych regulacji, metod zarządzania i kierunek krajowych polityk

publicznych jest większy, aniżeli w krajach zachodnioeuropejskich⁴. Wiąże się to z kilkoma czynnikami. Po pierwsze, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej odrzucono stare praktyki administracyjne, zwłaszcza wywodzące się z okresu państwa socjalistycznego i poszukiwano nowych metod zarządzania dla polityk publicznych. Zwiększało to otwartość tych krajów na przyjmowanie wzorców płynących z Unii Europejskiej. Ponadto implementacja prawa europejskiego oraz przyjęcie wielu rozwiązań organizacyjnych w administracji publicznej było warunkiem akcesji do Unii Europejskiej. Ponieważ integracja ze strukturami europejskimi była absolutnym priorytetem dla elit politycznych krajów tego regionu, ułatwiało to transfer europejskich instytucji i metod zarządzania. Po drugie, transformacja ustrojowa osłabiła polityczne przywództwo nad działaniami administracji, a także zmniejszyła skuteczność mechanizmów kontrolnych ze strony ministerstw nad nadzorowanymi przez nie agencjami. W takich warunkach wpływ na funkcjonowanie administracji krajowej ze strony instytucji europejskich mógł być większy. Po trzecie, w nowych krajach członkowskich – w porównaniu do starych członków Unii – stosunkowo mniejsze są krajowe wydatki na odpowiednie polityki publiczne w stosunku do funduszy unijnych. Zwiększa to wpływ instytucji europejskich na kierunek polityk krajowych, w tym również tych, które są realizowane przez agencje wdrażające.

Można również przypuszczać, że na zakres europeizacji administracji państw członkowskich oprócz wpływu UE oddziałują również czynniki wewnętrzne. Mam na myśli zwłaszcza miejscowy system administracyjny, długofalowe polityki publiczne danego kraju, jego system prawny itd. W zależności od zakresu zgodności europejskiego prawa i polityk unijnych z tymi instytucjami i politykami krajowymi można spodziewać się większego lub mniejszego poparcia dla implementacji określonych rozwiązań. Dużą rolę odgrywa tradycja administracyjna danego państwa, a także kultura polityczna, która wpływa na sposób implementacji wzorców europejskich. W nowych krajach członkowskich występuje silna spuścizna po okresie komunistycznym

⁴ Podobną opinię wyraża np. Sedelmeier (2006).

(*socialist legacy*), wyraźnie odmienna od doświadczeń krajów zachodnioeuropejskich (Grosse 2006b). Na stopień europeizacji wpływają również dominujące interesy społeczne. Badania wskazują (Steunenberg 2007), że istotnym czynnikiem zapewniającym właściwe wdrażanie unijnego prawa do krajowego systemu prawnego jest to, w jakim stopniu europejskie dyrektywy są zgodne z interesami wpływowych grup społecznych.

2.2. Europeizacja agencji wdrażających

Europeizacja agencji wiąże się z uczestnictwem danego kraju w procesach integracji regionalnej. Wynika także z włączenia agencji krajowych do *europejskich sieci agencyjnych*. Tworzą je agencje unijne oraz narodowe działające w tych samych działach spraw publicznych (Grosse 2006). Agencje unijne pełnią w takim systemie rolę „zwornika” i koordynatora dla całej sieci (Majone 2000). Najczęściej zdarza się to w przypadku współdziałania agencji regulacyjnych, gdzie europeizacja ma służyć efektywnej implementacji prawa unijnego (*acquis communautaire*) w danym obszarze polityk publicznych (Koutalakis 2004). Jednak dotyczyć to może również agencji wdrażających, które niejednokrotnie wykorzystują środki finansowe UE do implementowania prawa unijnego. Z europeizacją agencji wdrażających łączy się przenoszenie unijnych standardów dotyczących zarządzania, w tym m.in. szczegółowych przepisów dotyczących gospodarowania funduszami unijnymi, audytu, kontroli.

Eksperti wskazują również na to, że Komisja Europejska jest aktywnym promotorem transferowania różnorodnych instytucji i metod zarządzania do krajów członkowskich, w tym także wspiera proces delegowania zadań do autonomicznych agencji (Radaelli 2000; Thatcher 2002). Wiąże się to m.in. z tym, że europeizacja agencji i ich włączenie do *europejskich sieci agencyjnych* wzmacnia władzę Komisji Europejskiej (i agencji europejskich) w odniesieniu do koordynowania polityk publicznych w Europie (Flinders 2004). Komisja popiera więc rozwój sieci współpracy między agencjami narodowymi oraz europejskimi. Stara się jednocześnie wywierać wpływ na kierunek rozwoju *europejskich sieci*

agencyjnych (Coen, Héritier 2005). Umocnienie pozycji technokracji brukselskiej na tym polu odbywa się często kosztem władzy rządów narodowych, zwłaszcza tych, które słabiej nadzorują działalność agencji krajowych (Nicolaidis 2004).

Można więc postawić hipotezę, że proces europeizacji agencji w nowych krajach członkowskich wzmacnia pozycję tych instytucji w relacji do ministerstw nadzorujących ich działanie. Agencje korzystają bowiem z autorytetu wynikającego z implementowania polityk europejskich i dysponowania środkami finansowymi UE. Wykorzystują również zainteresowanie Komisji Europejskiej poprawą potencjału administracyjnego i profesjonalizmu agencji, a także przeciwdziałaniem nieprawidłowościom w funkcjonowaniu agencji.

Jakie mogą być inne hipotetyczne konsekwencje europeizacji agencji wdrażających w nowych krajach członkowskich? Może ona wzmocnić sektorowość zarządzania i pogłębić trudności koordynacji z innymi politykami publicznymi. Od dawna obserwujemy np. trudności w koordynacji polityk między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej. Przykładem tego zjawiska jest m.in. oddzielenie zarządzania i finansowania europejskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności na lata 2007–2013, chociaż dotyczą one najczęściej tych samych regionów słabiej rozwijających się społecznie i gospodarczo (Grosse 2004; 2006a).

Inną konsekwencją europeizacji agencji wdrażających może być centralizacja zarządzania i przekazywanie standardów organizacyjnych i wskazówek wprost z Komisji Europejskiej. Ogranicza to możliwości elastycznego włączania do polityk publicznych lokalnych celów rozwojowych oraz oddolnej korekty tych polityk. Nie oznacza to jednak, że agencje wdrażające programy europejskie automatycznie stają się niepodatne na wpływ lokalnych grup interesu – odbiorców funduszy unijnych. Ponadto w krajach o silnej tradycji upolitycznienia administracji (np. w Polsce) należy spodziewać się silnego upartyjnienia agencji. Nie musi to być związane z silniejszym nadzorem merytorycznym nad agencją ze strony odpowiedniego ministerstwa. Przeciwnie, dotychczasowe badania (NIK 2005; 2005a; 2005b) w Polsce wskazują na stosunkowo

niski poziom merytorycznej kontroli nad agencjami, co w połączeniu z silnym upolitycznieniem stwarza warunki do zawłaszczenia agencji przez lokalne grupy interesu.

Można jednak założyć, że europeizacja agencji wdrażających redystrybucyjne polityki unijne będzie odmienna niż agencji regulacyjnych. Te ostatnie będą prawdopodobnie silniej wchodzić do sieci polityk europejskich, a także użytkować większą autonomię wobec rządów krajowych. Sytuacja agencji wdrażających może być inna. Pozostają one w ścisłych relacjach hierarchicznej zależności wobec ministerstw krajów członkowskich. Rządy narodowe stanowią główny ośrodek zarządzania unijnymi politykami redystrybucyjnymi na terenie własnych państw oraz są pośrednikami między instytucjami unijnymi a strukturami administracji terytorialnej (pełnią rolę *gatekeepers*) (Bache 1999; Bulmer, Lequesne 2002; 2005)⁵. W tym przypadku tendencja do centralizacji i sektorowości zarządzania politykami europejskimi może wzmacniać hierarchiczną zależność między odpowiednimi ministerstwami a podległymi im agencjami wykonawczymi.

Takie hierarchiczne relacje mogą być dodatkowo wzmacniane przez uwarunkowania systemu administracyjnego mające swoje źródła w okresie socjalistycznym. Europeizacja agencji wdrażających może nie tylko nie zmienić kultury organizacyjnej, lecz także przyczynić się do wzmocnienia tradycyjnych cech administracji z poprzedniego okresu. Chodzi zwłaszcza o silną centralizację administracji i hierarchiczne podporządkowanie agencji ministerstwom, a także upolitycznienie personelu i samej agencji. Może również wzmocnić rozmaite patologie administracyjne związane z funkcjonowaniem w okresie transformacji ustrojowej. Wśród nich wymienić należy przede wszystkim zjawisko *agency capture* („zawłaszczenia” agencji). Jest to systematyczny i dominujący wpływ grup interesu na funkcjonowanie agencji, mający na celu wykorzystywanie działań agencji do maksymalizacji własnych korzyści ze szkodą dla innych interesów społecznych lub polityk publicznych realizowanych przez agencje (Grosse 2006).

Zastanawiając się nad europeizacją agencji wdrażających, postawmy problem jej wpływu na kształtowanie się modelu państwa. W ten sposób określam (Grosse 2007; 2007a; 2007b)⁶ dwa sposoby definiowania państwa i pojmowania jego roli w procesach społecznych oraz gospodarczych przez elity polityczne i administracyjne. Taki sposób modelowania, nawiązujący do typów idealnych Maxa Webera (Weber 1985), oddaje w moim przekonaniu silny wpływ idei na rzeczywiste praktyki administracyjne. Pokazuje, w jaki sposób myślenie decydentów o państwie wpływa na ich wybór metod zarządzania politykami publicznymi. Czy europeizacja będzie sprzyjała stopniowej transformacji metod zarządzania z modelu państwa administracyjnego w kierunku modelu państwa sieciowego? Pierwszy z nich cechuje się znaczną rolą administracji państwowej w relacji do partnerów społecznych, a także wyraźną preferencją dla hierarchicznych metod zarządzania. Siła państwa (*state capacity*) i efektywność polityk publicznych zależy głównie od sprawności administracji państwowej, a nie od zdolności do kooperacji z partnerami społecznymi lub innymi instytucjami. Efektywność realizowania polityk w ramach tego modelu państwa zależy ponadto od jakości mechanizmów kontrolnych nad agencjami, a nie od zakresu swobody (*zone of discretion*) tych agencji i ich zdolności do elastycznego włączania do swojej pracy partnerów społecznych. Powoduje to, że ważniejsze staje się sprawne implementowanie polityk państwowych niż ich efektywne dopasowanie do miejscowych potrzeb. Inną konsekwencją takiego podejścia jest nacisk na szybką absorpcję funduszy publicznych, a nie na najlepszą jakość ich wykorzystania dla rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych. Natomiast w modelu państwa sieciowego administracja pełni rolę wspomagającą i ukierunkowującą aktywność innych podmiotów publicznych i prywatnych. Polityki publiczne są więc realizowane w ścisłej kooperacji z partnerami społecznymi, co oznacza, że także agencje państwowe przykładają dużą wagę do partycypacji społecznej. Intensywnie współdziałają również z agencja-

⁵ Przykładem omawianej roli państw członkowskich jest redystrybucja środków UE na politykę spójności.

⁶ Por. rozróżnienie między modelem państwa administracyjnego i sieciowego.

mi z innych krajów (w ramach europejskich sieci agencyjnych).

Z jednej strony, wejście agencji krajowych do sieciowego systemu agencyjnego w Europie może sprzyjać budowaniu modelu państwa sieciowego w nowych krajach członkowskich. Europeizacja agencji wówczas wzmocni ich pozycję wobec nadzorujących je ministerstw i utworzy mniej hierarchiczne struktury zależności. Taka sytuacja może się zdarzyć zwłaszcza w odniesieniu do agencji regulacyjnych. Z drugiej strony, w odniesieniu do agencji wdrażających możemy mieć do czynienia z zupełnie przeciwnymi procesami. Europeizacja agencji w wyniku zwiększenia sektorowości i centralizacji zarządzania wzmocni hierarchiczną zależność między ministerstwami i podlegającymi im agencjami wykonawczymi. W takiej sytuacji europeizacja agencji wdrażających będzie funkcjonalnie dostosowywana do warunków miejscowej kultury administracyjnej. Oznacza to, że faktycznie będzie wzmocniać dotychczasowy sposób funkcjonowania struktur administracyjnych zgodnie z modelem państwa administracyjnego.

2.3. Agencje wdrażające a „nowe metody rządzenia”

Podział metod zarządzania na „stare” i „nowe” nie jest przejrzysty. Niektórzy badacze odrzucają tę typologię, jako mającą niewielką wartość analityczną (Treib, Bähr, Falkner 2005). Trudności rozróżnienia między „starymi” i „nowymi” metodami zarządzania są dobrze widoczne w przypadku nowych krajów członkowskich. Agencje wdrażające były tutaj wykorzystywane wcześniej, również w okresie państwa socjalistycznego. Służyły delegowaniu zadań na szczebel terytorialny i realizowaniu polityk publicznych w ramach poszczególnych sektorów (ministerstw). Agencje wdrażające, silnie podporządkowane poszczególnym ministerstwom, wzmocniały więc centralizację zarządzania w administracji oraz sektorowość polityki rządu. W okresie państwa socjalistycznego delegowanie zadań do agencji wdrażających było więc formą zarządzania hierarchicznego, które ograniczało możliwości udziału partnerów społecznych w realizacji polityk publicznych. Nie stosowały one „miękkich”

form zarządzania, odwołujących się np. do perswazji, negocjacji, samoregulacji.

Delegacja zadań publicznych do agencji była również szeroko stosowaną metodą zarządzania podczas procesów transformacji ustrojowej. Głównym celem jej wprowadzania do praktyki administracyjnej była chęć wydzielenia funduszy publicznych poza budżet państwa, a przez to ograniczenie wpływu polityków na kształtowanie finansów publicznych i wielkość deficytu budżetowego. Jednocześnie stosunkowo duża samodzielność agencji w zakresie finansowym służyła częściowej komercjalizacji usług publicznych. Obok agencji wdrażających pojawiły się w tym okresie również agencje regulacyjne. Miały one wyższy poziom autonomii wobec ministerstw.

Nowe metody zarządzania spełniają dwa podstawowe warunki (Börzel, Guttenbrunner, Seper 2005). Po pierwsze, służą sterowaniu zadaniami publicznymi w sposób niehierarchiczny (Risse 2004). Oznacza to, że poszczególni aktorzy uczestniczący w realizacji polityk publicznych nie działają w ramach hierarchicznej struktury władzy, mają formalne lub nieformalne weto wobec określonego zakresu polityk publicznych, dysponują autonomią w określonych kompetencjach, a co się z tym wiąże, mogą uczestniczyć w politykach publicznych na zasadach dobrowolności (woluntaryzmu) i zgodnie z własnymi preferencjami wobec polityk publicznych. Opiswane cechy zarządzania niehierarchicznego odwołują się do tzw. „miękkich” sposobów zarządzania. Niehierarchiczność zarządzania to także podstawowa cecha koncepcji sieci politycznych (Rhodes 1997), tj. funkcjonalnych struktur współpracy dotyczących poszczególnych polityk europejskich.

Po drugie, istotną cechą nowych metod zarządzania jest systematyczne włączanie aktorów prywatnych, w tym działających dla zysku, a także partnerów społecznych i organizacji pozarządowych (Börzel, Guttenbrunner, Seper 2005). Jak się wydaje, wspomniana formuła może być poszerzona także o instytucje administracyjne, ale niewchodzące w relacje zależności lub podległości hierarchicznej. Chodzi m.in. o instytucje typu agencyjnego, samorządy terytorialne (różnych szczebli), instytucje publiczne z różnych

krajów lub ponadnarodowe (Marks, Hooghe, Blank 1996)⁷.

W literaturze przedmiotu (Koutalakis 2004; Majone, Everson 2001; Thatcher, Stone Sweet 2002) znajduje się odniesienia nowych metod zarządzania do zasady subsydiarności i delegowania władzy do wyspecjalizowanych agencji. Z uwagi na przyjętą definicję nowych metod zarządzania można przyjąć, że agencje powinny spełniać trzy kryteria, aby zostać zaliczone do nowych metod zarządzania.

- a) powinny dysponować stosunkowo dużą autonomią, która osłabia ewentualną zależność hierarchiczną od administracji wyższego szczebla;
- b) powinny włączać do prowadzonych polityk publicznych partnerów społecznych;
- c) warunkiem określenia agencji jako nowej metody zarządzania powinno być ich uczestniczenie w sieciach politycznych, zwłaszcza zaś w europejskich systemach (sieciach) agencyjnych.

Odnosząc powyższe założenia do sytuacji w nowych krajach członkowskich, należy zauważyć, że agencje wdrażające mają najniższy poziom autonomii wobec struktur rządowych w porównaniu do wszystkich pozostałych typów agencji. Im mniejsza autonomia agencji, tym bardziej są one związane ze starymi, hierarchicznymi metodami zarządzania. Ponadto agencje wdrażające z nowych krajów członkowskich mają dość niską autonomię wobec ministerstw. Funkcjonują w silnie scentralizowanej i sektorowej tradycji administracyjnej wywodzącej się z okresu państwa socjalistycznego, a także działają w ramach modelu państwa administracyjnego. Warto w tym miejscu przytoczyć inne badania (Smismans 2006) dotyczące agencji europejskiej wyspecjalizowanej w zadaniach informacyjnych (*Agency for Safety and Health at Work*). Wynika z nich, że w ograniczonym stopniu spełnia ona wymogi partycypacji społecznej cechującej nowe metody zarządzania. Można się więc spodziewać tego, że zakres partycypa-

cji społecznej w agencjach wdrażających będzie również niski.

2.4. Dylematy społecznej partycypacji w agencjach

W literaturze przedmiotu możemy znaleźć następujące sposoby określania ram partycypacji społecznej⁸ w pracach agencji:

Oddzielenie agencji od wpływów społecznych. Chodzi przede wszystkim o zachowanie apolityczności agencji i jej oddzielenie od wpływu ze strony polityków rządowych lub *instytucji większościowych*. Niektórzy autorzy (np. Everson 1995) zwracają także uwagę na możliwość ograniczenia wpływu grup interesu na prace agencji. Delegowanie zadań do autonomicznej agencji, która jest oddzielona od wpływów grup społecznych dysponujących prawem weta wobec decyzji urzędników (tzw. *veto players*), może więc ułatwić realizowanie polityk publicznych.

Warto jednak pamiętać, że w praktyce agencje nie są instytucjami neutralnymi wobec interesów społecznych. Najczęściej są „zwycięzcy” i „przegran” procesu przesuwania władzy do instytucji agencyjnych (*non-majoritarian institutions*) (Thatcher, Stone Sweet 2002). Na przykład delegacja zadań do agencji regulacyjnych zajmujących się rynkami finansowymi wiąże się z większą preferencją dla stabilności makroekonomicznej i przeciwdziałania inflacji niż dla wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (Rogoff 1985). Oznacza to, że od agencji nie należy oczekiwać bezstronnego realizowania polityk publicznych, gdyż w praktyce ich działania preferują określone interesy społeczne.

Balansowanie między różnymi interesami społecznymi. To model odnoszący się do poszukiwania w pracach agencji równowagi między różnymi grupami społecznymi, zainteresowanymi wynikami pracy agencji. Szczególnym przykładem jest balansowanie między usługodawcami

⁷ Zaangażowanie wielu typów aktorów z różnych poziomów zarządzania w Unii Europejskiej jest głównym założeniem koncepcji zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*).

⁸ W przypadku agencji wdrażających możemy wyszczególnić trzy formy partycypacji społecznej: (1) przekazywanie informacji o pracach agencji do wiadomości publicznej lub partnerów społecznych; (2) konsultacje społeczne dotyczące sposobu realizacji zadań publicznych; (3) udział partnerów społecznych w implementowaniu polityk publicznych.

(np. przedsiębiorstwami użyteczności publicznej) a odbiorcami usług publicznych (Everson 1995). Dla tej formy partycypacji społecznej zasadnicze znaczenie ma odpowiednie określenie zrównoważonej reprezentacji społecznej w pracach administracji, a także wierne odwzorowanie tej reprezentacji w stosunku do konfiguracji interesów społecznych występującej w rzeczywistości.

Ukierunkowanie doboru uczestników partycypacji społecznej (Majone, Everson 2001). Wspomniany model zakłada preferencyjne i sterowane przez kierownictwo agencji włączanie określonych grup społecznych w proces partycypacji. Celem takiego zabiegu jest zwiększenie legitymizacji społecznej dla działań agencji, ale bez jednoczesnego pogorszenia efektywności wykonywania zadań publicznych. Proces doboru uczestników partycypacji ma więc na celu zwiększenie udziału partnerów społecznych aktywnie włączających się w implementowanie polityk publicznych i jednocześnie ograniczanie dostępu dla grup, które mogą zablokować lub utrudnić proces efektywnego realizowania zadań publicznych.

Ukierunkowane podejście do doboru uczestników partycypacji społecznej w pracach agencji może więc spełnić oczekiwania stawiane wobec nowych metod zarządzania, czyli łączyć wyższą legitymizację społeczną dla realizowanych polityk publicznych z większą efektywnością działań publicznych (Héritier 2003). Jednak czasem również staje się źródłem patologii administracyjnych, np. prowadzi do „zawłaszczenia” agencji (*agency capture*).

Autonomia agencji od nadmiernego wpływu ze strony polityków i polityki wyborczej nie gwarantuje tego, że agencja nie ulegnie wpływom ze strony innych grup interesu. Według ekspertów (Thatcher, Stone Sweet 2002) mniejsza kontrola ze strony instytucji politycznych (lub *instytucji większościowych*) zwiększa zakres swobody agencji (*zone of discretion*) i sprzyja łatwiejszemu dostępowi do agencji ze strony zainteresowanych jej działaniami grup. Odnosi się to zazwyczaj do wpływu przedstawicieli biznesu na funkcjonowanie decydentów publicznych, zwłaszcza na kreowane przez nich rozwiązania regulacyjne. Przynoszą one wysokie korzyści ekonomiczne określonym elitom biznesu (nazywanej w omawianej literaturze często oligarcha-

mi), a zarazem są szkodliwe dla reszty gospodarki. Powodują wysokie koszty społeczne, osłabiają siłę państwa (*state capacity*) i efektywność polityk publicznych. W przypadku krajów transformacji ustrojowej omawiane zjawisko jest powiązane z przyjęciem strategii reformatorskiej kosztownej społecznie, ale korzystnej dla wąskiej elity gospodarczej i politycznej (Hellman 1998). Definicja pojęcia *state capture* znajduje zastosowanie przede wszystkim do działalności agencji regulacyjnych, ale może zostać również rozciągnięta na agencje wdrażające.

W literaturze przedmiotu (McConnell 1967) znajduje się przykłady przechwycenia agencji „od góry”, tj. przez grupy interesu tworzone przez duże korporacje korzystające z usług agencji oraz wysokich urzędników rządowych lub polityków parlamentarnych, zajmujących się kontrolą danej agencji (tzw. *iron triangle*). Zdarza się również przechwycenie agencji „od dołu”, tj. przez najbardziej wpływowych lokalnych beneficjentów usług agencji, najczęściej tworzących grupę interesu z zarządem i radą nadzorczą agencji. Opisywane zjawiska, choć przedstawione na przykładach amerykańskiej administracji, mogą również występować na starym kontynencie, gdzie na podstawie wzorców amerykańskich budowane są systemy agencyjne.

Jak się wydaje, odpowiedni zakres kontroli nad instytucjami agencyjnymi to niezbędny warunek skutecznego przeciwdziałania „zawłaszczeniu” agencji. Uznaje się (Raymond 2002), że skutecznym mechanizmem przeciwdziałania temu zjawisku jest połączenie dwóch mechanizmów kontrolnych:

- a) odpowiedniego nadzoru ze strony instytucji politycznych (np. ministerstw);
- b) nadzoru nad działaniami agencji ze strony reprezentatywnej grupy lokalnych odbiorców usług agencji.

Upolitycznienie agencji może zwiększać ryzyko występowania „zawłaszczenia” agencji, co wiąże się z potencjalnym wykorzystywaniem agencji do celów partyjnych. Szczególnie niekorzystne dla wykonywania zadań publicznych jest silne upolitycznienie agencji przy jednocześnie niskim poziomie kontroli nad nią ze strony instytucji nadzorczych, a więc przy dużym zakresie pozostawionej swobody (Bartelli 2006).

Podsumowując, możemy wyszczególnić trzy rodzaje grup interesu stojących za zjawiskiem *agency capture*:

- a) beneficjenci usług publicznych agencji, np. odbiorcy programów pomocowych realizowanych przez agencje wdrażające lub przedsiębiorstwa uzależnione od postanowień agencji regulacyjnych;
 - b) grupa urzędników agencji, która wykorzystuje agencję dla maksymalizowania celów organizacyjnych lub osobistych, ze szkodą dla poprawnego realizowania usług publicznych;
 - c) działacze polityczni kierujący lub nadzorujący prace agencji, wykorzystujący stanowiska dla celów osobistych, partyjnych lub wyborczych.
- Bardzo często wspomniane grupy nawiązują bliską współpracę.

Źle zorganizowana partycypacja społeczna może być źródłem patologii funkcjonowania agencji. Na przykład pod pozorem partnerstwa społecznego preferuje się partykularne interesy społeczne, które faktycznie służą wzmocnieniu „zawłaszczenia” agencji. Ukierunkowany dobór uczestników konsultacji społecznych może odpowiadać polityce przyjętej przez kierownictwo agencji, zgodnie z preferowanym interesem organizacyjnym. Natomiast odpowiednia reprezentacja partnerów społecznych będzie przeciwdziałać zjawisku *agency capture*. Tak zorganizowany mechanizm partnerstwa społecznego może także wypełniać inne funkcje regulujące działalność agencji. Stanowi formę kontroli społecznej nad poprawnością wypełniania zadań statutowych, efektywnością i jakością wykonywania usług publicznych. Może również pełnić ważną funkcję legitymizacyjną dla działań podejmowanych przez agencję.

2.5. Problemy efektywności funkcjonowania agencji

Jednym z głównych dylematów dotyczących efektywności realizowania polityk publicznych jest wybór między sprawną absorpcją funduszy publicznych a jakością ich wykorzystania w celu rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych. W przypadku nowych krajów członkowskich nastąpiło w dużym stopniu utożsamienie efektywności danej polityki ze sprawnością wydatkowania funduszy. W szczególności

sposób takie rozumienie efektywności ukształtowało się wobec polityk publicznych finansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej (Grosse 2006c). Jest to związane z tym, że duży zakres priorytetów merytorycznych dla tych polityk określa się na szczeblu centralnym (w porozumieniu między instytucjami europejskimi a ministerstwami z krajów członkowskich). Centralizacja planowania utrudnia dostosowanie polityk publicznych do uwarunkowań lokalnych. Ponadto nacisk na absorpcję środków finansowych jest wywołany przez znaczący zakres pomocy UE, którą otrzymuje się w stosunkowo krótkim czasie, nawet przy niewielkim doświadczeniu administracyjnym.

Podstawowy instrument mający zapewnić efektywność funkcjonowania agencji to zazwyczaj dążenie do jej profesjonalizacji. Temu celowi służy wyodrębnienie jednostek, które gromadzą niezbędne umiejętności i specjalizują się w realizowaniu polityk publicznych. Elementem specjalizacji jest rozwijanie zdolności korpusu urzędniczego, w tym jego szkolenie i dbałość o stabilność zatrudnienia. W niektórych agencjach wprowadza się wiele metod zarządzania służących poprawieniu efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Służą temu m.in.:

- a) metody zarządzania przeniesione z sektora prywatnego;
- b) częściowa komercjalizacja zarządzania usługami publicznymi;
- c) wprowadzanie autonomii gospodarowania środkami finansowymi przez agencję, w tym możliwość wygosparowywania nadwyżek finansowych i samodzielnego decydowania o sposobie ich wykorzystania.

Innym postępowaniem mającym zapewnić efektywność funkcjonowania agencji jest dążenie do odseparowania agencji od nadmiernego wpływu ze strony polityków i polityki wyborczej. Jak się wydaje, dotyczy to przede wszystkim instytucji regulacyjnych. Zgodnie z doktryną wiarygodności (*credibility*) ma to zapewnić ciągłość i bezstronność realizowania polityk publicznych, a więc ich wiarygodności dla partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych (Majone 2000).

Nieco inaczej należy się odnieść do kwestii efektywności funkcjonowania agencji wdrażających. Jak się wydaje, większe znaczenie

niż autonomia ma tutaj odpowiednia kontrola sprawowana przez ministerstwa rządowe. Nadmierna autonomia agencji wdrażających od decydentów politycznych może bowiem utrudnić realizację polityki rządu – na przykład doprowadzić do sytuacji, w której polityka gabinetu jest niezgodna z działaniami podejmowanymi przez agencje wdrażające. Najczęściej skutkuje to konfliktami między ministerstwami i agencjami, a więc również obniża efektywność implementacji polityk publicznych.

Wśród podstawowych problemów funkcjonowania agencji wymienia się m.in. wysokie koszty wprowadzenia w pełni skutecznej kontroli nad agencją (Pollack 1997). Można wymienić przynajmniej kilka negatywnych skutków niewystarczającej kontroli nad działalnością agencji, co powoduje obniżenie skuteczności polityk publicznych:

- a) niezgodność polityki rządu i działań agencji;
- b) przejęcie agencji przez grupy interesu (*agency capture*), w tym m.in. podporządkowanie funkcjonowania agencji interesom redystrybucyjnym beneficjentów polityk publicznych realizowanych przez agencję;
- c) niegospodarność wydatkowania środków publicznych (Andre 1985), w tym m.in. zjawisko korupcji;
- d) trudności wymiany informacji między agencją a nadzorującym jej pracę ministerstwem. Chodzi m.in. o kontrolowanie dostępu do informacji przez agencję i powiązany z tym problem zależności informacyjnej ministerstwa od agencji (Menon 2003).

Dlatego podstawowe znaczenie dla efektywności realizowania polityk publicznych w systemie agencji wdrażających ma ich integracja systemowa. Chodzi zwłaszcza o odpowiednie relacje między ministerstwami rządowymi a agencjami oraz między agencjami centralnymi i ich oddziałami terenowymi. W tym miejscu należy odnieść się do koncepcji współzależności między agencjami a ministerstwami pełniącymi funkcje nadzorcze (*power dependency network*) (Marsh, Rhodes 1992). Najczęściej ministerstwa pełnią funkcje programowe, tj. przygotowują plany polityk publicznych na podstawie programu politycznego rządu oraz strategii gospodarczych i społecznych państwa. Agencje wdrażające specjalizują się natomiast we wdrażaniu tych poli-

tyk. Popularność społeczna rządu zależy więc w dużej mierze od sprawności działań agencji. Ponadto rząd, przygotowując programy polityczne, bazuje często na informacjach zbieranych przez agencje. Dlatego dobra współpraca między obu segmentami administracji publicznej jest niezbędnym warunkiem efektywności polityk publicznych. Specjaliści (Gains 2003) wyróżniają kilka elementów wpływających na poziom wyżej wspomnianej *integracji systemowej*. Po pierwsze, są to formalne reguły zależności, w tym zakres kontroli sprawowanej nad agencją. Po drugie, to nieformalne reguły i procedury dotyczące wzajemnych relacji, zwłaszcza odnoszące się do wymiany informacji. Tworzą one kulturę organizacyjną obu poziomów administracyjnych. Szczególne znaczenie ma wspólna akceptacja podstawowych norm i wartości kultury organizacyjnej. Po trzecie, istotne znaczenie ma wzajemne zaufanie.

3. Przedstawienie sytuacji w nowych krajach członkowskich

3.1. Zakres europeizacji agencji wdrażających w nowych krajach członkowskich

Wpływ Unii Europejskiej na organizację i sposób działania agencji wdrażających w Polsce był znaczący. Świadczy o tym przykład Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Agencja dokonuje transferów finansowych dla większości działań w ramach wspólnej polityki rolnej oraz programów sektorowych realizujących politykę rozwoju obszarów wiejskich oraz wspólną politykę rybacką. Odnosnie do wspólnej polityki rolnej ARiMR pełni funkcję agencji płatniczej, czyli instytucji, która musi zapewnić zgodną z przepisami unijnymi dystrybucję środków finansowych. Jej podstawowe zadania to autoryzacja, wykonanie i księgowanie płatności (Pomajda 2004, s. 91). Agencja obsługuje płatności bezpośrednio (potocznie nazywane dopłatami), niektóre działania z zakresu pomocy dla grup producentów owoców i warzyw (np. wpłacanie rekompensat z tytułu nieprzeznaczenia owoców i warzyw do sprzedaży) oraz niektóre działania z zakresu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (np. renty strukturalne, wspieranie gospodarstw nisko-

towarowych)⁹. Dla większości działań programu *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* Agencja pełniła funkcję instytucji wdrażającej, natomiast dla wszystkich – funkcję beneficjenta końcowego. Funkcja instytucji wdrażającej obejmowała zadania związane z przyjęciem i obsługą wniosków o dofinansowanie realizacji projektu oraz przyjęciem wniosku beneficjenta o płatność, wystawieniem zlecenia płatności, monitoringiem i sprawozdawczością. Funkcja beneficjenta końcowego obejmuje natomiast zatwierdzanie zleceń płatności, dokonywanie i księgowanie płatności oraz sporządzanie raportów finansowych. Ważnym elementem ewolucji struktury Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest rozwój sfery kontroli. Jednym z warunków funkcjonowania Agencji było utworzenie służby audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej i służby technicznej, pisemne rozpisanie procedur wdrożeniowych, finansowo-księgowych i kontrolnych, utworzenie odpowiedniego systemu informatycznego i przeprowadzenie wielu podobnych działań.

Nowe zadania związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej spowodowały, że w ciągu ostatnich lat struktura organizacyjna Agencji gruntownie się zmieniła. Z instytucji zapamiętanej przez jednego z obserwatorów jako „takiego małego zaściankowego biura”¹⁰, Agencja przemieniła się w organizację, która działa na terenie całego kraju, zatrudnia kilka tysięcy pracowników i rocznie obraca wieloma miliardami złotych. Początkowo ARiMR tworzyła tylko centrala w Warszawie (wtedy nazywana Biurem Agencji). W roku 2000 utworzono oddziały regionalne (po jednym w każdym województwie), co wiązało się z przygotowaniami do obsługi programu SAPARD. Decyzja o utworzeniu 314 biur powiatowych zapadła w 2002 r. w związku z obsługą płatności bezpośrednich¹¹.

⁹ W okresie badania (lata 2006–2007) ARiMR obsługiwała dwa programy: *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006* oraz *Rybolówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006*.

¹⁰ Wywiad z dziennikarzem ogólnopolskiego dziennika zajmującym się problematyką rolnictwa.

¹¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2002 r. (DzU nr 23, ust. 224).

Równoległe z rozbudową oddziałów terenowych wzrasta zatrudnienie w ARiMR. W 1994 r. Agencja zatrudniała 93 osoby, w 2005 r. już ponad 7500 osób. Największy wzrost liczby zatrudnionych nastąpił w 2002 roku, kiedy powstały biura powiatowe (o ponad 2500 osób – z 609 na 3129). W okresie przyjmowania wniosków o płatności bezpośrednie biura powiatowe zatrudniają dodatkowo pracowników sezonowych (około 1500 osób) (Pomajda 2004, s. 14). W 2006 r. w okresie przyjmowania wniosków o płatności bezpośrednie w Agencji pracowało ok. 8000 pracowników. Jak tłumaczy jeden z byłych prezesów Agencji, „to i tak o 1000 mniej, niż by wynikało z rekomendacji UE, wydanych na podstawie doświadczeń krajów starej piętnastki”¹².

Wpływ Unii Europejskiej na organizację i sposób działania agencji w badanych nowych krajach członkowskich przebiegał na płaszczyźnie formalnej (w wyniku transferu regulacji europejskich) oraz w sposób nieformalny (poprzez kontakty robocze urzędników polskich z przedstawicielami administracji unijnej). W przypadku importu regulacji dość duży wpływ norm europejskich widoczny jest w odniesieniu do systemu zarządzania finansowego i związanej z nim kontroli finansowej i monitoringu. Regulacje unijne mają zapobiegać nieprawidłowościom finansowym w dysponowaniu środkami podatków europejskich. Jednocześnie w zdecydowanie mniejszym stopniu odnoszą się do innych problemów lub nieprawidłowości administracyjnych, np. związanych z możliwością występowania zjawisk korupcji politycznej, „zawłaszczenia” agencji, upolitycznienia administracji.

W przypadku programów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich prawo europejskie oprócz kwestii zarządzania finansowego zajmuje się także pozostałymi elementami systemu zarządzania związanymi z realizacją projektów inwestycyjnych. Regulacje europejskie nie przesądzają jednak o ostatecznym kształcie systemu organizacyjnego, w tym zależności służbowych między poszczególnymi organami administracji publicznej odpowiedzialnymi za zarządzanie funduszami europejskimi. Wskazują na zadania poszczególnych instytucji (zarządzającej, wdrażających, beneficjentów itp.), ale nie ustalają,

¹² Wywiad z jednym z byłych prezesów ARiMR.

w jaki sposób te zadania będą rozdzielone między konkretne urzędy publiczne. Szczegółowe decyzje w tych sprawach należą do odpowiednich organów administracji krajowej (Wieliczko 2006). W przypadku Polski była to decyzja ministra rolnictwa w porozumieniu z innymi członkami rządu (Fałkowski, Grosse, Skwarczyńska 2006).

Oprócz płaszczyzny formalnej duże znaczenie dla określenia struktur organizacyjnych i sposobu działania agencji mieli także urzędnicy Komisji Europejskiej, którzy na bieżąco nadzorowali kształtowanie systemu organizacyjnego odpowiedzialnego za zarządzanie funduszami unijnymi. Jak się wydaje, nieformalna presja z ich strony mogła wpłynąć na wiele szczegółowych rozwiązań organizacyjnych, wykraczających poza formalne zobowiązania wynikające z prawa europejskiego. Innym czynnikiem nieformalnego wpływu były działania ze strony urzędników ministerstwa rolnictwa. Mając ograniczone zaufanie do pracowników agencji, w trosce o nie dopuszczenie do nieprawidłowości finansowych, zaostrozali kryteria organizacyjne, komplikowali procedury i wymaganą dokumentację. Takie zjawiska występują we wszystkich trzech krajach. Wspomniane działania pokazują, jak dalece ministerstwa kształtowały szczegółowe zagadnienia dotyczące organizacji pracy agencji. W ten sposób zwiększały również zakres hierarchicznego nadzoru nad agencjami, a w przypadku Polski i Słowacji mogły także wzmacniać upolitycznienie tych agencji.

Europeizacja agencji wdrażających w analizowanych krajach odbywała się przede wszystkim według zasad izomorfizmu przymusowego (DiMaggio, Powell 2004; Thatcher 2002) (*coercive isomorphism*), tj. według hierarchicznego transferu zasad formalnych i nieformalnych z Unii Europejskiej (głównie Komisji Europejskiej) do administracji krajowych. Obok tego widoczne były „miękkie” przykłady izomorfizmu. Wiązały się one m.in. z przyjmowaniem doświadczeń ze starych krajów członkowskich (współpraca bliźniacza – *twinning*) oraz ze swobodą precyzowania dużej części regulacji unijnych w krajowych systemach prawnych. Ilustracją „miękkiego” izomorfizmu może być w pewnym stopniu uczestnictwo w europejskiej sieci agencji wdrażających polityki unijne. Należy jednak podkreślić, że ho-

ryzontalna wymiana doświadczeń między pokrewnymi agencjami z różnych krajów jest bardzo ograniczona.

Analizując skutki europeizacji agencji wdrażających, warto rozróżnić dwa poziomy wnioskowania. Na płaszczyźnie formalnej wprowadzono wiele nowych rozwiązań organizacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do zarządzania środkami finansowymi. Jednak w codziennej praktyce ujawniły się liczne normy nieformalne, które przyczyniały się do niestosowania reguł prawnych lub ich czasowego zawieszania. Niektórzy rozmówcy zwracali uwagę na potrzebę „patrzenia przez palce” na szczegółowe rozwiązania prawne (Fałkowski, Grosse, Skwarczyńska 2006). Było to związane z kilkoma przyczynami. Przede wszystkim z pośpiechem wprowadzania zmian organizacyjnych, a także chęcią maksymalizowania absorpcji unijnych środków. Stosowanie wszystkich regulacji formalnych mogło się przyczynić do spowolnienia wydatkowania środków publicznych, a także wywołać niezadowolenie potencjalnych beneficjentów z uczestnictwa w programach europejskich.

W wybranych nowych krajach członkowskich zidentyfikowano dwie normy nieformalne, które mogły ograniczać działanie regulacji prawnych. Po pierwsze, polityczny nakaz maksymalnego przyspieszenia absorpcji środków unijnych. Po drugie, potrzeba wykorzystania realizowanych działań do propagandowego polepszenia wizerunku Unii Europejskiej i integracji europejskiej w środowiskach wiejskich, które w nowych krajach członkowskich były nastawione w dużym stopniu eurosceptycznie. W przypadku polskiej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uwidoczniła się istotna cecha kultury administracyjnej i politycznej, która niejednokrotnie wyżej stawia normy nieformalne, zwłaszcza wynikające z kalkulacji politycznych, od norm formalnych (Fałkowski, Grosse, Skwarczyńska 2006; Grosse 2007c).

Europeizacja agencji wzmocniła sektorowość polityki rządu, a więc mocno wiązała działania podejmowane przez agencję z polityką rolną. Wyrazem tego zjawiska jest programowanie polityki rozwoju obszarów wiejskich przez pryzmat problemów rolnictwa, a także ograniczony zakres koordynacji z innymi politykami rządu (np. polityką regionalną) lub politykami samorządów

terytorialnych. Ponadto europeizacja wzmocniła centralizację zarządzania, przede wszystkim w przypadku resortu rolnictwa (a nie instytucji europejskich). Utrudniło to realizację zasady partnerstwa lokalnego z samorządami terytorialnymi, a także decentralizację działań w zakresie polityk unijnych do władz samorządowych.

Na zakończenie tej części rozważań należy zauważyć, że europeizacja agencji wdrażających w nowych krajach członkowskich przyniosła jedynie połowiczny skutek. Metoda delegacji zadań do wyspecjalizowanej agencji powinna przyczynić się do profesjonalizacji korpusu urzędniczego (i wykonywanych zadań publicznych) oraz ograniczenia wpływu politycznego. Europeizacja spowodowała w istocie wprowadzenie wielu nowych działań administracyjnych, zwłaszcza dotyczących zarządzania finansowego i zarządzania projektami inwestycyjnymi. W przypadku Litwy agencja płatnicza była zupełnie nowym sposobem kierowania polityką rolną (Stafejeva 2006), a na Słowacji (Beblavý 2006) „w znaczący sposób zmieniła sposób realizacji polityk publicznych”. Jednocześnie wprowadzono do praktyki administracyjnej wiele bardzo skomplikowanych procedur, często bardziej restrykcyjnych niż wymagały tego regulacje unijne. W początkowym okresie utrudniały one efektywne realizowanie działań lub zmuszały do nieformalnego „obchodzenia” obowiązujących przepisów. Inną konsekwencją było nadmierne skupienie się na kwestiach związanych z absorpcją funduszy pomocowych i zaniedbywanie zagadnień odnoszących się do kryteriów jakościowych polityk publicznych, zwłaszcza związanych z pokonywaniem lokalnych barier rozwojowych.

Ponadto w przypadku analizowanych krajów delegacja zadań do wyspecjalizowanej instytucji nie likwiduje problemu upolitycznienia administracji. Jest to widoczne zwłaszcza w Polsce i na Słowacji. Związana z tym częsta wymiana kadr wpływała na obniżenie kompetencji pracowników agencji i utrudniała sprawne i profesjonalne realizowanie działań publicznych. Wynika to nie tylko z miejscowej tradycji i kultury administracyjnej, lecz także z wpływów zagranicznych. Z jednej strony są one związane z logiką redystrybucyjnych polityk unijnych, które wzmacniają pozycję rządu krajowego, jako *gate keepera* dla funduszy unijnych. Z drugiej strony wiążą

się z koncepcjami dotyczącymi usprawnienia zarządzania agencjami wdrażającymi.

3.2. Nowe metody zarządzania w agencjach rolnych

Czy w agencjach wdrażających polityki unijne są wprowadzane nowe metody zarządzania? W szczególności pytanie dotyczy następujących trzech metod:

- (1) Zarządzania niehierarchicznego: czy europeizacja agencji wdrażającej zwiększa jej autonomię wobec instytucji rządowych, a więc również wprowadza mniej hierarchiczne sposoby zarządzania politykami europejskimi?
- (2) Partnerstwa społecznego (lokalnego): czy europeizacja zwiększa otwartość agencji wdrażającej na udział partnerów społecznych w realizacji zadań publicznych, zwłaszcza na poziomie lokalnym?
- (3) Europejskiej sieci agencyjnej: czy europeizacja agencji wdrażającej prowadzi do rozwoju współpracy sieciowej z agencjami wdrażającymi te same polityki unijne w innych krajach członkowskich?

Analiza sytuacji w agencjach wskazuje na stosunkowo słabą obecność ww. sposobów zarządzania w praktyce funkcjonowania agencji wdrażających polityki europejskie. Oznacza to również, że wpływ europeizacji w badanych obszarach okazał się słaby, prawdopodobnie mniejszy, aniżeli w starych krajach członkowskich.

Zarządzanie niehierarchiczne

W szczególności nie potwierdzono zwiększenia autonomii agencji wobec odpowiednich ministerstw. Ministerstwa mają podstawowe znaczenie dla ustalania priorytetów polityk publicznych realizowanych przez agencje (przy uwzględnieniu wpływu Komisji Europejskiej). Decydują w sprawie budżetu i obsady kierownictwa agencji. Agencje dysponują pewną autonomią w wewnętrznych sprawach organizacyjnych. Tego typu podział zadań jest generalnie zgodny z założeniami integracji systemowej między ministerstwami rządowymi a agencjami (Gains 2003).

Tradycja centralistycznego zarządzania oraz kultura upolitycznienia administracji wpływają

jednak na ograniczenie zakresu lub nieprzebranie w praktyce formalnej autonomii agencji. Pod tym względem ciekawa jest sytuacja na Litwie. Nie było tutaj wcześniejszych doświadczeń wydzielonej poza struktury ministerstwa instytucji typu agencyjnego. Najmniejszy jest także poziom upartyjnięcia administracji (Grosse 2006b). Dlatego autonomia Narodowej Agencji Płatniczej (*Nacion-alinė Mokejimo Agentūra*) w porównaniu do pozostałych krajów wydaje się największa. Ale nawet tutaj pojawiały próby politycznego wpływania na agencję, czego przejawem były stosunkowo częste zmiany na stanowisku jej dyrektora (Stafejeva 2006, s. 16–18).

W przypadku Polski wprowadzenie polityki europejskich i europeizacja procesów zarządzania zwiększyła zakres kontroli i zależności hierarchicznej agencji wobec ministerstwa. Wiąże się to z silnym upartyjnieniem struktur administracyjnych (Fałkowski, Grosse, Skwarczyńska 2006). Wyrazem tej tendencji jest wzmożona presja ze strony polityków, aby kontrolować efektywność absorpcji funduszy unijnych i w miarę możliwości wykorzystywać władzę w zakresie zarządzania do celów partyjnych. Prowadziło to do „zawłaszczenia” agencji, charakteryzującego się silnym upartyjnieniem i „odgórnym” przejmowaniem wpływów w agencji przez polityków rządowych. W procesie zawłaszczania agencji uczestniczyli również lokalni politycy i przedstawiciele terenowych grup interesów. Jednak decydujące znaczenie dla „rozprowadzania” kadr po agencji miał czynnik centralny, tj. kontrola agencji przez polityków ze szczebla rządowego. Zbliżone zjawiska stwierdzono również na Słowacji, choć bez jednoznacznego wskazania na „zawłaszczenie” agencji. Zaobserwowano jednak silną tendencję do upolitycznienia Rolniczej Agencji Płatniczej (*Pôdohospodárska Platobná Agentúra*), w tym częste rotacje personelu związane z wpływem czynnika partyjnego (Beblavý 2006, s. 19–20).

We wszystkich krajach politycy pełniący obowiązki ministrów rolnictwa byli najczęściej bogatymi przedsiębiorcami rolnymi, niejednokrotnie aktywnie wspierającymi interesy największych gospodarstw rolnych. W przypadku Polski i Słowacji wpływy polityczne ministerstwa rolnictwa na funkcjonowanie agencji były więc związane z preferowaniem określonych interesów go-

spodarczych. Na Litwie nie znaleziono odpowiednich dowodów wskazujących na zjawisko *agency capture*, zwłaszcza „odgórne” przejmowanie wpływów przez resort rolnictwa i związane z nim ugrupowanie polityczne. Widoczne były jednak bezpośrednie relacje między kierownictwem (i urzędnikami) agencji a interesami największych producentów rolnych. Litewskie media dość często formułowały zarzuty nieprawidłowości lub nawet związanej z tym korupcji (Stafejeva 2006, s. 17–18). Może to potwierdzać wcześniejszą tezę, że ograniczenie wpływów politycznych i zwiększanie autonomii agencji nie jest wystarczającym mechanizmem ochronnym przed nieprawidłowym wpływaniem na działania agencji przez lokalne grupy interesu.

Partnerstwo społeczne (lokalne)

Europeizacja agencji wdrażających wprowadza do praktyki administracyjnej partnerstwo społeczne (lokalne). Wiąże się to z regulacjami europejskimi zalecającymi stosowanie partnerstwa w niektórych aspektach zarządzania omawianymi politykami. Znaczenie partnerstwa jest podkreślane zwłaszcza w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich, co uwiadcza się w regulacjach europejskich. Jednak praktyka wskazuje, że niejednokrotnie zasadę partnerstwa traktuje się dość powierzchownie. W szczególności niski zakres praktycznego wpływu instytucji partnerstwa społecznego uwiadczył się na etapie programowania obu polityk. Tutaj działania były scentralizowane i przeniesione na poziom ministerstw ds. rolnictwa, a realny wpływ partnerów społecznych i samorządów terytorialnych na podejmowane decyzje był zazwyczaj bardzo ograniczony. W przypadku działań wdrażających prowadzonych przez agencje – widoczny jest większy wpływ partnerów społecznych, w szczególności w odniesieniu do dystrybucji funduszy europejskich na politykę rolną. Wiązało się to m.in. z zachęcaniem najbardziej wpływowych w społeczeństwie struktur pozarządowych do udziału w upowszechnianiu informacji o funduszach unijnych. W przypadku Polski takim podmiotem były szeroko rozbudowane struktury lokalne kościoła katolickiego, cieszące się dużym autorytetem w lokalnych społecznościach. Włączenie tych podmiotów

więzało się z upowszechnianiem informacji oraz poprawą absorpcji funduszy. Zakres zastosowania zasady partnerstwa ogranicza się więc przede wszystkim do etapu wdrażania poszczególnych działań, zwłaszcza w przypadku dopłat bezpośrednich.

Jak się wydaje, spośród analizowanych krajów najslabiej mechanizmy partycypacji społecznej wprowadza słowacka Rolnicza Agencja Płatnicza (Beblavý 2006, s. 22). Najlepiej natomiast rozwija się partycypacja społeczna w agencji litewskiej, choć początkowo wśród przedstawicieli administracji spotykała się z wyraźną rezerwą. Obecnie wykorzystuje się ją nie tylko dla poprawienia dystrybucji funduszy unijnych lub upowszechniania informacji wśród rolników – oprócz tego stanowi mechanizm lobbowania agencji przez najsilniejsze grupy interesu (Stafejeva 2006, s. 18–19)¹³. Partnerstwo społeczne zdominowane przez reprezentantów największych producentów rolnych jest więc okazją do wpływania na pożądaną kierunek działania agencji, a także legitymizacji określonych interesów przed opinią społeczną.

Preferowanym modelem partnerstwa we wszystkich agencjach był ukierunkowany dobór uczestników. Miało to utrudnić dostęp dla grup, które mogły zablokować lub powstrzymać proces efektywnego realizowania zadań publicznych. Podstawowym założeniem dla tego modelu partnerstwa była więc troska o efektywność realizowania działań publicznych. Należy jednak stwierdzić, że wspomniana metoda preferuje interesy urzędników agencji i ich punkt widzenia na sprawy publiczne. W przypadku „zawłaszczenia” agencji może to dodatkowo ograniczać mechanizmy kontrolne towarzyszące partycypacji społecznej. Ukierunkowany dobór uczestników partnerstwa społecznego prowadzi więc w sytuacji nowych krajów członkowskich do powierzchniowego udziału partnerów społecznych w realizacji polityk publicznych lub ich instrumentalnego wykorzystywania zgodnie z bieżącymi interesami urzędników agencji. Jednocześnie przykład litewski wskazuje na to, że model partycypacji społecznej sterowanej przez administrację może być także wykorzystywany przez

najsilniejsze jednostki zainteresowane wykorzystaniem programów unijnych.

Jak się wydaje, w warunkach nowych krajów członkowskich lepszym modelem partycypacji społecznej byłoby balansowanie między różnymi interesami społecznymi. Zaletą tego modelu byłoby wzajemne kontrolowanie poszczególnych interesów społecznych uczestniczących w dystrybucji środków unijnych, a także lepsze kontrolowanie działań podejmowanych przez administrację i polityków rządu. Warunkiem wypełniania odpowiednich funkcji kontrolnych powinna być odpowiednia reprezentatywność partnerów społecznych oraz zrównoważenie wpływów między wszystkimi zainteresowanymi grupami społecznymi.

Europejska sieć agencji

Europeizacja agencji wdrażających polityki unijne sprzyja również wprowadzaniu kontaktów międzynarodowych między władzami agencji wdrażających z różnych krajów członkowskich. Wiąże się to z nieformalnymi praktykami tego typu współpracy istniejącej między dotychczasowymi państwami członkowskimi. Rozwój wspomnianej sieci współpracy europejskiej jest także zalecany przez urzędników Komisji Europejskiej i ma służyć wymianie doświadczeń oraz wzajemnej nauce między różnymi krajami. Sieci takiej współpracy są jednak wątle, a spotkania sporadyczne. Dość rzadko spotykają się zwłaszcza przedstawiciele agencji wdrażających z nowych i starych krajów członkowskich. W związku z tym trudno mówić o transferze doświadczeń z krajów bardziej doświadczonych do nowych członków Unii. Respondenci badania często wskazywali na zasadnicze różnice między doświadczeniami obu grup krajów, co jedynie potwierdza trudność transferu doświadczeń z Zachodu na Wschód. Jednocześnie uwidoczniła się praktyka kooperacji między nowymi krajami członkowskimi. Również i te spotkania zasadniczo nie służyły wymianie doświadczeń, były natomiast okazją do kontaktowania się z urzędnikami Komisji Europejskiej i zgłaszania wspólnych postulatów dotyczących zmian sposobu zarządzania politykami europejskimi. Była to więc z jednej strony okazją dla formułowania „poziomej” współpracy między przedstawicielami

¹³ Podobne działania na Słowacji, ale na poziomie centralnym, por. Beblavý 2006, s. 21.

agencji narodowych. Z drugiej strony wykorzystywano ją w celu zwiększenia presji na Komisję, a więc wzmocnienia siły postulatów agencji narodowych w „pionowych” kontaktach z Komisją.

Czynniki wpływające na pojawienie się nowych metod zarządzania

Czynnikiem wspierającym europeizację agencji wdrażających, w tym również wprowadzenie nowych metod zarządzania do realizowania wspólnej polityki rolnej oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich były:

- a) presja polityczna związana z przyjęciem członkostwa w Unii Europejskiej;
- b) transfer formalnych regulacji europejskich dotyczących obu polityk;
- c) stosunkowo częste wizyty przedstawicieli Komisji Europejskiej i ich nieformalny wpływ na wprowadzanie określonych zmian w krajowych administracjach.

Jak się wydaje, najbardziej istotne znaczenie dla europeizacji agencji wdrażających w poszczególnych państwach miały formalne regulacje powiązane z dystrybucją funduszy unijnych, a więc również potencjalna groźba utraty finansowania europejskiego w przypadku wykrycia nieprawidłowości. Dlatego obszarem najsilniejszej europeizacji oraz największego transferu unijnych instytucji do omawianych agencji była sfera zarządzania finansowego.

Należy jednak zauważyć, że w przypadku nowych metod zarządzania nie było odpowiednio precyzyjnych regulacji europejskich i sankcji prawnych lub finansowych, które można zastosować w przypadku ich nieprawidłowego wdrażania. Kwestie dotyczące tych metod są formułowane w prawie UE w sposób ogólny, a jego wdrażanie do praktyki administracyjnej było zwykle pozostawiane władzom krajów członkowskich. W niektórych przypadkach nieformalny wpływ na doprecyzowanie tych metod (np. partnerstwa lokalnego) mieli przedstawiciele Komisji Europejskiej, wizytujący i nadzorujący wdrażanie odpowiednich przepisów w nowych krajach członkowskich. Zasady współpracy w ramach europejskiej sieci agencji nie są w ogóle regulowane prawem europejskim, co wyraźnie osłabiało możliwości rozwoju tej metody zarządzania.

Należy więc potwierdzić tezę, że dla skuteczności europeizacji duże znaczenie ma twarde prawo europejskie (*hard law*). Nowe metody zarządzania są natomiast realizowane w „miękkim” sposób (*soft law*), co utrudnia ich wprowadzanie do praktyki administracyjnej. O ich implementacji w tej sytuacji decydują przede wszystkim czynniki wewnątrz krajowe, w dużej mierze powiązane z lokalną kulturą polityczną i tradycją administracyjną.

Specyfiką zarządzania europejskimi politykami dystrybucyjnymi (m.in. polityką spójności, wspólną polityką rolną, polityką rozwoju obszarów wiejskich, w mniejszym stopniu także unijną polityką innowacyjną) jest logika *gate keeper*. Wiąże się ona z silną pozycją rządów narodowych w zarządzaniu funduszami europejskimi w danym kraju członkowskim. Wzmacnia ona w praktyce centralizację i hierarchiczność zarządzania, a więc również jest przeciwna logice niehierarchicznego zarządzania. Dlatego wprowadzenie europejskich polityk do praktyki funkcjonowania agencji wdrażających wzmacniało zależność tych agencji od ministerstw.

Kolejnym czynnikiem osłabiającym możliwość pojawienia się nowych metod zarządzania wraz z europeizacją agencji wdrażających była silna tradycja administracyjna (w tym wywodząca się z okresu państwa socjalistycznego) oraz kultura administracyjna i polityczna występująca w poszczególnych krajach. Przykładem zjawisk kulturowych jest m.in.:

- a) skłonność do upolitycznienia administracji;
- b) skłonność do partyjnego wykorzystywania pozycji w administracji;
- c) niechęć do otwartości administracji przed opinią publiczną;
- d) niechęć do włączania partnerów społecznych do prac administracji;
- e) istotne znaczenie norm nieformalnych w porównaniu do regulacji formalnych. Opisywane zjawiska utrudniały możliwość wprowadzenia w szerszej skali partnerstwa lokalnego i aktywności w ramach sieci współpracy międzynarodowej. Jednocześnie wzmacniały centralizację i hierarchiczność zarządzania, m.in. poprzez procesy upolitycznienia agencji oraz zjawisko „zawłaszczania” agencji.

Kolejnym czynnikiem utrudniającym wprowadzenie nowych metod zarządzania to presja poli-

tyczna związana z absorpcją funduszy unijnych (która była synonimem efektywności wdrażania polityk unijnych). Dodatkowo nowe metody zarządzania ogranicza brak doświadczenia i tradycji szerszego stosowania podobnych metod zarządzania w praktyce administracyjnej. W tej sytuacji bardziej racjonalne było odwołanie się do starych i sprawdzonych sposobów działania gwarantujących efektywną absorpcję funduszy, aniżeli eksperymentowanie z nowymi metodami, które mogły utrudnić wydawanie środków publicznych. Czynnikiem rozstrzygającym była jednak skłonność polityków do „zawłaszczania” agencji oraz przekonanie, że skuteczne wprowadzenie nowych metod zarządzania utrudniłoby realizację tego celu.

3.3. Kwestia efektywności funkcjonowania agencji

Stosunkowo niewiele przykładów wskazuje na zastosowanie nowych metod zarządzania dla zwiększenia efektywności realizowania obu polityk publicznych. Pierwszy wyjątek to wykorzystanie partnerstwa lokalnego do dystrybucji informacji o dopłatach bezpośrednich. Drugim jest wykorzystywanie sieci współpracy agencji z regionu Europy Środkowo-Wschodniej do bardziej skutecznego lobbowania w Komisji Europejskiej. Jak wcześniej wspomniano, siecowa współpraca między przedstawicielami administracji z nowych krajów członkowskich służyła praktycznym celom związanym z wywieraniem wspólnego nacisku na przedstawicieli Komisji Europejskiej. Przykładowo chodziło o zmniejszenie przez Komisję trudności biurokratycznych przy realizowaniu dopłat bezpośrednich dla rolników.

Generalnie jednak wykorzystanie nowych metod zarządzania do celów praktycznych było słabe i wiązało się z powierzchownym stosowaniem tych metod w praktyce. Ponadto doświadczenie funkcjonowania agencji ściśle wiąże się z hierarchicznymi i scentralizowanymi sposobami zarządzania, zgodnymi z tradycją administracyjną badanych krajów. Jest ona wzmocniana przez normy kultury politycznej i administracyjnej. W celu poprawy efektywności zarządzania elity polityczne i administracyjne wspierały

więc hierarchiczność zarządzania między ministerstwami a agencjami wdrażającymi, a także dążyły do większej politycznej i personalnej kontroli nad działaniami agencji. Sprawowanie „ręcznego sterowania” nad agencją przez polityków, w tym również przez partyjne nominacje do pracy w agencji, miały być gwarancją dla większej efektywności jej funkcjonowania, zwłaszcza sprawniejszego wydawania funduszy UE.

Warto również zaznaczyć, że w agencjach wdrażających głównym odniesieniem dla efektywności realizowania polityk publicznych była sprawna absorpcja funduszy unijnych (Beblavý 2006, s. 17). Oznacza to, że kwestie dotyczące rozwiązywania problemów ekonomicznych i społecznych przy wykorzystaniu funduszy unijnych miało mniejsze znaczenie. Efektywność działań publicznych w niewielkim stopniu odnosiła się więc do jakościowych kryteriów oceny. Jednocześnie upolitycznienie i personalizacja kontroli ministerstwa nad agencją dodatkowo osłabiały wymiar merytoryczny działań nadzorczych.

4. Podsumowanie: próba generalizacji

Europeizacja – traktowana jako formalny i nieformalny wpływ zewnętrzny Unii Europejskiej na administrację krajów członkowskich jest procesem wielotorowego transferu instytucji europejskich na poziom krajowy. Oprócz transferu przymusowego („twardego”), wynikającego z konieczności stosowania prawa europejskiego, mamy wiele mechanizmów transferu „miękkiego”, związanego m.in. z nowymi metodami zarządzania. Niejednokrotnie strumienie transferu instytucjonalnego są wzajemnie sprzeczne i zamiast wzmocnić swoje oddziaływanie, faktycznie osłabiają wpływ europeizacji. Do takiej właśnie sytuacji doszło w odniesieniu do badanych agencji wdrażających unijną politykę rolną i politykę rozwoju obszarów wiejskich. Oznacza to, że w tym przypadku trudno mówić o integracji systemowej wzorów instytucjonalnych płynących z Unii Europejskiej. Ponadto procesy transferu europejskich instytucji są silnie „filtrowane” przez miejscowe uwarunkowania instytucjonalne, interesy społeczne oraz normy kultury politycznej i tradycję administracyjną.

Wpływ europeizacji na kraje członkowskie zależy więc od trzech grup czynników:

- (1) Od siły presji zewnętrznej: instytucje regulowane przez prawo europejskie (*hard law*) i związane z sankcjami prawnymi albo finansowymi dla kraju członkowskiego silniej wpływają na dany kraj i są szybciej transferowane do jego praktyki administracyjnej.
- (2) Od spójności instytucji zewnętrznych z krajowymi, tradycją administracyjną i miejscową kulturą polityczną: jeśli nowe instytucje dobrze współgrają z krajowymi, a nowe metody zarządzania są zgodne z tradycyjnymi sposobami realizowania polityk publicznych lub kulturą administracyjną określonego kraju – będą szybciej transferowane do miejscowej praktyki administracyjnej.
- (3) Od spójności instytucji zewnętrznych z dominującymi krajowymi interesami: jeśli nowe metody zarządzania utrudniają realizowanie interesów partyjnych i „zawłaszczanie” agencji – implementowanie takich metod zarządzania do praktyki administracyjnej jest ograniczane i spowalniane.

W sytuacji, kiedy nowe metody zarządzania są stosunkowo słabo i nieprecyzyjnie regulowane formalnie przez prawo europejskie, a dodatkowo obowiązuje logika *gate keeper* w odniesieniu do polityk dystrybuujących fundusze unijne – to wpływ zewnętrzny jest słaby i wewnętrznie sprzeczny. Podstawowa sprzeczność strumieni transferu europejskiego polega więc w tym przypadku na konflikcie między logiką *gate keeper* (wzmacniającą hierarchiczność zarządzania) a nowymi metodami zarządzania (zachęcającymi do odchodzenia od hierarchicznego sposobu działania). Ułatwia to oddziaływanie lokalnej tradycji administracyjnej i kultury politycznej, która jest generalnie niezgodna z nowymi metodami zarządzania.

Dodatkowy czynnik osłabiający implementowanie zewnętrznych metod zarządzania w badanych krajach to sprzeczność między interesami wpływowych decydentów politycznych a logiką nowych metod zarządzania. Zdecydowane wprowadzenie takich metod do praktyki administracyjnej mogłoby utrudnić realizowanie tych interesów. W rezultacie wspomniane metody zarządzania wdraża się w sposób powierzchowny i adaptuje do uwarunkowań lokalnych.

Nowe metody zarządzania są wykorzystywane w celu zwiększenia legitymizacji zewnętrznej

i wewnętrznej (tj. autoryzacji podejmowanych działań zarówno u decydentów międzynarodowych, jak również wśród miejscowych odbiorców polityk publicznych). Jednocześnie zakres praktycznego wykorzystywania nowych metod zarządzania prowadzących do poprawy efektywności realizowania polityk publicznych (absorpcji unijnych środków) jest ograniczony.

Analiza agencji wdrażających w trzech nowych krajach członkowskich wskazuje, że dla procesów europeizacji decydujące znaczenie mają czynniki nawiązujące do instytucjonalizmu racjonalistycznego (*rationalist institutionalism*). Są to mechanizmy izomorfizmu przymusowego, głównie transfer *hard law* i presja związana ze wstrzymaniem finansowania europejskiego. Bez odpowiednio silnej presji zewnętrznej nowe metody zarządzania napotykać wyrażne trudności w adaptacji w nowych krajach członkowskich UE. Duże znaczenie mają również interesy dominujących grup społecznych, a zwłaszcza racjonalna kalkulacja korzyści i strat związanych z ewentualną implementacją nowych metod zarządzania. W przypadku agencji wdrażających decydujące znaczenie mają politycy i urzędnicy zajmujący się sprawami rolnictwa oraz interesy polityczne i gospodarcze z nimi powiązane.

Przeprowadzona analiza wskazuje również na obecność „miękkich” czynników powiązanych z teorią instytucjonalizmu konstruktywistycznego (*constructivist institutionalism*). Dowodzą one znaczenia uwarunkowań krajowych, w tym zwłaszcza lokalnej kultury i tradycji administracyjnej dla skuteczności europeizacji i adoptowania zewnętrznych instytucji. Rola tych czynników wzrasta w sytuacji, kiedy nie istnieje odpowiednio silna zewnętrzna presja, związana z twardym prawem europejskim (*hard law*) lub asymetrycznymi relacjami władzy między instytucjami unijnymi i krajowymi. Jeśli w takiej sytuacji nie ma zgodności między zewnętrznymi instytucjami (i metodami zarządzania) a lokalnymi uwarunkowaniami administracyjnymi i kulturowymi – europeizacja jest spowolniona lub nieskuteczna. „Miękkie” czynniki odnoszące się do kultury i tradycji administracyjnej odgrywają więc rolę drugorzędną wobec uwarunkowań „twardych” związanych z siłą zewnętrznego wpływu i asymetrią władzy między instytucjami zewnętrznymi i krajowymi.

Warto w tym miejscu wrócić do rozróżnienia między modelem państwa sieciowego i państwa administracyjnego (Grosse 2006b; 2007b). W tym drugim modelu, spotykanym w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej – zarządzanie cechuje silna skłonność do centralizacji i hierarchicznego podporządkowania, a także niechęć do włączania partnerów społecznych do działania administracji i rezerwa wobec kształtowania międzynarodowych struktur sieciowych. W takim modelu państwa wprowadzanie nowych metod zarządzania jest szczególnie trudne, a ich wykorzystanie w praktyce zwykle jest ograniczone do celów legitymizacyjnych.

Wdrożenie funduszy unijnych do krajów Europy Środkowo-Wschodniej i europeizacja agencji wdrażających nie budują więc podstaw dla rozwoju administracji według modelu państwa sieciowego. Jest to związane z niewielkim zakresem realizowania partnerstwa społecznego w działaniach agencji oraz słabymi rezultatami uczestniczenia w europejskich systemach (sieciach) agencyjnych. Jednocześnie fundusze unijne zwiększają hierarchiczne podporządkowanie agencji wobec administracji rządowej, sprzyjają też upolitycznieniu administracji i zawłaszczaniu agencji dla celów partyjnych. Jest to zgodne z tradycją administracyjną wywodzącą się z okresu państwa socjalistycznego, a także z paradygmatem państwa administracyjnego.

Proces europeizacji agencji wdrażających polityki unijne został więc funkcjonalnie (tj. z uwagi na chęć usprawnienia tempa wdrażania funduszy unijnych) dostosowywany do warunków miejscowej kultury politycznej i administracyjnej. Oznacza to, że europeizacja faktycznie wzmacnia dotychczasowy sposób funkcjonowania struktur administracyjnych zgodnie z modelem państwa administracyjnego. Wydaje się również, że paradygmat państwa administracyjnego jest podstawą dla zachowania integracji systemowej wewnątrz administracji krajowych w obliczu europeizacji. Chodzi o zachowanie efektywnych relacji między poziomem ministerstw a agencjami wdrażającymi, które opierają się właśnie na wspólnej kulturze administracyjnej. Można również założyć, że silniejszy wpływ wewnętrznie niespójnych wzorców europejskich (zwłaszcza tych niezgodnych z założeniami państwa administracyjnego) prowadziłyby do stopniowej

dezintegracji systemowej między ministerstwami a agencjami wdrażającymi w nowych krajach członkowskich.

Bibliografia

- Alesina A., Angeloni I., Schuknecht L. (2005). „What does the European Union do?”, *Public Choice*, t. 123, nr 3–4, s. 275–319.
- Andre R. (1985). „On Beyond Quango: The Evolution of Business-Government Cooperation in Northern Ireland”, *Journal of General Management*, nr 11.
- Bache I. (1999). „The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK”, *Journal of European Public Policy*, t. 6, nr 1.
- Bartelli A.M. (2006). „Delegating to the Quango: Ex Ante and Ex Post Ministerial Constrains”, *Governance*, t. 19, nr 2.
- Beblavý M. (2006). „Case Study: The Agricultural Paying Agency, Slovakia”, *NewGov*, nr ref.: 17/D15, http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3.
- Börzel T.A. (2005). „Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States”, w: S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Börzel T.A., Risse T. (2007). „Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics”, w: K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond (red.), *Handbook of European Union Politics*. London: Sage.
- Börzel T.A., Guttentbrunner S., Seper S. (2005). „Conceptualizing New Modes of Governance in EU Enlargement”, *NewGov*, projekt nr CIT1-CT-2004-506392, nr ref.: 12/D1, http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3.
- Börzel T.A., Sedelmeier U. (2006). „The EU Dimension in European Politics”, w: P.M. Heywood i in. (red.), *Developments in European Politics*. New York: Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
- Bulmer S., Lequesne Ch. (2002). „New Perspectives on EU-Member State Relationships, Centre d'études et de recherches internationales”, *Research in Question*, nr 4, styczeń.
- Bulmer S., Lequesne Ch. (2005). „Introduction”, „Conclusion”, w: S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*. Oxford–New York: Oxford University Press.

- Bulmer S., Padgett S. (2005). „Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective”, *British Journal of Political Science*, t. 35, nr 1, s. 103–126.
- Coen D., Héritier A. (red.) (2005). *Redefining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cowles M.G., Caporaso J.A., Risse T. (red.) (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (2004). „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, w: F. Dobbin (red.) *The New Economic Sociology. A Reader*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Everson M. (1995). „Independent Agencies: Hierarchy Beaters?”, *European Law Journal*, t. 1, nr 2, s. 180–204.
- Fałkowski M., Grosse T.G., Skwarczyńska E. (2006). „Case Study of an Executive Agency in Poland: Between Political Culture, Europeanization and Modernization Challenges”, *NewGov*, ref.: 17/D13, http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3.
- Featherstone K., Radaelli C.M. (red.) (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Flinders M. (2004). „Distributed public governance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, t. 11, nr 3, s. 520–544.
- Gains F. (2003). „Executive Agencies in Government: The Impact of Bureaucratic Networks on Policy Outcomes”, *Journal of Public Policy*, t. 23, nr 1.
- Grosse T.G. (2004). „Challenges for European Union cohesion and innovation policies Conclusions for Poland”, *EMERGO Journal of Transforming Economies and Societies*, t. 11, nr 3 (41).
- Grosse T.G. (2006). „Agencies and Agency Systems. Background paper to Phase Two of the IPA study”. *NewGov*, nr ref.: 17/D10, http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3.
- Grosse T.G. (2006a). „Euro-Commentary: An Evaluation of the Regional Policy System in Poland: Challenges and Threats Emerging from Participation in the EU's Cohesion Policy”, *European Urban and Regional Studies*, kwiecień, t. 13, nr 2, s. 151–165.
- Grosse T.G. (2006b). „New Modes of Governance in New European Union Member States. A report on social dialogue in selected European Union countries”, *NewGov*, nr ref.: 17/D08, http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3.
- Grosse T.G. (2006c). „Regionalisierung und Regionalpolitik in Polen”, w: F. Merli, G. Wagner (red.), *Das neue Polen in Europa. Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*. Innsbruck–Wien–Bozen: Studien Verlag, s. 115–130.
- Grosse T.G. (2007). *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 36–38.
- Grosse T.G. (2007a). „Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej”, *Studia Polityczne*, nr 20, s. 35–62.
- Grosse T.G. (2007b). „Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego”, *Civitas*, nr 10, s. 121–152.
- Grosse T.G. (2007c). *Save Public Assets. Monitoring Corruption Threats in the Distribution of Structural Funds, The Case of Integrated Regional Operational Programme in Poland*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl/files/2044527-8050803130001176716743.pdf>.
- Hellman J. (1998). „Winners Take All: The Politics of Partial Reforms in Post-Communist Transitions”, *World Politics*, nr 50, styczeń.
- Héritier A. (2002). „New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?”, w: A. Héritier (red.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Héritier A. (2003). „New Modes of Governance in Europe: Increasing political efficiency and policy effectiveness”, w: T. Börzel, R. A. Cichowski, (red.), *The State of the European Union, 6 – Law, Politics, and Society*. Oxford: Oxford University Press, s. 105–126.
- Kadelbach S. (2002). *European administrative law and the law of a Europeanized administration*, w: Joerges C., Dehousse R. (red.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Koutalakis Ch. (2004). „«Smoothing» Eastern Enlargement through New Modes of Governance? Conceptualising the Role of Independent Regulatory Agencies and Non-Hierarchical Steering in Pre-accession Negotiations”, *NewGov*, nr ref.: 14/D01, http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3.
- Læg Reid P., Steinthorsson R.S., Thorhallsson B. (2004). „Europeanization of Central Government

Administration in the Nordic States”, *Journal of Common Market Studies*, t. 42, nr 2.

Mair P. (2004). „The Europeanization dimension (Review)”, *Journal of European Public Policy*, 11(2), s. 337–348.

Majone G. (2000). „The Credibility Crisis of Community Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, t. 38, nr 2.

Majone G., Everson M. (2001). „Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control”, w: O. De Schutter, N. Lebeessis, J. Paterson (red.), *Governance in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Marks G., Hooghe L., Blank K. (1996). „European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, t. 34, nr 3.

Marsh D., Rhodes R.A.W. (1992). *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, s. 251.

McConnell G. (1967). *Private Power and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf.

Menon A. (2003). „Member States and International Institutions: Institutionalizing Intergovernmentalism in the European Union”, *Comparative European Politics*, nr 1, s. 171–201.

Moravcsik A., Vachudová M.A. (2003). „National Interests, State Power, and EU Enlargement”, *East European Politics and Societies*, t. 17, nr 1, s. 42–57.

Nicolaides P. (2004). „The Political Economy of Multi-tiered Regulation in Europe”, *Journal of Common Market Studies*, t. 42, nr 3, s. 599–618.

NIK (2005). *Informacja o wynikach kontroli działalności Agencji Rozwoju Przemysłu SA na rzecz wspierania wybranych podmiotów gospodarczych*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

NIK (2005A). *Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań ustawowych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową w latach 2001–2004*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

NIK (2005B). *Informacja o wynikach kontroli wykozystania środków finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację programów dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

Olsen J.P. (2002). „The many faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, nr 40 (5).

Olsen J.P. (2003). „Towards a European administrative space?”, *Journal of European Public Policy*, nr 10 (4), sierpień.

Pollack M. (1997). „Delegation, agency and agenda setting in the European Community”, *International Organization*, t. 51, nr 1, s. 99–134.

Pomajda W. (red.) (2004). *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Dokonania i Zamierzenia*. Warszawa: AMRiR, s. 91.

Radaelli C.M. (2000). „Policy Transfer in the European Union”, *Governance*, t. 13, nr 1, s. 25–43.

Radaelli C.M. (2003). *The Europeanization of Public Policy*, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Raymond L. (2002). „Localism in environmental policy: New insights from an old case”, *Policy Sciences*, nr 35.

Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press, s. 32.

Rogoff K. (1985). „The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 100, nr 4.

Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (2005). „Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe”, w: F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, s. 20.

Schwellnus G. (2005). „The Adoption of Nondiscrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary, and Poland”, w: F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

Sedelmeier U. (2006). „Europeanisation in new member and candidate states”, *Living Reviews in European Governance*, lreg-2006-3, <http://european-governance.livingreviews.org/Articles/index.html>.

Smismans S. (2006). „New Modes of Governance and the Participatory Myth”, *European Governance Papers, Eurogov*, nr N-06-01.

Stafejeva R. (2006). „Case Study: The National Paying Agency in Lithuania”, *NewGov*, nr ref.: 17/D14, http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3.

Steunenberg B. (2007). „A Policy Solution to the European Union’s Transposition Puzzle: Interaction of Interests in Different Domestic Arenas”, *West European Politics*, t. 30, nr 1, s. 23–49.

Risse T. (2004). „Global Governance and Communicative Action”, *Government and Opposition*, t. 39, nr 2.

Thatcher M. (2002). „Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and

Contextual Mediation”, *West European Politics*, t. 25, nr 1, s. 125–147.

Thatcher M., Stone Sweet A. (2002). „Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions”, *West European Politics*, t. 25, nr 1, s. 1–22.

Treib O., Bähr H., Falkner G. (2005). „Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification, European Governance Papers”, *Eurogov*, nr N-05-02.

Trubek D.M., Cottrell P., Nance M. (2005). „«Soft Law», «Hard Law»” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity”, *Jean Monnet Working Paper*, nr 2, New York: NYU School of Law.

Weber M. (1985). „Obiektywność poznania w naukach społecznych”, w: A. Chmielecki i in. (red.), *Problemy socjologii wiedzy*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 76–100.

Wieliczko B. (2006). „Challenges of the Common Agricultural Policy Management. The Role of Agencies. Conditions of Implementing CAP in Poland”, *NewGov*, nr ref.: 17/D12, http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3.

Europeanization and local administration resistance.

The case of executive agencies implementing CAP and the rural development policy in new EU countries

This paper is aimed at analyzing the process of Europeanization of executive agencies implementing Common Agricultural Policy (CAP) and the rural area development policy in new EU members: Lithuania, Slovakia and Poland. In other words, the paper analyzes changes in institutions occurred as a result of the execution of EU policies and implementation of EU laws. I also wanted to find out if Europeanization processes introduced new modes of governance into the administrative practice, related to non-hierarchical modes of governance, social participation and activity in European agency networks. Consequently, one of the main questions asked in the study was how Europeanization of executive agencies related to domestic factors that shaped the functioning of public administration. What role was played in these relations by the local political and administrative culture, including the tradition rooted in the socialist period? How was the impact of Europeanization modified by that tradition?

Thomas A.P. Sinclair, Pamela Mischen

Budżetowanie wynikowe. Reformowanie złożonych systemów adaptacyjnych¹

Artykuł prezentuje uwarunkowania wdrażania budżetowania wynikowego w jednostkach sektora publicznego. Problematyka ta analizowana jest w odniesieniu do założeń nowego zarządzania publicznego. Prezentowane są związki budżetowania wynikowego z planowaniem strategicznym i determinacją kadry zarządzającej. W tekście analizowane są różnego typu bariery budżetowania wynikowego. Autorzy analizują problemy związane z systemem pomiaru wyników działań podejmowanych w sektorze publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji istnienia złożonych układów adaptacyjnych. Istotna rola w procesie budżetowania wynikowego przypisywana jest kierownictwu szczebla operacyjnego.

Słowa kluczowe: budżetowanie wynikowe, złożone systemy adaptacyjne, pomiary wyników.

1. Wprowadzenie

Wdrażanie i zakres wykorzystania systemów budżetowania wynikowego (*performance budgeting*) często uznaje się za wskaźnik zaangażowania organizacji w proces reformowania jej wewnętrznych funkcji zarządczych (Schick 1990; Poister, Streib 1989; Groot, Budding 2004). Pewne elementy budżetowania wynikowego powinny, przynajmniej w teorii, zaowocować postępem na drodze do osiągnięcia nowych celów zarządzania publicznego, jednak w praktyce wyniki działań związane z praktycznym jego zastosowaniem nie okazały się aż tak jednoznacznie pozytywne, jak mieli nadzieję zwolennicy reform.

Niniejszy artykuł rozpoczyna się od szczegółowego opisu podobieństw pomiędzy budżetowaniem wynikowym i nowym zarządzaniem pu-

blicznym (*new public management*). Korzystając z pojęć zaczerpniętych z nowej ekonomii instytucjonalnej, poddajemy analizie poszczególne elementy budżetowania wynikowego i wyjaśniamy, dlaczego doświadczenia rządów często nie dorównują oczekiwaniom zwolenników tego podejścia. Na koniec proponujemy stopniowe wdrażanie zasad budżetowania wynikowego oraz zastosowanie metod badawczych z dziedziny tzw. *action research* (badania w działaniu), które angażują personel operacyjny i obywateli w proces rozwiązywania niektórych problemów, jakie pojawiają się w trakcie zakrojonej na szeroką skalę odgórnej reformy systemu budżetowania.

Kelly i Rivenbark definiują budżetowanie wynikowe jako „proces przygotowywania i zawiązywania budżetu, który eksponuje zarządzanie efektywnością działań, co pozwala podejmować decyzje częściowo na podstawie wydajności i skuteczności świadczenia usług” (2003, s. 4). W ten sposób punkt ciężkości procesu budżetowania przesuwają się z kosztów jednostkowych, które stanowią dane wejściowe tradycyjnych budżetów, na dane wyjściowe (lub wyniki) i osiągnięcie zaplanowanych celów polityki. Osiąga się

Thomas A.P. Sinclair – Binghamton University, Department of Public Administration, Wykładowca Fundacji Fulbrighta, Uniwersytet Ekonomiczny Kraków; Pamela Mischen – Department of Public Administration, Binghamton University.

¹ Przełożył Rafał Śmietana. Referat prezentowany na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach programu naukowego „Dobre rządzenie”.

to przez powiązanie kosztów programów z ich produktami (lub wynikami działania). Tradycyjne budżety to mechanizmy służące decydom i kierownictwom do szczegółowej kontroli kosztów funkcjonowania ministerstw, agencji oraz departamentów. Koszty są zwykle przypisywane jednostkom organizacyjnym według takich kategorii, jak personel, zaopatrzenie lub wyposażenie. W tradycyjnych budżetach zorganizowanych według działów klasyfikacji budżetowej lub kategorii wydatków (*line-item budgets*), wyniki działania dotyczą jedynie zarządzania finansowego i odnoszą się do kwestii takich jak realizacja określonych celów finansowych bądź spełnianie wymogów prawnych i proceduralnych w zakresie wydatków.

Budżety wynikowe wymagają od organizacji szczegółowego określenia, jak zamierza wykorzystać własne zasoby budżetowe. Koszty jednostkowe są uporządkowane według programów, a nie części składowych organizacji, przy czym organizacja sama określa, jaką ilość danej usługi może dostarczyć w ramach przydzielonych zasobów. Kierownictwo często dysponuje możliwością przenoszenia środków z jednej kategorii wydatków do innej (na przykład z kategorii „wydatki na sprzęt” do kategorii „płace”), jeżeli uzna, że realokacja środków doprowadzi do zwiększenia skuteczności lub wydajności działania. Budżetowanie wynikowe zachęca kierownictwo do oceny, czy dana kombinacja środków finansowych spełnia cele organizacyjne. Takie przesunięcie punktu ciężkości systemu finansowego ku wynikom działania kierownictwa (przy zachowaniu koniecznej kontroli kosztów i zasad księgowania) wymaga od organizacji przyjęcia nowych procedur i opanowania nowych umiejętności związanych z zarządzaniem. Dlatego budżetowanie wynikowe uznaje się za atrakcyjne narzędzie zakrojonej na szeroką skalę reformy zarządzania.

Budżetowanie wynikowe wymaga od twórców polityki oraz kierownictwa organizacji określenia priorytetowych obszarów działania i skupienia na nich zasobów finansowych i ludzkich. Na przykład VanLandingham, Wellman i Andrew donoszą, że stan Floryda wdrożył budżetowanie wynikowe w celu osiągnięcia pięciu podstawowych celów politycznych:

- a) poszerzenie zakresu rozliczalności agencji przez łatwiejsze określanie misji i celów działania, ocenę efektywności i wykorzystanie informacji o wynikach działania w procesie planowania i podejmowania decyzji budżetowych;
- b) zwiększenie elastyczności budżetu agencji przez skupianie procesu rozdziału środków na wynikach działania (*outcomes*), a nie produktach wejściowych (*inputs*);
- c) poprawa koordynacji, eliminacja dublujących się programów i dostarczanie decydom lepszych informacji;
- d) większe zaangażowanie obywateli w proces rządzenia – wychodząc z założenia, że obywatele bardziej interesują wyniki działania niż opisy procesów;
- e) tworzenie bodźców dla agencji do bardziej skutecznych i efektywnych działań (2005, s. 235).

Entuzjaści budżetowania wynikowego uważają, że związany z nim zintegrowany system finansowy eksponujący wyniki działania zachęca kierownictwa do wyszukiwania sposobów coraz bardziej skutecznego i efektywnego funkcjonowania ich organizacji. Oczekują też, że obywatele, dzięki oddaniu im do dyspozycji większej ilości informacji, zaangażują się bardziej aktywnie w dyskusje nad kształtem budżetu i polityki.

Budżetowanie wynikowe wspomaga osiągnięcie celów politycznych przez reformę zarządzania. Mikesell (2006) zauważa, że nowe budżetowanie wynikowe wiąże się z wykorzystaniem celów i planów strategicznych oraz związanych z nimi mierników efektywności działania z elastycznością działania odpowiedzialnych agencji i wykorzystaniem raportów z wyników działań oprócz zwykłych sprawozdań finansowych. Schick wymienia siedem elementów „odpowiedzialności na szczeblu zarządzania” w budżetowaniu rządowym: 1) posiadanie przez kierownictwa poszczególnych jednostek globalnych planów budżetowych, 2) przekazywanie kontroli zarządzania na szczebel operacyjny, 3) przypisywanie kosztów określonym działaniom lub wynikom działań, 4) szczegółowa charakterystyka oczekiwanych produktów, 5) rozdział funkcji płatnika i dostawcy, 6) wykorzystanie systemu sprawozdawczego informującego o wynikach działania i audytu, oraz 7) odpowiedzial-

ność kierownictwa za koszty i produkty (1998, s. 122–127).

Cele polityczne i cele zarządzania w procesie budżetowania wynikowego są bardzo zbliżone do celów nowego zarządzania publicznego, które od początku lat 90. XX w. wywiera silny wpływ na teorię i praktykę administracji publicznej. Pollitt w następujący sposób podsumowuje wyłaniający się zgodny pogląd na główne elementy nowego zarządzania publicznego (2001, s. 474):

- a) koncentracja kierownictwa na produktach i wynikach działania;
- b) koncentracja na pomiarach efektywności działania;
- c) organizacje bardziej wyspecjalizowane i mniej hierarchiczne;
- d) wykorzystywanie kontraktów;
- e) oparcie działań na mechanizmach rynkowych, takich jak prywatyzacja i zlecanie zadań świadczeniodawcom zewnętrznym;
- f) „rozmywanie” granic sektorów pomiędzy organizacjami publicznymi i prywatnymi;
- g) większy indywidualizm i wyższa wydajność.

Tabela 1 ilustruje wspólne cechy nowego zarządzania publicznego i budżetowania wynikowego przez porównywanie podstawowych elementów, na których opierają się obie koncepcje.

Badania empiryczne wykazały, że wprowadzanie w życie budżetowania wynikowego często wiąże się z pewnymi trudnościami. VanLadingham, Wellman i Andrews (2005) odkryli, że organy rządowe miewają kłopoty z wprowadzaniem w życie budżetowania opartego na wynikach działania nawet przy minimalnym praktycznym zastosowaniu oddanych im do dyspozycji możliwości prawnych. Broom

(1995) poddał analizie wysiłki związane z wdrażaniem budżetowania wynikowego w pięciu stanach USA i stwierdził, że pomyślne wprowadzenie w życie zakrojonych na szeroką skalę reform często trwa kilka lat. Schick (1998) uważa, że istnieje kilka warunków wstępnych niezbędnych do udanego wdrożenia procesu budżetowania wynikowego, a wielu stanom po prostu brakuje potrzebnych do tego zdolności instytucjonalnych. Na przykład organizacje publiczne często miewają trudności w przygotowywaniu informacji o wynikach działania (Boyne i in. 2002). Dixon (2005) stwierdził, że kwestie polityczne i scentralizowane systemy budżetowania zahamowały wdrażanie budżetowania wynikowego w Tajlandii.

Ze względu na ścisłą zależność pomiędzy celami nowego zarządzania publicznego i celami budżetowania wynikowego, zauważalna niezdolność organizacji do wprowadzania w życie zasad tego ostatniego daje powody do obaw, czy systemowa reforma zarządzania w ogóle jest możliwa. Przekładanie zbioru ogólnych zasad na działania wdrożeniowe wymaga terminowego zakończenia wielu szczegółowych przedsięwzięć w całej organizacji. Jak wykazali Pressman i Wildavsky (1984) w swojej klasycznej pracy, funkcjonowanie złożonych systemów może ulec załamaniu, co zmniejsza szanse na pomyślne wprowadzenie reform w życie. Ponadto wdrożenie reform to coś więcej niż tylko seria kroków do wykonania. Udane wdrożenie reform może wymagać zmian kultury organizacyjnej, zmian wyznawanej teorii organizacji oraz zastosowania nowej teorii w praktyce (Mischen 2007; Choo 1998; Argyris, Putnam, Smith 1985).

Tab. 1. Porównanie nowego zarządzania publicznego z budżetowaniem wynikowym

Nowe zarządzanie publiczne	Budżetowanie wynikowe
Koncentracja na produktach i (najlepiej) wynikach działania	Łączy informacje budżetowe z miernikami wydajności i/lub efektywności działania
Nacisk na pomiar	Warunek wstępny: pomiar efektywności działania
Mniejsza hierarchiczność organizacji	Elastyczne zarządzanie z naciskiem na szczebel operacyjny
Wykorzystanie kontraktów/umów	Zarządzanie kontraktami organizacji
Koncentracja na mechanizmach zbliżonych do rynkowych	Zadowolenie klienta częścią pomiaru efektywności działania
Rozmywanie się granic między sektorami	
Dominujące wartości: indywidualizm i produktywność	Odpowiedzialność kierownictwa, mierniki efektywności działania

W przypadku większości reform opartych na koncepcji nowego zarządzania publicznego katalizatorem zmian bywa zwykle mandat ze strony przywódców politycznych albo wyższych szczebli zarządzania, które początkowo osiągnęły korzyści wynikające z zapowiedzi dalekosiężnych reform i obietnic bardziej efektywnego lub skutecznego rządu (Brorström 1998; Cole, Jones 2005). Jednak ograniczona kadencja, rozmyta odpowiedzialność za działania rządu i poleganie na personelu administracyjnym w zakresie informacji (i innych) ograniczają możliwości, jakimi dysponuje kierownictwo co do narzucania podwładnym zmian zachowania, zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasu. Ironią losu jest to, że ograniczenia, jakim podlegają zwierzchnicy, stają się jeszcze bardziej jaskrawe w odniesieniu do budżetowania wynikowego, które jako naczelną zasadę przyjmuje przekazywanie kompetencji przez kierownictwo wyższych szczebli kierownictwu szczebla operacyjnego i personelowi wykonawczemu. To właśnie pracownicy niższego szczebla często najlepiej potrafią ocenić, czy środki finansowe i personel są skutecznie wykorzystywane do rozwiązywania określonych problemów. Z perspektywy personelu niższego szczebla na ironię zakrawa fakt, że delegowanie kompetencji bywa z reguły sterowane odgórnie, a sam personel często ma niewiele do powiedzenia na temat przyjęcia dodatkowych obowiązków, które zwiększają zakres jego swobody decyzyjnej (Bowerman, Ball, Francis 2001).

Budżetowanie wynikowe odwołuje się do planowania strategicznego, które określa kierunek działania organizacji, jej misję i cele długoterminowe, by określić, jakie działania są ważne poprzez cele krótkoterminowe i mierniki efektywności działania. Planowanie strategiczne często bywa domeną działania starszych rangą członków kierownictwa i pochodzących z wyboru decydentów, którzy, w nomenklaturze Osborne'a i Gaeblera (1992), powinni kierować organizacją. Jednak, jak zauważają Lipsky (1980) i inni (Maynard-Moody, Musheno 2000), ludzie najlepiej potrafiący ocenić, czy dana polityka przynosi pożądane efekty, to urzędnicy szczebla wykonawczego (podejmujący codzienne decyzje operacyjne) i klienci lub obywatele, których dotyczy dana polityka. Pomyślnie wprowadzanie programu w życie udaje się, gdy zachodzi zgod-

ność pomiędzy celami twórców polityki, działaniami poszczególnych urzędników najniższego szczebla oraz działaniami jednostek w danej społeczności. Tak więc twórcy polityki i kierownictwa najwyższego szczebla nie mogą być odizolowani od wykonawców ze szczebla operacyjnego. Systemy pomiaru efektywności działania wykorzystują skumulowaną wiedzę personelu operacyjnego (wykonującego te działania), lecz często na początkowych etapach planowania nowego systemu właśnie ten personel bywa wykluczany z procesu decydowania o wskaźnikach i celach, za których osiągnięcie będzie odpowiadać.

Podstawową innowacją procesu budżetowania wynikowego jest powiązanie środków finansowych z określonymi produktami lub wynikami działania. Produkty (*outputs*) to coś, co dana organizacja wykonuje lub dostarcza, stanowią bezpośrednio wyniki jej pracy. Melkers i Willoughby definiują je jako „mierniki ilości dostarczonych usług” (2005, s. 183). Wyniki (*outcomes*) to zmiany zachowań indywidualnych lub społecznych wywołane przez produkty albo, jak ujmują to Melkers i Willoughby, „pomiaru skutków, które zachodzą, przynajmniej częściowo, z powodu świadczenia usług” (2005, s. 183). Produkty zwykle najłatwiej skojarzyć z celami działania organizacji, podczas gdy wyniki to przejawy lub wskaźniki postępu na drodze do osiągania celów organizacji. Na przykład celem działania pewnej agencji zdrowia publicznego może być poprawa stanu zdrowia określonej społeczności. Do wyników działania związanych z tym celem mogą zaliczać się: a) zmniejszenie zapadalności na niezdiagnozowane i nieleczone choroby, takie jak nadciśnienie lub cukrzyca, b) poprawa odżywiania dzieci lub c) zmniejszenie poczucia wyobcowania społecznego wśród kobiet w podeszłym wieku. Agencja ta może więc opracować programy: a) przeprowadzenia badań przesiewowych osób, którzy zwykle nie korzystają z usług służby zdrowia, b) wydawania broszur na temat właściwego odżywiania dzieci w wieku szkolnym do wykorzystania przez rodziców lub c) opłacenie pracowników socjalnych, odwiedzających wdowy w domach. Ze wszystkimi wyżej przedstawionymi działaniami (i wieloma innymi) związane są mierniki produktu (*output measures*), których osiągnięcie powinno zaowocować lepszymi wynikami działania i w ostatecznym roz-

rachunku, wpłynąć na poprawę zdrowia społeczności.

O ile organizacje publiczne zwykle potrafią tak zorganizować swoje działania, by dostarczyć żądane produkty, o tyle na wyniki tych działań często wywierają wpływ inne czynniki pozostające poza jej kontrolą. Przykładowo przypuścimy, że pewna organizacja zamierza poprawić jakość odżywiania dzieci przez rozprowadzanie w szkołach broszury na tematy żywienia. Liczba rozprowadzonych broszur stanowi tu miernik produktu. Jednak aby działania tej agencji miały rzeczywisty wpływ na zdrowie publiczne, broszury muszą dotrzeć do rodziców dzieci. Rodzice muszą przeczytać i zrozumieć zawarte w broszurze sugestie, zgodnie z ich zaleceniami zmodyfikować listę zakupów i zmienić domowy jadłospis. W końcu dzieci muszą jeść nowe posiłki na tyle często, by przyniosło to wymierny skutek zdrowotny. Tego rodzaju przyczynowy łańcuch zdarzeń musi objąć wystarczającą liczbę dzieci, zanim zaowocuje statystycznie wymiernymi zmianami zachowania populacji. Czy można się więc dziwić, że kierownictwa agencji publicznych wołą odpowiadać za produkty programu, nad którymi mają kontrolę, a nie za jego wyniki, na które wpływa tak wiele czynników pozostających poza ich kontrolą?

Jednak korzyści płynące z budżetowania wynikowego polegają na tym, że jeżeli instytucje, oprócz odpowiedzialności za wyniki, będą dysponować nieoddzowną elastycznością na szczeblu operacyjnym, ich kierownictwa dokonają przesunięcia zasobów ku takim działaniom, które zaowocują poprawą wyników. Odwołując się do przykładu o odżywianiu dzieci – instytucja realizująca program może wprowadzić w nim zmiany, np. zorganizować degustacje potraw przygotowywanych według nowych przepisów dla rodziców i dzieci w sklepach spożywczych, co zdecydowanie skróciłoby przyczynowy łańcuch zdarzeń i zwiększyło prawdopodobieństwo uzyskania pożądaných wyników.

2. Planowanie strategiczne

Wielu badaczy eksponuje znaczenie strategicznego procesu planowania jako warunku wstępnego do wprowadzenia systemu budżetowania wynikowego (Franklin, Carberry-George

1999; Schick 1998; Mikesell 2006). Rola decydentów, głównie kierownictw wyższego szczebla i urzędników pochodzących z wyboru, polega na wytyczaniu celów średnio- i długoterminowych. Z powodu zróżnicowanych ról aktorzy organizacyjni mają dostęp do różnych rodzajów informacji, co ogranicza pole analiz, jakich mogą dokonywać, a to z kolei ogranicza zakres planowania. W szczególności z tego procesu często bywają wykluczane interes społeczny i specjalistyczna wiedza personelu szczebla operacyjnego (Brorström 1998; Posner 2006). Jeżeli inicjuje się reformę, wychodząc z założenia, że personel wykorzysta własną wiedzę specjalistyczną do wytworzenia korzystniejszych wyników wyłącznie dla siebie, wtedy ograniczanie jego roli w procesie planowania strategicznego ma sens. Faktycznie, jest to jedna z ukrytych zalet rozdziału procesu podejmowania decyzji od działań operacyjnych w agencjach. Istnieje obawa, że zintegrowanie obu tych funkcji w obrębie jednej organizacji doprowadzi do sytuacji, w której personel będzie ograniczał cele polityczne wyłącznie do możliwych do osiągnięcia za pomocą już sprawdzonych procedur i rutynowych czynności. Rozdzielanie tych funkcji pozwala decydentom na dokonywanie restrukturyzacji i otwarcie możliwości świadczenia usług opartego na zasadach konkurencji.

Z drugiej strony, decydentom często trudno jest przestrzegać zasady „pozwólcie kierownikom zarządzać”. Decydenci wiedzą, że decyzje kierownicze lub operacyjne często mają wymiar polityczny i mogą wpłynąć na perspektywy ich ponownego wyboru. Na przykład mimo że programy wymiany igieł dla narkomanów i akcje zachęcające do używania prezerwatyw podczas stosunków seksualnych to skuteczne strategie zmniejszania zapadalności na wiele chorób, niemniej jednak bywają trudne do przełknięcia dla wielu decydentów w Stanach Zjednoczonych. W takich okolicznościach politycy, chcąc zrealizować cele polityczne, miewają skłonność, by zakazywać niektórych podejść operacyjnych.

W budżetowaniu wynikowym od kierownictwa operacyjnego często żąda się, by zaufało samemu procesowi, chociaż miało niewiele do powiedzenia przy jego projektowaniu i ustalaniu jego priorytetów. W procesie reformowania nie może być miejsca na charakterystyczną

dla polityków skłonność do interwencji i uchylenia profesjonalnego osądu menedżerskiego. W przeciwnym razie obietnica, że zakres rozliczalności kierownictw odpowiadać będzie zakresowi ich faktycznych kompetencji decyzyjnych, bywa niespełniona.

Ponadto pełne wprowadzenie w życie reform systemów administracyjnych często trwa wiele lat. Pojedyncza grupa przywódców politycznych rzadko ma sposobność sformułować, wprowadzić w życie i ocenić pakiet reform przed ustąpieniem miejsca innej. Z kolei nowe przywództwo często wyznaje odmienne wartości lub procedury (Cole, Jones 2005). Prowadzi to do sytuacji, w której jednostki administracyjne uczą się, że mogą przeczekać przywódców politycznych, ponieważ ich reformatorski zapał często zanika wraz ze zbliżaniem się terminu kolejnych wyborów.

Rola obywateli to następny problematyczny aspekt procesu planowania strategicznego, od którego zależy powodzenie budżetowania wynikowego. W demokracjach przedstawicielskich obywatele wywierają wpływ na kierunek polityki przede wszystkim w procesie wyborczym. Mobilizują się, popierając pożądaną kandydaturę i oddają na nich swoje głosy. Wygrywający kandydaci zakładają, że obywatele popierają ich polityczne priorytety i oczekują, że określone priorytety zostaną zrealizowane przez profesjonalnych menedżerów. Z tej perspektywy planowanie strategiczne stanowi środek wzmacniająca powiązania pomiędzy twórcami polityki a publicznymi administratorami albo menedżerami. W nowym zarządzaniu publicznym obywatele to klienci i odbiorcy usług świadczonych przez rząd. Mogą „zażądać” nowych lub innych usług. Ponieważ ich oddziaływanie jest realizowane za pośrednictwem głosowania, względnie mechanizmów rynkowych, obywatele nie mogą być bezpośrednio zaangażowani w procesy planowania strategicznego.

Zasadniczy mechanizm regulujący popyt na produkty na rynkach gospodarczych, czyli cena towarów, na arenie politycznej nie ma racji bytu. Kiedy kwestie mają charakter polityczny, obywatele często nie konkurują ze sobą o dobra dostarczane przez rząd ani nie są obojętni na konsumpcję danego dobra przez innych. Przykładowo, działacze antynikotynowi usiłują ograniczyć pra-

wo innych ludzi do korzystania z wyrobów tytoniowych. W sytuacji przewagi tych pierwszych palacze tracą. O ile na teoretycznym rynku ekonomicznym nic nie hamuje wchodzenia i wychodzenia z niego kupujących i sprzedających, o tyle na arenie politycznej dostęp do osób podejmujących decyzje to często istotny czynnik odróżniający zwycięzców od przegranych.

Dlatego projektanci strategicznych procesów planowania powinni przeanalizować sposoby angażowania obywateli w ten proces, aby zapewnić jego sprawiedliwy przebieg (Boyne i in. 2002). Czy zaproszeni w taki czy inny sposób obywatele mogą wiarygodnie artykułować ogólne dobro „publiczne”, czy też zawsze będą reprezentować partykularne interesy? Jeżeli to drugie, to w jaki sposób można je zrównoważyć głosem innych zainteresowanych stron? Zaangażowanie obywateli w planowanie strategiczne dostarcza uprzywilejowanego dostępu tylko niektórym jednostkom. Gdy obywatele zasiądą do planowania strategicznego, będą chcieli opracować taki plan, który uwzględni ich własne interesy.

Wprowadzenie w życie systemu zarządzania strategicznego wymaga też od kierownictwa zastanowienia się nad szczeblem organizacji, która wykonuje plan. Samorządy są zwykle podzielone na jednostki lub wydziały funkcjonalne, ale zagadnienia i problemy, którymi się zajmują, często wykraczają poza granice tych wydziałów. Na przykład osiągnięcie celu ograniczenia strat powstałych na skutek pożarów może zależeć od zdolności szybkiego poruszania się pojazdów straży pożarnej po ulicach miasta, jednak organizacja ruchu ulicznego podlega wydziałom planowania przestrzennego i transportu. Podobnie wpływ na osiągnięcie tego celu może mieć dociekliwość inspektorów budowlanych i ich zdolność do oceny ryzyka wybuchu pożaru w danym rodzaju zabudowy. Działania te mogą wspomagać także programy szkoleń publicznych.

W strategicznych planach samorządów często znajdują się cele realizowane przez kilka wydziałów łącznie. Władze samorządowe wymagają więc od poszczególnych wydziałów wskazania, w jaki sposób ich działalność przyczynia się do realizacji planów ogólnych, chociaż w przypadku braku silnej funkcji koordynującej poszczególne wydziały mogą nie dzielić się informacjami ani zadaniami. W rezultacie na poziomie opera-

cyjnym plany strategiczne będą odzwierciedlać priorytety wydziałowe, a nie preferencje rządowe. Wracając do powyższego przykładu, inspektorzy budowlani mogą nie eksponować należyście działań, które zminimalizowałyby ryzyko wybuchu pożarów, a inne wydziały mogą uznać, że nie mają żadnego wpływu na osiągnięcie tych celów. Ponadto osiągnięcie pewnych celów może wymagać od rządów właściwego zaplanowania koordynacji działań ponad podziałami kompetencji, a także pomiędzy organizacjami prywatnymi i państwowymi.

Problemy, jakie stwarza międzywydziałowe planowanie strategiczne i jego praktyczna realizacja, nasilają się jeszcze w procesie budżetowania wynikowego, ponieważ środki finansowe bywają zwykle przypisywane poszczególnym wydziałom. Z tego względu każdorazowe łączenie środków finansowych według poszczególnych programów międzywydziałowych jest trudnym wyzwaniem o charakterze technicznym, bez względu na to, czy mamy do czynienia ze złączonym lokalnym, regionalnym czy krajowym.

Koordinatory planu strategicznego muszą też przeanalizować poziom szczegółowości wskaźników koniecznych do śledzenia postępów prac. Zagadnienia pomiaru omówimy za chwilę. Tutaj zaznaczmy jedynie, że każdy cel średnio- i długoterminowy wymaga zdefiniowania wskaźników pomiaru, środków umożliwiających pracownikom monitorowanie wyników, systemu sprawozdawczego z postępów oraz możliwości przeznaczania środków finansowych i innych na działania o wysokim priorytecie. Ostatecznie powodzenie planu strategicznego wymaga od poszczególnych pracowników koncentracji wysiłków na działaniach, które przyczyniają się do realizacji misji i celów organizacji. Jeżeli plany strategiczne wymagają zbyt wielu informacji, pracownicy mogą nie być w stanie odróżnić działań o wysokim priorytecie od działań o priorytecie niskim. Może się także okazać, że poświęcają niewspółmierną ilość czasu na sprawozdawczość, zamiast na same działania. Co więcej, dane i informacje płynące do decydentów mogą przekroczyć ich możliwości oceny, natomiast zbyt prosty plan strategiczny pomijać ważne działania rządowe. Niedostatki procesu planowania strategicznego nasilają się, kiedy kierownictwo wykorzystuje ten proces do wprowadzenia w ży-

cie budżetowania wynikowego, ponieważ system budżetowania i finansowy są zespolone z celami działania kierownictwa.

3. Systemy pomiaru wyników działania

Nowe zarządzanie publiczne wymaga, by organizacja określiła podstawowe wskaźniki wyników dla każdego z celów i mierzyła postęp w czasie względem odpowiednich punktów odniesienia. Wskaźnikami mogą być sprawność organizacyjna (wydajność) jak np. wydatki poniesione na dostarczenie jednostki produktu, albo efektywność organizacyjna, jak np. zadowolenie klienta. Podobnie jak w przypadku planowania strategicznego, istnieje obszerna literatura doradzająca rządowi, jak zdefiniować wskaźniki wyników działania, a także jak wdrażać i wykorzystywać systemy pomiaru wyników działania (Hatry 1999; Gilmour, Lewis 2006; Groot, Budding 2004; Melkers, Willoughby 2005). Budżetowanie wynikowe wymaga, by kluczowe elementy systemu zarządzania finansowego łączyły się z wydziałowymi systemami zarządzania wynikami działania. Aby budżetowanie wynikowe zdało egzamin, kierownictwa szczebla operacyjnego muszą mieć możliwość dopasowania całkowitego kosztu podejmowanych działań do określonych produktów programowych oraz określania lepszych sposobów osiągania postawionych przed nimi celów i kompetencje do wdrażania lepszych procedur. Te wymagania łączą się z zagadnieniami swobody decyzyjnej i odpowiedzialności kierownictwa, umiejętności technicznych i zasobów organizacyjnych, a także związków pomiędzy rządami i obywatelami, którymi teraz się zajmujemy.

Przekazywanie kontroli organizacyjnej kierownictwu szczebla operacyjnego stanowi bardzo ważny element zarówno nowego zarządzania publicznego, jak i budżetowania wynikowego (Bowerman, Ball, Francis 2001; Groot, Budding 2004). Mówiąc „kierownictwo szczebla operacyjnego” mamy na myśli tych członków organizacji, którzy ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za przydzielanie zadań personelowi operacyjnemu, ocenę i nagradzanie indywidualnych wyników w pracy oraz informowanie o postępach na drodze do celów wyznaczonych przez twórców polityki. Przekazywanie kontroli organizacyjnej

oznacza, że ci kierownicy ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za osiąganie celów oraz posiadają kompetencje w zakresie zmiany rozdziału środków finansowych, dostosowywania zasobów ludzkich do zadań (w tym szkolenia oraz zatrudniania, przenoszenia i zwalniania pracowników) albo zmiany procedur organizacyjnych. Jednak kierownictwa operacyjne nie mogą zmieniać średnio- ani długoterminowych celów nakreślonych przez decydentów.

Przekazywanie kontroli organizacyjnej to chyba najbardziej znacząca różnica pomiędzy najbardziej biurokratyzowanymi systemami administracji publicznej a nowym zarządzaniem publicznym. Systemy biurokratyczne centralizują kontrolę według ścisłych procedur, na przykład kierownicy szczebla operacyjnego potrzebują zgody ministra finansów albo budżetu przed nabyciem dobra, którego cena przekracza określoną kwotę. Zatrudnieniem nowych pracowników często zajmuje się scentralizowany dział kadr, funkcjonujący zgodnie z własnymi zasadami, które mogą, ale wcale nie muszą zaspokajać potrzeb operacyjnych organizacji jako całości. Szkolenia także często bywają zatwierdzane przez jeden centralny wydział. Przesunięcie tych obowiązków (i wielu innych) na szczebel kierownictwa operacyjnego wymaga od organizacji daleko idących zmian polityk i procedur, a także opanowania nowych umiejętności.

Przyjrzyjmy się teraz procesowi budżetowania wynikowego, by zilustrować ten ostatni punkt. Jakie konkretne umiejętności muszą zdobyć kierownictwa jednostek administracji publicznej, aby skorzystać z danej im swobody decyzyjnej w sposób sprzyjający efektywnemu zarządzaniu? Przede wszystkim powinny mieć możliwość obliczenia pełnych kosztów realizacji programów, którymi kierują. Jeżeli odpowiadają tylko za jeden program, zadanie to jest stosunkowo łatwe, ale jeżeli organizacja realizuje ich kilka, należy obliczyć procentowy udział czasu, jaki każdy pracownik poświęca na realizację danego programu, jak również wszystkie inne związane z nimi istotne koszty bezpośrednie (takie jak koszty materiałów, szkoleń, podróży, itd.). Muszą też wiedzieć, jak rozdzielić koszty administracyjne, takie jak nieruchomości, narzędzia i usługi pomocnicze, np. księgowość, płace personelu i administracji pomiędzy programa-

mi. Trzeba zapewnić im możliwość korzystania z rządowego systemu zarządzania informacją do monitorowania kosztów i produktów programu. Muszą wykorzystywać skuteczne techniki szkolenia personelu w zakresie użytkowania nowego systemu oraz znajdować sposoby motywowania go w celu poprawy wyników pracy. Powinny używać właściwie dobranych punktów odniesienia, by porównać wyniki pracy swojej jednostki z wynikami innych oddziałów albo śledzić zmiany w ich własnych jednostkach w miarę upływu czasu. Muszą analizować swoje działania i określać obszary, w których można obniżyć koszty, oraz te, których wyniki pracy mogłyby się poprawić. Powinny umieć sobie radzić ze zmianą i ryzykiem, a także mieć zdolność przekonywania, a nawet zmuszania personelu do zmiany sposobu wykonywania obowiązków. Kiedy system budżetowania wynikowego jest wprowadzany na szczeblu rządowym, kierownicy nie mogą skorzystać z doświadczeń starszych kolegów, ponieważ obowiązki są nowe dla wszystkich przedstawicieli kierownictwa szczebla operacyjnego.

Ten przykład ilustruje, jak dalece wyniki pracy kierowników zależą od informacji dostarczanych przez inne systemy (Barrados, Mayne 2003). Dlatego muszą oni mieć dostęp do wiarygodnych i aktualnych danych kosztowych z systemu zarządzania finansowego. Powinny znać strategiczne priorytety programu (cele) i wskaźniki pomiaru wyników działania, a także prezentować ich wyniki w sposób ułatwiający łączenie danych z danymi innych jednostek w celu dalszego wykorzystania przez decydentów. Dlatego system zarządzania danymi i związane z nim formularze, akta i informacje muszą odpowiadać potrzebom organizacyjnym. Wydziały często niezależnie od siebie projektują własne systemy zarządzania danymi. Stworzenie zintegrowanego rządowego systemu, który naprawdę działa, często wymaga daleko idącej ingerencji programistów komputerowych w celu zmiany lub integracji odziedziczonych systemów w jeden wspólny system, a także skutecznego programu przyuczania personelu do korzystania z niego.

Wdrażanie i korzystanie z możliwości systemu budżetowania wynikowego jest kosztowne. Zgromadzenie danych o wydajności pracy organizacji do wprowadzenia w system zarządzania danymi wymaga od personelu organizacji opra-

cowania i wdrożenia wiarygodnych instrumentów, np. kwestionariuszy lub innych sposobów kwantyfikowania wyników działania programu. Oprócz bezpośrednich kosztów organizacyjnych istnieją także koszty transakcyjne związane ze zbieraniem nowych informacji, np. od obywateli proszonych o wypełnienie kwestionariuszy na temat świadczenia usług albo o ocenę wpływu danego programu. Dopracowany system wymaga audytu danych o wydajności w sposób bardzo podobny do tego, jak obecnie kontroluje się dane finansowe, aby zapewnić, że pracownicy stosują się do standardów efektywności pracy. Wielu pracowników należy przeszkolić w zakresie właściwego wykonywania nowych zadań, a organizacja może stanąć przed koniecznością zatrudnienia nowego personelu w celu rozszerzenia możliwości wykorzystania budżetowania wynikowego. Tego rodzaju koszty początkowe prawdopodobnie zostaną ostatecznie zniwelowane dzięki wzrostowi wydajności systemu, ale nie można tego zagwarantować. Jeżeli zaś budżetowanie wynikowe ma być realizowane z powodzeniem, kierownictwo szczebla operacyjnego organizacji musi przezwyciężyć inercję – nieodłączną cechą stabilnych organizacji i rutynowych procedur. Ponadto musi wprowadzać zmiany w takim rytmie, by pozwolić na zinstytucjonalizowanie nowych procedur. Tak więc, aby typowo biurokratyczna organizacja zaczęła w pełni wykorzystywać zalety budżetowania wynikowego, konieczne jest stałe zaangażowanie jej kierownictwa w proces reformy systemu zarządzania.

O ile zaangażowanie polityków i kierownictwa stanowi warunek wstępny do wprowadzenia w życie systemu budżetowania wynikowego, o tyle poszczególne szczeble zarządzania muszą mieć zdolność do stworzenia i korzystania z systemu finansowego, pomiaru efektywności działania i personelu, które wspomagają budżetowanie wynikowe (Burns, Lee 2004; Cole, Jones 2005; Sanderson 2001). Dzięki uzupełnieniu decyzji budżetowych o informacje dotyczące produktów (lub wyników), budżetowanie wynikowe rozszerza zakres działań budżetowych z bardziej konwencjonalnego skupienia na produktach wejściowych na lepsze sposoby osiągania pożądaných produktów wyjściowych, a także umożliwia porównywanie wyników działania z wynikami innych, podobnych programów. Ponieważ

indywidualne nagradzanie wiąże się z wynikami działania organizacji jako całości, system budżetowania wynikowego wymaga skutecznego monitorowania efektów pracy poszczególnych pracowników i kierowników. Wszystkie te wymagania generują zapotrzebowanie na nowe informacje i dane, a także nowe sposoby ich przetwarzania w celu późniejszej analizy. Wiele rządów nie dysponuje analitykami mającymi czas i niezbędne doświadczenia, które umożliwiłyby podjęcie się realizacji tych obowiązków. Jeżeli zdolność organizacyjną definiuje się jako możliwość prowadzenia przez organizację określonych działań (Gargan 1981; Kelly, Rivenbark 2003), może okazać się konieczne stworzenie wyżej opisanych systemów, zanim uda się zastosować w praktyce system budżetowania wynikowego.

Kwestie zdolności organizacyjnej nabierają szczególnej wagi podczas prób mierzenia wyników danego programu. Wyżej pokazaliśmy, jak wysiłki zmierzające do poprawy wyników działania mogą skomplikować zarówno procesy planowania strategicznego, jak i politykę programową. Orientacja na wyniki działania wymaga od organizacji przynajmniej dwutorowego rozszerzenia możliwości w zakresie zarządzania. Po pierwsze, zadanie opracowania wiarygodnych i sensownych wskaźników realizacji programu staje się coraz bardziej skomplikowane ze względu na to, że wiele zmiennych, które mogłyby wpłynąć na te wskaźniki, znajduje się poza kontrolą programu i/lub danej organizacji (Gilmour, Lewis 2006). Po drugie, funkcje programu ewaluacji stawiają o wiele większe wymagania danym i zasobom, jeżeli celem analizy efektywności programu są jego wyniki. Nabiera to szczególnej wagi w przypadku, gdy program jest realizowany w zatłoczonej przestrzeni politycznej, gdzie wiele organizacji realizuje często podobne programy, i gdy na te wyniki wpływają dodatkowe czynniki społeczne. Przykładowo, jeżeli lokalny program tworzenia miejsc pracy jest jednym z kilku realizowanych równolegle w danej społeczności, to w sytuacji, gdy upada tam ważny zakład przemysłowy, stanie się trudne, jeżeli nie niemożliwe, zmierzenie niezależnego wpływu konkretnego programu np. na stopę bezrobocia. Dany program może przynieść pozytywne efekty dzięki ograniczeniu negatywnych skutków regresu gospodarczego, ale jeżeli jego celem jest

zmniejszenie bezrobocia, będzie zapewne uznana za nieefektywny.

Koncepcja oceny i rozliczalności administracji rządowej za wyniki działań zajmuje poczesne miejsce w nowym zarządzaniu publicznym i budżetowaniu wynikowym. O ile wdrażanie systemów pomiaru wyników działania dostarcza recenzentom działań rządu (zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym) szczegółowych informacji o tym, co rząd robi, budżetowanie wynikowe ze swoimi dodatkowymi danymi finansowymi daje tym samym recenzentom sposobność oceny, czy rząd efektywnie realizuje swoje programy. Mając do dyspozycji wskaźniki efektywności działania i koszty wyprodukowania danego zestawu produktów, decydenci i przedstawiciele społeczeństwa posiadają przynajmniej część informacji, których potrzebują, by zadać pytanie, czy zaangażowanie określonych środków finansowych na rzecz konkretnego zestawu działań programowych jest sensowne. Szacowanie kosztów alternatywnych realizacji danego zestawu działań programowych prowadzi do kolejnego pytania: jak inaczej rząd mógłby spożytkować te zasoby? Może ono także zaowocować zainteresowaniem alternatywnymi sposobami osiągnięcia podobnych celów politycznych poprzez prywatyzację lub mechanizmy zawierania kontraktów.

Tak więc poddanie działań administracji rządowej ocenie ze strony obywateli i dostarczanie im informacji pozwalających zrecenzować działanie rządu może być zwiastunem poważnej modyfikacji ról zarówno rządu, jak i społeczeństwa. Zakładając, że społeczeństwo dysponuje środkami do wyrażenia poparcia lub sprzeciwu wobec programów, odpowiedzialny rząd musi, w pewnym sensie, mieć na uwadze opinię społeczeństwa o jego działaniach. W skrajnym podejściu opartym na koncepcji suwerenności konsumenta/obywatela, rząd staje się kolejnym alternatywnym dostawcą świadczeń, który musi konkurować o poparcie odbiorców. W takim ujęciu zadowolenie „klienta” to bardzo ważny element strategii przeżycia organizacji. Przykładowo, jedna ze strategii poprawy jakości systemu oświaty w Stanach Zjednoczonych polega na wydawaniu rodzinom bonów oświatowych, które pozwalają im nabywać usługi edukacyjne od wszelkich szkół publicznych i prywatnych. Rejonowe szkoły publiczne nie mają

już monopolu na swoje usługi i muszą współzawodniczyć z innymi szkołami o uczniów. Nowy rynek umożliwia rodzinom wybór szkół na podstawie wielu (prawdopodobnie indywidualnych) czynników, które są dla nich ważne. Słabe szkoły tracą uczniów, podczas gdy placówki oświatowe osiągające dobre wyniki zyskują uczniów i środki finansowe, które podążają za nimi. Z punktu widzenia suwerenności konsumenta to, że szkoły państwowe są „publiczne”, nie jest nośnikiem żadnych szczególnych wartości, podobnie jak świadczenie innych usług przez rząd. Wszelkie oferowane przez nie korzyści odzwierciedla rynkowy popyt na nie.

Pomiar efektywności działania i reformowanie systemów budżetowania pociągają za sobą zmiany ról odgrywanych przez rząd i społeczeństwo. Kiedy rząd rezygnuje z monopolu na informacje dotyczące swojej działalności, daje społeczeństwu możliwość wywierania wpływu i przekierowania tej działalności na inne tory. To, czy społeczeństwo rzeczywiście wchodzi w taki dialog z rządem, zależy od wielu czynników, w tym od wykorzystania nadarżającej się sposobności, możliwości przyswojenia i zrozumienia dostarczonej informacji, zdolności do wykorzystania zasobów politycznych w celu wywierania wpływu na politykę rządu i sprawy administracyjne, a także od otwarcia rządu na takie dyskusje (Boyne i in. 2002; Franklin, Carberry-George 1999). Podsumowując, o ile budżetowanie wynikowe można porównać do okna, przez które zainteresowani obserwują prace rządu, o tyle wcale nie gwarantuje ono większej otwartości ani zaangażowania społeczeństwa, jeżeli nie istnieją fora uczestnictwa obywatelskiego w procesach politycznych lub ich działanie nie zostało zaakceptowane przez społeczeństwo oraz urzędników.

4. Instytucjonalizm i budżetowanie wynikowe

Systemowe reformy administracyjne takie jak budżetowanie wynikowe wymagają od kierownictwa instytucji sformułowania nowych reguł organizacyjnych, opracowania mechanizmów zbierania i analizowania nowych rodzajów danych lub informacji, a także przemyślenia na nowo swoich ról wobec najważniejszych interesariuszy w procesach politycznych. Powyżej

omówiliśmy dwa spośród głównych elementów budżetowania wynikowego – wykorzystanie procesów planowania strategicznego i pomiar efektywności działania – by zilustrować kilka typowych problemów, jakie mogą skomplikować wysiłki reformatorów. Opisałiśmy też, w jakim stopniu reformy systemowe zależą od łącznej wagi wielorakich indywidualnych działań dostosowawczych, sprzyjających powodzeniu głębokiej reformy instytucjonalnej. Innymi słowy, jeżeli nie zmieni się sposób działania organizacji na poziomie jednostek, reforma systemowa nie ma szans powodzenia (Brusis, Dimitrov 2001; Cole, Jones 2005).

Co sprawia, że jednostki w organizacjach modyfikują swoje działania? Mając możliwość wyboru, większość ludzi wybierze ten sposób postępowania, który przez większość czasu daje im jak największy pożytek lub satysfakcję. W każdej konkretnej sytuacji wyboru są skrępowani zasadami, rolami, jakie odgrywają i niedoskonałością informacji. Kiedy organizacja wprowadza system budżetowania wynikowego, zmieniają się utarte schematy działania – oficjalne reguły, które kierują działaniami personelu. Na arenie rządowej, w wyniku restrukturyzacji relacji między obywatelami a rządem, zmieniają się role odgrywane przez aktorów. Ponadto organizacja próbuje skierować uwagę swoich członków na bardziej efektywne osiąganie wyników dzięki zbieraniu i wykorzystywaniu nowych informacji w ramach procesu podejmowania decyzji.

Institucje składają się z reguł, które ograniczają swobodę zachowań indywidualnych (North 1990). W konkretnym kontekście działania reguły mogą dyktować określony sposób postępowania lub też zakazywać określonych poczynań albo zezwalać na nie (Ostrom, Gardner, Walker 1994). Ponieważ budżetowanie wynikowe dotyczy wszystkich systemów zarządzania w organizacji, zmiany reguł konieczne do jego wprowadzenia w życie muszą sięgać bardzo głęboko, a w wielu przypadkach być wprowadzane równocześnie. W obrębie każdego kontekstu wdrożeniowego jednostki i organizacje potrzebują czasu, by dostosować swoje zachowanie do nowych wymagań lub ograniczeń (Hallier, James 1997; Wagenaar 2004), częściowo dlatego, że muszą się najpierw nauczyć, na czym polegają nowe oczekiwania, a częściowo dlatego, że muszą do-

pasować nowy system do swojej tożsamości oraz ról indywidualnych i zawodowych (Brorström 1998).

Poszczególne kierownicy i pracownicy odgrywają w życiu wiele ról, zarówno oficjalnych, jak i nieoficjalnych. Dyrektor wydziału może też być mężem, trenerem piłki nożnej, członkiem kościoła, a także częścią społecznej sieci znajomych i sąsiadów. Te role i relacje międzyludzkie są kształtowane przez dominanty indywidualne, grupowe i kulturowe, co znaczy, że każda osoba ocenia przystosowanie do nowych reguł w niepowtarzalnym osobistym kontekście. Kiedy organizacja zaczyna wdrażać nowe zasady działania wymuszające zmiany zachowania kierowników, ich pierwszą reakcją jest dalsze stosowanie znanych im procedur lub scenariuszy. Faza eksperymentowania z nowymi i zmienionymi scenariuszami przychodzi później (Johnson, Smith, Codling 2000). Kiedy wpływy nowych reguł organizacyjnych wyjdą poza formalne role w miejscu pracy, przyczyniają się do zmiany zachowań nie tylko w kontekście pracy, ale też w innych rolach, na które zmiana ta oddziałuje. Przykładowo, jeżeli presja na wyniki doprowadzi do przedłużenia godzin pracy, może zająć konieczność zmiany ról pełnionych poza pracą przez te osoby w rodzinach i w innych instytucjach. Jeżeli koszty dostosowania się do nowych reguł postępowania są wysokie, pracownicy poszukają sposobów na złagodzenie ich wpływu, zwłaszcza jeżeli koszty związane z nieprzezwyciężaniem są niskie. I odwrotnie, jeżeli pracownicy będą mogli wdrożyć nowe reguły stosunkowo łatwo, a koszty niezastosowania się do nich będą wysokie, wzrośnie prawdopodobieństwo zmian. W obliczu zmiany systemowej takiej jak wdrażanie budżetowania wynikowego pracownicy mogą mieć trudności z wejściem w nowe role i w okresie przejściowym prawdopodobnie powrócą do sprawdzonych wzorców zachowania.

Decydenci często uważają, że sama zmiana reguł gry wystarcza do wywołania zmiany zachowań całych organizacji i jednostek. Równocześnie nie doceniają wpływu, jaki indywidualne konteksty i role społeczne wywierają na ich interpretację i realizację w praktyce. W procesie wdrażania nowej polityki każdy pracownik, którego ona dotyczy, musi otrzymać informację o planowanych zmianach oraz zro-

zumieć tę informację w ramach odgrywanych przez siebie ról i określonych kontekstów instytucjonalnych. Na przykład jeżeli biegłym rewidentom zostanie powierzony obowiązek kontroli danych na temat efektywności działania, muszą najpierw nauczyć się interpretacji nowego rodzaju informacji. Skoro informacje te nie mają charakteru finansowego, może zająć konieczność ponownego określenia roli zawodowej biegłego rewidenta. Dlatego sprostanie nowym oczekiwaniom, dostosowanie ich do własnego zakresu obowiązków i otrzymanie informacji zwrotnej na temat tego, czy dobrze ją wykonują, zajmuje sporo czasu.

Jeżeli środowisko wdrażające zmiany wspomaga proces uczenia się, a personel ma możliwość eksperymentowania z nowymi obowiązkami, dzielenia się informacjami o właściwych praktykach (i niepowodzeniach), a także dostarczania sobie nawzajem wiarygodnych informacji zwrotnych na temat postępów reform, wtedy pracownicy zarówno będą udoskonalać jakość informacji wykorzystywanych w procesie podejmowania decyzji, jak i określać obszary, w których potrzebują dalszego szkolenia. I odwrotnie, proces wdrażania reformy, który pomija konieczne indywidualne i zbiorowe procesy uczenia się, prawdopodobnie przyniesie wyniki znacznie poniżej oczekiwań, gdyż personel zapewne źle obliczy konsekwencje i/lub korzyści związane z alternatywnymi sposobami działania.

Budżetowanie wynikowe stawia przed każdą organizacją wyzwanie w postaci konieczności przekształcenia wielu zasadniczych procedur administracyjnych, w tym zarządzania budżetowaniem i środkami finansowymi, personelem i obiegiem informacji. Złożoność tego procesu, zasoby potrzebne do wprowadzenia i właściwego wykorzystania nowych systemów, a także czas potrzebny kierownictwu i personelowi programowemu na przyswojenie sobie zmian doprowadzają do konkluzji, że skuteczne wprowadzanie zmian w organizacjach lub rządach jest trudne. Rzeczywiście, niektóre z badań empirycznych pokazują, że wbrew szumnym zapowiedziom dalekosiężnych zmian budżetowanie wynikowe przynosi dość skromne wyniki. Dzieje się tak dlatego, że organizacje i jednostki funkcjonujące w ich ramach dostosowują się do

zmian instytucjonalnych w sposób złożony i nie zawsze przewidywalny.

5. Drugie podejście do instytucjonalizacji: złożone systemy adaptacyjne

Systemowe korekty podstawowych działań rządu, zwane reformami, oraz realizacja programów zależą od pomyślnego przełożenia mandatu politycznego na konkretne działania podejmowane przez jednostki. Jednak procesy polityczne rządzące zmianami w polityce, stale powracający problem głównego wykonawcy i ściśle biurokratyczne podejście do ról administratorów publicznych powstrzymują realizatorów od działań dostosowawczych, które mogłyby zwiększyć prawdopodobieństwo zaistnienia pożądanego wyniku. Gdy kompetencje decyzyjne i odpowiedzialność zostaną przekazane personelowi, który nie jest przyzwyczajony do korzystania z nich, możemy się spodziewać, że powrócą dawne znajome wzorce zachowań, co z kolei źle wróży dalekosiężnym zmianom zaplanowanym przez decydentów najwyższego szczebla.

Jeżeli postrzegamy organ wdrażający zmiany jako złożony system adaptacyjny (*complex adaptive system*), możemy spojrzeć na proces instytucjonalizacji z nieco innej strony. Złożone układy adaptacyjne mają następujące cechy charakterystyczne: „1) są wysoce zmienne i stochastyczne, 2) mogą się dostosowywać i uczyć, 3) składają się z jednostek, z których każda posiada własny zestaw zasobów i celów” (Schultz 2002, s. 16). Ponieważ zachowanie organizacji charakteryzuje się wysoką zmiennością i stochastycznością, bardzo trudno przewidzieć wynik wprowadzenia konkretnej zmiany. W związku z tym wiele teorii organizacji ma charakter normatywny, a ich części opisowe i/lub objaśniające są bardzo ogólne i nie zawsze przydatne dla kierownictwa. Jest jednak rzeczą oczywistą, że organizacje dostosowują się do zmian i mają możliwość uczenia się. W praktyce jednostki w ramach organizacji, a w konsekwencji same organizacje zawsze się uczą i zmieniają, ale nie zawsze w pożądanym kierunku (DiBella 2003).

Teoria złożonych systemów adaptacyjnych leżała u podłoża tego, co McElroy (2003) nazywa

zarządzaniem wiedzą drugiej generacji (*second-generation knowledge management*). O ile zarządzanie wiedzą pierwszej generacji koncentrowało się na znajdowaniu sposobów uzyskania dostępu, dzielenia się i przechowywania istniejącej wiedzy, o tyle myśliciele drugiej generacji uznają, że wiedza musi zostać stworzona, zanim będzie można uzyskać do niej dostęp, podzielić się nią i ją przechowywać. Dlatego druga generacja myśli organizacyjnej włącza naukę organizacyjną do zarządzania wiedzą poprzez teorię złożonych systemów adaptacyjnych.

Wiele prac McElroy'a czerpie z dokonań Hollanda (1995), teoretyka złożonych systemów adaptacyjnych, utożsamiającego uczenie się z adaptacją. Jego zdaniem, czynniki (*agents*) takiego systemu (w przypadku budżetowania wynikowego są to jednostki funkcjonujące w ramach danej organizacji) stanowią zbiór reguł przetwarzania informacji. Uczenie się polega na reprodukcji, rekombinacji i zastępowaniu reguł w procesie interakcji między członkami organizacji. Ten proces pozwala jednostkom opracowywać wewnętrzne modele, które umożliwiają im reagowanie na inne jednostki oraz środowisko. Dlatego złożony system adaptacyjny to taki, w którym reguły rządzące zachowaniem tworzących go jednostek współwoluują w reakcji tak na zmiany środowiskowe, jak na zmiany przestrzegane u innych jednostek.

Wszystkie jednostki funkcjonujące w złożonych systemach adaptacyjnych opracowują na własne potrzeby modele wewnętrzne. Modele konstruowane przez czynnik ludzki pozwalają jednostkom spojrzeć w przyszłość i/lub przewidzieć konsekwencje własnych zachowań. Ponieważ budowa modeli wewnętrznych przez czynnik ludzki przebiega dwutorowo – w sposób ukryty (*tacit*) i jawny (*explicit*) – zmiany postępują dużo szybciej, niż można byłoby oczekiwać od systemów, w których jednostki nie mają zdolności przewidywania konsekwencji własnych działań, jak np. kolonie bakterii. Wiedza organizacyjna to produkt nauki adaptacyjnej. W ujęciu Hollanda organizacje to metaczynniki albo zbiorowiska czynników ludzkich, które demonstrują „wyłanianie się złożonych zachowań na dużą skalę z połączonych interakcji mniej złożonych czynników” (s. 11).

Złożony system adaptacyjny musi mieć trzy podstawowe cechy. Po pierwsze, środowisko naturalne musi znajdować się w stanie równowagi dynamicznej. Jeżeli znajduje się ono w stanie długotrwałej płynności, jednostki nie mogą zinstytucjonalizować reguł postępowania. Lee Van Valen nazywa to „efektem Królowej Kier” (z *Alicji w Krainie Czarów*). W pewnej chwili Królowa Kier mówi do Alicji: „żeby zostać w tym samym miejscu, trzeba biec tak szybko, jak się tylko da” (Kauffman 1995, s. 216). Z drugiej strony, zastój w systemie to odpowiednik śmierci organizacji. Adaptacja zachodzi w przestrzeni pomiędzy chaosem i porządkiem, albo, jak mówi Kauffman (1995), na skraju chaosu.

Cechy druga i trzecia dotyczą gęstości występowania jednostek i reguł w ramach systemu. Jeżeli gęstość sieci jednostek będzie zbyt mała, nie będą one dość często wzajemnie oddziaływać na siebie, w związku z czym nie dojdzie do reprodukcji, rekombinacji i zastępowania reguł. Podobnie, jeżeli rozpatrzymy wyjściową liczbę reguł w ramach systemu w kategoriach gęstości, zbyt mała liczba reguł oznacza niewystarczające zróżnicowanie informacji, by mogła zajść ich reprodukcja, rekombinacja i zastępowanie. W gęstych sieciach jednostki stale wpadają na siebie nawzajem i zatrzymują się w miejscach, które Kauffman (1995) nazywa „lokalnymi szczytami krajobrazu sprawności” (*local peaks in a fitness landscape*) i nie dostrzegają szerszego obrazu, w którym występują „szczyty globalne”. Podobnie zbyt wiele zasad na etapie początkowym owocuje stałym dopracowywaniem szczegółów, w związku z czym poświęca się zbyt mało uwagi temu, co może się okazać istotnymi błędami w rozumowaniu.

W przypadku budżetowania wynikowego przekazywanie obowiązków i odpowiedzialności może zdestabilizować organizację nawykłą do zarządzania odgórnego. Zmiana polityki zmienia krajobraz sprawności i pociąga za sobą konieczność zmiany reguł. Reakcje jednostek na tę zmianę są zdeterminowane przez historycznie rozwinięte reguły, role i normy. Przykładowo, jeżeli normą działania organizacji jest lekceważenie „kaprysów kierownictwa”, a budżetowanie wynikowe uznane zostanie za jeden z nich, to prawdopodobnie taka właśnie będzie początkowa reakcja. Z drugiej strony, jeżeli normą jest

wprowadzanie w życie jedynie najbardziej koniecznych spośród nowych aspektów polityk przy jednoczesnym utrzymywaniu starych sposobów działania, budżetowanie wynikowe zostanie zapewne wdrożone powierzchownie, podczas gdy stare systemy nadal będą determinować sposób myślenia i praktyki działania w ramach organizacji. W zależności od mocy przekonań stojących za tymi zmianami polityki, innymi słowy, od stopnia faktycznej modyfikacji krajobrazu sprawności, reguły te mogą, ale nie muszą, okazać się wystarczające.

Jeżeli założymy, że zmiana reguł jest konieczna, by jednostki w organizacji przetrwały w nowym krajobrazie sprawności, to co mogą zrobić menedżerowie organizacji, by zachęcić do celowej reprodukcji, rekombinacji i zastępowania tych reguł? Proces tworzenia reguł opisywaliśmy dotąd jako zjawisko czysto oddolne, więc kierownictwa mogą zmieniać środowisko organizacyjne, by wpływać na wynik tego procesu (McElroy 2003). Oznacza to, że kierownicy mogą pobudzać samoorganizację i wyłanianie się zachowań celowych, łącząc odgórne oddziaływanie przywództwa z oddolnymi innowacjami. McElroy sugeruje, że organizacje powinny wdrożyć działania, które dają jednostkom sposobność do sterowania własną nauką, a także pozwalają im na samoorganizację wokół wspólnot wiedzy, akceptować idee w ramach organizacji w sposób demokratyczny, realizować politykę różnorodności oraz zachęcać do tworzenia powiązań pomiędzy jednostkami, umożliwiając im samoorganizację.

Tasaka (2002) także uznaje ważność równowagi pomiędzy odgórnym kierownictwem i oddolną innowacją, opisując ten proces jako spójność informacji. Spójność informacji to coś więcej niż tylko dzielenie się informacjami, gdyż pojęcie to sugeruje ich współtworzenie. Proces ten wymaga przywództwa, aby wytworzone informacje wspomagały realizację celów organizacji. Jednak kierownictwa nie mogą podejmować prób kontrolowania samego procesu wyłaniania się spójności informacji, a jedynie modyfikować środowisko organizacyjne.

Dlatego aby ułatwić przebieg tego procesu w ramach organizacji i uczynić proces reprodukcji, rekombinacji i zastępowania reguł gry bardziej czytelnym, co przyspieszy proces zmian, podczas wprowadzania w życie budżeto-

wania wynikowego zalecamy organizacjom wykorzystanie procesu zwanego *collaborative inquiry* (badaniem współpracującym). *Collaborative inquiry* to metoda badawcza należąca do grupy *action research* (badanie w działaniu), opracowana przez Petera Reasona (Greenwood, Levin 2007). Bardziej szczegółową wersję *collaborative inquiry* opracował Heron (1996) i nazwał *cooperative inquiry* (badaniem współuczestniczącym). *Collaborative inquiry* to skuteczna strategia stosowana w warunkach wysokiej niepewności co do pożądanego kierunku postępowania, którym towarzyszy przekonanie, że należy przedsięwziąć jakieś działania (Mischen, Sinclair 2007).

Jako akademicka metoda badawcza, *collaborative research* składa się z cykli działania i refleksji, które pozwalają badaczom uczestniczącym współtworzyć wiedzę w procesie refleksji i weryfikować tę wiedzę w działaniu. Koncentracja na uczeniu się i tworzeniu znaczeń dobrze wpisuje się w teorię złożonych systemów adaptacyjnych. Badacze określają zagadnienia poznawcze, mechanizmy zbierania i analizowania danych oraz tworzenia i interpretacji wniosków. Wiedza i działanie wyłaniają się w procesie samoorganizacji wokół zagadnień badawczych. Proces ten może być samodzielnie realizowany w ramach organizacji, jednak współpraca z badaczami uniwersyteckimi, którzy służą zasobami wiedzy zarówno w zakresie metod badawczych typu *action research*, jak i bardziej tradycyjnych technik gromadzenia i analizy danych, zapewne zwiększy potencjał systemu administracyjnego w zakresie uczenia się.

Komponent refleksyjny metody *collaborative inquiry* pozwala uczestnikom oceniać własne „teorie użytkowe” i krytycznie analizować ramowe ujęcia zagadnień, a także poszukiwania rozwiązań dla problemów (Wagenaar 2004). Polega na zadawaniu pytań: Jakie założenia zostały zastosowane? Jakie aspekty problemu zostały uznane za oczywiste? Jaką wiedzę tworzy się w procesie badawczym? Jakie pojawiają się dodatkowe pytania badawcze? *Collaborative inquiry* to zwykle intensywny proces iteracyjny, obejmujący powtarzalne analizy zagadnień badawczych postawionych na jego początku.

Metody *action research* spotykają się z tymi samymi problemami uczestnictwa i wiarygodności, co procesy planowania strategicznego, ze wzglę-

du na fakt, że określanie zaangażowanych stron często determinuje rodzaj stawianych pytań i zagadnień, które pozostają niezbadane. To, czy decydenci uznają wyniki prac badaczy-uczestników za wartościowy element procesu opracowywania polityk, to kolejny czynnik, który może ograniczyć jego wartość w procesie wdrażania budżetowania wynikowego. Istnieją jednak znaczące korzyści, które można uzyskać z przyjęcia podejścia opartego na metodzie *action research* jako kolejnego kroku na drodze do wprowadzenia w życie budżetowania wynikowego.

Po pierwsze, metody badawcze typu *action research* powstały specjalnie z myślą o usprawnieniu procesu uczenia się i włączenia spostrzeżeń uzyskanych za ich pomocą w zasób wiedzy badanej grupy. Gdy współbadacze reprezentują rozmaitych interesariuszy, zwłaszcza tych, którzy często bywają wykluczeni z procesu podejmowania decyzji, poszerzony zasób wiedzy może poprawić jakość podejmowanych decyzji. Od budżetowania wynikowego można oczekiwać, że wskaźniki efektywności działania skoncentrują się na zagadnieniach, które są istotne z punktu widzenia problemów obywateli, a związane z nimi procesy będą mogli obsługiwać urzędnicy szczebla podstawowego.

Po drugie, metody *action research* dostarczają uczestnikom forum dla wspomaganego rozwijania umiejętności, których wymaga przeniesienie obowiązków i odpowiedzialności na szczebel kierownictwa operacyjnego. Uczestnicy wybierają strategie badawcze, analizują dane, negocjują z sobą nawzajem priorytety działania. W rezultacie kierownictwo operacyjne i personel ćwiczą swobodę podejmowania decyzji, dzięki czemu poszerzają swoje umiejętności w zakresie podejmowania decyzji. Ponadto zastosowanie metody *action research* w organizacji wcale nie musi być narzucone odgórnie. Kierownictwo operacyjne i personel mogą wykorzystywać metody badawcze do działań pozostających w ramach ich ustalonych kompetencji decyzyjnych. Na pewno wsparcie dyrektorów wyższych szczebli i decydentów jest pożądane, gdyż zwiększa możliwości wywierania wpływu na politykę lub wyniki działania szczebli kierowniczych, lecz metoda *action research* wymaga tylko istnienia grupy, sformułowania pytania badawczego i osoby prowadzącej badanie. Stworzone wcześ-

niej grupy zadaniowe albo zespoły robocze mogą wykorzystać tę metodę w ramach własnej bieżącej działalności.

6. Zakończenie

Ze względu na to, że budżetowanie wynikowe eksponuje wyniki osiągane przez organizację – a zwłaszcza efektywność jej działania, efekty realizowanych programów, decentralizację władzy i odpowiedzialności – bywa często postrzegane jako środek do praktycznej realizacji idei nowego zarządzania publicznego w organach administracji publicznej. Jednak analiza funkcjonowania budżetowania wynikowego w praktyce ujawnia pewne problemy. Nawet właściwie finansowane programy, mające pełne poparcie decydentów, jak np. realizowane przez stan Floryda, mają kłopoty z pomiarem wyników i wykorzystaniem danych podczas procesu analizowania i usprawniania inicjatyw w dziedzinie polityki publicznej. Dlatego perspektywa wdrożenia budżetowania wynikowego może zniechęcać mniejsze organizacje dysponujące ograniczonymi zasobami lub mniej rozwiniętymi procedurami administracyjnymi.

Jednak poprzez stopniowe korygowanie procedur budżetowych i stosowanie mechanizmów mających na celu maksymalizację uczenia się zarówno przez jednostki, jak i organizacje jako całość podczas wdrażania planu pomiaru efektywności działania, rządowe systemy zarządzania publicznego mogą ewoluować ku rozwiązaniom uwzględniającym wyniki podejmowanych działań i eksponującym ich efektywność. Decydenci, zwłaszcza kierownictwo najwyższego szczebla organizacji, mogą ułatwić wprowadzenie tych ewolucyjnych zmian poprzez zachęcanie menedżerów szczebla operacyjnego do sprawowania w praktyce ściślejszej kontroli nad realizacją programu, w tym do podejmowania prób zastosowania innowacyjnych podejść do rozwiązywania problemów. W ostatecznym rozrachunku zaangażowanie i wsparcie wyższego rangą personelu organizacji, ustawiczna nauka i rozwój umiejętności urzędników szczebla podstawowego oraz kierownictwa szczebla operacyjnego w perspektywie kilku lat są konieczne do pełnego wdrożenia takiego systemu budżetowania wynikowego, który spełni pokładane w nim oczekiwania.

Bibliografia

- Argyris Ch., Putnam R., McLain Smith D. (1985). *Action Science: Concepts, Methods, and Skills for Research and Intervention*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Barrados M., Mayne J. (2003). „Can Public Sector Organizations Learn?“, *OECD Journal on Budgeting*, t. 3, nr 3, s. 87–103.
- Bowerman M., Ball A., Francis G. (2001). „Benchmarking as a Tool for the Modernisation of Local Government“, *Financial Accountability and Management*, t. 17, nr 4, s. 321–329.
- Boyne G. i in. (2002). „Plans, Performance Information and Accountability: The Case of Best Value“, *Public Administration*, t. 80, nr 4, s. 691–710.
- Broom Ch.A. (1995). „Performance-Based Government Models: Building a Track Record“, *Public Budgeting and Finance*, zima, s. 3–17.
- Brorström B. (1998). „Accrual Accounting, Politics and Politicians“, *Financial Accountability and Management*, t. 14, nr 4, s. 319–333.
- Brusis M., Dimitrov V. (2001). „Executive Configuration and Fiscal Performance in Post-Communist Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, t. 8, nr 6, s. 888–910.
- Burns R.C., Lee Jr. R.D. (2004). „The Ups and Downs of State Budget Process Reform: Experience of Three Decades“, *Public Budgeting and Finance*, s. 1–19.
- Choo Ch.W. (1998). *The knowing organization: How organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions*. New York: Oxford University Press.
- Cole A., Jones G. (2005). „Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France“, *Governance*, t. 18, nr 4, s. 567–588.
- DiBella A.J. (2003). „Organizations as learning portfolios“, w: A. Easterby-Smith, M.A. Lyles (red.), *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Dixon G. (2005). „Thailand's Quest for Results-Focused Budgeting“, *International Journal of Public Administration*, t. 28, s. 355–370.
- Franklin A.L., Carberry-George B. (1999). „Analyzing How Local Governments Establish Service Priorities“, *Public Budgeting and Finance*, jesień, s. 31–46.
- Gargan J.L. (1981). „Consideration of Local Government Capacity“, *Public Administration Review*, listopad–grudzień, s. 649–658.
- Gilmour J.B., Lewis D.E. (2006). „Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores“, *Public Administration Review*, wrzesień–październik, s. 742–752.
- Greenwood D.J., Levin M. (2007). *Introduction to Action Research: Social Research for Social Change*. wyd. 2, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Groot T., Budding T. (2004). „The Influence of New Public Management Practices on Product Costing and Service Pricing Decisions in Dutch Municipalities“, *Financial Accountability and Management*, t. 20, nr 4, s. 421–443.
- Hallier J., James Ph. (1997). „Middle Managers and the Employee Psychological Contract: Agency, Protection and Advancement“, *Journal of Management Studies*, t. 34, nr 5, s. 703–728.
- Hatry H. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington: Urban Institute Press.
- Heron J. (1996). *Co-operative inquiry: Research into the human condition*. New York: Sage Publication.
- Holland J.H. (1995). *Hidden order: How adaptation builds complexity*. New York: Helix Books.
- Johnson G., Smith S., Codling B. (2000). „Micro-processes in Institutional Change in the Context of Privatization“, *Academy of Management Review*, t. 25, nr 3, s. 572–580.
- Kauffman S. (1995). *At home in the universe: The search for the laws of self-organization*. New York: Oxford University Press.
- Kelly J.M., Rivenbark W.C. (2003). *Performance Budgeting for State and Local Government*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Lipsky M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Maynard-Moody S., Musheno M. (2000). „State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 10, nr 2, s. 329–358.
- McElroy M.W. (2003). *The new knowledge management: Complexity, learning, and sustainable innovation*. New York: Butterworth-Heinemann.
- Melkers J., Willoughby K. (2005). „Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects“, *Public Administration Review*, t. 65, nr 2, s. 180–190.
- Mischen P., Sinclair T.A.P. (2007). *Implementation and Action Research* (maszynopis niepublikowany).
- Mischen P. (2007). „Intraorganizational implementation research: Theory and method“, *Journal of*

Public Administration Research & Theory, październik, doi: 10.1093/jopart/mul027.

Mikesell J.L. (2006). *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, wyd. 7, Belmont, CA: Thomson.

North D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Ostrom E., Gardner R, Walker J. (1994). *Rules, Games, & Common-pool Resources*. Michigan: The University of Michigan Press.

Poister T.H., Streib G. (1989). „Management Tools in Municipal Government: Trends over the Past Decade”, *Public Administration Review*, maj–czerwiec, s. 240–248.

Pollitt Ch. (2001). „Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform”, *Public Management Review*, t. 4, nr 1, s. 471–492.

Posner P. (2006). „Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience”, *OECD Journal on Budgeting*, t. 5, nr 3, s. 71–96.

Pressman J.L., Wildavsky A. (1984). *Implementation*, wyd. 3. Berkeley, CA: University of California Press.

Sanderson I. (2001). „Performance Management, Evaluation and Learning in «Modern» Local Government”, *Public Administration*, t. 79, nr 2, s. 297–313.

Schick A. (1990). „Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries”, *Public Administration Review*, styczeń–luty, s. 26–34.

Schick A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington: The World Bank Institute, http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.pdf.

Schultz R. (2002). „Complexity and management: Why does it matter?”, w: M.R. Lissack (red.), *The interaction of complexity and management*, s. 131–138. Westport, CT: Quorum Books.

Tasaka H. (2002). „Twenty-first-century management and the complexity paradigm”, w: M.R. Lissack (red.), *The interaction of complexity and management*, s. 131–138. Westport, CT: Quorum Books.

VanLandingham G., Wellman M., Andrews M. (2005). „Useful, But Not a Panacea: Performance-Based Program Budgeting in Florida”, *International Journal of Public Administration*, nr 28, s. 233–253.

Wagenaar H. (2004). „«Knowing» the Rules: Administrative Work as Practice”, *Public Administration Review*, t. 64, nr 6, s. 643–655.

Performance budgeting. Reforming a complex adaptive system

The article discusses the determinants inherent in the implementation of performance budgeting in public sector administration. Relevant issues are analysed against the background of the principles of the new public management and the links between performance budgeting, strategic planning and management determination. The paper reviews various obstacles to performance budgeting. The Authors discuss the issues related to the system of performance measurement of public sector activity with a special focus on the ramifications of complex adaptive systems. A vital role in the process of performance budgeting is attributed to management at the operational level.

Jarosław Górniak, Karolina Keler

Ewaluacja i wskaźniki w cyklu planowania i realizacji polityk publicznych¹

Celem artykułu jest przedstawienie funkcji ewaluacji i wskaźników w cyklu polityk publicznych oraz omówienie problemów związanych z realizacją tych funkcji. W szczególności uwzględniono fazę oceny i planowania polityk oraz omówiono funkcje pomiaru efektów programów przy pomocy wskaźników jako kluczowej funkcji ewaluacji. W pierwszej części artykułu opisano szczegółowo funkcje diagnozy, wskaźników i ewaluacji w cyklu polityk publicznych. W drugiej części zaprezentowano ewaluację i wykorzystanie wskaźników na etapie oceny zakończonych projektów. W tej części rozważań omówiono również koncepcję ewaluacji opartą o teorię programu oraz znaczenie pomiaru efektu netto dla zidentyfikowania przyczynowego oddziaływania interwencji. Autorzy stoją na stanowisku, że należy traktować jako rezultaty wszystkie zamierzone konsekwencje interwencji (programu, polityki) dla bezpośrednich grup (układów) docelowych, niezależnie od tego, czy występują natychmiast, czy po pewnym czasie od interwencji; jako oddziaływania należy traktować zamierzone i niezamierzone skutki interwencji dla szerszego układu, w którym wystąpił problem wymagający interwencji (Komisja Europejska traktuje odłożone w czasie rezultaty jako oddziaływanie). Wskazano trudności wiążące się z pomiarem oddziaływania interwencji, a jednocześnie podkreślono, że uzyskanie wymiernego rezultatu jest warunkiem koniecznym oczekiwania, że interwencja miała swoje oddziaływanie. W części trzeciej poddano dyskusji rolę wskaźników i ewaluacji w planowaniu polityk publicznych. Szczególną uwagę zwrócono na właściwe definiowanie celów w procesie programowania polityk oraz wagę ustalenia dobrych wskaźników. Położono nacisk na różnice w sposobie ujęcia celów jako ogólnych zamiarów i wizji, precyzyjnie ujętych zamierzonych efektów działań i zaplanowanych wartości przyjętych wskaźników tych efektów. Przedstawiono problemy z ustalaniem wartości wskaźników oraz związków występujących pomiędzy pomiarem produktów, rezultatów i oddziaływania interwencji. Autorzy podkreślają w artykule, że ewaluacja i wskaźniki mogą być użytecznym narzędziem prowadzenia polityk publicznych, ale zastosowanie ich w praktyce wymaga poradzenia sobie z omówionymi w tekście problemami.

Słowa kluczowe: ewaluacja, wskaźniki, cykl polityk publicznych.

1. Wstęp

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej pojawiły się – co można uznać za wartość samą w sobie – nowe wymogi dotyczące projektowania, implementacji i ewaluacji polityk, programów czy projektów publicznych².

Instytut Socjologii UJ.

¹ Referat prezentowany na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach programu naukowego „Dobre rządzenie”.

² Dla uproszczenia wyводу będziemy odnosić się do polityk publicznych, choć, o ile nie zostanie to specjalnie

Komisja Europejska sformułowała wiele zaleceń metodologicznych opisujących standardy programowania i ewaluacji³. Sprostanie tym wymogom wymusza wprowadzenie właściwych metod projektowania opartych na poprawnym diagnozowaniu sytuacji, jasno sformułowanych

podkreślone, wszystko, co piszemy, odnosi się do wszystkich rodzajów interwencji rozumianych jako celowe działania władz publicznych, aby wywołać pożądaną zmianę społeczną.

³ Zob. np. EC 2006a, EC 2006b, EC 2006c.

celach działania i systemie oceny prowadzonych działań.

Ewaluacja jest ważnym etapem „cyklu życia” polityk publicznych. Nie należy jej traktować jako narzuconego biurokratycznie, zbędnego i kosztownego elementu. Poprawnie prowadzona, pozwala przede wszystkim ograniczyć alokację środków na działania nietrafne, nieskuteczne, nieefektywne i nieprzynoszące korzyści społecznych. W przypadku decyzji regulacyjnych i programów finansowanych ze środków publicznych ich ewaluacja jest istotnym warunkiem możliwości rozliczenia władz publicznych przez wyborców. Z menedżerskiego punktu widzenia może przynieść wiele korzyści na etapie planowania nowych działań oraz rewizji i usprawniania procesu wdrożenia działań już realizowanych, jeżeli tylko wplecie się ją poprawnie w cykl realizowanych programów. Niezbywalnym narzędziem ewaluacji programów publicznych i w ogóle procesu programowania oraz zarządzania wdrożeniem są wskaźniki, za pomocą których dokonujemy diagnozy, ustanawiamy wymierne cele, monitorujemy proces wdrożenia i dokonujemy etapowej i całościowej oceny efektów programu.

W niniejszym artykule stawiamy sobie dwa powiązane ze sobą cele. Jednym z nich jest omówienie miejsca ewaluacji w cyklu polityk publicznych oraz korzyści, jakie przynosi na każdym z etapów wspomnianego cyklu. Drugi to przedstawienie funkcji wskaźników w planowaniu i ocenie prowadzonych działań oraz czynników, które wpływają na spełnianie tych funkcji⁴.

Poniższe rozważania można odnieść zarówno do ewaluacji polityk publicznych, jak i ewaluacji programów realizowanych w ramach tych polityk. Polityki i programy publiczne kojarzą się zwykle działaniami alokacyjnymi. Mówiąc o ewaluacji programów publicznych, koncentrujemy zwykle uwagę na ocenie skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicz-

nych. Niestety, zazwyczaj nie poddaje się podobnej ewaluacji działań regulacyjnych – tworzenia ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych – choć ich skutki są na ogół wymierne, zarówno w kategoriach finansowych, jak i niefinansowych. Wprowadzanie regulacji prawnych należy traktować jako przedsięwzięcie, które także powinno mieć jasno zdefiniowane cele i system pomiaru efektów. W istocie rzeczy interwencje publiczne złożone są często nie tylko z działań regulacyjnych, lecz także z działań alokacyjnych. Szersze omówienie tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego artykułu, ale większość poruszonych w tym artykule kwestii można odnieść do sfery oceny działań regulacyjnych i alokacyjnych.

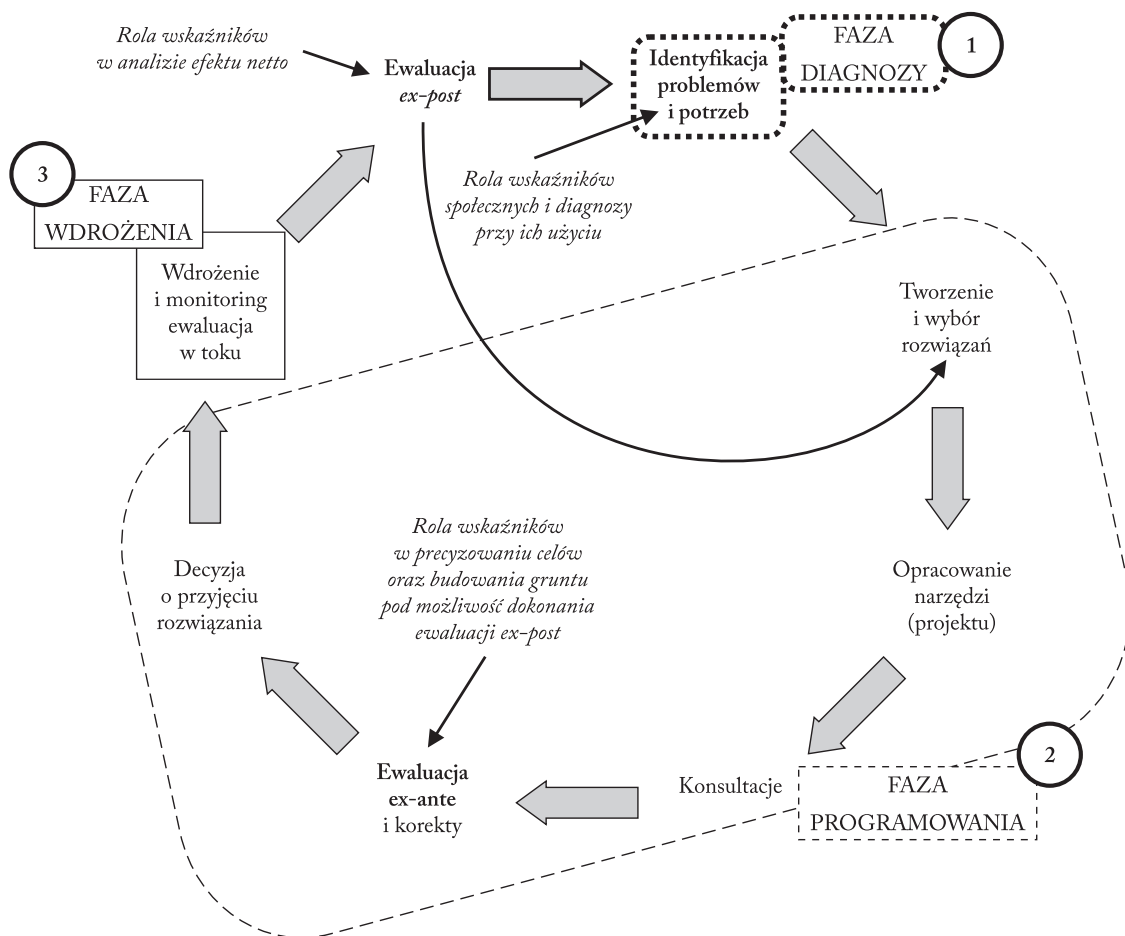
2. Miejsce ewaluacji i wskaźników w cyklu planowania i realizacji polityk publicznych

W cyklu planowania i realizacji polityk publicznych daje się wyróżnić kilka sytuacji, w przypadku których ewaluacja oraz użycie wskaźników mogą pełnić użyteczną rolę. Pisząc o cyklu, mamy na myśli łańcuch działań zaprezentowany na ryc. 1, składający się z trzech zasadniczych elementów: (1) diagnozy, (2) programowania oraz (3) wdrożenia. Opieramy się na popularnym schemacie cyklu polityk publicznych (por. np. Bridgman, Davis 2004), który na ogół zamyka fazę wdrożenia ewaluacją *ex-post*. Uzupełniliśmy schemat o dodatkowe elementy. Poniżej omawiamy pokrótce najważniejsze pojęcia jako wstęp do prezentacji kluczowych tez artykułu.

2.1. Diagnoza

Punktem wyjścia wszelkiego rodzaju planów działań jest diagnoza. Cele polityk publicznych nie wynikają jednak automatycznie z diagnoz prowadzonych przez surowych, obiektywnych analityków. Cele są wynikiem wizji politycznych, ideologii rozwojowych, gry interesów i konkurencji politycznej. Naszym zdaniem, ekspercka diagnoza i analiza polityk publicznych powinna sprawdzać prawidłowość diagnoz i definicji sytuacji przyjmowanych przez polityków, usta-

⁴ Punktem wyjścia tego tekstu była nasza prezentacja wstępnej wersji artykułu na seminarium „Dobre rządzenie” prowadzonym przez Katedrę Gospodarki i Administracji krakowskiego Uniwersytetu Ekonomicznego pod kierownictwem prof. Jerzego Hausnera. Dziękujemy wszystkim uczestnikom tego seminarium, a w szczególności Jerzemu Hausnerowi, Łukaszowi Mamicy i Marcinowi Zawickiemu za istotne uwagi, które przedstawił podczas dyskusji nad koncepcją artykułu.



Ryc. 1. Miejsce ewaluacji i wskaźników w cyklu planowania i realizacji polityk publicznych

Źródło: opracowanie własne w nawiązaniu do Bridgman, Davis (2004).

łać zależności przyczynowe, bilansować zasoby niezbędne do działania, rysować scenariusze wynikające z proponowanych działań. Stanowi ona jednak zawsze tylko wsparcie dla inicjatywy polityków. Ważną funkcją diagnozy jest także analiza celów formułowanych w programie pod kątem ich adekwatności wobec potrzeb i problemów społecznych oraz ich osiągalności w danych warunkach. Dobra diagnoza dostarcza także wiedzy o kontekście programu, który może mieć wpływ na ostateczne efekty, zamierzone i niezamierzone. Gdy konfrontujemy taki punkt widzenia na zadania diagnozy z tym, jak są one zwykle zapisywane w formułowanych rozmaitych dokumentach programowych, zauważamy, że ich autorzy zasypują decydentów danymi sta-

tystycznym, nieodnoszącymi się do ostatecznie przyjmowanych, *explicite* bądź *implicite*, celów działania, a jedynie lepiej lub gorzej opisują obszar, w którym cele te są ustanawiane.

Jedną z dróg ulepszenia diagnoz sporządzanych na potrzeby polityk publicznych jest opracowanie i przyjęcie zestawu wskaźników dla poszczególnych dziedzin (częściowo będą w Polsce przyjęte rozwiązania wypracowane w Unii Europejskiej, ale nie zaspokoją one wszystkich potrzeb), po to, by dysponować możliwością spójnego, trafnego i rzetelnego opisu oraz analizy rzeczywistości społeczno-ekonomicznej w kategoriach empirycznych. Trzeba także zwiększyć zaangażowanie statystyki publicznej w gromadzenie danych potrzebnych

do regularnego wyliczania wartości kluczowych wskaźników, aktualnych w takim stopniu, by miały praktyczne znaczenie dla podejmowania decyzji oraz usprawniały system gromadzenia i przetwarzania danych w ramach poszczególnych instytucji. Alternatywą, ale nie zawsze dostępną i często kosztowną, jest zamówienie specjalnych badań empirycznych.

Po to, by móc ocenić program po jego wdrożeniu, musimy w diagnozie ustalić, jaki był punkt wyjścia, w stosunku do którego miała nastąpić zmiana. Diagnoza powinna posługiwać się wyraźnymi ocenami opisywanych zjawisk: oczekujemy w niej określenia, czego jest za dużo, czego jest za mało, a czego w sam raz. W diagnozie należy także ujmować potencjalne konsekwencje podjęcia i niepodjęcia określonych działań. Opis rzeczywistości dokonywany jest w diagnozie także za pomocą wskaźników, pozwalających scharakteryzować analizowane zjawiska. Oprócz kwestii bezpośrednio związanych z celami interwencji, diagnoza powinna obejmować także omówienie szerszego kontekstu problemowego, trendów (np. demograficznych czy ekonomicznych) mogących wpłynąć na realizację programu i na jego ostateczny efekt. Na takim szerszym tle można jasno wskazać, które problemy czy wyzwania społeczne zostają wybrane jako przedmiot interwencji

Diagnozę należy tworzyć w toku procesu iteracyjnego: opierając się na debacie wokół podstawowych problemów społecznych i wstępnej wizji strategicznych celów określonej polityki, przystępujemy do konstrukcji ram diagnozy (w tym wskaźników), przeprowadzamy diagnozę, korygujemy definicję sytuacji i koncepcje celów, wracamy do diagnozy w celu dokonania stosownych uzupełnień itd. Ostatecznie interwencje publiczne są pewnymi wizjami dotyczącymi wagi określonych problemów społecznych i koncepcjami ich skutecznego rozwiązania. Ich podmiotowy, a nierzadko kreatywny charakter powoduje, że, z jednej strony, ich kształt nie wynika nigdy samoistnie z diagnozy, z drugiej zaś – w związku z niepewnością – wymagają, przynajmniej w warunkach demokracji, przyjęcia odpowiedzialności stojącej wobec zaufania społecznego. Diagnoza powinna służyć temu, by odpowiedzialność i zaufanie nie były konfrontowane z nadmiernym poziomem niepewności.

2.2. Wskaźniki

Ze względu na wieloznaczne użycie terminu „wskaźnik” w literaturze naukowej, konieczne jest przyjęcie w miarę jednoznacznej definicji dla całego tekstu, a przynajmniej takiej, która nie budzi większych kontrowersji. Pragniemy uniknąć debaty nad pojęciem wskaźnika, wykraczającej poza ramy niniejszego opracowania⁵. Przyjmujemy uproszczone znaczenie tego pojęcia, wystarczające dla wyłożenia tez artykułu. W tym miejscu bardziej interesuje nas kontekst użycia wskaźników w ramach polityki publicznej oraz szanse i zagrożenia, jakie się z tym wiążą i tym zagadnieniom chcemy poświęcić maksymalnie dużo miejsca. Przez wskaźniki rozumimy tu zmienne odzwierciedlające badany obszar rzeczywistości, których wartości, ustalone w wyniku pomiaru, pozwalają określić występowanie lub rozmiar zjawisk będących obiektem zainteresowania.

Wskaźniki służą diagnozie, programowaniu oraz ewaluacji programów: są narzędziem umożliwiającym pomiar stanu przed wdrożeniem działań, pozwalają na określenie skali zjawisk problemowych i ich związku z innymi wymiarami kontekstu, umożliwiają jasną prezentację celów operacyjnych działania, a także pomiar efektów działań, co warunkuje rozliczenie podmiotów za nie odpowiedzialnych. Dobrze skonstruowane wskaźniki umożliwiają wreszcie eliminację działań nieskutecznych lub nieefektywnych – ułatwiają społeczne uczenie się. Należy jednak pamiętać, że dobór wskaźników jest raczej konsekwencją wstępnego zidentyfikowania i konceptualizacji problemów lub wyzwania niż sposobem na ich odkrycie.

W przypadku diagnozy, wskaźniki wiążą ją z celami programów i ich analizą. Źródłem strategicznych celów programowych są wizje polityczne. Analizy dostarczają inspiracji i możliwości krytycznej (samo)oceny wizji. W celu zapewnienia krytycznej diagnozy i weryfikacji koncepcji warto posługiwać się wskaźnikami umożliwiającymi np. porównanie państw lub regionów, tzn. stosować wypracowane na polu międzynarodowym (międzyregionalnym) wspólne, standardowe portfele wskaźników.

⁵ Więcej na ten temat piszemy w Górniak, Keler 2007.



Ryc. 2. Logiki wykorzystania wskaźników społecznych

Źródło: opracowanie własne w nawiązaniu do Land (2000).

Standardowo używane zestawy wskaźników, stosowane głównie dla celów porównawczych, należy uzupełniać o wskaźniki odzwierciedlające zmianę zawartą w wizji strategicznej, szczególnie zaś gdy standardowe nie opisują specyfiki lokalnej sytuacji.

Użycie wskaźników w działalności związanej z prowadzeniem polityki publicznej ma długą tradycję. Ważny wkład w rozwój wykorzystania wskaźników miał zapoczątkowany w latach 60. XX w. tzw. „ruch wskaźników społecznych”⁶. Sposoby wykorzystania wskaźników we współczesnych politykach publicznych dobrze klasyfikuje koncepcja Kennetha Landa. Wskazał on na trzy sposoby użycia wskaźników społecznych, które określił mianem „logik wykorzystania” (*rationales*) wskaźników, w kontekście prowadzonych polityk: logika zmiany społecznej, logika raportowania społecznego i logika polityk publicznych. Logiki te mają charakter hierarchiczny – przyjęcie drugiej oznacza także przyjęcie pierwszej, a przyjęcie trzeciej – dwóch pozostałych (Ekos 1998, s. 3)⁷.

⁶ Podstawowym bodźcem rozwoju ruchu było pytanie o koszty społeczne wzrostu gospodarczego (por. Noll 2002) i generalnie – działalności państwa. Wskaźniki społeczne miały pozwolić na uzupełnienie obrazu, jaki wyłaniał się z na bazie danych ekonomicznych, o dodatkowe wymiary. Wskaźniki społeczne rozumiane są zwykle jako „dane liczbowe, serie statystyk, i inne formy dowodów, które pozwalają nam ocenę stanu obecnego i tendencji zmian w odniesieniu do wyznawanych przez nas wartości i stawianych przez nas celów strategicznych” (Bauer (red.) 1966, s. 1, „statistics, statistical series, and all other forms of evidence – that enable us to assess where we stand and are going with respect to our value and goals”).

⁷ Cytowane w publikacji, na którą się powołujemy, za: K.C. Land. (1975). „Social Indicator Models: An Overview”, rozdział 2 publikacji *Social Indicator Models*. New York: Russell Sage Foundation.

- (1) Pierwsza z nich – logika zmiany społecznej – wiąże się silnie z funkcją poznawczą wskaźników. Wskaźniki miały pozwolić na badania porównawcze, ukazywanie różnic czy zmienności zjawisk i procesów w różnych społecznościach. Funkcja wskaźników w ramach tej logiki ma charakter czysto opisowy. Wiąże się ona ściśle z możliwościami diagnostycznymi. Wszystkie wskaźniki winny wpisywać się w tę logikę.
- (2) Druga – logika raportowania społecznego – oznacza budowanie powiązania między wskaźnikami służącymi diagnozie z ich ważną rolą, jaką jest „oświecania społeczeństwa” (Land 2000, s. 2686), tę logikę można nazwać podejściem „ostrzegawczym” (Anderson Moore, Brown, Scarupa 2003, s. 3). W ramach tego stanowiska pomiar i analiza zjawisk wiążą się z wartościami, które ważne są w danym społeczeństwie. Dzięki wskaźnikom można sprawdzić, czy ogólnie efekty różnorodnych podejmowanych działań są pozytywne czy negatywne. Wskaźniki pozwalają także patrzeć w przyszłość, przy czym niekoniecznie, jak to podkreślał Raymond Bauer, na zasadzie ścisłej predykcji naukowej, a raczej na „antycypacji”. Predykcja polega na identyfikacji najbardziej prawdopodobnego stanu. Wskaźniki (w ramach raportowania społecznego) nie są bynajmniej narzędziami rejestracji wydarzeń historycznych, akcent położony jest na przyszłość, na dostarczanie bazy dla planowania przyszłych polityk. Planowanie wymaga uwzględnienia nie tylko najbardziej prawdopodobnych stanów rzeczy, ale także tych w ogóle prawdopodobnych a zarazem dość istotnych (zob. Bauer 1966, s. 17–19). W praktyce oznacza to wskazywanie obszarów ryzyka i ukierunkowanie działań polity-

ki na wyróżnione obszary, co może zapobiec eskalacji problemów.

- (3) W przypadku trzeciej – logiki polityk publicznych – punktem odniesienia i drogowskazem analiz staje się wpływ konkretnej interwencji. Logika polityk publicznych czerpie z logiki raportowania, jednakże zdecydowanie mocniej wiąże wskaźniki z polityką, z programami realizowanymi w jej ramach. Kristin Anderson Moore i Brutt V. Brown wyróżniają trzy obszary wykorzystania wskaźników w ramach logiki polityk publicznych – choć się do niej literalnie nie odnoszą: (a) ustanawianie celów (*setting goals*), (b) zwiększanie znaczenia sensownego planowania (i skutecznego działania) przez sukcesywne rozliczanie z osiągnięć (*increasing accountability*) i wreszcie – (c) włączanie refleksji w praktykę (*reflective practice*) przez informowanie społeczności o zachodzących zmianach, a także poprzez ciągłe weryfikowanie wdrażanych programów, uczenie się z praktyki (zob. Anderson Moore, Brown 2003, s. 3). Ten podział zdaje się precyzyjnie uwypuklać najważniejsze elementy podejścia do wykorzystania wskaźników właściwego logice polityk publicznych.

Wskaźniki użyte zgodnie z logiką raportowania pozwalają na identyfikowanie, ocenę i antycypowanie zmian w skali całych obszarów zainteresowania polityk publicznych. Wobec wielości interakcji zjawisk społecznych i ekonomicznych z trudem, jeśli w ogóle, zmiany te można precyzyjnie wiązać z określonymi interwencjami. Możemy jednak przynajmniej oceniać, czy sprawy idą w dobrym, czy w złym kierunku. W przypadku ściślejszego powiązania wskaźników z celami określonych programów – mamy do czynienia z wykorzystaniem wskaźników zgodnie z logiką polityk publicznych. Oczywiście i w przypadku takiego podejścia powstaje problem z możliwością jednoznacznego przypisania „chwytanych” przez wskaźniki zmian konkretnym interwencjom, zwłaszcza na poziomie wpływu wykraczającego poza bezpośrednich beneficjentów. Niemniej, intencją wykorzystania wskaźników w tym kontekście jest uchwycenie przyczynowego wpływu interwencji na wystąpienie zmian ujętych w postaci celów programu. Oczywiście jest tu związek pomiędzy wykorzystaniem wskaźników a ewaluacją.

2.3. Ewaluacja

Jak definiuje się ewaluację? Rozumienie pojęcia ewaluacji nie jest jednolite, co wynika między innymi z rozmaicie określanymi funkcjami tego przedsięwzięcia. Tutaj przyjmiemy dość szeroko i pragmatycznie stosowane rozumienie ewaluacji jako przedsięwzięcia:

- a) zmierzającego do określenia na podstawie właściwie zgromadzonych i przetworzonych informacji, w jakim stopniu dane rozwiązanie (np. interwencja publiczna: polityka, program lub projekt) spełnia ustalone kryteria;
- b) w tym, w szczególności:
 - o w jakim stopniu osiągnęło cele, dla których zostało podjęte
 - o jakie są relacje pomiędzy nakładami, działaniami i efektami tego rozwiązania.

Tak rozumiana ewaluacja wpisuje się w ciąg działań związanych z kreowaniem programów publicznych, określonego przez nas w tym artykule mianem cyklu programów publicznych: domyka ten cykl, przynosząc wiedzę na temat zrealizowanego programu i wnioski dla kolejnych przedsięwzięć.

W cyklu polityk publicznych (ryc. 1) ewaluacja jest nie tyle zakończeniem łańcucha działań, ile raczej spoiwem pozwalającym na stałe doskonalenie programów zorientowanych na rozwiązanie problemów społecznych. W takim ujęciu ewaluacja występowałaby tylko raz w zaprezentowanym cyklu, w miejscu, w którym została umieszczona ewaluacja *ex-post*. Tak też jest lokowana na ogół w prezentacjach cyklu polityk publicznych (por. np. Bridgman, Davis 2004). W przedstawionym tutaj zmodyfikowanym ujęciu cyklu polityk (programów) publicznych ewaluacja pojawia się trzykrotnie:

- a) w fazie wstępnej, gdy dokonywana jest analiza przyjętych rozwiązań pod kątem potencjalnej zdolności osiągnięcia efektów i poprawności konstrukcji wszystkich elementów projektu – ewaluacja *ex-ante*;
- b) w trakcie realizacji, zwłaszcza w przypadku przedsięwzięć złożonych, o długim okresie wdrożenia, gdy możliwe i celowe są korekty – ewaluacja śródk okresowa lub w toku programu (*on-going*);

c) po zakończeniu wdrożenia – ewaluacja *ex-post*; jest to ewaluacja *sensu stricto* w klasycznym cyklu polityk publicznych.

Na każdym etapie ewaluacja oznacza badanie i ocenę programu pod kątem stosownego zestawu kryteriów i wyprowadzanie wniosków dla decydentów. W przypadku dokonywania ewaluacji na różnych etapach cyklu inaczej rozkłada się akcenty, ale ewaluacja w swej istocie jest zawsze ocenianiem pewnego projektu rozwiązań.

Przydatne do rozważań nad rolą ewaluacji w cyklu (programów) polityk publicznych jest wskazanie na trzy zasadnicze jej funkcje (zob. Chelimsky 1997):

- a) rozliczenia i egzekwowania odpowiedzialności (*accountability*);
- b) poznawczą (*knowledge*);
- c) stymulowania usprawnień i rozwoju organizacyjnego (*development*).

Funkcji rozliczenia i egzekwowania odpowiedzialności nie należy mylić z kontrolą – ma ona sprzyjać użyteczności prowadzonych działań i legitymizacji sposobu wydawania publicznych pieniędzy. Funkcja poznawcza wiąże się z gromadzeniem wiedzy dotyczącej związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy podejmowanymi działaniami a problemami, które mają rozwiązać⁸. Funkcja stymulowania usprawnień i rozwoju organizacyjnego – zwana rozwojową, formatywną, optymalizującą – wiąże się z dążeniem do usprawnienia własnego działania w toku podejmowanych działań, uczeniem się z doświadczeń. Musi to zakładać dopuszczalność błędów i niepowodzeń. Jednak każde niepowodzenie powinno być przedmiotem starannej analizy jego przyczyn i prowadzić do konkluzji dla przyszłych interwencji. W ten sposób niepowodzenia nie muszą oznaczać marnotrawstwa środków publicznych, lecz koszt uczenia się, który prowadzi do skuteczniejszego rozwiązywania problemów społecznych w przyszłości⁹.

Warto dokładniej wskazać powiązanie między funkcjami ewaluacji a wskaźnikami w przy-

padku dwóch podstawowych kwestii: oceny efektów programów i planowania programów. Tym dwóm obszarom poświęcone są dwie kolejne części artykułu.

3. Rola ewaluacji i wskaźników w ocenie zrealizowanych programów

Dokonanie ewaluacji *ex-post*, czyli po wdrożeniu działań w życie i zrealizowaniu wszystkich etapów programu, niesie kilka zasadniczych korzyści. Ewaluacja pozwala sprawdzić sensowność i trafność założeń ujętych w planie, wskazać na najskuteczniejsze i najefektywniejsze sposoby ich realizacji oraz zakomunikować społeczeństwu, jakie efekty przynoszą działania finansowane z funduszy publicznych. Jak już to ujęli Osborne i Gaebler (1992), jeśli potrafisz zaprezentować efekty, możesz pozyskać poparcie społeczne. Ewaluacja wiąże się zatem z funkcją komunikacji społecznej, przedstawienia wartości dodanej naszych działań, wskazania, że są one korzystne dla społeczeństwa.

3.1. Od nakładów do wpływu

Pierwszym warunkiem możliwości realizacji ewaluacji *ex-post* jest to, by cele interwencji sformułowane zostały w sposób precyzyjny i pozwalający na dobór wskaźników (szerzej omawiamy to zagadnienie poniżej, w części pt. „Rozróżnienie celów na *goals*, *objectives*, oraz *targets*”). Musimy wiedzieć, co mierzymy, oraz być w stanie dokonać pomiaru efektów. Jakie aspekty programu mierzymy w tym zakresie?¹⁰:

- a) nakłady – poniesione koszty, bezpośrednie i pośrednie, finansowe i rzeczowe;
- b) produkty – wykonane działania;
- c) rezultaty – zmiany uzyskane w układzie docelowym (na poziomie grupy beneficjentów lub obiektów objętych działaniami), które można przypisać podjętym działaniom;
- d) wpływ/oddziaływanie – stopień faktycznego i względnie trwałego rozwiązania problemu, który miał być rozwiązany przez oddziaływanie na układ docelowy.

⁸ Pisali o tym Sabatier i Mazmanian w swoim klasycznym artykule (zob. Sabatier, Mazmanian 1982). Odkrywanie związków przyczynowo-skutkowych uznali za najważniejszy warunek – po jasności sformułowanych celów – skutecznej implementacji polityk publicznych.

⁹ Szerzej na temat funkcji ewaluacji zob. Górniak (2007).

¹⁰ Jest to standardowy sposób ujęcia aspektów programu w dokumentach publikowanych przez Komisję Europejską, zob. np. European Commission 2006b).

W toku planowania programów postępuje się od celów najogólniejszych do tych najbardziej szczegółowych. W przypadku ewaluacji postępujemy na odwrót – najpierw dokonujemy ewidencji zmiany na poziomach najbardziej szczegółowych – najbardziej konkretnych, a dopiero później możemy zająć się badaniem wpływu działań na osiągnięcie celów z poziomów wyższych.

Przejsie pomiędzy rezultatami a wpływem jest najtrudniejsze. Przypisanie rezultatom – czyli efektom programu dla grupy jego beneficjentów ostatecznych, będących ułamkiem populacji docelowej – wpływu na szersze układy społeczne jest zadaniem praktycznie w tej chwili niewykonalnym. Brakuje nam narzędzi pozwalających wyodrębnić wpływ danego programu czy polityki z wpływu wielu innych interwencji i procesów nieobjętych oddziaływaniem polityk publicznych. Badanie tego rodzaju efektów, jak efekt substytucji, wyparcia czy podwójnego liczenia w takich szerokich układach jest niezwykle ambitnym i często niewykonalnym zadaniem.

Warto w omawianym kontekście rozróżnić ewaluację na poziomie strategicznym polityk publicznych od tej na poziomie operacyjnym programów i projektów. Pomiar rezultatów i pomiar wpływów jest możliwy, ale dokonujemy go na poszczególnych poziomach – strategicznym i operacyjnym – w innym celu i za pomocą innych narzędzi.

Pomiar rezultatów jest kluczowym przedmiotem ewaluacji operacyjnej. W miarę możliwości rezultat należy mierzyć jako zmianę wywołaną interwencją, a więc zmianę netto, ustaloną jako różnica między uzyskanym wynikiem a jego wielkością, której można by oczekiwać w sytuacji braku działań skierowanych do danej grupy ostatecznych beneficjentów. Brak rezultatu netto oznacza niemożność uznania zmiany wartości wskaźników wpływu/oddziaływania jako skutku działań podjętych w ramach programu. Jeżeli nie odnotowano zmiany na poziomie wskaźników rezultatu (zmiany na poziomie ostatecznych beneficjentów działań), to należy uznać, że zmiana odnotowana za pomocą wskaźników wpływu/oddziaływania jest efektem innych czynników niż program.

Pomiar wpływu jest podstawą ewaluacji strategicznej. Ostateczny cel każdej polityki publicz-

nej to wywołanie zmiany stanowiącej całkowite lub częściowe rozwiązanie pewnego problemu społecznego, czego wyrazem jest osiągnięcie stosownych wartości docelowych wskaźników wpływu/oddziaływania. Zmiana na poziomie tych wskaźników powinna być trafnym, rzetelnym i obiektywnym odzwierciedleniem zmiany społecznej, która została określona jako strategiczny cel programu. W tym celu używamy zwykle zestawów („portfeli”) wskaźników. Wynika to z tego, że cele strategiczne mogą mieć charakter wielowymiarowy i być definiowane w kategoriach trudnych do pomiaru za pomocą tylko jednego wskaźnika (np. konkurencyjność, innowacyjność, kapitał ludzki, ubóstwo, wykluczenie społeczne). Pomimo problemów z przypisaniem polityce publicznej zmian wykraczających poza bezpośrednie oddziaływanie interwencji, należy te zmiany analizować i oceniać, gdyż brak pozytywnych efektów społecznych (oddziaływania) stawia w wątpliwość sensowność interwencji. Mamy tu do czynienia z asymetrią: z większą pewnością możemy wykazać brak oddziaływania polityki publicznej, niż ją potwierdzić (jeśli to jest w ogóle możliwe).

Stosujemy tutaj inną definicję rezultatu i oddziaływania (wpływu) niż przyjęta w dokumentach metodologicznych Komisji Europejskiej (por. np. European Commission 2000). Proponujemy traktowanie jako **rezultatów** wszystkich zmian wywołanych interwencją na poziomie bezpośrednich beneficjentów zarówno zmian natychmiastowych (które także Komisja Europejska traktuje jako rezultaty), jak i zmian trwałych lub pojawiających się po pewnym czasie po zakończeniu działań. Takie rezultaty możemy umownie nazwać trwałymi. Komisja Europejska każe traktować trwałe rezultaty jako oddziaływanie (*impact*), dodając przy tym kwalifikację: oddziaływanie lokalne. Natomiast wpływem globalnym określa oddziaływanie wykraczające poza bezpośrednich beneficjentów czy układ, na który skierowane są działania. Takie ujęcie jest zdecydowanie bardziej arbitralne i prowadzi do wielu kłopotów, a najczęściej do zaniechania oceny szerszych konsekwencji programów, pozytywnych i negatywnych, oczekiwanych i niezamierzonych, na rzecz koncentracji uwagi na „oddziaływaniach lokalnych”, czyli na pomiarze rezultatów z opóźnieniem w sto-

sunku do zakończenia programu. To ostatnie nie jest czymś złym czy złym, wręcz przeciwnie: na poziomie operacyjnym o ocenie programu powinna decydować trwałość rezultatów i ich poziom wywołany rzeczywiście działaniami w ramach programu. Nie należy jednak tych wysiłków ewaluacyjnych traktować jako pomiaru stopnia globalnego rozwiązania problemu społecznego przez program, a raczej jako uchwycenie efektów lokalnych. Lepiej unikać zamieszania terminologicznego.

3.2. Ewaluacja oparta na teorii programu

Ustalenie związków przyczynowo-skutkowych w projektach publicznych jest trudne ze względu na złożoność procesów społecznych i problemy z kontrolowaniem wpływu czynników kontekstowych na uzyskiwane wyniki. Sugerujemy, by skoncentrować się w odkrywaniu takich zależności na poziomie powiązania działań/produktów z rezultatami (także trwałymi); kolejnym krokiem w ewaluacji jest powiązanie rezultatów z wpływem, ale – jak już wyżej wspomnieliśmy – jest to trudne lub niewykonalne, a już na pewno obciążone dużym błędem. Nie chcemy przez to powiedzieć, iż wysiłki w tym zakresie są chybione – wręcz przeciwnie, uważamy, że należy je podejmować i w niektórych, wybranych dziedzinach być może przyniosą efekty (np. dobre wyniki uzyskano w dziedzinie ustalania wpływu polityki monetarnej banków centralnych na poziom inflacji, choć i tu sukces nie jest gwarantowany). Dobre podejście to budowanie teorii dotyczących mechanizmu wpływu określonego rodzaju interwencji i formułowanie na ich podstawie prognoz dotyczących oczekiwanych zmian ujmowanych za pomocą wskaźników. Konfrontacja takich prognoz z danymi i faktycznymi efektami pozwala eliminować błędne koncepcje polityk publicznych.

Klasyyczny, pozytywistyczny paradygmat ewaluacyjny silnie promował stosowanie quasi-eksperymentu jako podstawowego planu badawczego pozwalającego zmniejszyć ryzyko nieprawidłowego ustalenia związków przyczynowych pomiędzy działaniami i efektami. Kłopoty z jego stosowaniem w realiach implementacji programów publicznych oraz łatwość popadania w formalizm badawczy (mamy tu na

myśli sprowadzanie wyjaśnienia do raportu statystycznego dotyczącego istotności związków pomiędzy bodźcami i reakcjami, bez uzyskiwania wglądu w mechanizm transmisyjny) doprowadziły do krytyki tego podejścia. Wskazuje się na konieczność oparcia ewaluacji na teorii dotyczącej mechanizmów wiążących działania z wynikami i na potrzebę jakościowego wglądu w procesy związane z realizacją programów czy projektów, wpływające zarówno na ich powodzenie, jak i na porażki.

Każda interwencja publiczna, niezależnie od jej genezy, wynika ze swoistej „teorii”: opiera się na hipotezie, że w danych warunkach podjęcie działań wynikających z projektu interwencji doprowadzi do osiągnięcia założonych skutków. Polityki publiczne opierają się na takich przyczynowych konstrukcjach. Nie zawsze są one wyrażane *explicite*, wręcz przeciwnie, często ukryte są pod powierzchnią formułowanych celów i przyjmowanych sposobów działania. Po to, by przeprowadzić dobrze ewaluację, należy właściwie uchwycić istotę analizowanej interwencji, czyli jej „teorię”. „Teorii programu”, to jest założeń co do związków przyczynowych pomiędzy podejmowanymi działaniami a pożądanymi efektami, towarzyszy na ogół zbiór przekonań dotyczących najbardziej właściwych sposobów wdrożenia interwencji – „teoria wdrożenia”. Efektem takiej „teorii wdrożenia” są przyjmowane rozwiązania w zakresie struktur wdrożenia (np. centralizowane *vs* zdecentralizowane), sposobu zarządzania, organizacji monitoringu, kontroli finansowej itp. Rozpoznanie „teorii wdrożenia” dominującej w gronie osób projektujących interwencję i decydentów pozwala na lepsze zrozumienie polityki czy programu i jej pogłębioną ewaluację. Ewaluacja, w szczególności końcowa, sprawdza, czy w świetle uzyskanych efektów „teoria programu” daje się utrzymać, czy też należy ją odrzucić. Koncepcje działania, które pomyślnie przejdą ewaluację, tworzą korpus wiedzy podnoszącej skuteczność polityk publicznych. Faktycznie, spontaniczny proces weryfikacji występuje zawsze – tak czy owak – w postaci społecznej oceny skutków prowadzonych polityk. Ewaluacja jest metodologicznie kontrolowanym i usystematyzowanym sposobem takiej weryfikacji prowadzonym przez ekspertów. Z natury rzeczy może się zatem przyczynić do legitymizacji

lub delegitymizacji sposobu rządzenia w oczach wyborców, którzy oceniają na podstawie kryterium skuteczności i efektywności.

Polityki i programy publiczne powstają w wyniku splotu inicjatywy i twórczych idei polityków ze zracjonalizowanym, opartym na wiedzy eksperckiej działaniem administracji i ograniczeniami narzucanymi przez warunki działania. Ich cele nie wynikają automatycznie z diagnoz prowadzonych przez surowych, obiektywnych analityków. Cele polityk publicznych są pochodną wizji politycznych i ideologii rozwojowych, rezultatem konkurencji politycznej i ścierania się różnych interesów. Ekspertka diagnoza i analiza polityk publicznych, jak już wspomnieliśmy, powinna sprawdzać prawidłowość diagnoz i definicji sytuacji przyjmowanych przez polityków i osoby formułujące programy, ustalać zależności przyczynowe, badać potrzeby społeczne, bilansować zasoby niezbędne do działania, rysować scenariusze wynikające z proponowanych działań. Jednakże zarówno ekspertka diagnoza, jak i analiza polityk publicznych stanowią zawsze tylko wsparcie dla inicjatywy polityków. Ewaluacja *ex-ante* zamyka taki proces intelektualnej „przymiarki” proponowanych rozwiązań i wypowiada się na temat szans zrealizowania postawionych celów za pomocą takiego, a nie innego zestawu środków. Zakładając idealną sytuację, ewaluator *ex-ante* powinien korzystać z bazy wiedzy zgromadzonej przez ewaluację *ex-post*. Oparcie się na sprawdzonych „teoriach programów” podnosi prawdopodobieństwo sukcesu, choć ze względu na zmienność warunków działania nie gwarantuje idealnego powtórzenia efektów.

Ewaluacja ma dużo wyższy potencjał falsyfikacyjny – odrzucania interwencji nieskutecznych lub przynoszących negatywne skutki – niż confirmacyjny – potwierdzania, że osiągnięte efekty są wynikiem interwencji, a nie czynników od niej niezależnych. To powoduje pewną rezerwę decydentów wobec ewaluacji; wolą oni analizę polityk publicznych, która jest prospektywna (podczas gdy ewaluacja w ścisłym tego słowa znaczeniu jest retrospektywna), oparta na koncepcjach teoretycznych i wiedzy eksperckiej oraz nie związana aż tak bardzo z procedurami metodologicznymi. Także ewaluatorzy nie chcą pozostawać w roli krytycznych „falsyfikatorów” i rozwijają koncepcje ewaluacji, która jest bliższa

uczestnikom procesu wdrożenia rozwiązań, staje się faktycznie moderowaną przez „ewaluatorów” refleksją uczestników interwencji i jej beneficjentów nad swoją rolą w realizowanym programie i prowadzi do ciągłego ulepszania prowadzonych działań. Takie koncepcje pojawiają się w ramach tzw. nurtu konstruktywistycznego czy też ewaluacji partycypacyjnej, zwanej też ewaluacją czwartej generacji. Nie negując samej możliwości uwzględnienia partycypacji wszystkich zainteresowanych stron w procesie ewaluacji i pragmatycznej wartości takiego podejścia, trzeba stwierdzić, że ewaluacja nie może odchodzić od samej swej istoty – oceny efektów (potencjalnych i ostatecznych) interwencji.

3.3. Badanie efektu netto

Można słusznie zadać sobie pytanie, jak w praktyce wykorzystać podejście oparte na teorii. Jednym z podstawowych zadań ewaluacji jest ustalenie związku przyczynowego między podjętą interwencją a osiągniętymi wynikami. Ustalenie przyczynowego wpływu interwencji wymaga:

- a) zmierzenia efektu całkowitego interwencji jako ogólnej zmiany w zakresie zdefiniowanym przez cel (zmiany wartości przyjętych wskaźników);
- b) oddzielenia zmiany niezależnej od podjętej interwencji od zmiany, którą można przypisać wpływowi interwencji (wyodrębnienia efektu netto).

Dla ustalenia efektu netto niezbędne jest oszacowanie, co by się stało, gdyby nie podjęto interwencji. Tak formułuje to podręcznik wydany przez Komisję Europejską: „Gdy mówimy, że dane efekty zostały wyprodukowane lub spowodowane przez program, oznacza to, że gdyby program nie miał miejsca lub przeprowadzono by go w innej formie lub stopniu, te efekty nie wystąpiłyby lub nie wystąpiłyby w tym samym stopniu. Oznacza to, że ważne jest, by mieć precyzyjny obraz tego, co stałoby się bez programu. Nazywa się to sytuacją kontrfaktyczną” (Komisja Europejska 1997, s. 39).

Skutki, które wystąpiłyby nawet w sytuacji, gdyby program wydatków publicznych nie miał miejsca (sytuacja kontrfaktyczna) nazywa-

my efektem *deadweight*¹¹. Ponadto, chcąc wyodrębnić wpływ podjętego działania, podczas pomiaru zmiany społecznej musimy zbadać, czy nie zaszedł tzw. efekt substytucji lub wyparcia (przesunięcia) – sytuacja, w której pozytywne wyniki programu w odniesieniu do pewnych osób, grup lub obszarów zostały uzyskane kosztem innych osób, grup lub obszarów. Ten rodzaj efektów bardzo trudno uchwycić. Dodajmy, że jego wystąpienie jest bardziej prawdopodobne w sytuacji, gdy interwencja wdziera się na obszar normalnego funkcjonowania konkurencji rynkowej, a nie pozostaje w obszarze, na którym rynek zawodzi. Przykładem interwencji naruszających konkurencję rynkową i dlatego na ogół nieskutecznych w sensie efektu netto są bezpośrednie dotacje dla przedsiębiorstw, które odwracają uwagę firm od konkurowania o względy klientów, zastępując to zabieganiem o względy jednostek przyznających środki publiczne. Efektem takiej orientacji interwencji może być w szczególności obniżenie jakości nawet całej oferty branży (tak się może stać wkrótce z rynkiem usług szkoleniowych – skutecznie będą na nim oferowane głównie szkolenia, na które zostanie zdobyta dotacja, a nie te, które w warunkach konkurencji wybrałyby klienci).

Nacisk na ustalanie efektu netto wyraźnie wskazuje na oparcie ewaluacji na fundamentach przyczynowości. Pociąga to za sobą wymóg ilościowego pomiaru oraz dążenia do obiektywizmu. Aby zmierzyć efekt netto, trzeba dobrze zrozumieć mechanizmy zachodzące podczas realizacji projektu, wyodrębnić zarówno czynniki sprzyjające, jak i hamujące. Dobrze jest włączyć do tego wyjaśnienia wiedzę jak najszerszej grupy interesariuszy, dostępną przede wszystkim za pomocą metod jakościowych.

Wspomnieliśmy już, że badanie efektu netto na poziomie najogólniejszym – całego programu – jest zadaniem niezwykle trudnym i należy rozpocząć go na poziomie rezultatów, natychmiastowych i po pewnym czasie. W ustaleniu efektu programu na poziomie wpływu mogą pomóc tzw. wskaźniki kontekstowe, które pokazu-

ją szerszy zakres zmian, jakie zachodzą w społeczeństwie (np. demograficzne czy ekonomiczne). Takie ujęcie pozwala precyzyjniej zinterpretować zmianę ujętą przez pomiar wartości wskaźników przed dokonaniem interwencji i po jej ukończeniu. Skupienie się na poziomie rezultatów daje realną szansę na przełożenie wniosków z ewaluacji na użyteczne rekomendacje dla przyszłych interwencji tego samego rodzaju prowadzonych w zbliżonym kontekście instytucjonalnym. Przede wszystkim umożliwia to wyeliminowanie z repertuaru programów publicznych działań ewidentnie nieskutecznych, co pozwala poprawić proces programowania. Warto pamiętać, że skuteczność na poziomie rezultatu nie gwarantuje osiągnięcia celów strategicznych odzwierciedlanych wskaźnikami wpływu/oddziaływania. Natomiast brak skuteczności na poziomie rezultatów gwarantuje, że ewentualna zmiana wartości wskaźników oddziaływania jest efektem innych czynników niż program.

3.4. Dobre wskaźniki

Wszystkie omawiane problemy prowadzą nas do zagadnienia odpowiedniego ustalenia wskaźników. Bez nich ewaluacja nie może do końca spełniać wskazanych wyżej funkcji, a w konsekwencji nie stanie się istotnym ogniwem w cyklu programów publicznych. Sam ten cykl będzie przez to niepełny i bardziej podatny na błędy.

Wiele się mówi i pisze o cechach, jakie powinny mieć dobre wskaźniki¹². W istocie większość z tych „zasad” dotyka oczywistych kwestii metodologicznych lub prakseologicznych. O tym, że wskaźnik czy cały zestaw wskaźników musi trafnie oddawać to, co mierzy, lub o tym, że dane muszą być rzetelnie zebrane, wiemy z niemal każdego podręcznika metodologii nauk społecznych. O tym, że użyteczność wskaźników dla procesu podejmowania decyzji zależy od ich aktualności – wiemy na podstawie zdrowego rozsądku. Tutaj warto jeszcze zwrócić uwagę na aspekt normatywny wskaźników, zwłaszcza wskaźników dotyczących diagnozy i oceny polityk publicznych na poziomie strategicznym. Jeżeli wskaźniki mają służyć artykulacji celów,

¹¹ W polskich tłumaczeniach używa się terminu angielskiego (por. European Commission 2006a, s. 13 i Komisja Europejska 2006, s. 16). Można go tłumaczyć jako efekt zdarzenia niezależnego.

¹² Więcej na temat kryteriów oceny wskaźników piszemy w Górniak, Keler (2007).

a cele są wypadkową diagnozy opisującej, jak jest, i normatywnych założeń dotyczących tego, jak być powinno, to jasne stanie się powiązanie wskaźników wykorzystywanych w programowaniu i ewaluacji z wartościami przyjmowanymi przez decydentów. Wybór konkretnych wskaźników wiąże się z systemem przekonań i wartości oraz ma wpływ na wybór środków prowadzących do celu. Dobrym tego przykładem może być dylemat, czy poziom ubóstwa należy mierzyć w odniesieniu do relatywnej czy też do absolutnej linii ubóstwa; zakładamy, że podzielaną powszechnie wartością jest zmniejszenie zasięgu ubóstwa. Wybór relatywnych wskaźników ubóstwa dla potrzeb programu walki z ubóstwem odzwierciedla założenie, że jest ono (i jego korelat, jakim jest wykluczenie społeczne) funkcją nierówności dochodowych, a drogą do jego przezwyciężenia staje się polityka transferowa prowadząca do zmniejszenia różnicowania dochodów. Wybór bezwzględnej linii ubóstwa i dążenie do zmniejszenia odsetka osób o dochodzie poniżej poziomu przez nią wskazywanego może wygenerować inny repertuar polityk publicznych, w tym zwrócenie większej uwagi na wzrost gospodarczy. Ustalenie wskaźników jest więc jednym z podstawowych elementów konstruowania programów publicznych, który powinien angażować wszystkich interesariuszy. Dlatego mówimy, że wskaźniki powinny być „uzgodnione”. Oczywiście, wszystkie te argumenty mają sens tylko wtedy, gdy poważnie podchodzi się do procesu planowania programów i ich implementacji zgodnie z przyjętymi założeniami. Tego niestety nie można zagwarantować.

4. Rola wyników ewaluacji i wskaźników w planowaniu polityk publicznych

W procesie planowania polityk (także programów i projektów) dużą rolę odgrywa (a może: powinna odgrywać) diagnoza, wyniki ewaluacji zrealizowanych już przedsięwzięć i ewaluacja *ex-ante* przygotowanego programu czy polityki. W każdym z tych przedsięwzięć istotną rolę odgrywa właściwy dobór wskaźników. Ewaluacja *ex-ante* pozwala dopracować sam program; powinna także sprawdzać możliwość oceny jego efektów na podstawie przyjętego zestawu podstawowych wskaźników i zaplanowanego sys-

temu monitoringu. Sprawdzenie „oceniałości” (*evaluability*) programu jest bardzo dobrym egzaminem jego konkretności, wymierności efektów i rozliczalności (*accountability*). Ewaluacja na etapie przygotowania projektów pozwala określić cele programu, jego model, na który składają się powiązane ze sobą cele i działania, zbadać, czy taki model jest odpowiedni i wreszcie wskazać, gdzie plan wymaga modyfikacji, co powinno być ewaluowane w trakcie i *ex-post* i jaki z tego będzie pożytek (Levitom i in. 1998).

4.1. Rozróżnienie celów na *goals*, *objectives* oraz *targets*

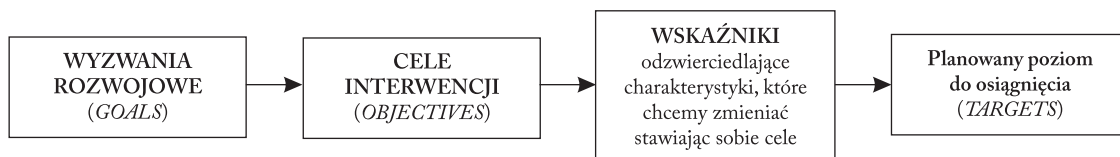
Polityki publiczne, programy czy projekty podejmuje się dla osiągnięcia pewnych celów. Powinny być one zapisane w dokumentach programowych. Jednakże samo pojęcie celu jest wieloznaczne i sprawia problemy. W języku angielskim, w kontekście programowania interwencji, funkcjonują trzy różniące się znaczeniem terminy, którym w języku polskim odpowiada jeden termin – „cel”:

- a) *goals* – czyli strategiczne cele rozwojowe, cele-wyzwania: na ogół pojedyncze lub nieliczne i często wieloaspektowo ujęte jakościowe wizje;
- b) *objectives* – czyli cele interwencji, cele-zadania: ujęte w sposób konkretny, mierzalny i określony w czasie;
- c) *targets* – czyli docelowe wartości wskaźników, które w danym czasie zamierzamy osiągnąć.

Konkretyzacja celów przebiega według linii wskazanej na ryc. 3. Cele rozwojowe związane z przyjmowanymi założeniami politycznymi przekładają się na cele poszczególnych programów, które w istocie dookreślają, co konkretnie ma znaczyć „rozwój”. Te drugie z kolei są dookreślane przez wskaźniki. Sprawą dyskusyjną jest to, czy ustalać cele w kategoriach *targets*. Do tej ostatniej kwestii wrócimy za moment.

Wymaga się, by cele-zadania (*objectives*), spełniały kryteria określane jako *SMART*, a więc by były:

- a) *Specific* – konkretne (co chcemy osiągnąć);
- b) *Measurable* – mierzalne (trzeba umieć zmierzyć to, co się chce osiągnąć);
- c) *Achievable* – osiągalne;



Ryc. 3. Wyzwania, cele interwencji i planowany poziom realizacji celów a wskaźniki

Źródło: opracowanie własne.

d) *Realistic* – realistyczne przy istniejących zasobach;

e) *Time-bounded* – określone w czasie.

Już na pierwszy rzut oka widać, że aby cel-zadanie (*objective*) mógł być *SMART*, powinien zostać opisany za pomocą wskaźników. Jednak nie ma mowy o dobrych wskaźnikach, jeśli cele nie są ustalone w sposób nie tylko merytorycznie sensowny, lecz także formalnie poprawny. Maniera formułowania celów w postaci ogólnych, jakościowych, niemierzalnych deklaracji prowadzi do niemożliwości dokonania ewaluacji (*evaluability*). Zasadność wyrażania celów interwencji w postaci, która pozwoli na pomiar efektów działań ukierunkowanych na realizację tych celów, trafnie podkreślili Osborne i Gaebler (1992):

- co da się zmierzyć, będzie zrobione;
- jeśli nie mierzysz efektów, nie odróżnisz sukcesu od porażki;
- jeśli nie możesz zaobserwować sukcesu, nie możesz go nagrodzić;
- jeśli nie możesz nagrodzić sukcesu, prawdopodobnie nagrodzisz porażkę;
- jeśli nie umiesz zaobserwować sukcesu, nie potrafisz wyciągnąć z niego nauki;
- jeśli nie możesz rozpoznać porażki, nie dasz rady jej skorygować;
- jeśli potrafisz zaprezentować efekty, możesz pozyskać poparcie społeczne.

Jeżeli do jednego celu dobierzemy jeden wskaźnik, wówczas, siłą rzeczy, to wybór tego, a nie innego wskaźnika będzie oznaczał ostateczne określenie celu, skoro to wskaźniki będą służyły jako narzędzia oceny programu. Aby uniknąć sytuacji, w której wybór wskaźników prowadzi do nadmiernego uproszczenia celów i sprowadza je do zawężonego rozumienia problemu, warto korzystać z większej liczby wskaźników – takich, które w pełni ujmą ustalony cel. W istocie rzeczy chodzi nawet nie tyle o samą wielość wskaźników, ile o dobre przemyśle-

nie wszystkich istotnych aspektów celu, które wskaźniki winny ująć.

4.2. Problem: do jakich poziomów celów interwencji (*objectives*) określać konkretną wartość do osiągnięcia (*targets*)?

Wróćmy do pytania, które zasygnalizowaliśmy już wcześniej – czy w ogóle należy ustalać cele w kategoriach *targets*, czyli docelowych wartości wskaźników, a jeżeli tak, to na których poziomach logiki programu¹³ należy (i do kogo należałoby to zadanie)? Ustalając cel, zadajemy sobie pytanie, gdzie jesteśmy, jeżeli chodzi o daną kwestię (diagnoza sytuacji) i co chcemy osiągnąć (pożądaný stan w przyszłości). Stawiając sobie cele, chcemy zmienić zastaną sytuację. Ewaluacja ma nam odpowiedzieć, które rezultaty osiągnęliśmy, które produkty przyczyniły się do osiągnięcia rezultatów i – choć, jak wspomnieliśmy, jest to bardzo trudne – stwierdzić, czy i jakie wystąpiło oddziaływanie. Zmiana społeczna, jaką chcemy uzyskać, może być wyrażona kierunkowo: sukcesem określonym w kategoriach wskaźników, może być zmianą wartości wskaźnika w pożądanym kierunku, np. zwiększenia stopy zatrudnienia. Jednakże wchodzi w grę również ustalenie wartości docelowej wskaźników (*target*), czyli zamiast podawać jako cel wzrost zatrudnienia wyrażonego wskaźnikiem – stopa zatrudnienia, określamy, że np. za trzy lata wartość wskaźnika ma wynieść 80%.

Ustalenie *targets* na poziomie produktów (*outputs*) naszych działań nie stanowi problemu, a nawet powinno być obowiązkowe. Poprawne zarządzanie oznacza, że jesteśmy w stanie z góry zaplanować, jakie działania zrealizujemy.

¹³ Termin „logika programu” czy „logika interwencji” (*intervention logic*) użyty jest tu w sensie nadanym mu w dokumentach Komisji Europejskiej, zob. np. European Commission (2006b).

Uchybienia w tym zakresie będą świadczyć na niekorzyść autorów planów działania.

Trudniejszym zadaniem jest określenie *targets* na poziomie rezultatów, a zwłaszcza wpływu, w szczególności gdy mówimy o wpływie całego programu czy jego większych komponentów, a nie rezultatach pojedynczego projektu. Z jednej strony, ustalenie *targets* zwiększy możliwość rozliczenia programów – dotyczy to zwłaszcza rezultatów. Z drugiej strony, sporządzenie prognozy przyszłego stanu większych układów społecznych lub gospodarczych i ustalenie, w jakim stopniu odstępstwo od prognozy *ceteris paribus* można przypisać interwencji, jest trudne, a często wręcz niemożliwe przy założeniu jakiegoś przyzwoitego poziomu precyzji, a to ze względu na bogactwo i złożoność wzajemnych oddziaływań rozmaitych czynników. Dodatkowo, nawet na poziomie rezultatów istnieje pokusa, by podawać wartości „bezpieczne”, najlepiej możliwe do osiągnięcia nawet bez udziału interwencji. Takie zachowawcze podejście autorów planów programów zmiany społecznej pozostaje praktycznie bez konsekwencji, gdy nie podejmujemy podczas ewaluacji badań nad efektem netto interwencji. Nie ma bowiem w takiej sytuacji możliwości wykazania, że fundusze publiczne wydawane są bezsensownie i nieefektywnie. Pojawia się w związku z tym pytanie: kto i dlaczego miałby ustalać *targets*, organizatorzy działania czy zewnątrzni eksperci? Stoimy na stanowisku, że ustalanie *targets* jest i celowe, i możliwe, a powinno to być wyrazem aspiracji decydentów politycznych skonfrontowanym z ekspercką diagnozą warunków realizacji. Tylko w przypadku produktów zaplanowane wartości docelowe należy poddawać rozliczeniu o charakterze audytorskim, natomiast założone w planach docelowe wartości wskaźników rezultatów (a zwłaszcza wskaźników wpływu/oddziaływania) trzeba konfrontować z efektami programu w procesie ewaluacji. Ewaluacja powinna ustalić nie tylko stopień osiągnięcia tych celów, lecz także określić zakres przyczynowego oddziaływania programu i wskazać czynniki sprzyjające oddziaływaniu i hamujące go. Na poziomie wpływu/oddziaływania programu i ten ostatni cel wydaje się często zbyt ambitny. To, na co nas stać, to na ogół stwierdzenie, czy sprawy poszły w planowanym lub w innym

kierunku. Jeśli w założonym, to pozwala nam to podtrzymać przekonanie, że nasz program był skuteczny (o ile wystąpiły w nim pozytywne rezultaty netto); jeśli w przeciwnym – to powinniśmy pewnie uznać fiasko programu, ale prawdę na ogół poszukujemy usprawiedliwień: czynników poza programem, które zdecydowały o braku widocznego sukcesu (zła pogoda, zła koniunktura itp.). Rzadko jednak potrafimy rzetelnie dowieść, że program naprawdę osłabił oddziaływanie tych negatywnych czynników zewnętrznych.

5. Zakończenie

Ewaluacja powinna dostarczać nie tylko informacji, czy i w jakim stopniu zostały osiągnięte cele interwencji, lecz także – w jaki sposób udało się to zrobić, a w sytuacji porażek – dlaczego nie powiodło się ich uzyskanie (Sanderson 2000, s. 440). Wymaga to dobrego pomiaru wyników i nakładów osadzonego w jasno zdefiniowanym systemie celów działania i prawidłowo określonych i zaplanowanych zasobach potrzebnych do ich osiągnięcia. Trudno się nie zgodzić z popularnym wśród teoretyków ewaluacji stanowiskiem, że wymaga to sięgnięcia po bardziej złożoną metodologię, wykraczającą poza paradygmat pozytywistyczny, skupiony na pomiarze wyników i eksperymencie lub quasi-eksperymencie jako technice ustalania związków przyczynowo-skutkowych między działaniami a wynikami. Zapewne trzeba uwzględnić metody jakościowe i techniki ewaluacji partycypacyjnej. Trzeba silniej uwzględnić w ewaluacji kontekst społeczny i instytucjonalny działań oraz wartości i perspektywę beneficjentów interwencji. Ewaluacja musi być nastawiona na eksplorację i wyjaśnienie, a nie tylko na pomiar wyników.

Takie stanowisko nie zwalnia nas jednak z obowiązku poprawnego użycia wskaźników, gdyż aby ewaluacja stała się rzeczywiście użytecznym elementem cyklu polityk publicznych, musi być oparta na stabilnych fundamentach pomiaru efektów. Źle dobrane wskaźniki przynoszą więcej szkód niż całkowita z nich rezygnacja, mogą bowiem prowadzić do nieuzasadnionych wniosków, a te przekładać się na konsekwencje dla wdrażanych i przyszłych programów. Na poziomie strategicznym konieczne jest opraco-

wywanie portfeli wskaźników dla poszczególnych domen polityk publicznych i zasilanie ich przez służby statystyczne aktualnymi i rzetelnymi danymi. Na poziomie operacyjnym proces ustalania wskaźników wymaga metodycznego, często partycypacyjnego podejścia i ścisłego powiązania z procesem określania celów programów. Dobre ujęcie celów i ich konkretyzacja za pomocą wskaźników, umożliwiających pomiar efektów, czyni ewaluację logicznym i jasnym elementem cyklu polityk publicznych: dostarcza ona decydującym informacyjnego sprzężenia zwrotnego na temat efektów ich działań i poprawności „teorii programu”.

Bibliografia

- Anderson Moore K., Brown B.V., Scarupa H.J. (2003). *The Uses (and Misuses) of Social Indicators: Implications for Public Policy*. Washington: Child Trends, Research Brief.
- Bauer R.A. (red.) (1966). *Social Indicators*. Cambridge–London: MIT Press.
- Bridgman P., Davis G. (2004). *The Australian Policy Handbook* (wyd. 3). Sydney: Allen & Unwin.
- Chelimsky E. (1997). „The Coming Transformations in Evaluation”, w: E. Chelimsky, W.R. Shadish (red.), *Evaluation for the 21st Century*. London: Sage Publications.
- European Commission (2000). *Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology. The New Programming period 2000–2006: methodological working papers. Working Paper*, nr 3.
- European Commission (2006a). *The New Programming Period 2007–2013. Indicative Guidelines On Evaluation Methods: Ex Ante Evaluation. Working Document*, nr 1, sierpień.
- European Commission (2006b). *The New Programming Period 2007–2013. Indicative Guidelines On Evaluation Methods: Monitoring And Evaluation Indicators. Working Document*, nr 2, sierpień.
- European Commission (2006c). *The New Programming Period 2007–2013. Indicative Guidelines On Evaluation Methods: Evaluation During The Programming Period. Working Document*, nr 5, październik.
- Ekos Research Associates Inc. (1998). *The Use of Social Indicators as Evaluation Instruments. Final Report*. Przygotowany dla Strategic Evaluation and Monitoring Human Resources Development Canada, sierpień, SP-AH064E-08-98 (dostępny także po francusku).
- Górnjak J. (2007). „Ewaluacja w cyklu polityk publicznych”, w: S. Mazur (red.) *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*. Kraków: MSAP UE.
- Górnjak J., Keler K. (2007). „Wskaźniki w ewaluacji *ex-post* programów publicznych”, w: A. Haber (red.), „Ewaluacja *ex-post*: teoria i praktyka badawcza”. Warszawa: PARP.
- Komisja Europejska (1997). *Ewaluacja programów wydatków Unii Europejskiej: Przewodnik. Ewaluacja w połowie okresu i ex-post. Dyrekcja Generalna XLIX – Budżet*. (nieoficjalne tłumaczenie tekstu wykonane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej oraz francuskie Krajowe Centrum Terytorialnej Służby Cywilnej).
- Komisja Europejska (2006). *Nowy okres programowania 2007–2013. Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji. Dokument roboczy nr 2, sierpień* (polskie tłumaczenie European Commission 2006b).
- Land K.C. (2000). „Social indicators”, w: E.F. Borgatta, R.J.V. Montgomery (red.), *Encyclopedia of Sociology. Second Edition*, t. 4. New York–Detroit–San Francisco–London–Boston–Woodbridge: Macmillan Reference, s. 2682–2690.
- Leviton L.C. i in. (1998). „Teaching Evaluation Using Evaluability Assessment”, *Evaluation*, t. 4(4), s. 389–409.
- Noll H.-H. (2002). „Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Achievements and Current Trends”, w: N. Genov (red.), *Advances in Sociological Knowledge over Half a Century*. Paris: International Social Science Council, s. 168–206.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Sabatier P.A., Mazmanian D.A. (1981). „The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis”, w: D.A. Mazmanian, P.A. Sabatier (red.), *Effective Policy Implementation*. Toronto: Heath, Lexington.
- Sanderson I. (2000). „Evaluation in Complex Policy Systems”, *Evaluation*, t. 6(4).

Evaluation and indicators in the cycle of planning and realization of public policies

The purpose of the article is to present the functions of evaluation and indicators in a public policy cycle, as well as discuss problems related to the execution of those functions. In particular, policy formulation and evaluation phases as well as measurement of programs' effects via indicators are taken into consideration. The first part includes a detailed description of the functions of diagnosis, indicators and evaluation in a public policy cycle. The second part of the paper outlines evaluation and the utilization of indicators at the evaluation stage of the cycle. The part concludes with a discussion of theory-driven evaluation and the significance of measuring net effects for the identification of causal impacts of a given intervention. The authors believe that we should treat as results all the intended effects of a given intervention (program, policy) for ultimate beneficiaries, regardless of when they occur, whether they are immediate or delayed, whereas impacts should be construed as intended and unintended effects for the broader system in which problems have arisen (the European Commission considers delayed results as impacts). Difficulties related to the measurement of impacts of an intervention impact are also discussed. The authors note that obtaining measurable results is a necessary condition for any impact of the intervention to take place. In the third part of the article, the authors discuss the role of indicators and evaluation in public policy formulation. Special attention is drawn to the need for a proper definition of objectives and the choice of relevant indicators in the process of public policy formulation. The authors underscore the fact that there exist considerable differences in defining purposes or intentions as goals, objectives and targets. The paper also discussed problems related to the setting of target values for indicators as well as the relationships among the measurement of outputs, results, and impacts of an intervention. In conclusion, the authors emphasize that evaluation and indicators can constitute useful tools in conducting public policies, but putting them into practice requires coping with problems discussed in the article.

Metoda rozwoju instytucjonalnego jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej na przykładzie strategii rozwoju samorządów terytorialnych¹

Głównym celem artykułu jest prezentacja metody rozwoju instytucjonalnego (metody RI), mającej w swych założeniach służyć doskonaleniu działań administracji publicznej oraz przykładu jej zastosowania. Artykuł składa się z pięciu części. Pierwsza z nich prezentuje istotę metody rozwoju instytucjonalnego. Druga część zawiera wyniki ocen poziomu zarządzania w samorządach lokalnych przeprowadzone przy wykorzystaniu omawianej metody. Dwie kolejne części artykułu poświęcone są praktycznej weryfikacji metody: prezentują podejście do strategii przyjęte w metodzie RI oraz analizę zmian w zakresie zarządzania strategicznego w 11 samorządach lokalnych, które testowały opisywaną metodę. Artykuł zamykają konkluzje w zakresie oceny i wykorzystania rozwiązań proponowanych w metodzie rozwoju instytucjonalnego dla planowania strategicznego w samorządach.

Słowa kluczowe: rozwój instytucjonalny, administracja samorządowa, doskonalenie zarządzania, zarządzanie strategiczne, strategia rozwoju.

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie ma charakter empiryczny. Jego głównym celem jest prezentacja metody rozwoju instytucjonalnego, mającej w swych założeniach służyć doskonaleniu działań administracji publicznej. Przedstawieniu tej metody poświęcono pierwszą część tekstu. W dalszej kolejności zaprezentowano wyniki oceny zarządzania w samorządach lokalnych przeprowadzonych przy wykorzystaniu metody rozwoju instytucjonalnego (na próbie 30 samorządów).

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Referat prezentowany na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach programu naukowego „Dobre rządzenie”. Tekst powstał na podstawie materiałów i publikacji opracowanych w ramach realizacji przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) oraz przy wykorzystaniu badań i ich wyników zrealizowanych przez autora na potrzeby rozprawy doktorskiej *Strategie rozwoju jako narzędzie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce*, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Jerzego Hausnera.

Dwie kolejne części opracowania dotyczą praktycznej weryfikacji metody. W trzeciej opisano podejście do strategii przyjęte w metodzie, czwarta natomiast obejmuje analizę 11 samorządów lokalnych, w których opracowano strategie rozwoju w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI). Artykuł podsumowują konkluzje na temat oceny i wykorzystania rozwiązań proponowanych w metodzie rozwoju instytucjonalnego dla planowania strategicznego w samorządach.

2. Metoda rozwoju instytucjonalnego – założenia koncepcji

Pilotażowy Program Rozwoju Instytucjonalnego realizowano w latach 2001–2004 jako jedno z przedsięwzięć Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW). Program ten był nastawiony na wzrost efektywności funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej. Cele stawiane przed programem (Bober, Mazur, Turowski, Zawicki 2004, s. 7–104) dotyczyły:

- doskonalenia umiejętności planowania i zarządzania strategicznego w samorządach terytorialnych;
- wdrożenia nowoczesnych zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej;
- podniesienia poziomu świadczenia usług publicznych;
- doskonalenia struktur organizacyjnych oraz procedur działania administracji publicznej z perspektywy realizacji celów strategicznych;
- wykształcenia modelowego systemu komunikacji z mieszkańcami, organizacjami społecznymi oraz przedsiębiorcami;
- zidentyfikowania i usunięcia przeszkód w otoczeniu prawnym, które zakłócają funkcjonowanie samorządów.

Założonym i zrealizowanym rezultatem PRI było opracowanie i zweryfikowanie metody rozwoju instytucjonalnego urzędów administracji publicznej szczebla lokalnego (gminy i powiatu) oraz regionalnego (samorządu województwa i urzędów wojewódzkich). Opracowana metoda obejmuje trzy zasadnicze etapy:

- analizę poziomu rozwoju instytucjonalnego;
- projektowanie zmian oraz usprawnień instytucjonalnych;
- wdrażanie oraz monitorowanie i ocenę efektów wprowadzonych zmian.

Istota metody (co przykładowo dla jednego z obszarów zarządzania prezentuje rycina 1) polega na zaplanowaniu takich zmian, których re-

alizacja pozwoli na przejście urzędu z punktu X (stanowiącego wynik dokonanej uprzednio samooceny) do punktu Y w ramach określonej pięciostopniowej skali (tzw. stadiów rozwoju). Zarówno samoocena (czyli analiza instytucjonalna), jak i realizacja przedsięwzięć służących poprawie działań administracji odbywa się w ramach każdego ze wskazanych na rycinie kryteriów.

Wyróżniki metody rozwoju instytucjonalnego wobec innych przedsięwzięć służących modernizacji administracji to przede wszystkim możliwość jej stosowania na wszystkich szczeblach samorządu (dla każdego z nich został opracowany i zweryfikowany zestaw wskaźników opisowych) oraz jej kompleksowość, która wyraża się objęciem zdecydowanej większości sfer, w jakich działają samorządy terytorialne w ramach tzw. obszarów zarządzania.

Metoda rozwoju instytucjonalnego obejmuje dziewięć obszarów zarządzania, dla których jest dokonywana analiza oraz sporządzane i realizowane są plany rozwoju instytucjonalnego. Obszary te (dla ich konkretyzacji) zostały uszczegółowione przez określenie w ich ramach tzw. kryteriów zarządzania. Pełny zestaw obszarów oraz kryteriów zarządzania objętych metodą zawiera tabela 1.

W ramach każdego kryterium samorządy dysponują wskaźnikami opisowymi opartymi na pięciostopniowej skali, gdzie stadium 1 oznacza, że urząd działa (z założenia) zgodnie z prawem, ale w sposób standardowo przez to prawo wy-

Obszar zarządzania	Kryterium zarządzania	Stadium rozwoju				
		1	2	3	4	5
Zarządzanie strategiczne i finansowe	1. Planowanie strategiczne	X		ZMIANA		Y
	2. Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej					
	3. Wieloletnie planowanie					
	4. Roczne planowanie finansowe					

Ryc. 1. Istota metody rozwoju instytucjonalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bober, Mazur, Turowski, Zawicki 2004.

Tab. 1. Obszary i kryteria zarządzania w metodzie rozwoju instytucjonalnego

Obszar zarządzania	Kryterium zarządzania
I. Zarządzanie strategiczne i finansowe	Planowanie strategiczne
	Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej
	Wieloletnie planowanie inwestycyjne
II. Organizacja i funkcjonowanie urzędu	Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów
	Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności
	Zarządzanie procesami
III. Zarządzanie kadrami	Efektywność komunikacji wewnętrznej
	System rekrutacji personelu
	System oceny i awansowania pracowników
IV. Usługi publiczne, w tym komunalne	System szkoleń i doskonalenia zawodowego
	Standardy świadczenia usług publicznych
	Planowanie świadczenia usług publicznych
V. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego	Doskonalenie świadczenia usług publicznych
	Komunikacja i partycypacja społeczna
	Współpraca z organizacjami pozarządowymi
VI. Stymulowanie rozwoju gospodarczego	Wspieranie inicjatyw społecznych
	Program rozwoju gospodarczego
VII. Zarządzanie projektami	System zarządzania projektami
VIII. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego	Realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego
IX. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji	Kształtowanie postaw etycznych

Źródło: Zawicki, Mazur 2004, s. 99.

magany. Każde kolejne (wyższe) stadium zawiera coraz większe wymagania dotyczące stosowania różnego rodzaju technik czy instrumentów zarządczych. Stadium najwyższe – (5) to taki poziom rozwoju, który może zostać uznany za modelowy. W praktycznej ocenie, jakiej poddano 30 samorządów różnych szczebli, stadium to zostało zidentyfikowane jedynie w przypadku kilku kryteriów i to tylko w urzędach marszałkowskich. Dokonanie samooceny poziomu rozwoju instytucjonalnego, czyli ustalenie stadiów rozwoju dla danego urzędu w ramach wszystkich kryteriów zarządzania, pozwala na przejście do kolejnych etapów, jakimi są planowanie i wdrażanie zmian instytucjonalnych.

Szczegółowy opis metody, etapów jej stosowania, a także materiały i dokumenty pomocne w jej stosowaniu zostały opisane (podobnie jak

i proces analizy rozwoju instytucjonalnego) w serii publikacji stanowiących dorobek Programu Rozwoju Instytucjonalnego².

3. Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie PRI

Na etapie dokonywanych ocen poziomu rozwoju instytucjonalnego analizie poddano 24 gminy, 3 starostwa powiatowe oraz 3 urzędy marszałkowskie w trzech regionach Polski: województwie małopolskim, podlaskim oraz zachodniopomorskim. W ramach każdego z kryteriów

² Na publikacje Programu Rozwoju Instytucjonalnego składają się następujące pozycje: Bober, Mazur i in. 2004; Bober, Władyska i in. 2004; Zawicki, Mazur 2004a; Zawicki, Mazur 2004b; Zawicki, Mazur i in. 2004.

Tab. 2. Średnie ocen według obszarów zarządzania oraz województw

Obszar zarządzania	Poziom rozwoju	Województwo			Wartości średnich	
		małopolskie	podlaskie	zachodnio- pomorskie	średnia	średnia dla samorządów lokalnych
I. Zarządzanie strategiczne i finansowe		2,1	1,7	2,2	2,0	1,9
w tym: zarządzanie strategiczne		2,7	2,0	2,2	2,3	2,1
w tym zarządzanie finansowe		1,5	1,4	2,1	1,7	1,7
II. Organizacja i funkcjonowanie urzędu		2,2	1,3	1,8	1,8	1,6
III. Zarządzanie kadrami		1,7	1,5	1,8	1,7	1,6
IV. Usługi publiczne i komunalne		1,3	1,9	1,2	1,5	1,4
V. Partycypacja społeczna i rozwój społeczny		2,0	1,9	2,3	2,1	2,0
VI. Stymulowanie rozwoju gospodarczego		2,2	1,5	1,7	1,8	1,6
VII. Zarządzanie projektami		1,6	1,7	1,8	1,7	1,5
VIII. Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego		2,4	2,5	2,0	2,3	2,2
IX. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji		1,2	1,0	1,0	1,1	1,0
wartość minimum		1,2	1,0	1,0	1,1	1,0
wartość maksimum		2,7	2,5	2,3	2,3	2,2
wartość średnia		1,9	1,7	1,8	1,8	1,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie analiz instytucjonalnych opracowanych w roku 2002 dla jednostek pilotażowych (24 gminy, 3 starostwa powiatowe, 3 urzędy marszałkowskie) uczestniczących w programie (pełny wykaz tych dokumentów znajduje się w spisie materiałów źródłowych).

zarządzania każdy z urzędów mógł uplasować się na stadium 1, 2, 3, 4 lub 5. Wprawdzie stosowanie metody rozwoju instytucjonalnego zakłada, że poziom rozwoju ocenia się w sposób jednoznaczny – przez wskazanie konkretnego (jednego z pięciu) stadiów – to na potrzeby zbudowania obrazu poziomu zarządzania w polskich samorządach celowe jest przeliczenie tych jednostkowych rezultatów na wartości średnie³. Zbiorcze zestawienie wyników w układzie regionów oraz obszarów zarządzania prezentuje tabela 2. Przy założeniu, że przeciętny urząd będzie mieścić się w środku skali, wartość śred-

niej oceny wynosić będzie 3,0. Jak pokazują dane, w żadnym z regionów oraz w żadnym z obszarów zarządzania nie zanotowano tak wysokiej wartości średniej – maksymalny wynik uzyskano dla zarządzania strategicznego w województwie małopolskim (2,7). Średnia ocena dla wszystkich 30 badanych samorządów oraz obszarów wyniosła 1,8 (dla samorządów lokalnych wartość ta wynosiła 1,7, natomiast nieco wyższa była dla urzędów marszałkowskich). Nie oznacza to, że żaden z urzędów nie uzyskał wyższej noty czy też w żadnym z obszarów nie zanotowano wyższych wskazań. W przypadku analizy danych jednostkowych okazuje się, że średnią na poziomie 3,0 osiągnął zaledwie jeden z urzędów marszałkowskich (dwa pozostałe uzyskały notę 2,6), natomiast najwyższy z zanotowanych wyników dla samorządów lokalnych osiągnę-

³ Dla poniższych analiz nie stosowano systemu wag, przyjmując założenie, że sytuacja w każdym z obszarów zarządzania wpływa jednakowo na obraz poziomu zarządzania w całej jednostce.

ła jedna z gmin miejskich województwa podlaskiego (2,2). W dalszej kolejności uplasowały się dwie gminy (także miejskie) z wynikami wynoszącymi 2,0 – po jednej gminie z każdego z dwóch pozostałych województw.

Pozostałe 21 samorządów gminnych osiągało wartości średnie poziomu rozwoju od 1,2 do 1,9. Wartość średnia dla dwóch starostw wyniosła po 1,7, natomiast dla trzeciego była nieco niższa (1,5). Najwyższe wartości jednostkowe (i to dla wszystkich typów jednostek) zanotowano dla kryterium „zarządzania strategicznego”, jednego z kryteriów pierwszego z analizowanych obszarów, jakim jest zarządzanie strategiczne i finansowe⁴, gdzie jednostkową wartością maksymalną było 4 (w przypadku 2 urzędów marszałkowskich), przy czym często obserwowaną notą w samorządach lokalnych była wartość 3. Jeżeli spojrzymy na średnie oceny w przekroju poszczególnych regionów, to należy stwierdzić, że były one zbliżone: od 1,9 dla Małopolski, poprzez 1,8 dla woj. zachodniopomorskiego do 1,7 dla Podlasia. W układzie obszarów zarządzania najlepiej wypada współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (2,3), a w następnej kolejności partycypacja społeczna (2,1) oraz zarządzanie strategiczne i finansowe (2,0). W przypadku ostatniego obszaru daje się jednak zauważyć duże rozbieżności pomiędzy działaniami związanymi z aspektami zarządzania strategicznego (2,3) oraz finansowego (1,7). Obszar wypadający zdecydowanie najsłabiej w ocenie to etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji – działania w tym zakresie o charakterze wykraczającym poza regulacje prawne podejmują jedynie jednostkowe samorządy – średnia dla tego obszaru wyniosła 1,1 (bez uwzględnienia urzędów marszałkowskich 1,0), przy czym wyższa była jedynie w woj. małopolskim, gdzie wyniosła 1,2. Wartości średnie wynikające w pozostałych obszarach zamykają się w przedziale od 1,5 (usługi publiczne) do 1,8 (organizacja i funkcjonowanie urzędu oraz stymulowanie rozwoju gospodarczego). Ciekawie prezentują się także

wyniki analizy podobieństw pomiędzy poszczególnymi typami jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie (zob. ryc. 2):

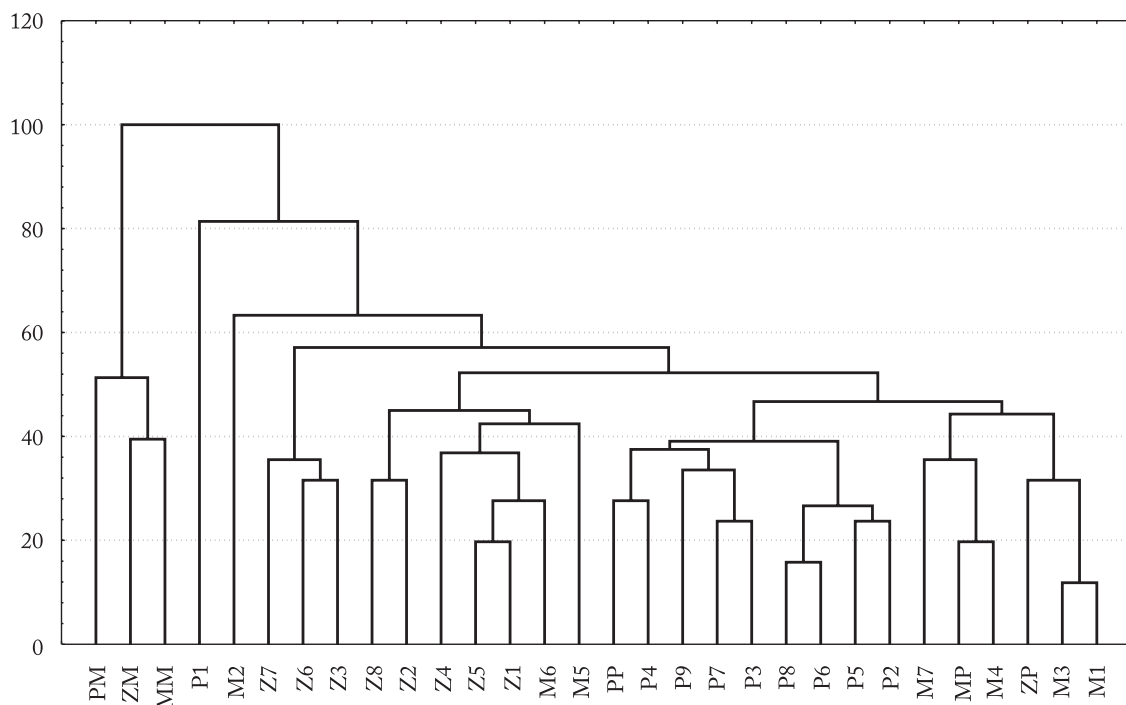
- bardzo duże podobieństwa pomiędzy urzędami marszałkowskimi;
- duże podobieństwa pomiędzy jednostkami gminnymi w ramach poszczególnych regionów, przy czym bardziej jednorodne są gminy województw zachodniopomorskiego i podlaskiego, a nieco bardziej zróżnicowane gminy Małopolski;
- najmniej jednorodna sytuacja obserwowana jest w przypadku starostw powiatowych.

Następstwem zaprezentowanych powyżej (w dużym skrócie) wyników analiz instytucjonalnych były działania (projekty, zadania), na których realizację zdecydowały się poszczególne z analizowanych samorządów. Ogółem wszystkie jednostki samorządowe podjęły realizację 145 zadań usprawniających.

Liczby wybieranych i realizowanych przez jednostki zadań (średnio niespełna 5 na jednostkę) wynikały z ograniczeń czasowych i finansowych. Należy podkreślić, że dla każdej z jednostek został opracowany Plan Rozwoju Instytucjonalnego (przyjmowany przez rady w formie uchwały), który zawierał przeciętnie od 30 do 35 zadań. W przypadku jednostek szczebla gminnego i powiatowego do realizacji w ramach Programu najczęściej wybierane były narzędzia z obszarów zarządzania strategicznego i finansowego oraz zarządzania projektami (ryc. 3).

Najczęściej wybierano zadania z zakresu zarządzania strategicznego i finansowego – ponad 45% ogółu realizowanych zadań. Należy podkreślić, że nieco częściej były to zadania dotyczące zarządzania finansowego (prawie 26% ogółu zadań) niż strategicznego (niespełna 20%). Ta różnica może świadczyć o zauważeniu luki, jaką jest brak „przełożenia” postanowień zawartych w różnego rodzaju dokumentach strategicznych na projekcje finansowe. W tym przypadku wyraźne jest dążenie do zniwelowania tych rozbieżności. Odmienne wygląda natomiast zestawienie uzyskanych ocen z wyborem zadań dotyczących etyki i przeciwdziałania korupcji – w tym najsłabiej ocenionym obszarze realizowano w samorządach lokalnych zaledwie 1,5% ogółu zadań. Wskazane dysproporcje wskazują na to, że podstawową potrzebą samorządów lo-

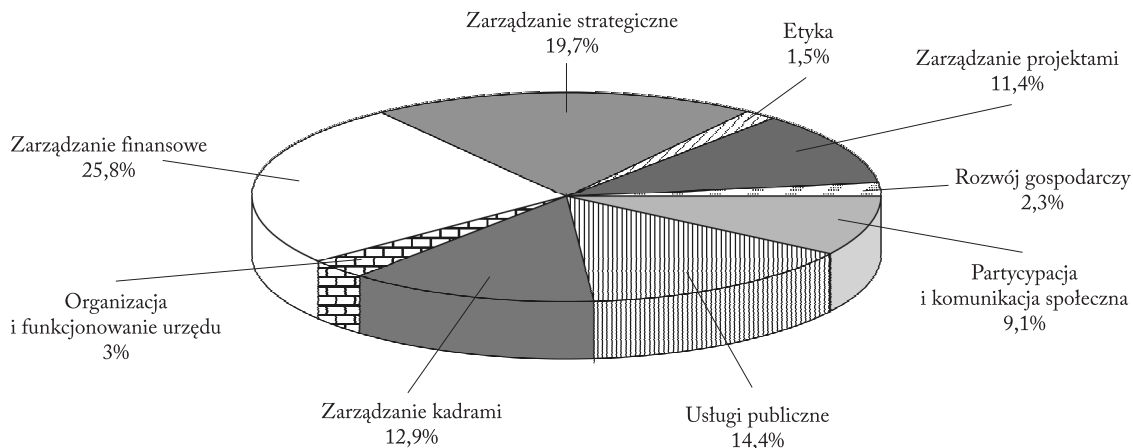
⁴ Dla potrzeb analitycznych – z uwagi na duże różnice pomiędzy oceną kryteriów zarządzania dotyczących strategii oraz finansów – obszar ten podzielono na dwa podobszary: zarządzanie strategiczne i finansowe. Wartości dla kryteriów finansowych są znacznie niższe od wartości dla kryterium dotyczącego planów strategicznych.



Ryc. 2. Analiza skupień dla jednostek samorządowych

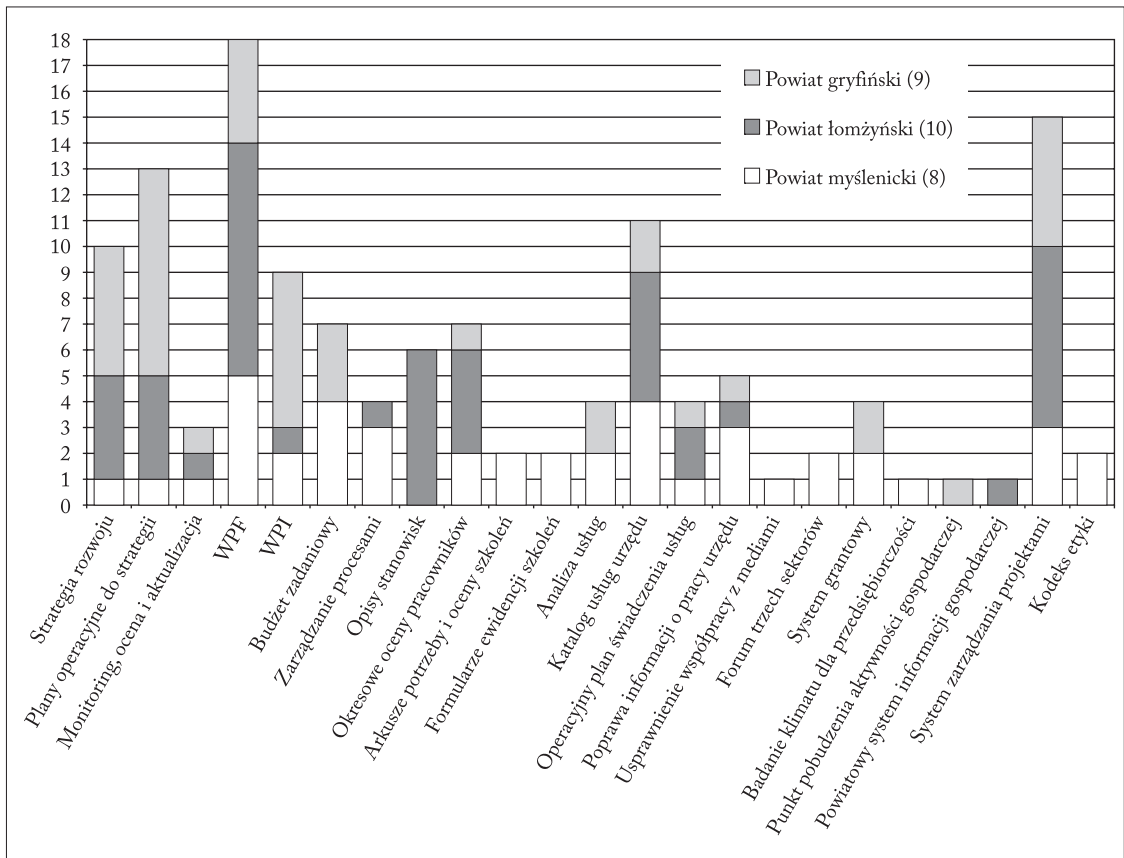
Mx, Px, Zx – oznaczenia województw (małopolskie, podlaskie, zachodniopomorskie), y1, y2.... – kolejne oznaczenia gmin, yP – oznaczenie starostwa powiatowego, yM – oznaczenie urzędu marszałkowskiego, np. MP oznacza starostwo powiatowe w województwie małopolskim, P1, P2 – gminy w województwie podlaskim.

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 3. Wybór narzędzi według obszarów zarządzania

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 4. Wybór narzędzi przez samorządy lokalne

Źródło: opracowanie własne.

kalnych jest określenie swojej strategii oraz udoskonalenie gospodarki finansowej. Myślenie decyzyjne wydaje się pragmatyczne i oparte na założeniu, że najpierw należy zająć się kwestiami zasadniczymi oraz długofalowymi (strategia i finanse), a dopiero potem można poświęcić uwagę innym zagadnieniom (w tym także etyce).

W częstotliwości wyborów poszczególnych zadań można zauważyć dosyć istotne zróżnicowania regionalne – zarówno w zakresie zadań, jak i w odniesieniu do obszarów zarządzania (ryc. 4). W jednostkach powiatu myślenickiego zadania były najbardziej zróżnicowane: w sumie w ramach 44 projektów realizowano 21 różnych zadań z zakresu 8 obszarów zarządzania. W przypadku powiatu łomżyńskiego na 46 zadań (w tym jedno realizowane przy współpracy 10 jednostek) składało się 14 różnych zadań reprezentujących 7 obszarów zarządzania. Powiat

gryfiński charakteryzuje najmniejsze zróżnicowanie w zakresie obszarów zarządzania: na 42 realizowane ogółem projekty przypadało wprawdzie 15 różnych zadań, ale dotyczyły one jedynie 6 obszarów zarządzania.

4. Strategie rozwoju w metodzie rozwoju instytucjonalnego

W ramach metody rozwoju instytucjonalnego problematykę strategii obejmuje obszar zarządzania strategicznego i finansowego, integrujący planowanie celów i zadań stojących przed jednostką samorządową z aspektami finansowania działań i planowania finansowego. Zarządzanie strategiczne zostało zdefiniowane jako umiejętność budowania i urzeczywistniania strategii jednostki administracji publicznej. Natomiast zarządzanie finansowe określono jako perspek-

tywiczne i bieżące zapewnianie środków, które pozwala skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia strategii rozwoju (Bober, Mazur, Turowski, Zawicki 2004, s. 26–28).

Zaprojektowana w ramach zarządzania strategicznego tzw. sekwencja działań strategicznych obejmuje:

- sformułowanie wizji rozwoju;
- określenie misji w procesie realizacji wizji rozwoju;
- przekształcenie wizji w cele i działania (cele ogólne, cele szczegółowe i zadania);
- wskazanie sposobów działania (planów operacyjnych);
- realizację planów operacyjnych;
- monitoring oraz ocenę rezultatów i przebiegu realizacji strategii oraz planów operacyjnych;
- aktualizowanie strategii.

W ramach bloku związanego z zarządzaniem finansowym wskazano natomiast na działania obejmujące:

- wyznaczanie zakresu możliwości finansowych w perspektywie wieloletniej;
- określanie standardów przygotowania programów i zadań do finansowania, z uwzględnieniem sposobów ich pomiaru;
- zestawianie wieloletnich i rocznych planów jako sumy projektów i zadań bilansujących się z możliwościami finansowania;
- powiązanie środków z celami (planowanie, monitorowanie, sprawozdawczość, ocena);
- gromadzenie danych do monitorowania postępu i dokonywania oceny stopnia realizacji zadań i programów.

Wszystkie strategie realizowane w ramach PRI (podobnie jak i pozostałe ze wskazanych powyżej działań) oparte były na jednolitym schemacie postępowania, zawartym w tzw. katalogu narzędzi wdrożeniowych⁵. Podstawowym wyróżnikiem przyjętego w PRI podejścia jest podział prac na dwa zasadnicze etapy, gdzie w pierwszym opracowywana jest i uchwała-

Tab. 3. Narzędzia rozwoju instytucjonalnego dotyczące zarządzania strategicznego

Nazwa narzędzia	Cel stosowania/charakterystyka	
Zarządzanie strategiczne	Strategia rozwoju	<ul style="list-style-type: none"> – strategia rozwoju jest narzędziem wspomagającym proces zarządzania; – strategia stanowi długookresowy plan rozwoju; – w ramach prac nad strategią zostają określone wizja i misja danej jednostki samorządu terytorialnego oraz jej cele strategiczne i operacyjne; – w toku prac nad strategią dochodzi do zaangażowania mieszkańców oraz organizacji społecznych w proces zarządzania jednostką – strategia tworzona jest przy współudziale przedstawicieli społeczności lokalnej, przedsiębiorców i innych organizacji; – strategia jest dokumentem uwzględniającym aspiracje, różnych podmiotów i środowisk
	Plany operacyjne do strategii	<ul style="list-style-type: none"> – plany operacyjne są dokumentami wykonawczymi do strategii; – realizacja planów umożliwia osiągnięcie celów założonych w strategii; – plany operacyjne opracowywane są w celu szczegółowego zaprojektowania najważniejszych przedsięwzięć rozwojowych
	System monitoringu oraz oceny strategii i planów operacyjnych	<ul style="list-style-type: none"> – celem stosowania narzędzia jest porównanie zgodności realizacji planów operacyjnych z celami strategicznymi i operacyjnymi oraz ocena postępu realizacji planów operacyjnych – rezultaty oceny realizacji strategii oraz planów operacyjnych są wykorzystywane w celu aktualizacji strategii
	Aktualizacja strategii	<ul style="list-style-type: none"> – odpowiedź na dość często spotykaną w samorządach lokalnych sytuację posiadania dokumentu strategii przy jednoczesnym braku wiedzy na temat stopnia zaawansowania jej realizacji oraz aktualności postanowień, co wynika z braku działań o charakterze monitoringu czy ewaluacji; – w ramach aktualizacji dokonywane są: (1) ocena poziomu realizacji istniejącej strategii, (2) aktualizacja dokumentu strategii oraz (3) sformalizowanie procedur zapewniających właściwą realizację i ocenę strategii w przyszłości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bober, Władyka, Zawicki 2004, s. 15–42.

⁵ Schematy te w postaci tabelarycznej znaleźć można w publikacji: Bober, Władyka, Zawicki 2004, s. 15–28, dostępnej także na stronie: www.msap.ae.krakow.pl.

na przez organ stanowiący strategię, natomiast w drugim przygotowywane są plany operacyjne do strategii (w praktyce działań zrealizowanych w ramach PRI dla strategii formułowany był jeden plan), dla których możliwy był inny sposób ich formalnej akceptacji niż uchwała organu stanowiącego. Pełne zestawienie narzędzi wskazy-

wanych w ramach PRI dla zarządzania strategicznego zawiera tabela 3⁶.

Analizując sam proces strategii wykorzystywany w metodzie RI, należy uwzględnić jego rozbić na co najmniej cztery etapy⁷:

- opracowanie strategii;
- opracowanie planu realizacyjnego do strategii;

Tab. 4. Narzędzia planowania strategicznego w kontekście cyklu zmiany strategicznej

Cykl zmiany strategicznej Brysona	Planowanie strategiczne w metodzie RI
1 Inicjacja i uzgodnienia w zakresie procesu planowania strategicznego (początkowe porozumienie)	Brak – przyjmuje się, że intencja władz lokalnych oraz akceptacja strony proceduralnej opisaney w katalogu stanowią warunek wystarczający dla rozpoczęcia prac. Nie jest dokonywana analiza interesariuszy.
2 Identyfikacja mandatów organizacji	Nie występuje. Na tym etapie powstaje profil jednostki terytorialnej (jej diagnoza).
3 Określenie misji i wartości organizacji	Określa się wizję i misję. Nie są opisywane wartości organizacji. Podstawą dla określenia wizji i misji są natomiast wyniki analizy strategicznej.
4 Analizy otoczenia zewnętrznego (4a) i wewnętrznego (4b)	Przeprowadza się analizę SWOT, natomiast w stosunku do cyklu zmiany strategicznej: – powstaje przed określeniem misji (na wcześniejszym etapie) – ma węższy zakres ⁸ , oparty na opracowanym wcześniej profilu jednostki.
5 Identyfikacja zagadnień strategicznych	Nie jest wymagana.
6 Formułowanie strategii	Strategia jest formułowana na podstawie propozycji członków komitetu rozwoju oraz zespołu zadaniowego po uzyskaniu akceptacji dla zgłaszanych propozycji – bez pogłębionych analiz.
7 Przegląd i adaptacja strategii i planów	Plany operacyjne są opracowywane odrębnie (po uchwaleniu strategii).
8 Wizja organizacji w przyszłości	Wizja określana jest wcześniej i stanowi nie obraz, jaki będzie osiągnięty po wdrożeniu postanowień strategii, a pożądany obraz, jakiemu została podporządkowana strategia.
9 Wdrażanie strategii	Znajduje się poza procedurą, która nie wymaga wskazania czy projektowania sposobu realizacji. Rozstrzygnąć w tym zakresie domniemywać należy po stronie organu przyjmującego plany operacyjne (przeważnie organu wykonawczego).
10 Ocena strategii i procesu planowania strategicznego	Monitorowaniu i ocenie są poddawane strategia i plany operacyjne. Nie ma wymogu zaprojektowania działań na etapie prac nad strategią czy planami, chyba że w zakresie wskaźników przypisanych zadaniom na etapie opracowywania planów operacyjnych. Nie są wskazywane działania dotyczące oceny planowania strategicznego czy projektowania zmian organizacyjnych na potrzeby realizacji strategii (projektowanie systemu zarządzania strategicznego).

Źródło: opracowanie własne.

⁶ Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do modelowych, opisywanych w literaturze rozwiązań w zakresie zarządzania, a nawet planowania strategicznego zestaw narzędzi (procedur) mieszczących się w ramach obszaru zarządzania strategicznego, i finansowego nie wyczerpuje całego spektrum zagadnień. Oznacza to, że wprowadzenie w życie tych rozwiązań będzie stanowić warunek konieczny, ale nie wystarczający do tego, aby można było mówić o pełnej percepcji modeli zarządzania czy planowania strategicznego.

⁷ Analizie są poddawane jedynie narzędzia zakwalifikowane w metodzie RI do kryterium planowania strategicznego.

⁸ W ramach cyklu zmiany strategicznej zakres analizy wewnętrznej obejmuje: zasoby, obecną strategię, bieżące funkcjonowanie. Analiza zewnętrzna dotyczy natomiast: sił i trendów (np. politycznych, ekonomicznych), najistotniejszych dysponentów zasobów oraz konkurencji.

- zaprojektowanie i wprowadzenie systemu monitorowania i oceny;
- dokonywanie przeglądów aktualizacyjnych strategii.

Metoda RI uznaje opracowywanie strategii rozwoju za instrument wspomagający proces zarządzania, stanowiący długookresowy plan rozwoju. Opis realizacji procesu formułowania samego dokumentu strategii określony na potrzeby programu obejmuje (Bober, Władyka, Zawicki 2004, s. 15):

- opracowanie profilu jednostki, będącego dokumentem diagnostycznym;
- przeprowadzenie analizy strategicznej;
- sformułowanie wizji i misji;
- sformułowanie celów strategicznych i celów operacyjnych.

Omówienie procedur zastosowanych w ramach metody rozwoju instytucjonalnego pozwala na porównanie tego podejścia z cyklem zmiany strategicznej (Bryson 2004, s. 32–55). Analizę taką zawiera tabela 4.

5. Analiza procesu i postrzegania strategii w jednostkach pilotażowych PRI

W ramach PRI strategii rozwoju instytucjonalnego zostały opracowane dla 11 jednostek samorządowych, których zestawienie zawiera tabela 5.

Badane jednostki są samorządami lokalnymi stosunkowo niewielkimi. Pod względem liczby ludności przoduje oczywiście jednostka powiatowa (nieco ponad 50 tys. mieszkańców). Na tle jednostek gminnych wyróżniają się dwie gminy małopolskie: Sułkowice i Pcim (odpowiednio 13 618 i 10 268 mieszkańców). Z pozostałych jednostek tylko jedna (Banie) liczy ponad 6,5 tys. mieszkańców. Liczba mieszkańców pozostałych gmin nie przekracza 6 tys., przy czym najmniejszą pod względem liczby mieszkańców jednostką jest Stare Czarnowo (poniżej 4 tys. mieszkańców).

Jednostki te, aczkolwiek w umiarkowanym stopniu, są zróżnicowane także w zakresie poziomu rozwoju instytucjonalnego. Znalazło to również swoje odbicie w wyborze zadań, jakie samorzady te zdecydowały się realizować.

Badane jednostki pilotażowe dokonały też podobnych wyborów w zakresie narzędzi. Należy podkreślić, że dla każdej z jednostek 3 realizowane narzędzia dotyczyły obszaru zarządzania strategicznego i finansowego, przy czym w 10 jednostkach (za wyjątkiem Sułkowic) po dwa zadania (strategia rozwoju oraz plany operacyjne) związane są ściśle z kryterium określanym jako planowanie strategiczne. W zestawieniu z tym, że badane jednostki realizowały od 7 do 4 zadań, wybór trzech w ramach jednego tylko obszaru zarządzania potwierdza wyraźnie prawidłowość, iż polskie (szczególnie mniejsze) samorzady potrzebują podejmowania i realizacji zadań o cha-

Tab. 5. Zestawienie badanych jednostek terytorialnych

Nazwa jednostki	Województwo	Rodzaj	Wskaźnik syntetyczny RI
Sułkowice	małopolskie	gmina miejsko-wiejska	1,87
Pcim	małopolskie	gmina wiejska	1,48
Powiat łomżyński	podlaskie	powiat ziemski	1,67
Jedwabne	podlaskie	gmina miejsko-wiejska	1,37
Miastkowo	podlaskie	gmina wiejska	1,26
Śniadowo	podlaskie	gmina wiejska	1,59
Banie	zachodniopomorskie	gmina wiejska	1,57
Stare Czarnowo	zachodniopomorskie	gmina wiejska	1,32
Moryń	zachodniopomorskie	gmina miejsko-wiejska	1,81
Trzcińsko Zdrój	zachodniopomorskie	gmina miejsko-wiejska	1,73
Widuchowa	zachodniopomorskie	gmina wiejska	1,75

Źródło: opracowanie własne.

rakterze zasadniczym, do jakich należy niewątpliwie określanie strategii rozwoju.

Analizowane jednostki samorządowe opracowywały swoje strategie rozwoju i plany, które je operacjonalizowały, według jednolitych procedur przyjętych w PRI. Prace te były przez nie realizowane w tym samym czasie. Zasadnicze elementy strategii, wynikające z przyjętej procedury, zostały uwzględnione w każdej z badanych jednostek. Należą do nich:

- oparcie prac planistycznych na diagnozach, sporządzanych w formie tzw. profilu jednostki;
- przeprowadzenie analizy strategicznej metodą SWOT;
- określenie zarówno wizji jednostki w przyszłości, jak i jej misji;
- wskazanie dwóch poziomów celów: strategicznych oraz szczegółowych;
- prace nad strategią podlegały uspołecznieniu (komitety rozwoju reprezentujące różnych interesariuszy), a ich zasadnicze postanowienia uzgadniano w trakcie dwóch sesji tych komitetów. Wyjątkiem jest tu Trzcińsko-Zdrój, gdzie „komitet” stanowiło ośmiu pracowników urzędu.
- oprócz jednej jednostki, wszędzie opracowano plany operacyjne.

Analiza opracowanych dokumentów wskazuje na pewne różnicowania, wynikające nie z odstąpienia od przyjętej procedury, lecz z ustaleń o charakterze merytorycznym. Należą do nich:

- określenie horyzontu czasowego jedynie w przypadku 4 jednostek (powiat, Miastkowo, Śniadowo i Moryń);
- brak wskazania tzw. problemów kluczowych dotyczył trzech jednostek (Sułkowice, powiat i Śniadowo), przy czym wskazanie takie nie było wymagane procedurą;
- różnicowanie liczby celów (od 3 do 9 w przypadku celów strategicznych oraz od 8 do aż 56 w przypadku celów szczegółowych).
- poziom i sposób zaprojektowania zagadnień monitorowania;
- liczebność i struktura komitetów powoływanych w celu opracowania strategii;

W wyniku prac prowadzonych w ramach PRI każda z badanych jednostek przyjęła strategię rozwoju w formie stosownej uchwały organu stanowiącego.

W ramach badania ankietowego przeprowadzonego po upływie dwóch lat od opracowania strategii (większość strategii była przyjmowana w okresie od lipca do września 2003 r., oprócz jednej ze stycznia 2004 r.) samorzady mogły dokonać oceny zarówno procesu jej formułowania, jak i dokumentu strategii. Opracowywane strategie rozwoju z reguły były pierwszymi dokumentami tego rodzaju w tych jednostkach – jedynie dwie gminy małopolskie już wcześniej nimi dysponowały.

W przypadku oceny procesu formułowania strategii, dokonywanej przez wszystkie badane jednostki, najwyżej oceniany jest (w skali od 1 oznaczającej ocenę negatywną, 2 – niską poprzez 3 stanowiące ocenę neutralną, 4 – wysoką, po 5 – stanowiące ocenę bardzo wysoką) udział konsultantów zewnętrznych (nota 4,4). O ile może to być sytuacja odbierana pozytywnie z punktu widzenia wykonawców programu, o tyle nie rokuje dobrze co do samodzielności jednostek podczas kontynuowania prac po zakończeniu działań przez konsultantów. Kolejnym, najwyżej ocenianym aspektem, jest ogólna ocena przyjętej procedury (4,1) oraz rola i udział komitetu rozwoju i opracowywanie planów operacyjnych (noty po 4,0). Nieco niżej (3,9) oceniono natomiast przebieg sesji strategicznych, a więc tych spotkań, na których kreowane były najbardziej istotne decyzje rozwojowe.

Bardziej zróżnicowane, a przy tym także niższe, są oceny dokumentu strategii, formułowane już przez pryzmat dwuletniego wdrażania jego postanowień. Średnie oceny badanych elementów strategii prezentuje tabela 6.

Interesująco kształtują się wyniki badania sposobu postrzegania roli strategii – rozumianego jako jej wpływ (czy potencjalny wpływ) na różnego rodzaju wyzwania czy zagadnienia zarządzania i funkcjonowania jednostek terytorialnych. Zestawienie średnich ocen dla pięciostopniowej skali, w jakiej respondenci mogli wyrażać swoje stanowisko, przedstawia tabela 7. Skala dokonywanych wyborów została skonstruowana w ten sposób, iż ocena 1 oznaczała negatywne oddziaływanie (nie pojawiła się w odpowiedziach), 2 – znikomy stopień oddziaływania, 3 – umiarkowany stopień, 4 – duży stopień oddziaływania oraz 5 – strategia jest niezbędna dla realizacji danych funkcji.

Tab. 6. Ocena dokumentu strategii po dwóch latach realizacji

Przedmiot oceny	Średnia ocena 11 jednostek
profil jednostki (diagnoza)	4,4 (max)
sformułowanie wizji i misji	4,0
sformułowanie celów strategicznych i operacyjnych	4,0
trafność zadań	3,8
wartość szacunków finansowych	3,1 (min)
ogólna ocena dokumentu strategii	4,0
ogólna ocena planu operacyjnego do strategii	3,7
przydatność strategii w zarządzaniu jednostką	3,9
szanse realizacji postanowień dokumentu strategii	3,7

Źródło: opracowanie własne.

Jak łatwo zauważyć, największą przydatność strategii wskazywano dla porządkowania dwóch kwestii:

- racjonalizacji podejmowanych decyzji rozwojowych oraz przekształceń strukturalnych w długim okresie;
- ubiegania się o środki finansowe z różnych (zewnętrznych) źródeł.

Jest znamienne, że drugi aspekt (pozyskiwanie środków) był wymieniany najczęściej. Jako pierwszy i drugi wybór w ocenie najważniejszej roli strategii – 30,3% ogółu wskazań (dla 1, 2 i 3 opcji wyboru). Najniższe oceny uzyskała kategoria „obniżania kosztów świadczenia usług” – zaledwie 2,3, a więc ocena zbliżona do znikomego stopnia oddziaływania. Nieco zaskakująca jest niska ocena (wartość 3,8, a więc poniżej dużego stopnia oddziaływania) roli strategii w racjonalizacji wydatków budżetowych.

Ciekawie prezentuje się – stworzony dzięki odpowiedziom respondentów – obraz najmniej ważnych ról strategii, do których zaliczono (w kolejności od najmniej istotnej):

- zapobieganie sytuacjom kryzysowym w rozwoju jednostki;
- obniżenie kosztów świadczenia usług;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu walorów użytkowych podnoszących jakość życia społeczności lokalnej.

Szczególnie niska ocena przydatności tych dwóch ostatnich aspektów, w powiązaniu z przywiązywaniem tak dużej wagi do roli strategii jako dokumentu pozwalającego na pozyskiwanie środków zewnętrznych, może wskazywać na instrumentalne traktowanie strategii jako załącznika do wniosku o dofinansowanie, nie zaś kompleksowego narzędzia usprawniania i rozwoju zarządzania sprawami lokalnymi.

Tab. 7. Postrzeżenie roli strategii

Przedmiot oceny	Średnia ocena 11 jednostek
racjonalizacja bieżących decyzji podejmowanych w jednostce samorządowej	3,7
racjonalizacja decyzji rozwojowych i przekształceń strukturalnych podejmowanych w długim okresie	4,5 (max)
zapobieganie sytuacjom kryzysowym i momentom krytycznym w rozwoju jednostki terytorialnej	2,9
określenie perspektywicznego wymiaru lokalnej polityki gospodarczej (czyli zasad, metod i instrumentów) zapewniających konkurencyjność obszaru	3,9
zapewnienie odpowiedniego poziomu walorów użytkowych podnoszących jakości życia społeczności lokalnej	3,5
ubieganie się o środki finansowe z różnych źródeł (np. funduszy strukturalnych)	4,5 (max)
racjonalizacja wydatków budżetowych	3,8
obniżenie kosztów świadczenia usług	2,3 (min)
mobilizacja mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców w celu pobudzenia rozwoju gminy/powiatu	2,7
dostarczanie narzędzi i struktur koordynacji działań	3,5
rangowanie (priorytetyzacja) potencjalnych, źródnicowanych działań	3,5

Źródło: opracowanie własne.

Kolejną poruszaną w badaniu ankietowym kwestią było odniesienie się do postrzegania funkcji strategii – sformułowanych przez T. Kudłacza (Kudłacz 1999, s. 40–46) – gdzie kolejność wskazań kształtuje się następująco:

- porządkująca – 11 wskazań;
- informacyjna – 10;
- promocyjna – 10;
- pobudzająca – 9;
- koordynacyjna – 8;
- regulacyjna – 7;
- kontrolna – 6;
- integrująca – 5.

Jak widać, badane samorzady w zakresie funkcji efektywnościowych największą wagę przykładają do funkcji porządkującej (1 lokata wśród wskazań) oraz pobudzającej (4 lokata). Integrująca funkcja strategii jest dostrzegana jedynie przez 5 jednostek. W funkcjach zaliczanych do instrumentalnych największe znaczenie zdają się mieć aspekty informacyjne i promocyjne, które oczywiście są ważne. Zdaniem autora winny one jednak pełnić rolę uzupełniającą wobec zespołu funkcji efektywnościowych. Należy przy tym podkreślić istotną, a słabo dostrzeganą przez gminy, rolę funkcji integrującej, której uruchomienie może stanowić sposób na przełamanie braku zainteresowania interesariuszy zewnętrznych wobec władz jednostki samorządowej dla wspólnej realizacji strategii. Wskazywanie przez jednostki wielu funkcji świadczy o braku podporządkowywania strategii ściśle określonym zamierzeniom.

Kolejną z badanych kwestii stanowiła próba dokonania identyfikacji własnej strategii w ramach typologii strategii sektora publicznego proponowanej przez Osborna i Plastrika⁹. Najchętniej samorzady lokalne widzą swoje strategie jako:

- wyjaśnianie celów działania organizacji, a więc strategię rdzenia – średnia ocena 2,6 przy 7 odpowiedziach „w pełni odpowiada”;
- wykorzystanie bodźców i zachęt – a więc strategia rezultatów – średnia 2,4 przy 4 wskazaniach „w pełni odpowiada”;
- kreowanie rozliczalności w funkcjonowaniu, a więc strategia klienta – 2,2 przy 5 wskazaniach „w pełni odpowiada” oraz 3 „w żadnym

stopniu nie odpowiada” – gdzie najbardziej widać rozbieżność pomiędzy samoocenami samorządów.

Najtrudniej analizowanym jednostkom było odnaleźć w realizowanych strategiach elementy:

- strategii kulturowej – średnia 2,0 (po dwa wskazania dla opcji „w pełni odpowiada” oraz „w żadnym stopniu nie odpowiada”);
- strategii kierowania (i związanego z tym delegowania władzy i uprawnień): średnia zaledwie 1,6 przy 5 wskazaniach „w żadnym stopniu nie odpowiada” i tylko jednej gminie (Trzcińsko-Zdrój) w pełni akceptującej takie twierdzenie.

Ostatnim z aspektów badania związanym z postrzeganiem strategii była analizowana w trójstopniowej skali ocena zgodności respondentów z pięcioma istotnymi twierdzeniami dotyczącymi strategii¹⁰. W tym zakresie najmniejszą aprobatę samorządów (po 4 jednostki, które nie zgadzają się, przy odpowiednio 3 i 1 jednostce, które nie mają zdania) uzyskały twierdzenia, że możliwa jest integracja i uzyskanie pełnego zaangażowania lokalnych interesariuszy wobec strategii od etapu formułowania po wdrażanie oraz opinie o możliwości rozgraniczenia pomiędzy poziomem strategicznym i operacyjnym zarządzania strategią. Największa zgodność występuje w przypadkach:

- dostrzegania związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy diagnozą i analizami strategicznymi a jakością strategii (zaledwie 1 wskazanie na „nie” przy 10 potwierdzeniach);
- postrzegania formułowania i wdrażania strategii jako odrębnych procesów (zaledwie 2 wskazania na „nie” przy 1 braku zdania i 8 potwierdzeniach);
- dostrzegania związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy jakością postanowień strategii a gwarancją jej realizacji (zaledwie 3 wskazania na „nie” i 8 zgodnych opinii).

Gdy weźmie się pod uwagę, że sformułowane w omawianym pytaniu stwierdzenia stanowią podnoszone w literaturze przedmiotu tzw. pułapki procesu planowania strategicznego, wynikające z głęboko zakorzenionych przekonań,

⁹ Typologia ta przytaczana tu jest za J. Brysonem.

¹⁰ Stwierdzenia te są identyfikowane jako typowe błędy (pułapki) popełniane w procesie planowania strategicznego. Szerzej: Sotarauta 2004.

szczególne obawy budzi obserwowany wysoki poziom „wpadania” w pułapki planowania strategicznego w „strategicznej praktyce” badanych samorządów. Najbardziej niepokojące z tej perspektywy jest rozdzielenie postrzegania procesów formułowania i wdrażania strategii, przy którym nie można w żaden sposób mówić o właściwej percepcji i wykorzystaniu koncepcji planowania strategicznego czy zarządzania zmianą strategiczną.

Kolejną grupę analizowanych zagadnień stanowiło badanie procesu wdrażania strategii. W tym zakresie badania poddano:

- wprowadzenie zmian i usprawnień organizacyjnych służących realizacji przyjętej strategii;
- opinie dotyczące wpływu strategii na różne aspekty funkcjonowania jednostki terytorialnej i zarządzania nią;
- identyfikację barier wdrażania strategii;
- ocenę poziomu wdrożenia strategii w ciągu dwóch pierwszych lat jej realizacji;
- dokonywanie ocen realizacji strategii, ich dokumentowanie i plany jednostek w sferze aktualizacji wdrażanej strategii.

Aż 7 jednostek (prawie 64%) deklaruje, że przyjęcie strategii rozwoju zaowocowało wprowadzeniem zmian organizacyjnych, gdzie najczęściej wskazuje się na:

- zmianę procedury budżetowej rozumianej jako powiązanie planowania rocznego z potrzebami strategii – 5 wskazań;
- wprowadzenie i realizację procedur Wieloletniego Planowania Finansowego (WPF) – 5 wskazań;
- przypisanie odpowiedzialności, czyli nowych obowiązków związanych z realizacją strategii, pracownikom – 4 wskazania;
- wprowadzenie i realizacja procedur Wieloletniego Planowania Inwestycyjnego (WPI) – 4 wskazania;
- zmiany regulaminu organizacyjnego – 4 wskazania;
- wskazanie komórki (bądź osoby) odpowiedzialnej za koordynację wdrażania strategii – 4 wskazania.

Niepokojącą kwestią jest niska (poniżej 50% jednostek) liczba wprowadzonych usprawnień i zmian organizacyjnych, co stawia pod znakiem zapytania nie tyle możliwości realizacji strategii

w jednostkach niewskazujących zmian, ile wręcz faktyczne i odpowiedzialne przystąpienie do realizacji strategii.

W kontekście przytaczanych już poniżej wyników nie zaskakuje (tu: najwyższa nota w skali od 1 – duże utrudnienie do 5 – pozytywny wpływ o dużym natężeniu), że badane samorządy najlepiej oceniają wpływ strategii na pozyskanie dodatkowych środków do budżetu jednostki bądź na realizowane inwestycje. Są to oczywiście środki funduszy strukturalnych (wcześniej przedakcesyjnych), a nie np. pożądane z punktu widzenia rozwoju gospodarczego środki inwestycyjne (krajowe czy zagraniczne). Pozostałe z badanych aspektów uzyskały następujące noty średnie:

- wzrost ilości i jakości rezultatów działania samorządu w stosunku do wykorzystanych zasobów – 3,9;
- zmniejszenie nakładów finansowych i pozafinansowych wykorzystywanych dla uzyskania obecnego poziomu dostarczania dóbr i usług – 3,4;
- wzrost zdolności do identyfikacji i wypełniania oczekiwań i aspiracji mieszkańców – 3,4 (przy czym był to jedyny przypadek, gdzie wskazano, że strategia utrudnia i spowalnia proces reagowania na potrzeby mieszkańców);
- poprawa zasad i warunków działania samorządu – 3,7;
- wzrost trwałości i zdolności władz lokalnych do reagowania na zmiany i nowe idee oraz do wprowadzania ich w życie – 3,9.

Uszeregowany od największych do najmniejszych rozkład odpowiedzi na temat barier dla wdrażania strategii (zawarty w tab. 8) rozpoczynają kwestie związane z finansami, przy czym wskazania ich dotyczące są w sposób znaczący różne od pozostałych potencjalnych barier. Co warte podkreślenia, takie aspekty, jak brak woli partnerów zewnętrznych do wdrażania, właściwie wykształconych pracowników, instrumentów prawnych czy skutecznych metod zarządzania strategią (oraz wiedzy o nich) plasują się w zakresie barier wpływających w małym stopniu na możliwość realizacji strategii.

Co ciekawe, za czynniki niemalże neutralne uznawane są: podkreślany powszechnie w literaturze przedmiotu opór pracowników (średnia

Tab. 8. Identyfikacja barier wdrażania strategii

Bariera	Średnia ocena
➤ brak środków finansowych	1,5
➤ trudny dostęp do środków UE (wskazanie własnej jednostki)	2,0
➤ zbyt duży natok spraw bieżących	2,7
➤ brak współdziałania z innymi samorządami (gminy, powiat)	2,8
➤ brak woli partnerów zewnętrznych do wdrażania	3,0
➤ brak właściwie wykształconych/przygotowanych pracowników	3,1
➤ brak instrumentów prawnych	3,2
➤ brak skutecznych metod zarządzania strategią i/lub wiedzy o nich	3,4
➤ brak woli pracowników do wdrażania	3,5
➤ zbyt mały poziom szczegółowości zapisów	3,7
➤ zbyt duży poziom szczegółowości zapisów	3,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

3,5 przy aż 7 wskazaniach „neutralny” i zaledwie 2 „duża bariera”) czy kwestie związane z zapisami strategii (średnia ocen 3,7).

Kolejne z badanych kwestii są związane z oceną wykonania strategii w ciągu pierwszych dwóch lat jej realizacji. Mimo że zaledwie 5 na 11 jednostek prowadzi takie oceny (przy czym tylko dla 3 są dostępne raporty na ten temat), wszystkie badane jednostki wskazały na wyrażony w procentach przedział poziomu realizacji strategii w każdym z dwóch badanych okresów. Dla 2004 r. najczęściej wskazywanym przedziałem jest obszar do 25%, dla kolejnego – 25–50%. Najwyższe poziom – przedziały 50–75% oraz powyżej 75% dla 2005 r. wskazały dwie jednostki, które dokonują ocen wykonania strategii i dysponują odpowiednimi raportami (Banie i Widuchowa). Zaskakuje tak wysoki poziom realizacji strategii – jako koncepcji długofalowej – po zaledwie dwóch latach realizacji, przy czym dla żadnej z tych dwóch jednostek nie został określony horyzont strategii. Jeszcze bardziej intrygująca i w zasadzie trudna do interpretacji jest sytuacja, w której jednostka nie prowadzi ocen, a mimo to może wskazać poziom realizacji, szczególnie w przypadku wyższych przedziałów (25–50 czy nawet 50–75%). Wśród badanej grupy nieco mniej niż połowa (5) samorządów deklaruje dostrzeżenie konieczności aktualizacji swojej strategii.

W aspekcie postrzegania i oceny planowania strategicznego w samorządach lokalnych sformułowano także pytania służące rozpoznaniu opinii i ewentualnego poziomu zjawisk w zakresie:

- identyfikacji potrzeb i możliwości współpracy z innymi samorządami;
- zagadnienia obligatoryjności strategii w samorządach lokalnych;
- zagadnienia użyteczności i ewentualnego wykorzystania pomiaru rezultatów w działaniach samorządu.

Opinia badanych jednostek o możliwościach oraz o potrzebie współpracy samorządów lokalnych i regionalnych w obszarze formułowania i wdrażania strategii rozwoju wskazuje, że potrzebę taką dostrzegają wszystkie badane gminy i powiat, przy czym jednomyślność ta jest zachowana także w przypadku takich potencjalnych obszarów współpracy, jak rozwój gospodarczy oraz rozwój infrastruktury (po 11 wskazań). Jednocześnie wszystkie samorzady dostrzegają potrzebę wspierania przez władze centralne nawiązywania takiej współpracy, poprzez rozwiązania o charakterze organizacyjnym, prawnym i finansowym. Natomiast tylko 6 jednostek upatruje zwiększenia szans realizacji postanowień strategii w przypadku wprowadzenia norm prawnych nakazujących samorządom lokalnym opracowywanie i realizację strategii. Jedyne 4 jednostki (jedna nie ma sprecyzowanej opinii) uważają, że opracowywanie i realizacja strategii

powinny stanowić obligatoryjne zadanie samorządów lokalnych.

6. Konkluzje

Mając na uwadze przytoczony powyżej opis metody rozwoju instytucjonalnego, doświadczenia omawianego w artykule programu oraz wyniki analizy badanych samorządów, można wskazać na kilka istotnych kwestii, stanowiących jednocześnie podsumowanie powyższych rozważań.

(1) Rola powoływanego ciała społecznego (określanego w procedurze mianem komitetu rozwoju społeczno-gospodarczego) jest niewielka – ograniczona do wstępnego formułowania zasadniczych postanowień strategicznych oraz zapoznania się z projektem dokumentu strategii (opracowanym przez zespół redakcyjny, składający się z pracowników urzędu), zgłoszenia ewentualnych korekt i jego przyjęcia.

(2) Należy wskazać na walory jednolitego określenia wymogów dla strategii, a więc element, którego brak jest dość wyraźnie zauważalny, np. w przypadku strategii regionalnych. Przyjęcie jednakowych rozwiązań dla składowych strategii pozwala na zapewnienie czytelnego układu, duże ułatwienie dla ewentualnych wysiłków w zakresie analiz porównawczych treści strategii czy wreszcie możliwość poszukiwania wspólnych mianowników, np. dla chcących współpracować ze sobą na etapie wdrażania strategii sąsiadujących samorządów lokalnych.

(3) Zbyt duża waga jest przywiązywana do strony proceduralnej, bez właściwego akcentowania niektórych z aspektów merytorycznych, opisanych w literaturze specjalistycznej. Przykładowo, można wskazać na istotny mankament przyjętej procedury dotyczącej sposobu formułowania celów, gdzie brak wymogu kwantyfikacji celów tworzy istotną przeszkodę dla rzetelnej oceny rezultatów strategii.

(4) W postrzeganiu strategii dominującą rolę odgrywa jej znaczenie dla ubiegania się o środki finansowe. Mimo że przydatność strategii dla decyzji długofalowych ocenia się na identycznym poziomie, to jednak aspekt finansowy wymieniany jest przez większą grupę badanych samorządów. Także w obszarze wpływu strategii na

rozwój i zarządzanie jednostką najmocniej podkreśla się aspekt pozyskania środków. Znacznie niżej od decyzji długofalowych postrzegana jest rola strategii w kształtowaniu decyzji bieżących. Oznacza to niski poziom percepcji strategii jako narzędzia procesu zarządzania, w którym znacznie częstsze są decyzje o charakterze bieżącym. Potwierdza to fakt, że samorządy lokalne w najmniejszym stopniu postrzegają swoje strategie jako strategie kierowania, związane z delegowaniem uprawnień, rozumiane jako wyposażanie menadżerów i pracowników, zarówno w instrumenty, jak i mandaty dla podejmowania decyzji i zarządzania.

(5) Niski poziom upowszechnienia „wiedzy strategicznej” (nie mówiąc o umiejętnościach jej wykorzystania) stanowi istotną barierę dla włączania strategii w zarządzanie jednostkami samorządowymi w ramach procesów planowania i zarządzania strategicznego. Świadczy o tym wyraźnie obserwowana identyfikacja swoich opinii z przekonaniem powszechnie wskazywanymi jako pułapki planowania strategicznego. Należy do nich, przykładowo: rozdzielne traktowanie procesów formułowania i implementacji strategii czy przekonanie o zagwarantowaniu urzeczywistnienia strategii dzięki wysokiej jakości jej postanowień.

(6) Za korzystną należy uznać sytuację, w której w większości z badanych jednostek wprowadzeniu strategii towarzyszyły zmiany i usprawnienia organizacyjne. Niestety charakter tych zmian nie jest kompleksowy (tylko 4 jednostki przypisały odpowiedzialność pracownikom, a zaledwie 3 przeprowadziły zmiany regulaminów organizacyjnych). Tymczasem „posługiwanie się” strategią wymaga dostosowania do jej wymogów całej organizacji (jej systemów czy procedur).

(7) Wśród barier wdrażania postanowień strategii największe znaczenie mają kwestie finansowe: niedostatek lub trudny dostęp do środków. Za najbardziej neutralną uważa się szczególność zapisów strategii, co wskazuje na brak spójności w zestawieniu z wiązaniem jakości postanowień z zagwarantowaniem ich realizacji. Marginalizowane są takie aspekty, jak opór pracowników przed zmianami czy stosowanie sprawdzonych metod zarządzania strategią.

(8) Wskazywanie relatywnie wysokiego poziomu realizacji strategii rozwoju po zaledwie dwóch latach jej wdrażania może świadczyć o instrumentalnym traktowaniu strategii, opracowywanej jako uporządkowanie przedsięwzięć i zadań o charakterze doraźnym i krótkofalowym, których realizacja nie wynika z „koncepcji strategicznej”, lecz jest pochodną bieżących potrzeb.

(9) Analizowane jednostki w sposób wyraźny artykułują potrzebę i zasadność współpracy z innymi jednostkami terytorialnymi, oczekując równoległe zachęty czy preferencji dla takiej współpracy ze strony administracji rządowej. Nie są odosobnione w badanej grupie zdania przychylnie wobec wprowadzenia uregulowań prawnych w zakresie strategii dla samorządów lokalnych.

(10) Nie jest powszechne stosowanie pomiarów wyników działalności: niespełna połowa jednostek deklaruje działania w odniesieniu do pomiaru funkcjonowania, a już tylko dwie w sferze pomiaru rezultatów wdrażania strategii. Nieliczne podmioty podejmujące tego rodzaju działania wysoko oceniają ich użyteczność.

Bibliografia

Bober J., Mazur S. (red.), Turowski B., Zawicki M. (2004). *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Bober J., Władyka A., Zawicki M. (red.) (2004). *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego. Przewodnik dla samorządów lokalnych*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Bryson J.M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey – Bass Publishers, s. 32–55.

Kudłacz T. (1999). *Programowanie rozwoju regionalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sotarauta M. (2004). „Strategy Development in Learning Cities: From Classical Rhetoric towards Dynamic Capabilities”, *SENTE Working Papers*, nr 8, University of Tampere. (tekst dostępny na stronie www.sjoki.uta.fi/sente).

Zawicki M., Mazur S. (red.) (2004a). *Analiza instytucjonalna starostwa powiatowego. Przewodnik dla samorządów*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zawicki M., Mazur S. (red.) (2004b). *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządów*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.) (2004). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Institutional development method as a tool of improving the activities of public administration. Case of local government strategies

The main aim of the article is to describe the institutional development method (ID method), which, in principle, serves to improve the activities of public administration, and an example of its practical application. The article consists of five parts. Part one outlines the fundamental nature of the institutional development method. Part two contains the results of evaluation of management quality in local authorities conducted using the method in question. The two subsequent parts of the article are devoted to the practical verification of the method, with the first presenting the approach to strategy adopted in the ID method, and the second one analysing the changes in the area of strategic management in 11 local authorities that have tested the method under discussion. The article closes with conclusions concerning the evaluation and application of solutions proposed by the ID method for strategic planning at local government level.

Wybór tekstów klasycznych

Renate Mayntz

O wybiórczości teorii sterowania

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Wprowadzenie

Renate Mayntz (ur. 1929) jest emerytowanym dyrektorem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung w Kolonii. Studiowała chemię, zanim się zwróciła w kierunku socjologii, uzyskując w tej dyscyplinie w 1953 r. doktorat na Freie Universität Berlin. Była profesorem tego Uniwersytetu oraz Uniwersytetów w Speyer i Kolonii. W 1985 r. została mianowana na stanowisko Dyrektora Założyciela prestiżowego i wpływowego Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Wspólnie z Fritzem Scharpfem, współdyrektorem Instytutu od 1986 r., ukierunkowała ten ośrodek na badania dotyczące rozpoznania kluczowych zagadnień teoretycznych i empirycznych w wielu obszarach i w odniesieniu do wielu krajów, przy czym zazwyczaj o dużym znaczeniu dla polityki publicznej. Mimo że od 1997 r. jest formalnie na emeryturze, nadal pozostaje bardzo aktywnym badaczem, o czym świadczy jej internetowa strona (<http://www.mpfg.de/people/rn/index.html>).

Renate Mayntz uzyskała uznanie jako socjolog organizacji i badacz ich wpływu na kształtowanie stosunków przemysłowych. Na podstawie własnych badań oraz wszechstronnego wykorzystania literatury opublikowała na ten temat dwie ważne książki (Mayntz 1963, 1978). Jej prace badawcze odnosiły się też szczególnie wyraźnie do zagadnienia administracji publicznej, którą lokowała na styku oddziaływań ekonomicznych, politycznych i społecznych. Pod koniec lat 60. dzięki swojemu projektowi badawczemu dotyczącemu podejmowania decyzji w ministerstwach wniosła istotny wkład w reformowanie administracji federalnej w Niemczech.

Potem systematycznie poszerzała swoje zainteresowania, ale w takich sposób, aby prowadzone badania były socjologicznie zakorzenione, a zarazem miały wielodyscyplinarną perspektywę, która bierze się „aktorcentrycznego” podejścia, umożliwiającego dostrzeżenie odniesień i implikacji poziomu mikro, mezo i makro. Zasadniczym tematem jej systemowych poszukiwań stało się zagadnienie zdolności współczesnych społeczeństw do organizowania i kształtowania się, poprzez odpowiednie formy samoorganizacji i współzarządzania (rozwijane w cieniu hierachii), w toku złożonej interaktywnej gry o niekontrolowanej, a nawet niemożliwej do kontrolowania dynamice społecznej. W rezultacie jej prace przełamywały podział na strukturę i agendę, a tym samym skutecznie budowały pomost między socjologią i politologią.

Renate Mayntz w swych badaniach zajmuje się instytucjami politycznymi, formowaniem i wdrażaniem polityk publicznych, rozwojem nauki, technologii (szczególnie wielkich systemów technicznych), polityką ekologiczną, związkami nauki i polityki, sieciami koordynacji i powiązaniem między procesami politycznymi i społecznymi oraz między politycznymi i społecznymi grupami, organizacjami i aktorami, współzarządzaniem i zarządzaniem wielopoziomym, a ostatnio, ponadnarodowymi strukturami (w tym zorganizowaną przestępczością i terroryzmem) oraz kwestią zarządzania globalnego. Jej wykształcenie w zakresie nauk ścisłych przenosi się na przywiązanie do rygorystyki badań empirycznych i precyzyjności w zakresie ich metodologii, jak też na zainteresowanie takimi zagadnieniami jak organizacja uniwersytetów, badania podstawowe czy systemy techniczne.

Cechą wyróżniającą jej badań nad problemem współzarządzania jest ich zorientowanie na kwestię zdolności podmiotów sterujących do włączenia się w strategiczne kalkulacje i działania, co odzwierciedla ich interesy, organizacyjne i systemowe współzależności oraz specyficzne cechy obiektów, którymi sterują. Temu właśnie poświęcony jest poniższy artykuł. Pierwotnie był to wykład, który stanowił spojrzenie wstecz i podsumowywał wiele lat studiów nad problemem współzarządzania. Ze względu na swój retrospektywny charakter artykuł jest także refleksją nad pracami „szkoły kolonńskiej”, która swoją nazwę zawdzięcza lokalizacji Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Szkoła ta rozwinęła własne, odrębne podejście do współzarządzania, uformowane wokół zagadnienia zarządzania funkcjonalnie zróżnicowanymi społeczeństwami, w których każdy system funkcjonalny (techniczny, ekonomiczny, prawny, polityczny, edukacyjny, opieki zdrowotnej, badawczy itd.) ma własną logikę, i dlatego bardzo utrudnione staje zarządzanie

nimi z zewnątrz, w odgórnym, hierarchicznym sposobie. Taka konstatacja może wiesć do pesymizmu w kwestii skuteczności sterowania (jak np. w przypadku Niklasa Luhmanna), ale szkoła kolońska skłaniała się do większego optymizmu w tej mierze, zapewne wynikającego i stąd, że rozwiązania korporatystyczne (czy neokorporatystyczne) w Niemczech były relatywnie skuteczne w sferze promowania rozwoju i utrzymywania konkurencyjnego w skali światowej „Modell Deutschland”, który zapewniał wysokie wynagrodzenia i wysokie zaawansowanie technologiczne. Optymizm brał się także z konkretnych przykładów udanych reform administracyjnych w Niemczech.

Innym ważnym wyróżnikiem szkoły kolońskiej jest „aktorcentryczny instytucjonalizm”, przez co rozumie się jej zainteresowanie interakcją między aktorami działającymi na poziomie mikro i mezo oraz czynnikami instytucjonalnymi, kształtującymi możliwość skutecznego współzarządzania.

Silne powiązanie Max-Planck-Institut i ośrodków prowadzenia polityki publicznej niewątpliwie prowadziło do pewnej badawczej „stronniczości”. Renate Mayntz już po odejściu z Instytutu rozwinęła w interesujących ją kwestiach stanowisko bardziej zniuansowane i zdystansowane względem polityki. Z jednej strony uznała pewne zmiany wyjściowego paradygmatu teoretycznego, zaś z drugiej podkreśliła, że szkoła kolońska jest zbyt nastawiona na zagadnienie rozwiązywania problemów praktycznych. Generalnie szkoła ta przyjmowała, że polityka publiczna zawsze kształtuje się zasadniczo wokół rozwiązywania społecznych, a zwłaszcza społeczno-ekonomicznych problemów. Odrzucała natomiast alternatywne Weberowskie (lub może raczej Marksowskie) podejście, akcentujące relacje władzy i dominacji. Ukryte przyjęcie założenia, że proces polityczny dotyczy tylko rozwiązywania problemów, powoduje, że wiele podstawowych kwestii teorii polityki jest pomijanych. Ta refleksja skłania w końcu Renate Mayntz do postawienia pytania, czy jest możliwe – a jeśli tak – czy warto zintegrować w jednej makroteorii polityki podejście do strony rozwiązywania problemów oraz podejście od strony władzy i dominacji.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

- Mayntz, R. (1963) *Soziologie der Organisation*, Reinbek: Rowohlt.
Mayntz, R. (1978) *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: UTB Wissenschaft, wyd. 4.
Mayntz, R. (1997) *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt: Campus.

O wybiórczości teorii sterowania¹

Tekst ten jest próbą opisaną specyficznej wybiórczości perspektywy teorii sterowania. Paradygmat teorii sterowania ewoluował, a pewna jego wybiórczość, dotycząca założeń konstytutywnych na temat tworzenia oraz realizacji polityk w systemie polityczno-administracyjnym, uległa ograniczeniu. Do podstawowych założeń paradygmatu należy zagadnienie kluczowej roli gremiów ustawodawczych, zawężanie rozważań do analizy polityk wewnętrznych lub narodowych. Pomimo ewolucji paradygmatu teorii sterowania i jego poszerzania nie wyeliminowano błędnego podejścia do sposobu rozwiązywania problemów. Zgodnie z założeniem teorii, rozwój i wprowadzanie w życie decyzji politycznych są związane przede wszystkim z rozwiązywaniem problemów społecznych, niekiedy społeczno-ekonomicznych. Kontrastuje to więc ze sposobem analizy wydarzeń politycznych prowadzonych na gruncie socjologii władzy. Istota błędu teorii sterowania w aspekcie rozwiązywania problemów tkwi w pomijaniu przez nią pytań o kwestie dotyczące procesów politycznych. Jednakże pytanie, czy jest rzeczą pożądaną, aby jeszcze bardziej poszerzać teorię sterowania – i w reakcji na jej wspomniane ograniczenia tworzyć obszerniejszą teorię procesów politycznych – pozostanie bez odpowiedzi.

Słowa kluczowe: teoria sterowania, sterowanie polityczne, teoria demokracji, władza.

Przedmiotem przedstawionej w dalszej części tekstu krytycznej refleksji jest względnie wąsko zakreślony obszar nauk politycznych, a mianowicie teoria sterowania politycznego. W angielskim obszarze językowym, gdzie mowa jest raczej o *governance* (rządzeniu) niż o *steering*, odpowiada temu mniej ostro zakreślone (i przechodzące w obszar studiów nad politykami) pole *theory of the policy process* (teorii procesu polityk). Paul Sabatier w pierwszym zdaniu swojej niedawno wydanej książki opisuje istotę tej teorii w następujący sposób:

Proces tworzenia polityk publicznych obejmuje sposób, w jaki następuje konceptualizacja problemów i przedłożenie ich rządowi do rozwiązania; instytucje rządowe formułują alternatywy i wybierają rozwiązania dotyczące polityk; i te rozwiązania są wdrażane, ewaluowane i korygowane” (Sabatier 1999, s. 3).

W podobny sposób wyraża się politolog Renate Martinsen: początkowo w centrum założeń kon-

ceptualnych polityki, od lat 80., stała „konceptualizacja państwowości jako proces rozwiązywania problemu przez struktury polityczno-administracyjne” (Martinsen 2003 s. 3). Obydwu autorom trzeba przyznać rację: polityczne sterowanie lub też *policymaking* (tworzenie polityki) koncentruje się na rozwiązywaniu problemu, a więc, jak zapewne przyjmują obaj autorzy, na rozwiązywaniu w najszerszym tego słowa znaczeniu problemów społecznych (do których oczywiście zaliczają się również problemy ekonomiczne). Metodologiczny status tego stwierdzenia jest przy tym nie tylko definiujący, lecz także normatywny: mówi się nie tylko o chęci *nazwania* dostrzegalnych prób politycznego sterowania jako procesów rozwiązywania problemów, ale też, że są one próbą rozwiązywania problemów. W rozważaniach zawartych w dalszej części tekstu chcę postawić i uzasadnić tezę, iż konceptualizacja politycznego sterowania jako procesu rozwiązywania problemów nie ujmuje we właściwy sposób rzeczywistości politycznej, oraz że mamy w tym przypadku do czynienia z perspektywą wybiórczą i zniekształconą.

¹ Przełożyła Anna Boguszyńska. Tekst ukazał się w MPIFG Working Paper 01/2, maj 2001.

Rozwijając tę tezę, w istocie rzeczy poddaję krytyce swoje poprzednie stanowisko, gdyż sama uczestniczyłam w tworzeniu i rozwijaniu teorii sterowania, której wybiórczości chciałybym się teraz bliżej przyjrzeć. Już na początku lat 70. ubiegłego wieku, kiedy to razem z Fritzem Scharpfem badaliśmy i pisaliśmy o założeniach „aktywnej polityki”, intuicyjne odczuwałam, że nasz sposób zapatrywania się na te sprawy mógłby być nazbyt racjonalistyczny. Badając założenia „aktywnej polityki”, zdawaliśmy się przyjmować, że uprawianie „aktywnej polityki”, czyli działanie celowe i kształtujące społeczność jest najwyższym celem naszego zleceniodawcy, Rządu Federalnego, czy wręcz każdego systemu polityczno-administracyjnego.

„Aktywna polityka” zakłada planowanie. Wtedy więc zajmowaliśmy się (nie tylko Fritz Scharpf i ja) pytaniem o organizację procesu planowania (Mayntz, Scharpf 1973). Semantyka sterowania stała się dominująca, kiedy przybladła atrakcyjność planowania. Klasyczny paradygmat w kontekście teorii sterowania zaczął się szybko rozwijać dopiero w późnych latach 60., wraz ze starą teorią planowania. Ta w latach 70. doczekała się empirycznego zwrotu, uczyniła przedmiotem swych badań najpierw instytucjonalne i organizacyjne uwarunkowania rozwoju polityki, a później instrumentarium polityki, a w końcu skoncentrowała się na procesach wdrożeniowych. U schyłku lat 70. został tym samym ustanowiony podstawowy paradygmat teorii sterowania. Jego najistotniejsze elementy decydowały o rozwoju polityki wewnątrz systemu polityczno-administracyjnego oraz o realizacji tak rozwijanej polityki przez państwowe instancje wykonawcze.

Ten pierwszy paradygmat teorii sterowania (np. Mayntz 1996), tak dobrze znany i poddawany wnikliwym opisom, jest tym samym ciągle rozwijany i rewidowany. Z jednej strony sposób patrzenia *top down* został uzupełniony perspektywą *bottom up*, co oznacza, że do tej analizy włączono zachowanie adresatów i strukturalne właściwości różnych pól regulacji. Prowadziło to do poszerzenia pola analizy i jego rozciągnięcia poza tradycyjnie pojmowany system polityczno-administracyjny. Uwagę przyciągają nowe, korporacyjne struktury podejmowania decyzji, polityczne, powiązane ze sobą, ale także autonomiczne podmioty i społeczna samoregulacja za-

chodzące w organizacjach prywatnych oraz model państwa korporacyjnego.

Rozwijanej w ten sposób perspektywie teorii sterowania towarzyszą jednak błędy wynikające z jej natury. Po pierwsze, jej słabość polega na koncentracji na państwie narodowym. Ograniczenie to stało się szczególnie widoczne wraz ze wzrostem stopnia integracji europejskiej. Świadomość jego istnienia spowodowała redefiniowanie teorii sterowania. W nowym ujęciu jej zasadnicze założenie zostało określone jako sterowanie polityczne w europejskim, wielopłaszczyznowym systemie. Po drugie, od początku teoria sterowania charakteryzowała się błędami dotyczącymi rozwiązywania problemów. Błędy, które chcę bliżej omówić, stanowią o jej specyficznej wybiórczości. Błędy w rozwiązywaniu problemów polegają w swej istocie na tym, że teoria sterowania nie stawia pytania, czy ludzie zaangażowani w politykę są zainteresowani w pierwszym rzędzie znalezieniem rozwiązania problemu, lecz zakłada, że stanowi to ich cel nadrzędny, a rozwiązywanie problemów jest centralną aktywnością polityki i administracji. Ten sposób rozumienia został włączony do definicji sterowania politycznego przypadkowo i tak jest ono najczęściej definiowane. Założenie, że państwo, także na swój sposób państwo kooperatywne, rzeczywiście dąży do rozwiązywania problemów społecznych albo do działania na rzecz dobra wspólnego, sprawia, że teoria sterowania jest kryptonormatywna.

Błędy w rozwiązywaniu problemów występujące w teorii sterowania są zakorzenione głęboko, można je dostrzec już w klasycznej filozofii polityki Platona i Arystotelesa. Oczywiście klasycy nie mówili o „sterowaniu”, ale chodziło im o formy rządów. Król filozofów Platon wiedział, co służy ogółowi i dzięki swemu zamiłowaniu do sprawiedliwości był zmotywowany do działania w interesie dobra powszechnego. Także u Arystotelesa dobry monarcha podejmuje próby działań służące ogółowi. Zarówno u Platona, jak i Arystotelesa dobro ogólne powiązane jest ściśle z dobrem indywidualnym poddanych, obywateli (Kaufmann 1994). W Europie renesansu próbowano wrócić do tych klasycznych wzorców. Dlatego „dobry” przywódca powinien być dążyć do pomyślności swoich poddanych, szerzyć pokój i sprawiedliwość. W idealistycznej filozofii

fii państwa przypisano w końcu to zadanie państwu; a zapewnienie opieki nad całością, zarówno nad społeczeństwem, jak i narodem stało się jego celem (Muenkler, Fischer 1999). Stąd już prosta droga do koncepcji systemu polityczno-administracyjnego jako centrum społecznego sterowania. Sterowanie, jako próba rozwiązywania problemów społecznych, które znajdują się na porządku dziennym polityki, jest nowoczesnym, na nowo sformułowanym celem maksymalizowania dobra powszechnego stawianym państwu. Do klasycznych zadań państwa należy do pewnego stopnia zorientowane do wewnątrz poszerzenie zakresu opieki publicznej i skierowane na zewnątrz zabezpieczenie interesów narodowych. Teoria sterowania odstąpiła od zachowania interesów narodowych w stosunkach z zagranicą z powodu już wspomnianych powyżej błędów wynikających z cech państwa narodowego.

Spowodowało to, iż przez długi czas sfera badań stosunków międzynarodowych lub polityki zagranicznej nie pozostawały w centrum jej zainteresowania, a koncentrowała się ona na polityce wewnętrznej. Zmiana tego podejścia nastąpiła dopiero wtedy, gdy wraz z rozwijającą się perspektywą teorii sterowania w złożonym systemie Unii Europejskiej, zaczęła się zacierać linia oddzielająca politykę wewnętrzną od zewnętrzną. Pozostał jedynie postulat, że państwo lub system polityczno-administracyjny na własnym terytorium, w interesie swoich obywateli interweniuje w procesy społeczne i ekonomiczne, czyli steruje nimi.

Arystoteles poświęcił swoją uwagę nie tylko pozytywnym monarchom, lecz także formom wynaturzonego rządu, w których przywódcom chodzi jedynie o własną korzyść. Nowoczesna teoria sterowania nie stawia pytania o to, czy w polityce chodzi przede wszystkim o rozwiązywanie problemów dotyczących spraw publicznych. Rozważania Arystotelesa o wynaturzeniach w polityce zahaczają o inne nurty politologii, a nie tylko o teorię panowania klas społecznych.

Błędne rozwiązywanie problemów, jako wynik posługiwania się teorią sterowania, sprzężone jest zarówno uwarunkowaniami związanymi z jej powstaniem, jak i z teoretycznymi prądami myślowymi, w ramach, których następował jej ewo-

lucja. Teoria planowania i wczesne badania nad organizacją planowania (m.in. Mayntz, Scharpf 1975) odbywają się w klimacie woli politycznej prowadzenia reform. Służyły one wyraźnie doradztwu politycznemu. Ich punktem wyjścia mogła, a nawet musiała być „wola sterowania” adresatów, względnie zleceńodawców. Głównym adresatem (i wystarczająco często także zleceńodawcą) prac z zakresu teorii sterowania była administracja publiczna¹, przeświadczona, że jej działanie służy dobru publicznemu. Dotyczy to biurokracji ministerialnej, której specjaliści przygotowują projekty ustaw kierowanych do parlamentu. Odnosi się również do innych płaszczyzn administracji, zarówno państwowej, jak i samorządowej. Przyjęcie założenia o administracji publicznej jako pierwszoplanowym adresacie teorii sterowania było uzasadnione.

Co się tyczy drugiego zagadnienia – teoretycznych wpływów, błędów w rozwiązywaniu problemów związanych z teorią sterowania, to są one wyraźnie sprzężone z pokrewnymi założeniami, które według części autorów są zakorzenione w teorii systemu. Pojęcie sterowania utrwaliło się także nawet w ideologii cybernetycznej, którą na rzeczywistość polityki przełożyli m.in. David Easton i Karl W. Deutsch. System polityczny jawi się jednoznacznie jako podmiot sterujący systemem społecznym, który jest przez niego regulowany. Podobną myśl wyraził Talcott Parsons. Według niego system polityczny wypełnia systemowy imperatyw *goal attainment* następstwa działań w systemie ukierunkowanego na wytyczone przez politykę cele systemu. Funkcjonalistycznej teorii systemu Parsonsa często zarzucano zaślepienie władzą. Ten genetyczny defekt ewidentnie został przeniesiony na teorię sterowania.

Także odwrót Luhmanna od funkcjonalizmu Parsonsa nie przyniósł zasadniczej zmiany. Wprawdzie posiadanie lub nieposiadanie władzy jest kodem systemu politycznego, to jednak władza postrzegana jest jako *medium* komunikacyjne i tym samym jako instrument. Również dla Luhmanna system polityczny ze zbiorem kolektywnie wiążących decyzji ma pozytywną, porządkującą funkcję – nawet jeśli zaprzecza on możliwości politycznego sterowania, zwłaszcza po

¹ Wskazówkę tę zawdzięczam Uwe Schimankowi.

samoistnym (autopojetycznym) zwrocie w teorii systemu. Wcześniejsi przedstawiciele teorii systemu wbrew temu przyznali na nowo funkcję sterującą systemowi politycznemu, względnie państwu. Przy tym wszystkim pokrewieństwo pomiędzy niemiecką filozofią państwa a socjologiczną teorią systemu jest tym, co dotyczy określenia funkcji państwa, względnie systemu polityczno-administracyjnego. Wprawdzie ani filozofia państwa, ani teoria systemu nie negują faktu, że państwo lub system polityczno-administracyjny sprawują władzę. Sprawowanie władzy nie jest jednak celem samym w sobie, lecz zaledwie instrumentem – koniecznym środkiem do wypełnienia funkcji.

Wygląda to zupełnie inaczej, kiedy postrzeżenie się rzeczywistość oczami Maksa Webera nie w kontekście teorii systemu, ale w tradycji socjologii władzy lub przez pryzmat marksistowskiej teorii klas. Kluczowymi pojęciami nie są tutaj funkcja czy wydajność, lecz przywódca, przywództwo i klasa polityczna. Ale należy zauważyć, że założenia socjologii władzy, które ostatnio wzbudziły pewne zainteresowanie w wariacie Stamokap [Staatsmonopolistischer Kapitalismus – kapitalizmu państwowego], stanowią margines głównego nurtu dymisji politologicznych. Staje się wyraźnie dostrzegalne, jak socjologia władzy ma niewiele wspólnego z teoretycznym mainstreamem, jeśli przeanalizujemy przykład Gertrud Nunner-Winkler. Relatywizuje ona moje trafne stwierdzenie, że umocnienie władzy i jej sprawowanie we wszystkich semantycznych wariantach pozostaje bazą politycznej logiki działania w *wydajności* systemów częściowych. Konfrontuje je z angloamerykańską tradycją, która przy dogłębnej analizie okazuje się tradycją wypływającą z teorii sterowania (państwo jako instancja odpowiedzialna za zapewnienie dobra powszechnego).

Relatywistyczne zaślepienie władzą w teorii politycznego sterowania nie sprowadza się do ujmowania władzy w różnych jej wymiarach występowania (co nie ma miejsca), lecz do traktowania jej tylko w kontekście formułowania i forsowania rozwiązań problemów, z pominięciem politycznego celu działania.

Śledząc w mediach codzienne relacje ze świata polityki, wyrabiamy sobie przekonanie i utwierdzamy się w nim, że w polityce istotnie chodzi

o przejście i utrzymanie władzy. Nawet odsuwając od siebie myśl, że kodem lub centralną wartością systemu politycznego jest właśnie władza – zadajemy sobie pytanie, dlaczego tylko politycy powinni do niej dążyć, skoro posiadanie i sprawowanie władzy daje zadowolenie także zwykłemu śmiertelnikowi? Nawet tzw. partie ludowe (mające duże poparcie społeczne) różnią się od siebie powiązaniem z grupami reprezentującymi poszczególne interesy, a wiemy przecież, że partie polityczne, tak samo jak poszczególni politycy, nie skupiają się jedynie na poszukiwaniu drogi do władzy dla wprowadzenia proponowanych rozwiązań problemów i konfliktów, lecz także w celu popierania specyficznych dla danej grupy, partykularnych interesów, zwiększenia szans swojego przywództwa, zdobywania synekturn i umacniania własnego ego. Tam, gdzie polityczne działanie jest skoncentrowane przede wszystkim na dążeniach do zdobycia i utrzymania władzy, nie wystarczy, jak to już wcześniej argumentowałam (Mayntz 1996, s. 157), zależność polityki od zapotrzebowania innych częściowych społecznych systemów, „aby uchronić system polityczny przed pychą i korupcją lub odwrotnie, przed wynikłą z forsowania partykularnych interesów instrumentalizacją, której nie stawia się oporu”. I rzeczywiście, również w naszym kraju obserwujemy niejednokrotnie przejawy pychy, korupcji i instrumentalizacji, które można postrzeżać jako następstwo dominującej logiki władzy.

Oczywiście, tego rodzaju zjawiska nie pozostały niezauważone przez naukowców. Jako przykład mogą służyć choćby analizy Donatelli Della Porta, Alberta Vanucciego (1994) i Herberta von Arnima (2000a) oparte na rzetelnym, empirycznym materiale, który przedstawia samolubny i z perspektywy społecznej dysfunkcyjny charakter działania osób biorących udział w życiu politycznym na różnych szczeblach systemu polityczno-administracyjnego. Jednakże wspomniani autorzy nie są reprezentatywni dla środowiska politologów zajmujących się teorią władzy. Rzecz ma się podobnie w przypadku ekonomicznej teorii politycznej racjonalności (*politische Rationalität*), w której politycy podporządkowani są wyraźnie dominującemu celowi zdobycia i utrzymania władzy (Downs 1957, Kirsch 1974). Zgodnie z tą teorią jako środek

do osiągnięcia celu i utrzymania władzy (sukces w kolejnych wyborach) postrzega się marginalizowanie lub zupełne pomijanie interesów zrzeszeń, a nawet poszczególnych grup (w sensie interesów poszczególnych grup wyborców). Wprawdzie służąca utrzymaniu władzy kalkulacja interesu politycznego, która prowadzi do sukcesu w ponownych wyborach, zakłada istnienie demokratycznego ustroju, ale w rzeczywistości ekonomiczna teoria politycznej racjonalności przedstawia siebie także jako *teorię demokracji*.

W teorii demokracji, ogólnie rzecz ujmując, demokratyczna konstytucja hamuje – w tym zorientowanym na władzę zamiśle politycznego działania – chęć zysku polityków. Jednakże w teorii sterowania problematyka ta wraz z całym Input-Ast pozostaje poza zakresem rozważań. Koncentrowanie się na politycznej efektywności, osiągnięciu celu i realizacji decyzji politycznych, będących odpowiedziami na sytuacje powstające na scenie politycznej, prowadziło do tego, że cele te – w systemie polityczno-administracyjnym lub w organizacjach społecznych przy udziale polityków – rozmywały się w procesach podejmowania decyzji przedkładanymi nad procesy kształtowania woli. Teoria demokracji i teoria sterowania rozwinęły się niezależnie od siebie i jako pojęcia są ze sobą rzadko powiązane. Jednakże teoria sterowania została sformułowana w odniesieniu do wysoko rozwiniętych krajów o demokratycznym ustroju. Przyjęła ona w dużej mierze milcząco założenie o istnieniu demokratycznego procesu na wejściu (*input*), nie zajmując się sformułowaniem problemów wymagających rozwiązania. Także i najnowsze odmiany teorii sterowania nie zmieniły wcale w jej zasadniczym nurcie, mimo pojawiających się błędnych rozwiązań poszczególnych problemów. Nawet w tej teorii poddaje się w wątpliwość założenie, że w polityce chodzi głównie o rozwiązywanie problemów. Wprawdzie dychotomia państwa i społeczeństwa została przewyżczona przez wprowadzenie form społecznej samoregulacji oraz dzięki mieszanym rozwiązaniom publiczno-prywatnym i środowiskom lobbystycznym. Jednakże analityczna miara osądzenia tego rodzaju niepaństwowych lub nie czysto państwowych form regulacji stanowi w dalszym ciągu o efektywności rozwiązywania powstałych problemów. Jeśli kiedyś stawiano pytanie o warunki sukcesu po-

lityki wyznaczającej kierunek (Mayntz 1983), tak dzisiaj stawia się pytanie o szanse pozytywnej koordynacji działań systemów negocjacyjnych. Takie systemy negocjacyjne wywodzą się zarówno ze środowisk lobbystycznych, przedsiębiorstw prywatnych i państwowych, jak i samych polityków, tworzą system społecznej samoregulacji. W tych przypadkach nie neguje się istnienia różnic w sprawowaniu władzy, ale widać wyraźnie, że ich następstwa i/lub skutki można zauważyć w forsowaniu przez polityków preferowanych propozycji rozwiązań problemu albo w znalezieniu kompromisu. Państwo zmienia swoją logikę ze społecznego centrum kierowania do instancji, która musi zajmować się koordynowaniem społecznych współzależności i zwraca się ku tworzeniu politycznych środowisk lobbystycznych i społecznej samoregulacji. Jednakże ciągle nie mówi się o władzy dla zaspokojenia osobistych interesów polityków lub o realizacji planu ogólnie nieakceptowanego, nadającego formę i kierunek w zróżnicowanych społecznie grupach, o charakterystycznym lub szczególnym profilu korzyści i kosztów. Neopluralistyczny pogląd na rozwój polityki związany z analizą politycznych środowisk lobbystycznych przyjmuje raczej, że włączenie, o ile jest to możliwe, wszystkich poszkodowanych i zainteresowanych w polityczny proces podejmowania decyzji, prowadzi do optymalnego rozwiązania problemu (por. np. Schubert 1999; von Aleman, Heinze, Wehrhoefer 1999; krytykę von Arnima 2000b, s. 139). Z dyskusji wokół ingerencji państwa w społeczne procesy samoregulacji wynika, że interwencja państwa (a nawet możliwość takiej interwencji, która ma przynieść regulację) poprawia zdolność rozwiązywania problemów w systemach społecznej samoregulacji dzięki wzrostowi responsywności w zakresie uwzględniania interesów grup nieuczestniczących lub wartości takich jak np. ochrona środowiska.

W zasadzie nie można powiedzieć nic negatywnego o wybiórczym eksponowaniu aspektów dotyczących rozwiązywania problemów w sytuacji, kiedy w pierwszym rządzie chodzi o świadome i rozważne ograniczenie własnych, empirycznie uzasadnianych roszczeń co do zasięgu politycznego działania. Dokładnie tego brakuje w teorii sterowania: główne pytanie „*cui bono?*” – o kierunek politycznych decyzji podejmowa-

nych w interesie prywatnym lub politycznym – nie staje się przedmiotem dalszych rozważań. Jednakże w rzeczywistości świata polityki zdarza się i jedno, i drugie, a w skutkach podjętych decyzji wyraźnie widać, które interesy determinowały określone rozstrzygnięcia.

Wystarczy wspomnieć osławione włoskie *tangentopoli* i *partitocrazia* lub śmiałe reformy rządu holenderskiego podjęte w publicznym interesie, chociaż działania te realnie zagrażały sukcesowi w kolejnych wyborach (Visser, Hemerijck 1997). W teorii sterowania nie zadaje się pytania, jak dalece w każdym przypadku preferowana przez decydentów koncepcja polityczna miałaby służyć dobru ogólnemu, a nie stanowić jedynie manifestacji interesów władzy jednej klasy politycznej lub jednej grupy społecznej sprawującej władzę. Być może dzieje się tak, ponieważ trudniej jest zapewne otrzymać wiarygodną odpowiedź opartą na empirycznie zweryfikowanych informacjach. Może dzieje się tak też z tego powodu, że analityk wyjaśniający decyzje polityczne musiałby wydawać coś w rodzaju moralnego osądu dotyczącego działania polityków i osób zaangażowanych w procesy polityczne. Równie niewiele pytań stawia się politykom zajmującym w wyniku demokratycznych wyborów kluczowe stanowiska publiczne związane z determinowaniem sposobu rozwiązywania problemów społecznych – o ich merytoryczną fachowość, kompetencję i preferowany kierunek działania. Teoria sterowania przyjmuje problemy społeczne oraz osoby, które mają je rozwiązać, jako narzucone przez określoną grupę osób powiązanych wspólnym interesem oraz w sposób bezkrytyczny podchodzi do konsekwencji ich działań.

Taka selektywność prowadzi do pominięcia innego pytania. Jeśli i o ile w sterowaniu polityką chodzi rzeczywiście o rozwiązywanie socjoekonomicznych problemów konkretnego społeczeństwa, a nie jedynie o sprawowanie władzy, jakość diagnozowania problemów powinna stać się tematem ważnym. W ramach badań nad wdrożeniami koncepcji i decyzji przypadkowo wskazano fakt, że zgodne wprowadzenie w życie ustaw nie jest *eo ipso* pożądane, wręcz przeciwnie, niewprowadzenie nonsensownych ustaw może być o wiele bardziej pożyteczne.

Teoria sterowania nie rozwinęła jednak w stopniu wystarczającym zagadnienia diagnozowania

problemów społecznych. Z reguły w analizach prowadzonych w jej ramach więcej miejsca poświęca się konkretnym problemom związanym z ochroną środowiska, zatrudnieniem, socjopolitycznymi zagadnieniami, to znaczy problemom, w przypadku których wskazać można odpowiedzialnych lub też możliwe jest domniemywanie odpowiedzialności. Rozwiązywanie problemów – uwieńczone sukcesem i nieudane – staje się potem miernikiem efektywności sterowania. Nawet tam, gdzie w polityce chodzi o rozwiązywanie problemów na wielu płaszczyznach – co nie budzi wątpliwości – to definiowanie problemów i stojąca za tym argumentacja jest często zabarwiona ideologicznie przez preferowanie określonych wartości (wzrost gospodarczy, społeczna sprawiedliwość) lub zdominowana promowaniem określonych interesów. Pominąwszy krytyczny osąd diagnozowania problemów i propozycji ich rozwiązań, to system polityczno-administracyjny lub też państwo kooperatywne można pojmować jako instytucję społeczną odpowiedzialną za rozwiązywanie problemów.

Tam, gdzie rzeczywiście rozwiązanie problemu jest celem nadrzędnym, nie pada pytanie o to, w jakim stopniu polityka jest skoncentrowana na rozwiązywaniu problemów, ani o genezę i jakość definicji problemów, bo wtedy przypisanie funkcji sterowania do systemu polityczno-administracyjnego staje się prawną fikcją. Nawet jeśli dziś nie przyznaje się już państwu monopolu na określanie, co jest dobrem powszechnym, ponieważ wyobrażenia dobra powszechnego wynikają ciągłej wymiany argumentów różnych grup społecznych, to dla spójności działania parlamentu, rządu i administracji a także partii politycznych reprezentujących określone interesy klasowe i grupowe (coraz częściej przyjmujące postać partii ludowych) konieczne jest istnienie centralnej funkcji zapewniającej spójność systemu.

Sterowanie, jak sama stwierdziłam (Mayntz 1996, s. 157), „pozostaje, zgodnie z prawem, wykonywaniem szczególnej funkcji w systemie polityczno-administracyjnym”. Ważne jest jednakże, aby nie mylić sterowania jako podstawy roszczeń do jego prawnej legalizacji z rzeczywistością działań politycznych. Teoria sterowania dla analizy decyzji politycznych w państwach rządzonych przez dyktatorów (nawet jeśli demokratycznie wybranych!), przez pewną klasę

czy tzw. klikę okazuje się nieużyteczna ze względu na popełnianie błędów w rozwiązywaniu problemów i nieuwzględnianie fenomenu władzy. Nie trudno o przykłady: Milosević w Serbii, Saddam w Iraku, Mugabe w Zimbabwie. Także w poprzednich wyborach prezydenckich w Rosji można było dopatrywać się ścisłego związku rosyjskiej wojny w Czeczenii z osobistym interesem Putina, a po wyborach z osobistymi korzyściami wynikającymi z posiadanej przez grupę rosyjskich generałów władzy. Może są to skrajne przypadki, ale pokazują dobitnie, jak wielkie skutki dla kraju pociąga za sobą dominacja władzy wpływowego decydenta. Nieuzasadnione jest założenie, że w stabilnych demokracjach wystarczy mechanizm Dowsona, aby skutecznie integrować prywatne i partykularystyczne interesy z interesem publicznym i dobrem ogółu. Nawet w Niemczech, w tle różnych wydarzeń politycznych – jak m.in. odrzucenia ustawy o reorganizacji landów – można dostrzec prywatne interesy osób piastujących pewne stanowiska i potraktować je jako ważną siłę sprawczą działań politycznych.

Oczywiście, można postawić pytanie o skuteczność środków politycznych służących utrzymaniu władzy przywódcy lub jednej partii lub o partykularne korzyści określonej grupy społecznej. Odpowiedź byłaby czysto technokratyczną teorią sterowania, która równie dobrze może posłużyć dyktatorom, jak i rządowi zorientowanemu na dobro powszechne. Takie technokratyczne wynaturzenia teorii sterowania powstają nieuchronnie, jeśli pojęcie sterowania nie odnosi się do problemów społecznych, celów związanych z dobrem powszechnym lub racjonalności systemu. Zgodnie z powyższym to właśnie jej założenia, realnie nawiązujące do ujętych w demokratyczny sposób spraw publicznych i postulatów służących dobru powszechnemu, chronią politologiczną teorię sterowania przed tego rodzaju wynaturzeniami.

W powyższych rozważaniach podjęłam się próby omówienia specyficznej wybiórczej perspektywy opartej na teorii sterowania. Nie należy jednak interpretować mojej krytyki, dotyczącej zagadnień ujętych w stopniu niewystarczającym w teorii władzy, jako odpowiedzi na rozpozyszechniającą się bez żadnych ograniczeń teorię sterowania politycznego.

Naukowe perspektywy koncentrujące się na jednym zakresie problemowym w nieuchronny sposób stają się wybiórcze. Syntetyczne postrzeganie i wgląd w rzeczywistość poprzez analityczne rozumowanie nie przynoszą oczekiwanego efektu: nie możemy dostrzec wszystkiego na raz. W makroteorii nie możemy zająć się jednocześnie wszystkimi fazami, złożonością problemów, założeniami czy wariantami procesów politycznych. Należy jednak mieć świadomość szczególnej selektywności stosowanych analitycznych perspektyw, aby na otwarte pytania o cechy i właściwości rzeczywistości odpowiedzieć krótko, wskazując na współzależności i założenia, które z reguły pozostają wyraźne, mając tym samym większy wpływ, choć mogą prowadzić do fałszywych interpretacji. Aby tego uniknąć, w badaniach teorii sterowania powinno się dokonać wyróżnienia odmiennych przesłanek leżących u podstaw decyzji i działania – nawet jeśli owej zmienności nie można łatwo ująć w sposób empiryczny.

Bibliografia

- von Aleman U., Heinze R.G., Wehrhöfer U. (red.) (1999). *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse. Diskussion. Praxis*. Opladen: Leske und Budrich.
- von Arnim H.H. (2000a). *Vom schönen Schein der Demokratie*. München: Droemer.
- von Arnim H.H. (2000b). „Staat und Verbände”, w: *Wirtschaftsdienst*, nr 80, marzec, s. 139–145.
- Della Porta D., Vanucci A. (1994). *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*. Bologna: Il Mulino.
- Downs A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Kaufmann F.-X. (1994). „Staat und Wohlfahrtsproduktion”, w: H.-U. Derlien, U. Gerhardt, F.W. Scharpf (red.), *Systemrationalität und Partikularinteresse*. Baden-Baden: Nomos, s. 357–380.
- Kirsch G. (1974). *Ökonomische Theorie der Politik*. Tübingen: Mohr.
- Martinsen R. (2000). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland aus einer Perspektive der Innovation: Ein politikwissenschaftlicher Zugang zum Konzept der nationalen Innovationssysteme und Innovationsnetzwerke*, (maszynopis).
- Mayntz R. (1983). „Implementation von regulatoriver Politik”, w: R. Mayntz (red.), *Implementation*

politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 50–74.

Mayntz R. (1996). Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, w: K. von Beyme, C. Offe (red.) *Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS Sonderheft 26.* Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 148–168.

Mayntz R. (1998). „New Challenges to Governance Theory”, *Jean Monnet Chair Papers*, nr 50, Robert Schuman Center at the European University Institute, Badia Fiesolana.

Mayntz R., Scharpf F.W. (red.). (1973). *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes.* München: Piper & Co.

Mayntz R., Scharpf F.W. (1975). *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy.* Amsterdam: Elsevier.

Münkler H., Fischer K. (1999). „Gemeinwohl und Gemeinsinn. Thematisierung und Verbrauch sozio-moralischer Ressourcen in der modernen Gesellschaft”, *Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berichte und Abhandlungen* nr 7, Berlin: Akademieverlag, s. 237–265.

Nunner-Winkler G. (1994). „Zur Frage der Moral in der Politik – eine Frage des Systems oder der Persön-

lichkeit?“, w: H.-U. Derlien, U. Gerhardt, F.W. Scharpf (red.), *Systemrationalität und Partialinteresse.* Baden-Baden: Nomos, s. 123–149.

Scharpf F.W. (1993). „Coordination in Hierarchies and Networks”, w: F.W. Scharpf (red.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions.* Frankfurt am Main: Campus, s. 125–165.

Schuppert G.F. (1999). *Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat.* Przeredagowana wersja wykładu przed pracą w grupie zajmującej się dobrem powszechnym i świadomością społeczną Berlińsko-Brandenburgskiej Akademii Nauk (w jej wydaniu).

Teubner G., Willke H. (1984). „Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht”, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, nr 6, s. 4–35.

Visser J., Hemerijck A. (1997). *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Willke H. (1983). *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie.* Königstein/Ts.: Athenäum.

On the selectivity of the theory of the policy process

The theoretical paradigm of governance has changed over time. The original paradigm was characterized, among other things, by adopting the perspective of the legislator and concentrating on domestic policy and the nation states. Some of these selectivities have been corrected in the development governance theory has experienced over the past two decades. This holds, for instance, for the top down perspective typical of an approach concentrating on policy development within the political-administrative system. What has not changed is the problem solving bias of governance theory. In all stages of its development, governance theory has been based on the assumption that policy development is basically concerned with the solution of societal, and especially socio-economic problems. This is in stark contrast to an approach that would highlight, in the Weberian tradition, processes of domination, and power relations. The tacit assumption that the policy process is about problem solving means that a number of highly salient issues in political theory is neglected by governance theory. But while it is important to recognise the selectivity of the governance perspective, it is an open question to what extent it would make sense to integrate the problem solving and the power approaches into one political macro theory.

Informacje dla Autorów

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Szewska 20/3, 31-009 Kraków
szczepan@ae.krakow.pl

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* uprzejmie zawiadamia Autorów, że przyjmuje do publikacji:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Przyjmowane są wyłącznie artykuły w języku polskim. Do artykułu należy dołączyć streszczenie (nie dłuższe niż 100 słów) w języku polskim i angielskim oraz słowa kluczowe. Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku i streszczeniem) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie), objętość recenzji – pięciu stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego, nazwy zakładu pracy, zainteresowań badawczych, ważniejszych publikacji (maksymalnie pięć) oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).

Należy również dołączyć podpisane oświadczenie, iż tekst nie był wcześniej publikowany. Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty nieprzedstawione do publikacji w innym czasopiśmie lub książce. Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji. Jednocześnie redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu.

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.

Teksty prosimy kierować na adres redakcji – wydruk w trzech kopiach oraz plik (w formacie PC MS WinWord) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisane w edytorze wykresów MS WinWord). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez redakcję.

Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość.

Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły.

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena egzemplarza pojedynczego numeru wynosi 15 zł. Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91
dział handlowy: 022 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl lub scholar@neostrada.pl

Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.



www.scholar.com.pl

ISSN 1898-3529

