



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

2 (4) / 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 Frysztański, Juliusz Gardawski, Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska,
Krzysztof Gorlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Marian Grzybowski, Jerzy Hausner,
Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski, Anna Karwińska, 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 Szumlicz, 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

<i>Janusz Czapiński</i>	
Kapitał ludzki i kapitał społeczny a dobrobyt materialny. Polski paradoks	5
<i>Radosław Zubek</i>	
Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej	29
<i>Anna Sobczak</i>	
Wpływ procesu europeizacji na współpracę między instytucjami lokalnymi w miastach europejskich. Analiza porównawcza Krakowa i Glasgow	45
<i>Andrzej Bukowski</i>	
Zaufanie – brakująca funkcja reprodukcji systemowej. Bariery w dystrybucji środków unijnych w świetle teorii systemu autopojetycznego Niklasa Luhmanna	67
<i>Igor Zachariasz, Aleksander Nelicki</i>	
Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna	97
<i>John L. Campbell, Ove K. Pedersen</i>	
Systemy zarządzania wiedzą i porównawcza ekonomia polityczna	109
Wybór tekstów klasycznych	
<i>Claus Offe</i>	
Teoria państwa kapitalistycznego a problem formowania polityki publicznej	129

Table of Contents

Janusz Czapiński

Human and social capitals as sources of economic well-being. Polish paradox. 5

Radostaw Zubek

Legislative planning in Central Europe 29

Anna Sobczak

The impact of the Europeanization process on the cooperation
between local institutions in European cities.
The comparative analysis of Krakow and Glasgow. 45

Andrzej Bukowski

Trust – a missing function of systemic reproduction.
Barriers to the process of awarding and implementation of EU funds in the light
of the Niklas Luhmann's theory of autopoietic system. 67

Igor Zachariasz, Aleksander Nelicki

Efficiency of land use planning on the local level versus social participation 97

John L. Campbell, Ove K. Pedersen

Knowledge regimes and comparative political economy 109

Selection of classic texts

Claus Offe

The theory of the capitalist state and the problem of policy formation 129

Janusz Czapiński

Kapitał ludzki i kapitał społeczny a dobrobyt materialny. Polski paradoks

Kapitał ludzki jest zasobem decydującym o sukcesie ekonomicznym w indywidualnej rywalizacji. Kapitał społeczny jest czynnikiem sprzyjającym rozwojowi całego społeczeństwa. Polacy w okresie transformacji zainwestowali bardzo dużo w kapitał ludzki. Kapitał społeczny pozostał natomiast w tym okresie na bardzo niskim, najniższym w Europie poziomie. Głównym zatem źródłem rozwoju ekonomicznego Polski w minionych 20 latach był kapitał ludzki. Bez inwestycji w kapitał społeczny szanse dalszego rozwoju ekonomicznego Polski są bardzo małe.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki, kapitał społeczny, dobrobyt materialny.

1. Pojęcie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego

Dlaczego jedne społeczeństwa są zamożne, a inne biedne? Dlaczego w wymiarze historycznym cywilizacje rozkwitają i obumierają? Dlaczego poziom materialnego rozwoju jest tak bardzo zróżnicowany geograficznie? Pytania te zaprzatają uwagę badaczy od wieków. I nic dziwnego, przecież większość ludzi chciałaby być bogata i chciałaby się dowiedzieć, jak to bogactwo osiągnąć. Odpowiedzi jest wiele, ale żadna nie wydaje się konkluzyjna. W jednej tylko sprawie panuje powszechna zgoda: o bogactwie zarówno narodu, jak i jednostki decydują zasoby, jakimi naród i jednostka dysponują. Ale jakie zasoby są najważniejsze, czy ich znaczenie zależy od sytuacji, czy też jest uniwersalne, co sprzyja tworzeniu najważniejszych zasobów, czy poszczególne zasoby są wzajemnie zastępowalne, czy też, aby zapewnić dobrobyt, muszą występować łącznie?

Ekonomiści, którzy z racji zawodowej specjalizacji czuli się najbardziej predestynowa-

ni do szukania odpowiedzi na pytanie o źródła bogactwa, wskazywali na trzy główne zasoby, zwane przez nich kapitałami: materialny, finansowy i ludzki. Pod koniec XX w. za sprawą głównie Roberta Putnama i Francisa Fukuyamy dodali czwarty – społeczny. Niekiedy jeszcze za Pierre'em Bourdieu wyróżnia się kapitał kulturowy, który wszak jako zasób indywidualny mieści się w szerokim pojęciu kapitału ludzkiego.

W niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się na ekonomicznym znaczeniu kapitału ludzkiego i społecznego. Żaden z tych dwóch rodzajów kapitału nie ma w literaturze przedmiotu powszechnie uznawanej definicji operacyjnej. Traktuje się je zazwyczaj jako konstrukty latentne, które mogą się w różny sposób manifestować i mieć różne wskaźniki empiryczne.

Istotą kapitału ludzkiego jest indywidualna konkurencyjność oparta na zasobach intelektualnych, motywacyjnych i symbolicznych (np. prestiż). Wskaźnikami tych zasobów mogą być: wykształcenie, doświadczenie zawodowe, migracje oraz – rzadziej przez badaczy uwzględniane – zdolności (mierzone np. testami inteligencji, Hause 1972, 1975; Taubman, Wales 1974;

Fägerlind 1975) i zdrowie fizyczne (McDonald, Roberts 2002; Mushkin 1962) oraz całkowicie pomijany dobrostan psychiczny (Luthans, Luthans, Luthans 2004).

Istotą zaś kapitału społecznego jest konkurencyjność zespołowa oparta na wzajemnych relacjach członków grupy. Powszechnie wykorzystywanymi w badaniach miarami kapitału społecznego są zaufanie interpersonalne i dobrowolna przynależność do organizacji społecznych. Rzadziej uwzględnia się miary norm, postaw i zachowań społecznych (np. stosunku do mniejszości czy do demokracji, uczestnictwa w życiu politycznym i – szerzej – publicznym, działań na rzecz dobra wspólnego).

Pojęcie kapitału ludzkiego zostało wprowadzone do nauk społecznych i spopularyzowane w literaturze ekonomicznej głównie przez Gary'ego Beckera (1964, 1990), Theodore'a Schultza (1963, 1971) i Jacoba Mincera (1958, 1974). Tradycja postrzegania pewnych cech pracowników jako kapitału jest jednak znacznie dłuższa; sięga prac Adama Smitha z XVIII w., a nawet jeszcze wcześniejszych badań Williama Petty'ego z XVII w.

Wszystkie klasyczne teorie kapitału ludzkiego zostały oparte na założeniu „indywidualizmu metodologicznego” (nie ma takiego zjawiska ekonomicznego, którego nie dałoby się sprowadzić do indywidualnych zachowań) i indywidualnej racjonalności (*homo oeconomicus*), wyrażającej się w popularnej w psychologii podejmowania decyzji funkcji maksymalizowania użyteczności – „robię to, co najbardziej mi się opłaca” (Blaug 1976). Kontynuowanie nauki po ukończeniu obligatoryjnego poziomu ma wynikać, zgodnie z tym założeniem, z oczekiwanej przez jednostkę stopy zwrotu, jest zatem traktowane jako inwestycja, nie zaś konsumpcja. Podobnie rozumiano korzystanie z innych usług społecznych (np. zdrowotnych).

Zwolennicy teorii ekonomicznych sprzed 1960 r. próbowali (z pewnym, trzeba przyznać, powodzeniem) podważyć fundamentalne założenie o inwestycyjnym charakterze popytu na edukację. Dowodzili empirycznie, że wydatki na usługi społeczne mają jednak charakter konsumpcyjny, a nie inwestycyjny lub nie tylko inwestycyjny (np. Campbell, Siegel, 1967; Galper, Dunn, 1969). Spór ten, chociaż istotny teore-

tycznie, ma znikome znaczenie z punktu widzenia późniejszych badań empirycznych, szukających związku pomiędzy kapitałem ludzkim i rozwojem gospodarczym. Niezależnie bowiem od tego, czy wydatki na edukację na poziomie ponadobligatoryjnym zaliczymy do wydatków konsumpcyjnych, czy też inwestycyjnych, wykształcenie może dawać korzyści finansowe przekraczające wysokość poniesionych na nie prywatnych i społecznych kosztów.

Wyniki badań w różnych krajach dowodzą konsekwentnie, że wykształcenie rzeczywiście zwiększa dochody indywidualne ponad wysokość nakładów (patrz Psacharopoulos, Patrinos 2004). Stopa zwrotu z inwestycji w edukację na różnych poziomach i kierunkach nie jest stała (zależy od wielu czynników zarówno makroekonomicznych, jak i określających sytuację poszczególnych osób i strukturę popytu na rynku pracy), ale wyjątkowo tylko bywa ona ujemna¹.

Badania w schemacie porównań międzynarodowych nie dają jednak już tak jednoznacznych wyników. Część badaczy istotnie dowiodła, że bogactwo narodów, a zwłaszcza tempo jego przyrostu zależy w pewnym stopniu od poziomu wykształcenia społeczeństwa, nakładów na edukację i – zwłaszcza w krajach wyżej rozwiniętych – inwestycji w R&D (Asteriou, Agiomirgianakis 2001; Mankiw, Romer, Weil 1992; Funke, Strulik 2000; Trivedi 2006). Przeważają jednak wyniki negatywne (Barro, Lee 1993, 1994; Barro, Sala-i-Martin 1995; Caselli, Esquivel, Lefort 1996; Knight, Loyaza, Villanueva 1993; Benhabib, Spiegel 1994; Pritchett 2001; Lucas 2002; Temple 1998, 1999)². Spowodowały one

¹ Najczęściej używanym narzędziem statystycznym do wyliczenia stopy zwrotu z inwestowania w kapitał ludzki na poziomie indywidualnym była, zaproponowana przez Mincera (1974), funkcja semilogarytmiczna zakładająca liniowy wzrost zarobków wraz z liczbą lat nauki i kwadratowy wraz z doświadczeniem zawodowym. Nie wszyscy badacze uważają to narzędzie za trafne (np. Griliches 1977; Salvas-Velasco 2006).

² Jonathan Temple stwierdza: „Współczesne badania międzynarodowe pokazują, że wzrost ekonomiczny nie wydaje się związany ze wzrostem edukacji” (1999, s. 131), a George Psacharopoulos i Harry Anthony Patrinos kwitują ten stan rzeczy nieco ostrożniej: „(...) we should point to a major research gap, which is the marriage between the micro and the macro evidence on the returns to education. Whereas at the micro case, as amply demonstrated

na pewien czas spadek zainteresowania tą problematyką. Renesans pojęcia kapitału ludzkiego przyszedł w latach 90. XX w. wraz z koncepcją społeczeństwa wiedzy i gospodarki opartej na wiedzy (Drucker 1992, 1999; Bleicher, Berthel 2002).

Ogólny obraz jest obecnie taki: klasycznie rozumiany kapitał ludzki (kompetencje) bardziej różnicuje stan zamożności jednostek niż poziom zamożności społeczeństw, zwłaszcza w grupie krajów wysoko rozwiniętych. Warto być lepiej wykształconym, zdrowszym, bardziej mobilnym i przedsiębiorczym od innych, aby wygrać ekonomicznie indywidualną rywalizację na rynku pracy. Społeczna suma tych zalet nie gwarantuje jednak wygranej zespołowej w rywalizacji międzynarodowej.

Próbowano bronić makroekonomicznej roli kapitału ludzkiego, wskazując na słabości danych statystycznych (Krueger, Lindahl 1998; Temple 1999) lub pokazując, że ilość (np. liczba lat nauki) nie zawsze oznacza jakość oraz że istotne jest dopasowanie kierunku studiów do potrzeb rynku pracy, czyli właściwa alokacja inwestycji w wiedzę (Judson 1998). Wydatnie wartość predykcyjną tego konstruktów na poziomie makroekonomicznym zwiększyło włączenie nakładów na R&D. Zasadne wydaje się jednak pytanie, w jakim sensie nakłady firm i państw na badania i rozwój mieszczą się w klasycznej definicji kapitału ludzkiego. W pojęciu kapitału ludzkiego wiedza i innowacyjność są wszakże atrybutami jednostek, a nie organizacji takich jak firma czy państwo. Kapitał ludzki jest zasobem indywidualnym, a nie instytucjonalnym. To, że wykształceni ludzie lepiej potrafią absorbować myśl technologiczną i są w stanie efektywniej wykorzystywać fundusze na badania, nie oznacza jeszcze, że średni poziom wykształcenia społeczeństwa zależy od nakładów na R&D lub że nakłady na R&D przekładają się wprost na średni poziom wykształcenia obywateli, ich stan zdrowia, mobilność, przedsiębiorczość, doświadczenie zawodowe czy inne atrybuty indywidualnego kapitału.

Brak jednoznacznych dowodów, że kapitał ludzki jest odpowiedzialny za różnice w poziomie ekonomicznego rozwoju społeczeństw, zwłaszcza bogatszych, nie oznacza wcale, że nie ma on znaczenia w wymiarze makroekonomicznym. Zwykła intuicja podpowiada, że pracownicy z wyższymi kwalifikacjami potrafią więcej. Rzecz w tym, że to „więcej” poszczególnych pracowników powinno zacząć jakoś ze sobą współgrać, aby dać znaczący efekt makroekonomiczny. Mechanizm współgrania indywidualnych kompetencji leży poza pojęciem kapitału ludzkiego – w ładzie prawnym i społecznym, w decyzjach władz, kulturze. Innymi słowy nie wystarczy mieć wykształconych, zdrowych i szczęśliwych obywateli, aby państwo jako całość rozwijało się gospodarczo, potrzeba jeszcze dodatkowych instrumentów, które wywołają odpowiednie efekty synergii różnych kapitałów na poziomie społecznym. Jednym z takich instrumentów może być polityka naukowa państwa i publiczne nakłady na R&D. Innym są kulturowo uwarunkowane relacje między uczestnikami rynku, czyli jakość sieci społecznych, a więc to, co wchodzi w zakres pojęcia kapitału społecznego.

W niniejszym opracowaniu przyjąłem jako wskaźniki kapitału ludzkiego, zgodnie z klasycznymi teoriami Beckera, Schultza i Mincer, poziom wykształcenia i doświadczenie zawodowe (staż pracy). W kilku analizach wyodrębniliśmy inne jeszcze cechy indywidualne, które mogą wpływać na konkurencyjność jednostki na rynku pracy i zwiększać jej dochody, a zatem wchodzi one także w zakres szerszego pojęcia kapitału ludzkiego³. Te cechy to stan zdrowia, kapitał kulturowy określający społeczną pozycję środowiska rodzinnego, w którym zachodził proces socjalizacji jednostki (tzw. pochodzenie społeczne) i dobrostan psychiczny. Stan zdrowia mierzony był liczbą symptomów somatycznych występujących co najmniej przez pół miesiąca, poważną chorobą w minionym roku i niepełnosprawnością. Kapitał kulturowy mierzony był wykształceniem ojca lub głównego opiekuna, gdy respondent miał 14 lat, i liczbą książek w domowej biblioteczce, innych niż podręczniki

earlier, it is established beyond any reasonable doubt that there are tangible and measurable returns to investment in education, such evidence is not as consistent and forthcoming in the macro literature”.

³ Domański (1993, s. 19) definiuje kapitał społeczny jako „zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia, energii witalnej zawartej w społeczeństwie”.

ki i instrukcje. Dobrostan psychiczny mierzony był poczuciem szczęścia, zadowoleniem z całego dotychczasowego życia, nasileniem depresji psychicznej oraz oceną, czy miniony rok był dla respondenta udany, czy nieudany.

Gdy okazało się, że modele wzrostu ekonomicznego, odwołujące się do kapitału rzeczowego i ludzkiego, nie mają wystarczającej mocy wyjaśniającej i predyktywnej na poziomie grupowym, wprowadzono w latach 80. XX w. jeszcze jedną przesłankę rozwoju gospodarczego – kapitał społeczny. Przyswojono to pojęcie od amerykańskiego socjologa Coleman (1988, 1990), ale podobnie jak w przypadku kapitału społecznego, jego korzeni można by szukać w dużo wcześniejszych pracach, np. Alexis de Tocqueville'a (1835/1996). Kariera, jaką błyskawicznie pojęcie to zrobiło w naukach społecznych, nie ma sobie równych. Liczba publikacji naukowych do późnych lat 90. XX w. corocznie się podwajała (Isham i in. 2000). W 2000 r. ich udział we wszystkich cytowaniach z nauk społecznych wyniósł 1/4. Tak zwana praca włoska (Putnam i in. 1993) pobiła absolutny rekord cytowań w całej literaturze nauk społecznych (Fine 2001).

Według Roberta Putnama (2000, 2003) kapitał społeczny jest zjawiskiem kulturowym, stanowi zasób wspólnoty, a nie tworzących ją jednostek. Obejmuje obywatelskie nastawienie członków społeczeństwa, normy wspierające współdziałanie oraz zaufanie interpersonalne i zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Zasadniczym elementem kapitału społecznego jest zaufanie, gwarantujące najlepsze dla całej wspólnoty, choć niekoniecznie najbardziej korzystne dla każdego z jej członków rozwiązanie dylematu więźnia: maksymalizację dobra wspólnego zamiast – jak w przypadku kapitału ludzkiego – maksymalizowania indywidualnej funkcji użyteczności.

Francis Fukuyama (1997, 2000), podobnie jak Putnam, definiuje kapitał społeczny jako „zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie”. Podstawą współdziałania na rzecz dobra publicznego jest wzajemne zaufanie członków grupy. Zasady, które tworzą kapitał społeczny, rozciągają się od normy wzajemności między dwójkiem przyjaciół aż po bardzo złożone i sko-

dyfikowane doktryny, takie jak chrześcijaństwo czy konfucjanizm.

W przeciwieństwie do Putnama, Pierre Bourdieu (1986, 1993) definiuje kapitał społeczny jako indywidualne inwestycje w sieci związków społecznych. Według niego kapitał społeczny jest dobrem prywatnym, a nie publicznym, i może owocować zamożnością albo „kapitałem symbolicznym”, czyli oznakami statusu społecznego. Kapitał społeczny jednostki jest według tego badacza zasadniczym elementem jej pozycji społecznej.

W naszym badaniu przyjęliśmy definicję bliższą Putnamowi i Fukuyamie niż Bourdieu. Kapitał społeczny rozumiemy tu jako sieci społeczne regulowane normami moralnymi lub zwyczajem (a nie lub nie tylko formalnymi zasadami prawa), które wiążą jednostkę ze społeczeństwem w sposób umożliwiający jej współdziałanie z innymi dla dobra wspólnego. Nie każdy jednak system norm tworzy kapitał społeczny. Albo inaczej – nie każdy kapitał społeczny jest korzystny dla całej wspólnoty. Zaufanie wzajemne członków mafii czy rodziny może źle służyć lub nie służyć pomnażaniu dobra całego społeczeństwa. Putnam odróżnia w związku z tym kapitał wiążący od pomostowego. Wiążący kapitał społeczny łączy ludzi należących do wyodrębnionej grupy (np. klanu, klubu, bractwa studenckiego, firmy, gangu, elity politycznej), wzmacniając jej homogeniczność. Tworzy silne więzi wewnętrzne, ale zarazem buduje wysoki mur wykluczający członków innych grup. Pomostowy kapitał społeczny, przeciwnie, buduje związki między różnymi grupami, tworzy heterogeniczne sieci integrujące. LaPorta i in. (1997) stwierdzili, że dochody 20 największych firm są skorelowane z poziomem zaufania: pozytywnie z zaufaniem pomostowym (generalnie do ludzi) i negatywnie z zaufaniem wiążącym (do członków własnej rodziny).

Dlaczego kapitał społeczny miałby wpływać na rozwój gospodarczy wspólnoty? Teoretyczna odpowiedź jest tyleż prosta, niemal oczywista, co słabo udokumentowana empirycznie (np. Sabatini 2007): ułatwia negocjacje, obniża koszty transakcji, skraca proces inwestycyjny (zmniejsza prawdopodobieństwo zaskarżania kolejnych decyzji władz administracyjnych), zmniejsza korupcję, zwiększa rzetelność kontrahentów,

sprzyja długoterminowym inwestycjom i dyfuzji wiedzy, zapobiega nadużywaniu dobra wspólnego i zwiększa solidarność międzygrupową, a także poprzez rozwój trzeciego sektora sprzyja społecznej kontroli działania władz (Coleman 1990; Knack, Keefer 1997; Sztompka 2007; LaPorta i in. 1997; Glaeser, Laibson, Sacerdote 2002; Putnam 2000, 2003). Oczywiście zalety kapitału społecznego nie ograniczają się jedynie do efektów ekonomicznych. Rozciągają się na szeroko rozumianą jakość życia społeczeństwa. W niniejszym opracowaniu ograniczymy się jednak tylko do efektów ekonomicznych, tj. dochodów osobistych i dochodów wspólnot (PKB, dochody powiatów) oraz dobrobytu materialnego gospodarstw domowych, rozumianego jako wypadkowa ich dochodów i stanu posiadania trwałych dóbr (z wyłączeniem sprzętów zaawansowanej technologii).

Jako wskaźniki kapitału społecznego przyjęliśmy w przypadku danych z *Diagnozy Społecznej* (2003, 2005 i 2007): pomostowe zaufanie do ludzi w ogóle („większości ludzi można ufać” vs „ostrożności nigdy za wiele”), dobrowolną (nie wymuszoną np. charakterem samorządu zawodowego) przynależność do organizacji i pełnienie w nich funkcji, udział w nieprzymusowych zebraniach publicznych i zabieranie na nich głosu, dobrowolne działania i inicjowanie działań wspólnych na rzecz społeczności lokalnej, udział w wyborach lub referendach ogólnokrajowych lub lokalnych oraz pozytywny stosunek do demokracji, która tworzy najbardziej sprzyjające warunki dla rozwoju kapitału społecznego i sama się nim żywi. W analizie danych z *Europejskiego Sondażu Społecznego* (2002) wskaźnik kapitału społecznego był oparty na pomostowym zaufaniu, przynależności do organizacji i tolerancji wobec homoseksualistów.

Przyjmijmy zgodnie z tym, co pokazują dotychczasowe badania empiryczne, że kapitał ludzki, rozumiany jako zasób indywidualny (poziom wykształcenia, zdrowie, kapitał kulturowy i dobrostan psychiczny), warunkuje awans ekonomiczny jednostek, natomiast kapitał społeczny sprzyja ekonomicznemu wzrostowi wspólnot (miejskich, regionalnych, państwowych)⁴. Warto

przy tym zwrócić uwagę na fakt – i wyrazić zarazem zdziwienie – że badania nad rolą kapitału ludzkiego i kapitału społecznego toczą się równoległe, niezależnie od siebie. Gdy w przeglądach największych elektronicznych baz literatury ekonomicznej i socjologicznej wpisałem koniunkcyjnie hasła „kapitał społeczny” i „kapitał ludzki”, otrzymałem wynik niemal zero, nie licząc kilku artykułów publicystycznych i teoretycznych. Ponieważ oba kapitały mogą być ze sobą silnie skorelowane, nieuwzględnianie ich jednocześnie zwiększa prawdopodobieństwo pozytywnego związku między kapitałem ludzkim i wskaźnikami rozwoju na poziomie krajów czy regionów. Jeśli po uwzględnieniu kapitału społecznego związek między kapitałem ludzkim i rozwojem ekonomicznym przestałby być istotny statystycznie, efekt kapitału ludzkiego na poziomie wspólnotowym należałoby uznać za pozorny, wynikający z korelacji kapitału ludzkiego z kapitałem społecznym.

Tytułowy „polski paradoks” polega na tym, że wzrostowi kapitału ludzkiego nie towarzyszy wzrost kapitału społecznego, a mimo to nie tylko Polacy się bogacą, lecz także rośnie szybko PKB. Próbę rozwikłania tego paradoksu podejmę pod koniec opracowania w modelu dwóch ścieżek rozwoju. Wcześniej jednak przedstawię empiryczne wsparcie dla czterech tez, z których wynika dwuścieżkowy model rozwoju gospodarczego.

Teza 1. Na poziomie wspólnotowym (miasta, regiony, kraje) większe znaczenie dla dobrobytu materialnego ma kapitał społeczny niż kapitał ludzki.

Teza 2a. Na poziomie indywidualnym większe znaczenie dla dobrobytu materialnego ma kapitał ludzki niż kapitał społeczny.

Teza 2b. Kapitał społeczny może zwiększać indywidualny dobrobyt materialny, ale tylko w pewnych grupach społecznych, wyróżnionych ze względu na poziom wykształcenia i status na rynku pracy.

tem gospodarczym przy kontroli innych zmiennych (np. położenia geograficznego na wymiarze północ-południe, Peri 2004) lub stwierdzono związek negatywny (Helliwell 1996).

⁴ W kilku badaniach nie stwierdzono związku między niektórymi wskaźnikami kapitału społecznego a wzros-

Teza 3. Kapitał społeczny w Polsce pozostaje od początku transformacji systemowej bardzo niski, rośnie natomiast szybko kapitał ludzki.

Wniosek: Rozwój Polski jest oparty w głównej mierze na kapitale ludzkim; ma zatem charakter molekularny, a nie wspólnotowy – Polacy awansują ekonomicznie dzięki inwestowaniu w kapitał ludzki, a PKB i budżet centralny rosną tylko przy okazji (są prostą pochodną indywidualnej zaradności obywateli i firm, a nie efektywnych inwestycji grupowych w dobro wspólne).

2. Ekonomiczne efekty kapitału społecznego i kapitału ludzkiego na poziomie wspólnotowym

Empiryczny test tezy 1. przeprowadziliśmy dla dwóch rodzajów wspólnot: 19 największych polskich miast-powiatów⁵ i 18–22 (w zależności od dostępnych wskaźników) krajów europejskich i Izraela⁶. Dane na temat PKB krajów europejskich i dochodu polskich powiatów miejskich zostały zaczerpnięte z *Rocznika Statystycznego GUS*, a pozostałe wskaźniki utworzono na podstawie danych z *Diagnozy Społecznej* z 2005 r. oraz z *Europejskiego Sondażu Społecznego* (ESS) z 2002 r.⁷

Ryciny 1 i 2 przedstawiają rozrzut 19 polskich miast ze względu na ich dochód na mieszkańca i poziom kapitału społecznego oraz poziom wykształcenia. Ryciny 3 i 4 pokazują rozrzut 19 polskich miast ze względu na dochód osobisty mieszkańców i poziom kapitału społecznego oraz poziom wykształcenia. Widać wyraźnie silniejszą zależność liniową dochodu od kapitału społecznego niż od poziomu wykształcenia. Potwierdzają to wyniki analiz regresji (tab. 1 i 2).

⁵ Były to: Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańsk, Gdynia, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Radom, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Warszawa, Wrocław.

⁶ Były to: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Izrael, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

⁷ W późniejszych edycjach ESS nie mierzono jednego z istotnych składników kapitału społecznego – przynależności do organizacji.

Po wprowadzeniu do równania regresji kapitału społecznego, kapitał ludzki przestaje być istotnym statystycznie predyktorem zarówno dochodu miasta, jak i dochodu osobistego mieszkańców. Oznacza to, że jeśli wykształcenie wpływa na pomyślność ekonomiczną regionu, to nie bezpośrednio, lecz poprzez jego związek z kapitałem społecznym (współczynnik korelacji między wykształceniem i kapitałem społecznym wynosi 0,35 na poziomie indywidualnym i 0,52 na zregulowanym poziomie 19 miast⁸).



Ryc. 1. Dochód powiatu na mieszkańca w 2006 r. i kapitał społeczny w 2007 r. w 19 największych polskich powiatach miejskich

Źródło danych: *Rocznik Statystyczny GUS 2007*, *Diagnoza Społeczna 2007*.



Ryc. 2. Dochód miasta na mieszkańca w 2006 r. i przeciętny poziom wykształcenia mieszkańców w 2007 r. w 19 największych polskich powiatach miejskich

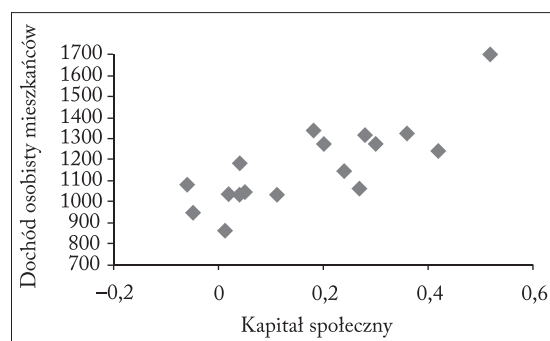
Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2005*.

⁸ Według *Diagnozy Społecznej 2005*.

Tab. 1. Współczynniki standaryzowane beta i R² w 2 modelach analizy regresji liniowej dla dochodu 19 polskich miast

	Model 1	Model 2
Wykształcenie	0,522*	0,338
Kapitał społeczny		0,597**
N	19	19
R kwadrat	0,272	0,595

Uwagi: * – p < 0,05, ** – p < 0,01.

 Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2005*.


Ryc. 3. Dochód osobisty mieszkańców i kapitał społeczny w 2005 r. w 19 największych polskich powiatach miejskich

 Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2005*.


Ryc. 4. Dochód osobisty mieszkańców i ich przeciętny poziom wykształcenia w 2005 r. w 19 największych polskich powiatach miejskich

 Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2005*.

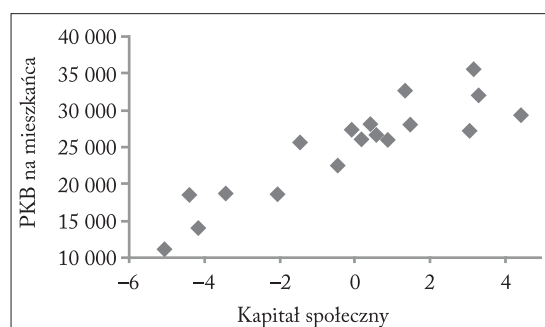
 Tab. 2. Współczynniki standaryzowane beta i R² w 2 modelach analizy regresji liniowej dla dochodu osobistego mieszkańców 19 polskich miast

	Model 1	Model 2
Wykształcenie	0,602**	0,248
Kapitał społeczny		0,651**
N	19	19
R kwadrat	0,362	0,746

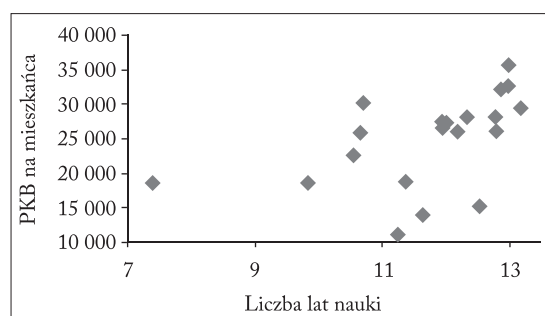
Uwagi: * – p < 0,05, ** – p < 0,01.

 Źródło danych: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*.

Taki sam, a nawet jeszcze wyrazistszy obraz zależności pokazuje analiza związku PKB i dochodu gospodarstw domowych na osobę z wykształceniem i kapitałem społecznym w przekroju krajów europejskich (ryc. 5–8 oraz tab. 3 i 4).



Ryc. 5. PKB na mieszkańca i poziom kapitału społecznego w 18 państwach europejskich

 Źródło danych: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*.


Ryc. 6. PKB na mieszkańca i przeciętna liczba lat nauki w 20 państwach europejskich

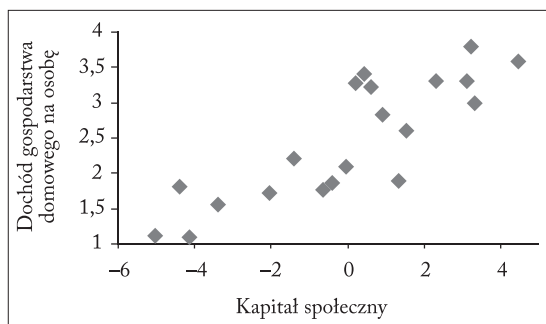
 Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2002*.

Tab. 3. Współczynniki standaryzowane beta i R^2 w 2 modelach analizy regresji liniowej dla PKB na mieszkańca w krajach europejskich

	Model 1	Model 2
Wykształcenie	0,619**	0,110
Kapitał społeczny		0,832**
N	20	18
R kwadrat	0,344	0,792

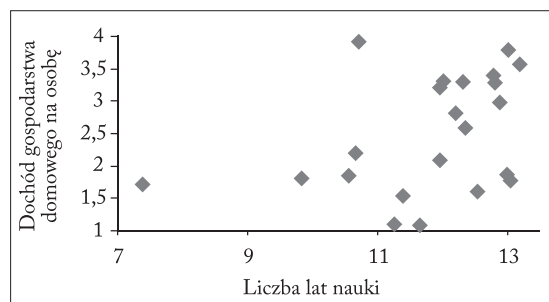
Uwagi: * – $p < 0,05$, ** – $p < 0,01$.

Źródło danych: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*.



Ryc. 7. Przeciętny dochód gospodarstw domowych na osobę i poziom kapitału społecznego w 20 państwach europejskich

Źródło danych: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*.



Ryc. 8. Przeciętny dochód gospodarstw domowych na osobę i przeciętna liczba lat nauki w 22 państwach europejskich

Źródło danych: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*.

Tab. 4. Współczynniki standaryzowane beta i R^2 w 2 modelach analizy regresji liniowej dla dochodu gospodarstwa domowego w krajach europejskich

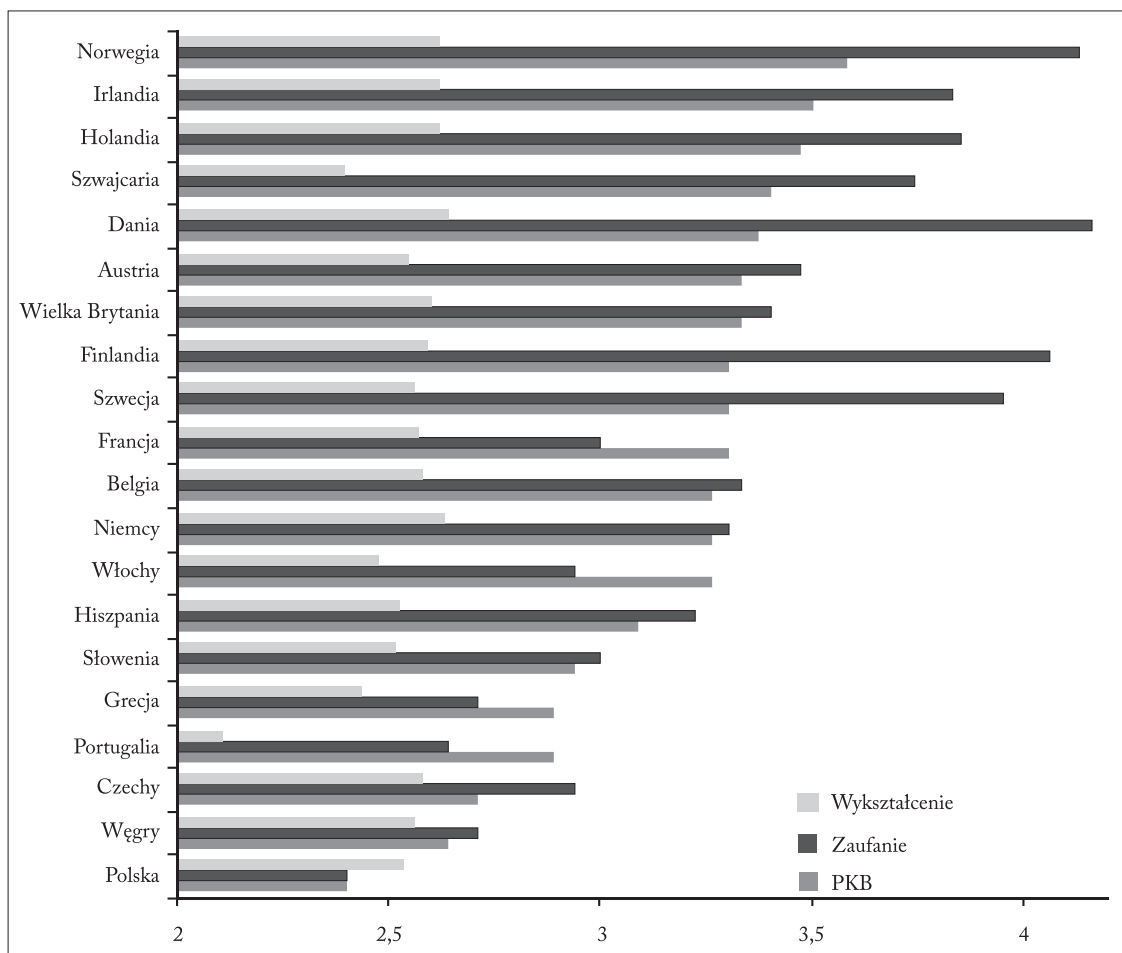
	Model 1	Model 2
Wykształcenie	0,516*	0,030
Kapitał społeczny		0,823**
N	22	20
R kwadrat	0,266	0,708

Uwagi: * – $p < 0,05$, ** – $p < 0,01$.

Źródło: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*.

Potwierdza to, że na poziomie wspólnotowym kapitał społeczny jest ważniejszym predyktorem dobrobytu materialnego niż kapitał ludzki. W przekroju 20 krajów współczynnik korelacji między zaufaniem pomostowym a PKB jest dwukrotnie wyższy niż między wykształceniem mieszkańców i PKB (0,8 do 0,04) (ryc. 9). Należy jednak uczynić tutaj dwa zastrzeżenia. Liczba badanych jednostek jest bardzo mała (18–22) i są one bardzo homogeniczne. Być może większa liczba miast i krajów, bardziej zróżnicowanych pod względem wartości predyktorów i dobrobytu materialnego dałaby odmienny obraz zależności. Kwestia ta nie może jednak zostać na razie rozstrzygnięta ze względu na brak dobrych wskaźników kapitału społecznego dla większej liczby krajów czy jednostek terytorialnych.

Drugie zastrzeżenie dotyczy trafności wskaźnika kapitału ludzkiego. Liczba lat nauki czy poziom ukończonego wykształcenia są zmiennymi formalnymi, czysto ilościowymi. Nauka w kiepskiej szkole trwać może tak samo długo, a nawet dłużej niż w dobrej szkole, ale absolwenci tej pierwszej będą mieli gorsze kwalifikacje (niższy kapitał ludzki) w porównaniu z absolwentami drugiej. Należy zatem sprawdzić, czy jakość edukacji jako wskaźnik kapitału ludzkiego nie ma na poziomie porównań międzynarodowych większej mocy predyktywnej od poziomu wykształcenia i długości edukacji. Opracowano kilka międzynarodowych baz danych zawierających wskaźniki jakości kapitału ludzkiego. Wybierzmy z nich dwa zasadniczo różne. Pierwszy z nich, *General Index of Qualitative Indicators of Human Capital (QIHC-G)*, został oparty na danych z ośmiu międzynarodowych



Ryc. 9. Logarytm naturalny poziomu wykształcenia społeczeństwa, odsetka mieszkańców ufających innym ludziom i PKB na osobę w 20 krajach europejskich

Źródło danych: *Europejski Sondaż Społeczny 2004* i *Rocznik Statystyczny GUS*.

badan nad osiągnięciami uczniów w zakresie matematyki, nauk ścisłych i umiejętności czytania ze zrozumieniem (Altinok, Murseli 2007). Drugi wskaźnik, *Labor-force quality* (QL) oparty jest na międzynarodowych testach z matematyki i nauk ścisłych (Hanushek, Kimko 2000).

Włączenie tych jakościowych miar kapitału ludzkiego do równań regresji dla dobrobytu materialnego w przekroju krajów biorących udział w ESS w najmniejszym stopniu nie poprawia wartości predyktywnej kapitału ludzkiego (tab. 5, 6, 7, 8).

Tab. 5. Współczynniki standaryzowane beta i R^2 w 2 modelach analizy regresji liniowej dla PKB na mieszkańca w krajach europejskich

	Model	Model 2
Liczba lat nauki	0,875**	0,289
Jakość wykształcenia (QL)	-0,434	-0,236
Kapitał społeczny		0,757**
N	20	18
R kwadrat	0,515	0,840

Uwagi: * – $p < 0,05$, ** – $p < 0,01$.

Źródło: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*; Hanushek, Kimko 2000.

Tab. 6. Współczynniki standaryzowane beta i R^2 w 2 modelach analizy regresji liniowej dla PKB na mieszkańca w krajach europejskich

	Model	Model 2
Liczba lat nauki	0,687*	0,153
Jakość wykształcenia (QHHC-G)	-0,119	-0,070
Kapitał społeczny		0,828**
N	20	18
R kwadrat	0,392	0,820

Uwagi: * – $p < 0,05$, ** – $p < 0,01$.

Źródło: *Europejski Sondaż Społeczny 2000*; Altinok, Murseli 2007.

Tab. 7. Współczynniki standaryzowane beta i R^2 w 2 modelach analizy regresji liniowej dla dochodu gospodarstwa domowego w krajach europejskich

	Model	Model 2
Liczba lat nauki	0,549*	-0,048
Jakość wykształcenia (QL)	-0,073	0,127
Kapitał społeczny		0,847**
N	22	20
R kwadrat	0,270	0,700

Uwagi: * – $p < 0,05$, ** – $p < 0,01$.

Źródło: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*; Hanushek, Kimko 2000.

Tab. 8. Współczynniki standaryzowane beta i R^2 w 2 modelach analizy regresji liniowej dla dochodu gospodarstwa domowego w krajach europejskich

	Model	Model 2
Liczba lat nauki	0,522*	0,034
Jakość wykształcenia (QHHC-G)	-0,012	-0,009
Kapitał społeczny		0,823**
N	22	20
R kwadrat	0,267	0,708

Uwagi: * – $p < 0,05$, ** – $p < 0,01$.

Źródło: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*; Altinok, Murseli 2007.

3. Ekonomiczne efekty kapitału społecznego i kapitału ludzkiego na poziomie indywidualnym

Zacznijmy od sprawdzenia wartości predyktywnej kapitału ludzkiego i społecznego dla ryzyka bycia bezrobotnym. Analiza regresji wielokrotnej w sześciu modelach logitowych (tab. 9) dowodzi, że ryzyko bezrobocia zależy w niewielkim stopniu od zmiennych demograficznych (model 1).

Prawdopodobieństwo bezrobocia dla kobiet jest 1,8 razy większe od prawdopodobieństwa bezrobocia dla mężczyzn, a prawdopodobieństwo bezrobocia osób, które nie przekroczyły 50 lat, jest istotnie mniejsze od prawdopodobieństwa bezrobocia osób starszych. Włączenie do analizy regresji poziomu wykształcenia (model 2) znacząco podnosi wielkość wyjaśnionej wariancji (z niecałych 5% do 15%): osoby z wykształceniem podstawowym i niższym są narażone na status bezrobotnego 3,6 razy, a osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym 2 razy bardziej od osób z wykształceniem średnim, natomiast osoby z wykształceniem wyższym i pomaturalnym są narażone ponad trzykrotnie mniej na brak pracy w porównaniu z osobami z wykształceniem średnim. Istotnym predyktorem jest także kapitał kulturowy (model 3). Nieistotnym natomiast predyktorem okazuje się kapitał społeczny (model 4). Stan zdrowia jest predyktorem istotnym statystycznie (model 5), ale traci moc predyktywną po włączeniu do równania regresji dobrostanu psychicznego (model 6). Osoby w najlepszej kondycji psychicznej są niemal trzykrotnie mniej narażone na brak pracy w porównaniu z osobami w najgorszej kondycji psychicznej⁹.

⁹ Pojawia się oczywiście pytanie o kierunek zależności: czy to utrata pracy obniża dobrostan psychiczny, czy też niski dobrostan psychiczny zwiększa prawdopodobieństwo utraty pracy. Wiele danych wskazuje, że zależność jest dwustronna (por. Czapiński 2006, 2007).

Tab. 9. Oszacowania ilorazów względnych prawdopodobieństw i wielkość wyjaśnionej wariancji w 6 modelach logitowych dla bezrobocia

Predyktor	Model					
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Płeć						
Mężczyzna	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.
Kobieta	1,845**	2,508**	2,465**	2,443**	2,411**	2,412**
Wiek						
do 30 lat	0,699**	0,900	0,894	0,860	0,915	0,987
od 31 do 40 lat	0,373**	0,392**	0,395**	0,384**	0,410**	0,423**
od 41 do 50 lat	0,435**	0,415**	0,411**	0,410**	0,425**	0,403**
powyżej 50 lat	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.
Wykształcenie						
Wyższe i pomaturalne		0,299**	0,345**	0,355**	0,359**	0,369**
Średnie		ref.	ref.	ref.	ref.	ref.
Zasadnicze zawodowe		1,996**	1,693**	1,658**	1,634**	1,584**
Podstawowe i niższe		3,647**	2,809**	2,732**	2,667**	2,377**
Kapitał kulturowy						
Dolny kwartył			2,282**	2,231**	2,257**	2,061**
Mediana			1,512**	1,503**	1,523**	1,547**
Górny kwartył			ref.	ref.	ref.	ref.
Kapitał społeczny						
Dolny kwartył				1,293	1,308*	1,155
Mediana				0,984	0,997	0,951
Górny kwartył				ref.	ref.	ref.
Zdrowie						
Dolny kwartył					1,533**	1,116
Mediana					0,950	0,842
Górny kwartył					ref.	ref.
Dobrostan psychiczny						
Dolny kwartył						2,819**
Mediana						1,126
Górny kwartył						ref.
Stała	0,114**	0,055**	0,041**	0,041**	0,038**	0,033**
R kwadrat Nagelkerke'a	0,049	0,150	0,161	0,163	0,168	0,197

Uwagi: ref. oznacza grupę odniesienia; * – $p < 0,05$, ** – $p < 0,01$.

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2007*.

Dla miesięcznego dochodu osobistego netto istotnym predyktorem jest płeć (tab. 10, model 1), która wyjaśnia 2,4% zmienności (ko-

biety zarabiają istotnie mniej od mężczyzn). Włączenie do równania regresji zmiennych kapitału ludzkiego proponowanych przez Mincera

Tab. 10. Współczynniki standaryzowane beta i R² w 6 modelach wielokrotnej analizy regresji liniowej dla logarytmu miesięcznego dochodu osobistego

Predyktor	Model					
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Płeć (1 – M, 2– K)	-0,154**	-0,236**	-0,228**	-0,226**	-0,218**	-0,212**
Staż pracy		0,535**	0,521**	0,514**	0,541**	0,574**
Kwadrat stażu pracy		-0,365**	-0,350**	-0,347**	-0,355**	-0,371**
Wykształcenie						
Magisterium		0,270**	0,219**	0,216**	0,212**	0,209**
Licencjat/pomaturalne		0,074**	0,058**	0,057**	0,056**	0,057**
Średnie		ref.	ref.	ref.	ref.	ref.
Zasadnicze zawodowe		-0,183**	-0,139**	-0,137**	-0,132**	-0,130**
Podstawowe i niższe		-0,197**	-0,155**	-0,154**	-0,148**	-0,135**
Kapitał kulturowy			0,155**	0,155**	0,156**	0,143**
Kapitał społeczny				0,017	0,020	-0,001
Zdrowie					0,076**	0,018
Dobrostan psychiczny						0,166**
Skorygowane R kwadrat	0,024	0,213	0,229	0,229	0,234	0,256

Uwagi: ref. oznacza grupę odniesienia; * – p < 0,05, ** – p < 0,01.

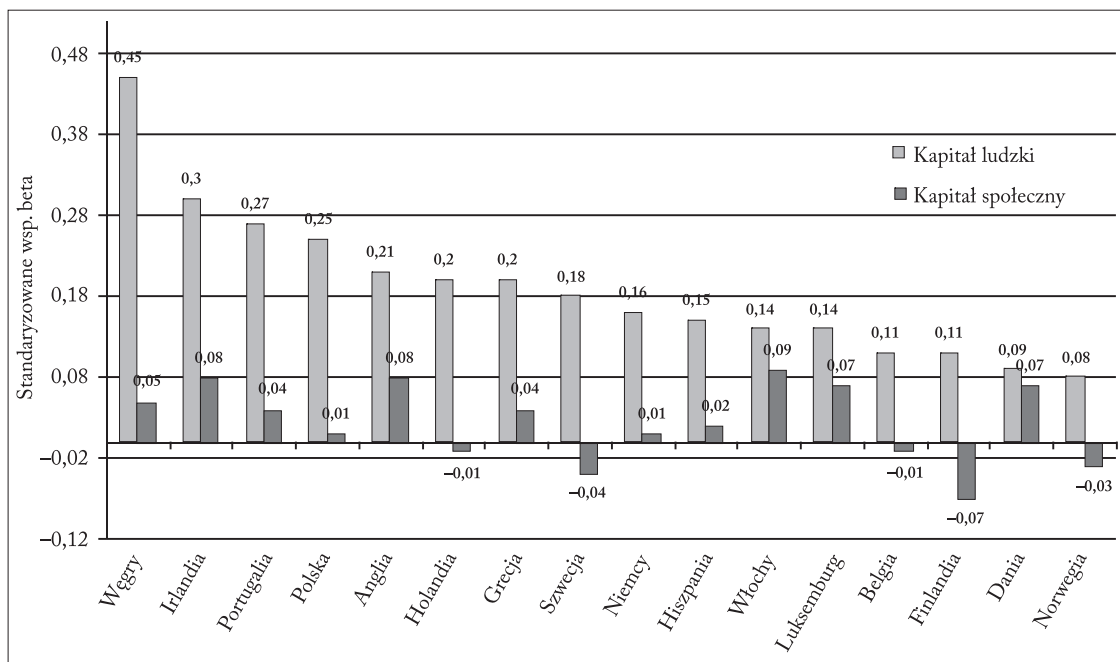
Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2007*.

Tab. 11. Współczynniki standaryzowane beta i R² w 6 modelach wielokrotnej analizy regresji liniowej dla logarytmu stawki godzinowej dochodu osobistego

Predyktor	Model					
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Płeć (1 – M, 2– K)	-0,063**	-0,153**	-0,147**	-0,143**	-0,136**	-0,130**
Staż pracy		0,448**	0,435**	0,4224**	0,447**	0,477**
Kwadrat stażu pracy		-0,304**	-0,291**	-0,285**	-0,292**	-0,307**
Wykształcenie						
Magisterium		0,342**	0,303**	0,296**	0,292**	0,290**
Licencjat/pomaturalne		0,085**	0,073**	0,071**	0,068**	0,071**
Średnie		ref.	ref.	ref.	ref.	ref.
Zasadnicze zawodowe		-0,164**	-0,131**	-0,127**	-0,122**	-0,121**
Podstawowe i niższe		-0,159**	-0,126**	-0,124**	-0,119**	-0,109**
Kapitał kulturowy			0,122**	0,121**	0,123**	0,114**
Kapitał społeczny				0,033*	0,035*	-0,018
Zdrowie					0,073**	0,027
Dobrostan psychiczny						0,133**
Skorygowane R kwadrat	0,004	0,214	0,224	0,225	0,230	0,244

Uwagi: ref. oznacza grupę odniesienia; * – p < 0,05, ** – p < 0,01.

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2007*.



Ryc. 10. Standaryzowane współczynniki regresji kapitału ludzkiego (poziom wykształcenia) i kapitału społecznego (zaufanie pomostowe i przynależność do organizacji) jako predyktorów dochodu gospodarstwa domowego na osobę (ESS 2002)

Źródło danych: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*.

(staż pracy, kwadrat stażu pracy i wykształcenie) zwiększa wyjaśnioną wariancję dochodu do 32% (model 2). Kapitał kulturowy jest kolejnym istotnym predyktorem (model 3). Kapitał społeczny ma natomiast zerową wartość predyktywną (model 4). Istotne jest zdrowie i dobrostan psychiczny (model 5 i 6), które zwiększają wyjaśnioną wariancję dochodu osobistego do 25,6%.

W odniesieniu do wysokości dochodu za godzinę pracy układ zależności jest bardzo podobny (tab. 11), z tym wyjątkiem, że w modelu 6, obejmującym wszystkie predyktory, nieistotny, obok efektu kapitału społecznego, okazuje także efekt stanu zdrowia.

Również dane z ESS dla 16 krajów europejskich dowodzą, że kapitał społeczny ma znikome w porównaniu z kapitałem ludzkim znaczenie dla wyjaśnienia różnic indywidualnych w dochodzie gospodarstw domowych na osobę (ryc. 10).

Tak więc na poziomie indywidualnym czynnikiem decydującym o zróżnicowaniu dobrobytu materialnego jest kapitał ludzki, zwłaszcza

poziom wykształcenia i staż pracy. Kapitał społeczny zaś nie ma na tym poziomie żadnego znaczenia.

4. Czynniki różnicujące ekonomiczne znaczenie kapitału społecznego na poziomie indywidualnym

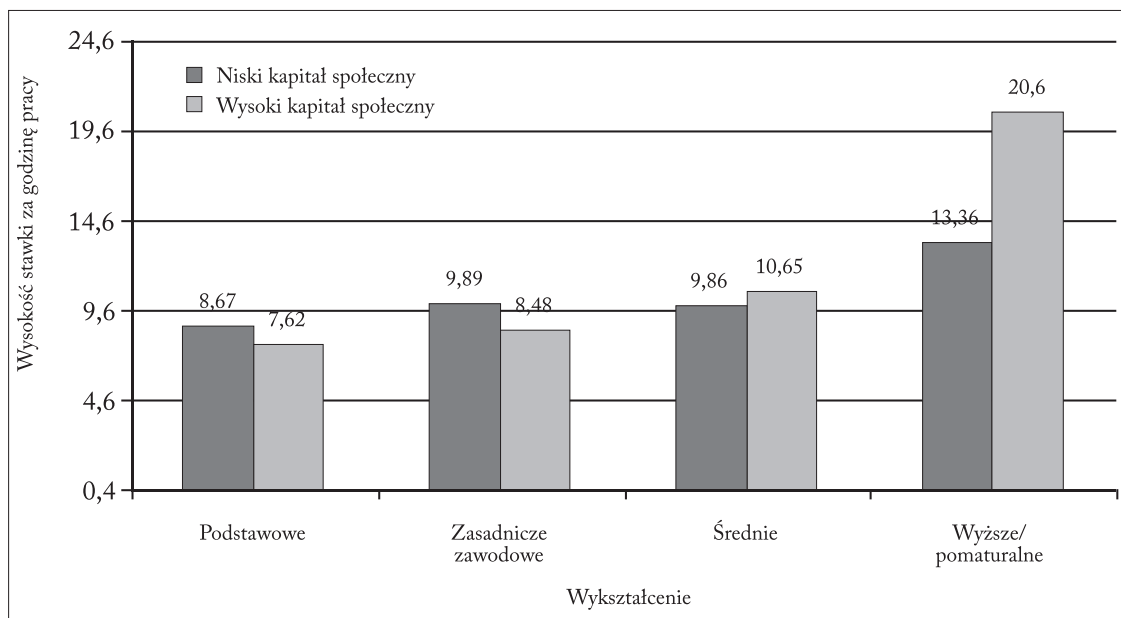
Generalnie nieistotne znaczenie ekonomiczne kapitału społecznego dla indywidualnego powodzenia jednostek w całej populacji nie oznacza, że nie ma takich grup wśród osób aktywnych zawodowo, w których dochód osobisty lub dobrobyt materialny rodzin zależy od poziomu tego kapitału. Gęsta sieć relacji społecznych i otwarty stosunek do ludzi spoza własnej grupy nie zwiększają zapewne zarobków osób wykonujących proste, rutynowe prace, osób o małej mobilności zawodowej i krótkiej skali awansu pionowego, pracowników najemnych, od których nie zależy skuteczna współpraca z otoczeniem firmy. W zgoła innej natomiast sytuacji znajdu-

ją się osoby mobilne zawodowo, poruszające się po dłuższej ścieżce awansu pionowego, wykonujące zadania, które wymagają twórczej współpracy z innymi pracownikami i z otoczeniem firmy, podejmujące osobiste ryzyko finansowe, którego skala zależy od umiejętności negocjacyjnych, dobrych relacji z ludźmi z różnych środowisk zawodowych (np. urzędnikami, prawnikami, przedsiębiorcami, politykami).

Jeśli teza powyższa jest prawdziwa, to kryteria wyróżniające te dwie grupy powinny różnicować zarazem znaczenie kapitału społecznego dla indywidualnej pomyślności materialnej. Kryteriami takimi mogą być poziom wykształcenia oraz podział na pracowników najemnych i pracodawców. Możemy zatem postawić dwie hipotezy: 1) im wyższy jest poziom wykształcenia, tym większy jest pozytywny efekt kapitału społecznego w zakresie indywidualnego statusu materialnego i 2) pozytywny efekt kapitału społecznego jest bardziej prawdopodobny wśród przedsiębiorców niż wśród pracowników najemnych. Możemy również oczekiwać skumu-

lowania różnicującego wpływu wykształcenia i statusu na rynku pracy, tzn. najsilniejszego pozytywnego efektu kapitału społecznego w grupie pracodawców z wyższym wykształceniem (hipoteza 3).

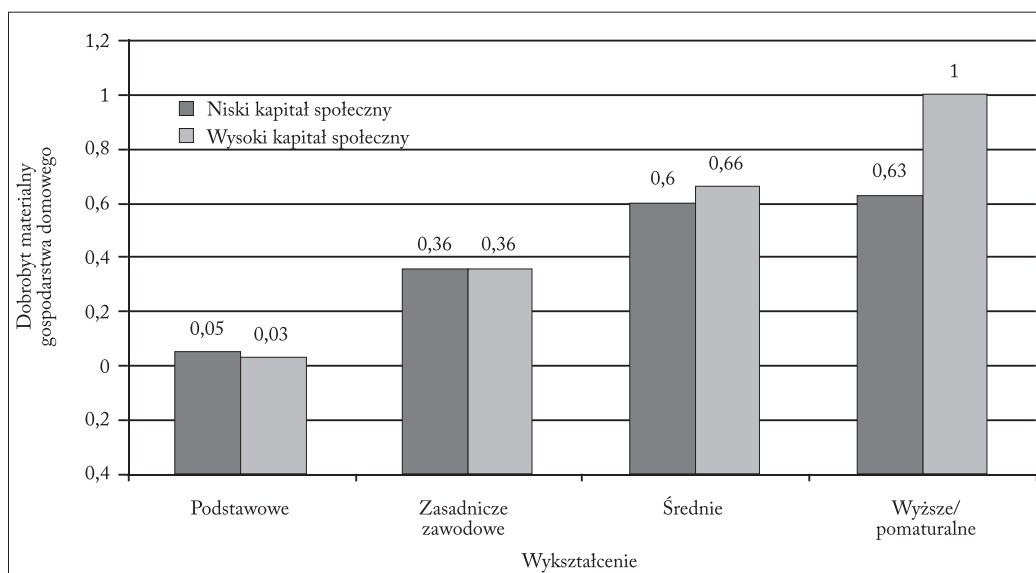
Wyniki analizy wariancji z kontrolą płci, stażu pracy, kapitału kulturowego, zdrowia i dobrostanu psychicznego potwierdzają dwie z trzech powyższych hipotez w zakresie dwóch zmiennych mikroekonomicznych: stawki godzinowej dochodu osobistego i dobrobytu materialnego gospodarstwa domowego. Efekt interakcji kapitału społecznego i statusu na rynku pracy okazał się nieistotny statystycznie w zakresie żadnej z dwóch zmiennych zależnych. Istotny natomiast jest efekt interakcji kapitału społecznego i wykształcenia (ryc. 11 i 12): kapitał społeczny różnicuje wysokość stawki godzinowej dochodu osobistego i poziom dobrobytu materialnego gospodarstwa domowego tylko w grupie z wyższym wykształceniem. Istotny statystycznie okazał się także efekt interakcji drugiego rzędu między kapitałem społecznym, wykształ-



Ryc. 11. Wysokość stawki godzinowej dochodu osobistego w zależności od poziomu wykształcenia i kapitału społecznego osób pracujących zawodowo

Uwagi: efekt interakcji kapitału społecznego i poziomu wykształcenia $F_{(3,4275)} = 14,362$, $p < 0,000$, $\eta = 0,010$; pozostałe efekty patrz uwagi pod ryciną 12.

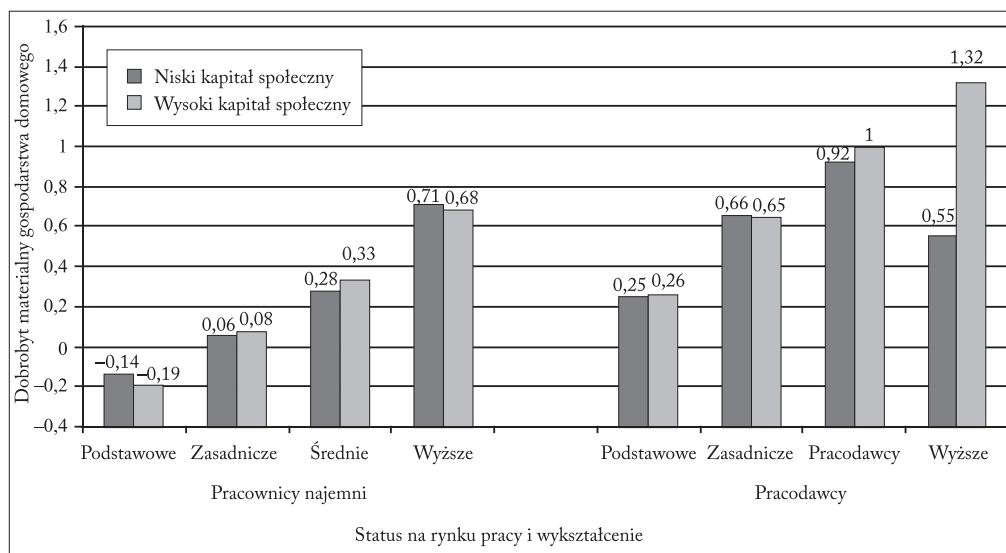
Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2007*.



Ryc. 12. Poziom dobrobytu materialnego gospodarstwa domowego w zależności od poziomu wykształcenia i kapitału społecznego osób pracujących zawodowo

Uwagi: wielkość wszystkich efektów podana jest w uwagach pod ryciną 13.

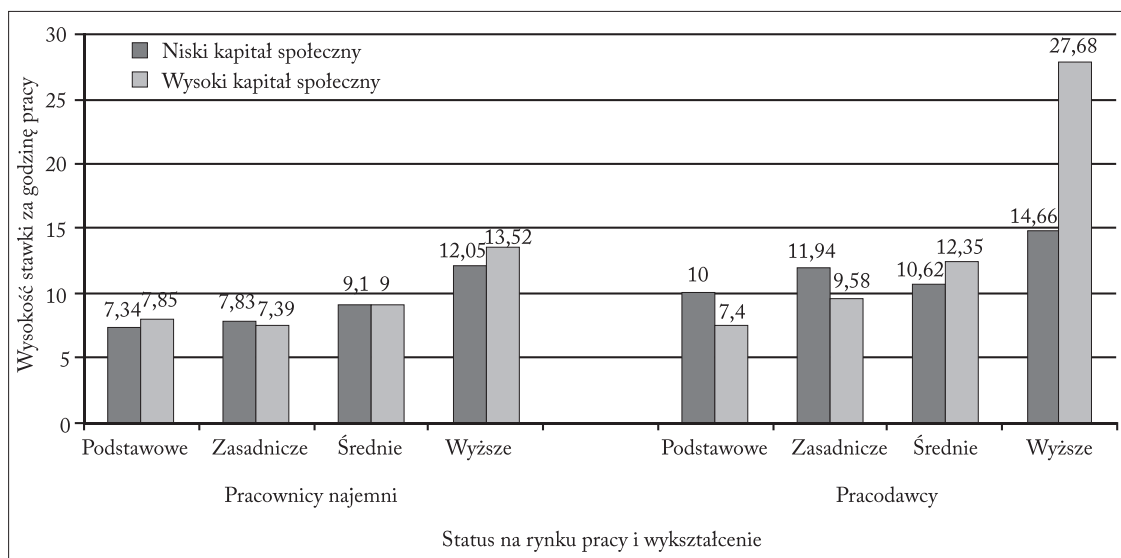
Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2007*.



Ryc. 13. Dobrobyt materialny gospodarstwa domowego w zależności od poziomu wykształcenia, kapitału społecznego i statusu na rynku pracy

Uwagi: istotne statystycznie są efekty główne wykształcenia ($F_{(3,4562)} = 22,571$, $p < 0,000$, $\eta = 0,015$) i statusu na rynku pracy ($F_{(3,4562)} = 51,686$, $p < 0,000$, $\eta = 0,011$) oraz efekty interakcji wykształcenia ze statusem na rynku pracy ($F_{(3,4562)} = 4,486$, $p < 0,01$, $\eta = 0,003$), wykształcenia z kapitałem społecznym ($F_{(3,4562)} = 3,392$, $p < 0,05$, $\eta = 0,002$) oraz wykształcenia, kapitału społecznego i statusu na rynku pracy ($F_{(1,4562)} = 4,658$, $p < 0,01$, $\eta = 0,003$); jako kowariancje (zmiennie kontrolne) w analizie wariancji uwzględniono płeć ($F_{(1,4562)} < 2$, ni., $\eta = 0,000$), staż pracy ($F_{(1,4562)} < 1$, ni., $\eta = 0,005$), kwadrat stażu pracy ($F_{(1,4562)} < 3$, ni., $\eta = 0,001$), dobrostan psychiczny ($F_{(1,4562)} = 186,408$, $p < 0,000$, $\eta = 0,039$), stan zdrowia ($F_{(1,4562)} < 1$, ni., $\eta = 0,000$) i kapitał kulturowy ($F_{(1,4562)} = 249,018$, $p < 0,000$, $\eta = 0,052$).

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2007*.



Ryc. 14. Wysokość stawki za godzinę pracy w 2007 r. w zależności od poziomu wykształcenia, kapitału społecznego i statusu na rynku pracy

Uwagi: istotne statystycznie są efekty główne wykształcenia ($F_{(3, 4275)} = 47, 806, p < 0,000, \eta = 0,032$) i statusu na rynku pracy ($F_{(1, 4275)} = 22, 918, p < 0,000, \eta = 0,032$) oraz efekty interakcji wykształcenia ze statusem na rynku pracy ($F_{(3,4275)} = 8,401, p < 0,000, \eta = 0,006$), wykształcenia z kapitałem społecznym ($F_{(3,4275)} = 14,362, p < 0,000, \eta = 0,010$) oraz wykształcenia, kapitału społecznego i statusu na rynku pracy ($F_{(3,4562)} = 8,794, p < 0,000, \eta = 0,006$); jako kowarianty (zmiennne kontrolne) w analizie wariancji uwzględniono płeć ($F_{(1,4275)} = 28,367, p < 0,000, \eta = 0,007$), staż pracy ($F_{(1,4275)} = 33,752, p < 0,000, \eta = 0,008$), kwadrat stażu pracy ($F_{(1,4275)} < 19,845, p < 0,000, \eta = 0,005$), dobrostan psychiczny ($F_{(1,4275)} = 30,809, p < 0,000, \eta = 0,007$), stan zdrowia ($F_{(1,4275)} < 1, ni., \eta = 0,000$) i kapitał kulturowy ($F_{(1,4275)} = 26,356, p < 0,000, \eta = 0,006$).

Źródło danych: *Diagnoza Społeczna 2007*.

ceniami i statusem na rynku pracy (ryc. 13 i 14). Oznacza on, że pozytywny efekt kapitału społecznego występuje głównie wśród przedsiębiorców z wyższym wykształceniem. W pozostałych grupach jest on bardzo słaby lub nie występuje w ogóle. Wynik ten potwierdza hipotezę 3.

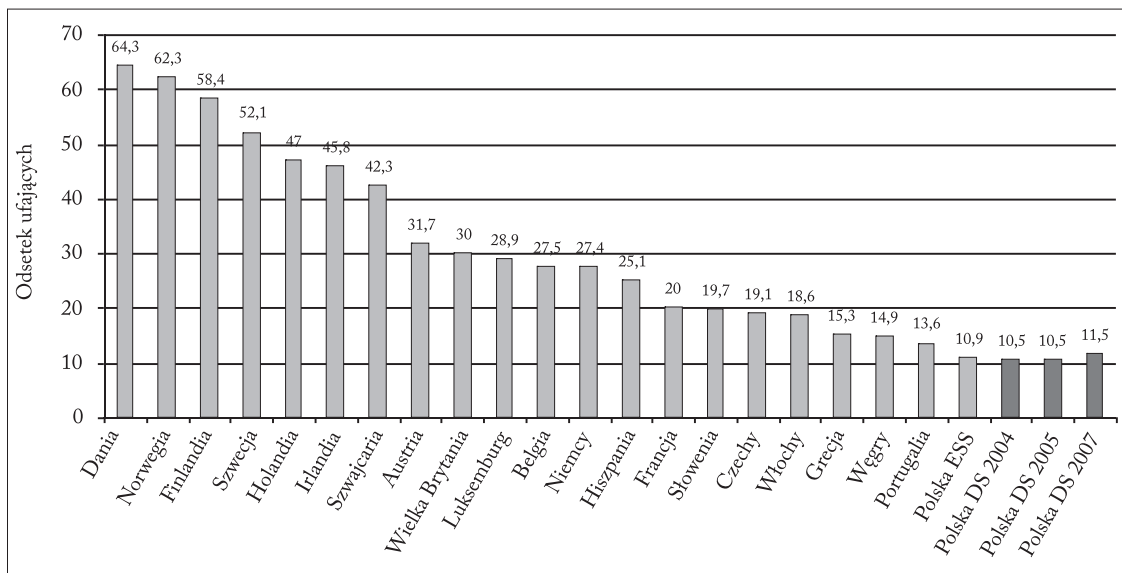
5. Kapitał społecznym w Polsce pozostaje od początku transformacji systemowej bardzo niski, rośnie natomiast szybko kapitał ludzki

W Polsce poziom szczegółowych wskaźników kapitału społecznego, jak również ogólnego indeksu kapitału społecznego, jest bardzo niski, najniższy w grupie krajów europejskich biorących udział w ESS 2002 (ryc. 15–18). W dodatku nie zmienił się on istotnie w całym okresie transformacji. W 1992 r. zaufanie wobec

innych ludzi deklarowało nieco ponad 10% dorosłych Polaków, a w 2007 r. 11,5% (ryc. 19).

W tym czasie gwałtownie natomiast rósł kapitał ludzki mierzony wskaźnikami skolaryzacji i liczbą studentów (ryc. 20), a także wskaźnikami związanymi ze stanem zdrowia, jak nikotynizm (spadek liczby palaczy z ponad 40% na początku lat 90. do 29% w 2007 r. i liczby wypalanych papierosów z ponad 18 do 16 sztuk), wzrost przewidywanej długości życia od 1990 r. o 4 lata oraz wzrost odsetka zadowolonych ze stanu własnego zdrowia z 59% w 1992 do 70% w 2007.

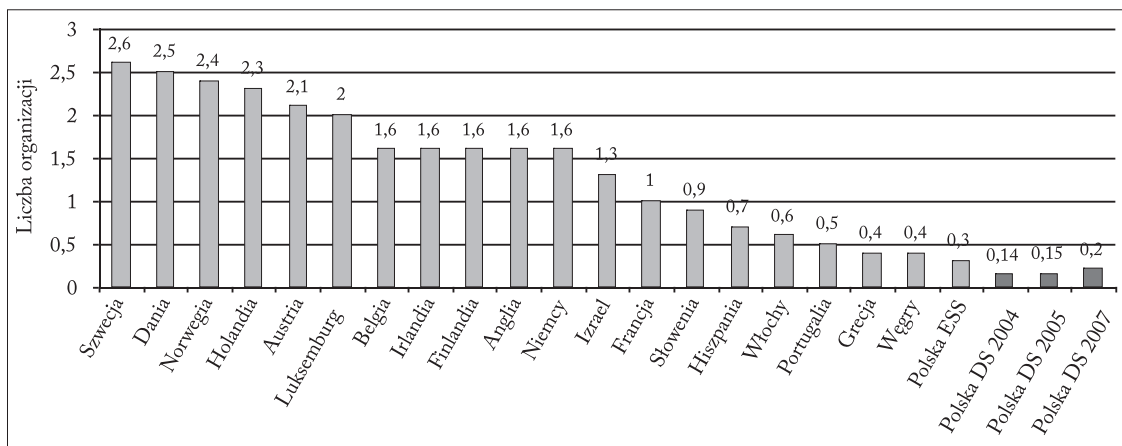
Warto przy tym podkreślić, że inwestycje w kapitał ludzki zostały sfinansowane w dużej mierze z opodatkowanych dochodów osobistych obywateli (obecnie ok. 70% studentów finansuje swoją naukę z własnej kieszeni, a 40% gospodarstw korzystało w okresie trzech miesięcy w 2007 r., według *Diagnozy Społecznej*,



Ryc. 15. Odsetek osób w wieku 18 i więcej lat ufających innym ludziom

Uwagi: w ESS odsetek odpowiedzi 7–10 na skali: 0 – „ostrożności nigdy za wiele”, 10 – „większości ludzi można ufać”, dla Polski DS – *Diagnoza Społeczna* z lat 2003–2007 (odsetek odpowiedzi „większości ludzi można ufać” na skali: większości ludzi można ufać, ostrożności nigdy za wiele, trudno powiedzieć); średnia dla wszystkich krajów w ESS – 32%.

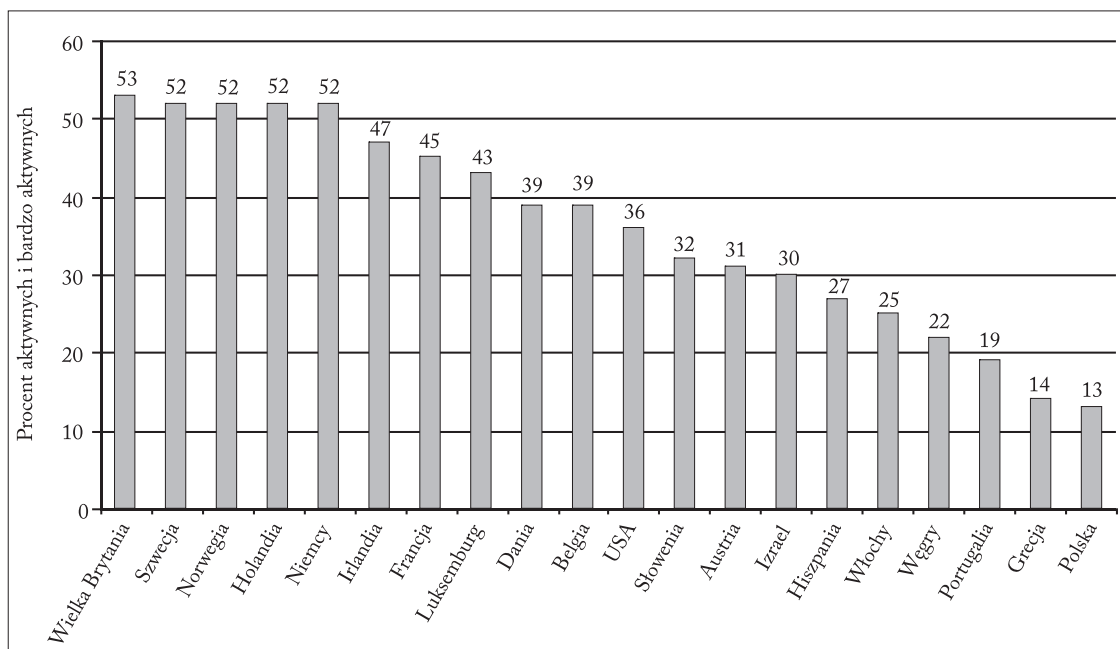
Źródło danych: dla wszystkich krajów, włącznie z Polską ESS – *Europejski Sondaż Społeczny 2002*, dla Polski DS – *Diagnoza Społeczna* z lat 2003–2007.



Ryc. 16. Przeciętna liczba organizacji, do których należą respondenci w wieku 18 i więcej lat

Uwagi: w ESS wskaźnik był oparty na deklarowanej przynależności do 12 określonych rodzajów organizacji (włącznie ze związkami zawodowymi i organizacjami religijnymi) i jednej nieokreślonej; w DS odsetek pozytywnych odpowiedzi napytanie „Czy jest Pan(i) członkiem jakichś organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół?”.

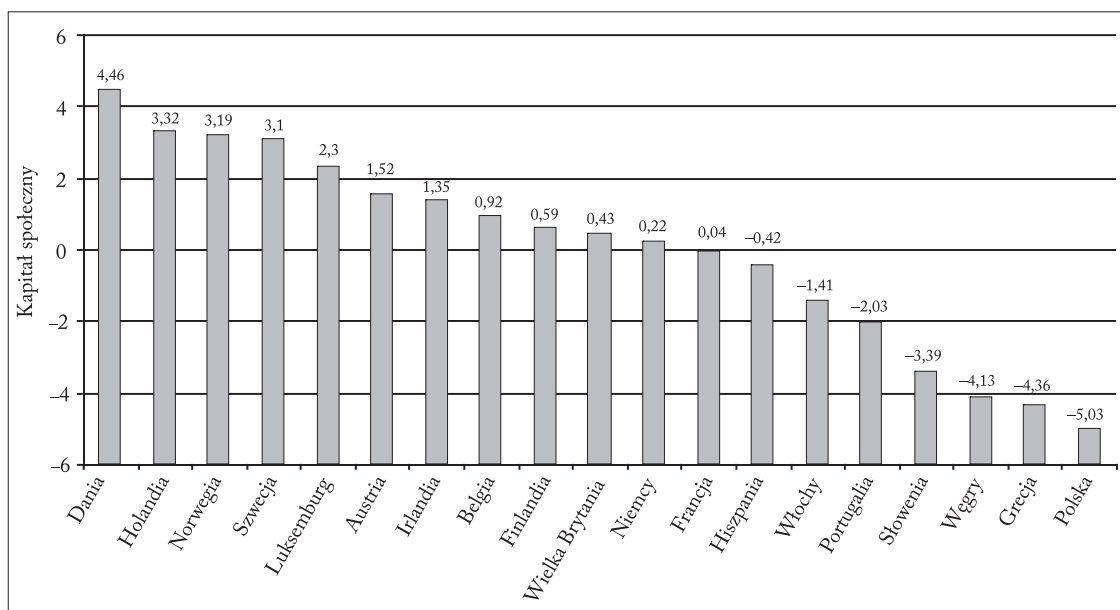
Źródło danych: dla wszystkich krajów, włącznie z Polską ESS – *Europejski Sondaż Społeczny 2002*, dla Polski DS – *Diagnoza Społeczna* z lat 2003–2007.



Ryc. 17. Indeks aktywności obywatelskiej w 20 krajach

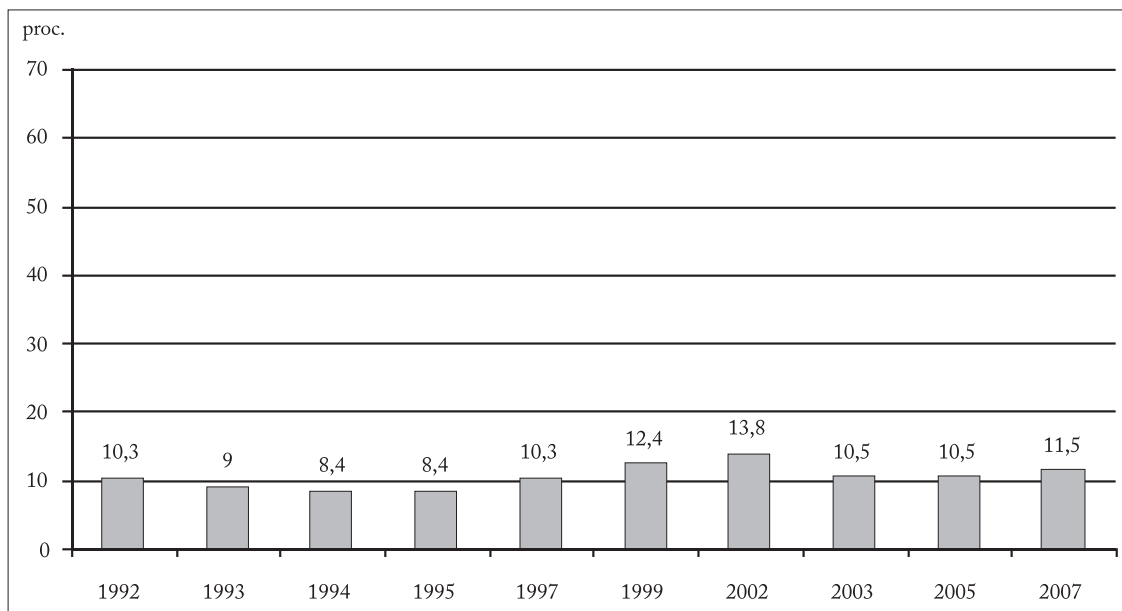
Uwaga: Indeks obejmuje aktywność w 12 typach dobrowolnych organizacji.

Źródło danych: Center for Democracy and Civil Society (<http://www.uscidsurvey.org/>), raport z 20 września 2007 r.



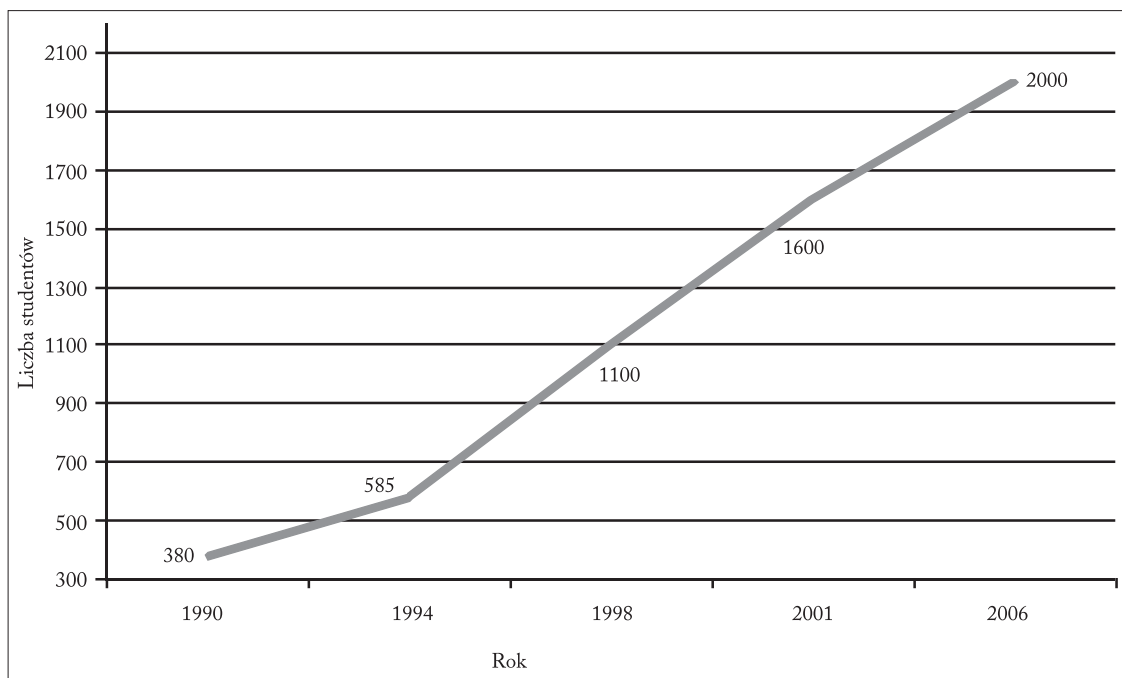
Ryc. 18. Wartość standaryzowanego wskaźnika kapitału społecznego (zaufania pomostowego, przynależności do organizacji i tolerancji dla homoseksualistów) w 19 krajach europejskich

Źródło danych: *Europejski Sondaż Społeczny 2002*.



Ryc. 19. Odsetek osób ufających innym ludziom w Polsce w latach 1992–2007

Źródło danych lata 1992–2002 – *Polski Generalny Sondaż Społeczny*, lata 2003–2007 – *Diagnoza Społeczna*.



Ryc. 20. Liczba studentów w Polsce w tysiącach w latach 1990–2006

Źródło danych: GUS.

przynajmniej sporadycznie z usług medycznych opłacanych prywatnie). Udział finansów publicznych w inwestycjach edukacyjnych i naukowych, zwłaszcza na poziomie szkolnictwa wyższego i w zakresie R&D (Górzyński, Woodward, Jakubiak 2004), a także w sektorze ochrony zdrowia, należy w Polsce w stosunku do PKB do najniższych w UE.

6. Model dwóch ścieżek rozwoju gospodarczego

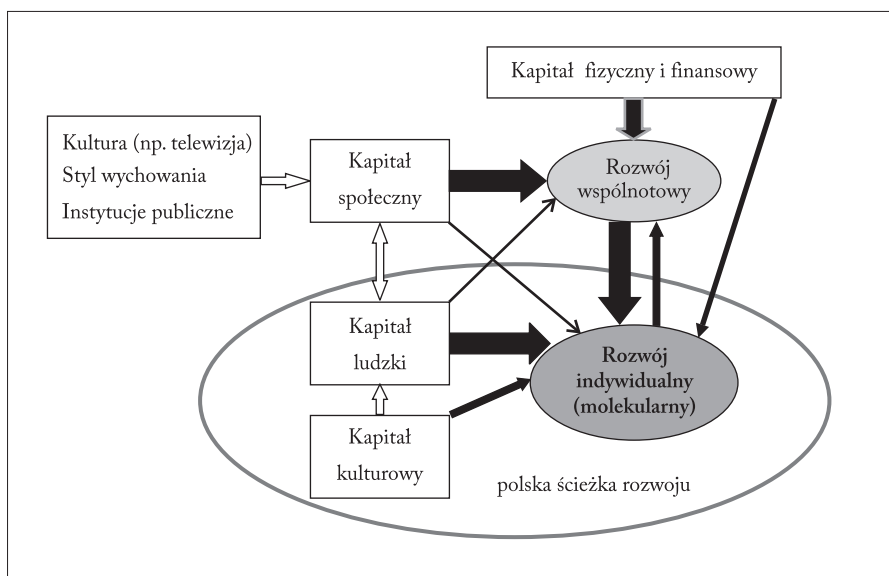
Skoro kapitał społeczny wiąże się znacznie silniej z poziomem zamożności kraju niż z bogactwem jego obywateli, a o różnicach w poziomie materialnego dobrobytu poszczególnych obywateli decyduje kapitał ludzki, nie zaś kapitał społeczny, można zakładać dwie różne ścieżki rozwoju ekonomicznego: wspólnotową – zależną od pomostowego kapitału społecznego i molekularną – zależną od kapitału ludzkiego poszczególnych obywateli (ryc. 21).

Ścieżka wspólnotowa sprzyja w miarę równomiernemu wzrostowi zamożności obywateli, ponieważ generuje wartość dodaną do wspólnego dobra ponad sumę obowiązkowych podatków od indywidualnych dochodów. Dzięki temu sprzyja zmniejszaniu się rozwarstwienia ma-

terialnego i – przede wszystkim – wyrównuje możliwości korzystania przez wszystkich obywateli ze wspólnego dobra (usług publicznych, infrastruktury i kultury) oraz zapobiega wykluczeniu społecznemu grup o niskim kapitale ludzkim. Modelowym przykładem takiej ścieżki rozwoju jest to, co dzieje się w większości rodzin dysponujących wspólnym budżetem i czyniących wspólne inwestycje.

Ścieżka molekularna sprzyja różnicowaniu zamożności obywateli wedle ich zdolności, kompetencji, zaradności i motywacji. Dobro wspólne na tej ścieżce tworzone jest addytywnie poprzez zbórkę obowiązkowych podatków. Inwestycje publiczne są mało efektywne i słabo generują wartość dodaną do dobra wspólnego. Przykładem takiej ścieżki jest zamieszkujące ten sam lokal małżeństwo w separacji. Partnerzy mają oddzielne budżety, oddzielnie inwestują. Składają się jedynie na czynsz i inne obowiązkowe opłaty według ustalonego formalnie, choć kwestionowanego co rusz przez którąś ze stron parytetu.

Ścieżka molekularna nie przekreśla oczywiście możliwości rozwoju całej wspólnoty, ale z pewnością rozwój ten utrudnia, ponieważ nie sprzyja współpracy między poszczególnymi podmiotami gospodarczymi (obywatelami, rodzinami,



Ryc. 21. Model dwóch ścieżek rozwoju ekonomicznego

instytucjami). W Polsce, podobnie jak w Grecji i w wielu słabiej rozwiniętych krajach, dominuje ścieżka molekularna. W państwach najwyżej rozwiniętych wzrost gospodarczy generują raczej publiczne inwestycje w R&D, nie zaś inwestycje w kapitał ludzki, natomiast w krajach słabiej rozwiniętych na odwrót – motorem rozwoju są inwestycje w kapitał fizyczny i ludzki (Funke, Strulik 2000; Grossman, Helpman 1991). Publiczne inwestycje w R&D są niewątpliwie działaniem wspólnotowym (państwo inwestuje w swój rozwój), a ich efekty nie są sumą indywidualnych korzyści materialnych, lecz zyskiem wspólnym, który wtórnie dopiero może zaowocować wzrostem zamożności poszczególnych obywateli.

Polski paradoks polega na tym, że mimo bardzo słabego kapitału społecznego gospodarka kraju rośnie dynamicznie¹⁰. Dzieje się tak przypuszczalnie tylko dzięki temu, że wprowadzicie w 1989 r. Polacy startowali z bardzo niskiego pułapu, jednak intensywnie inwestują w samych siebie, w zdrowie, kompetencje i dobrostan psychiczny (już 76% deklaruje, że są szczęśliwi). Pytanie brzmi, jak długo rozwój całego kraju może odbywać się na jednej tylko ścieżce – molekularnej. Jak długo wzrost kapitału ludzkiego będzie gwarantował równie szybki wzrost zamożności całego społeczeństwa? Aby trafnie odpowiedzieć na to pytanie, należałoby rozstrzygnąć, jaki jest kierunek zależności między kapitałami ludzkim i społecznym a rozwojem gospodarczym wspólnoty państwowej.

W odniesieniu do kapitału ludzkiego przeprowadzono już kilka testów w schemacie badań podłużnych i niektóre z nich istotnie, jak już wspomniałem, dowiodły, że wzrost gospodarczy jest efektem inwestycji w kapitał ludzki (np. Asteriou, Agiomirgianakis 2000)¹¹. W od-

¹⁰ Mówiąc o polskim paradoksie, nie wykluczam, że wiele innych krajów rozwijało się i rozwija gospodarczo w podobny do naszego sposób – drogą głównie molekularną. Wyjątkowość, a więc i paradoksalność polskiej drogi ujawniłaby się w pełni wówczas, gdybyśmy przekroczyli w zakresie miar dobrobytu materialnego wspólnoty poziom tych krajów, które mają porównywalny z Polską wskaźnik kapitału społecznego (Grecji, Węgier czy Portugalii).

¹¹ Ale tylko do poziomu szkoły średniej, jak stwierdzili autorzy na przykładzie Grecji, inwestowanie w edukację

niesieniu do kapitału społecznego analiz takich jest bardzo niewiele, a te, które są, nie dają mocnych metodologicznych podstaw do wnioskowania przyczynowego (Sabatini 2007). Model dwóch ścieżek rozwoju zakłada, co prawda, podobny kierunek zależności, jak w przypadku kapitału ludzkiego, ale nie jest wykluczone, że to raczej bogactwo generuje kapitał społeczny niż kapitał społeczny bogactwo, a tym samym, że Polska ma szansę rozwinąć produktywne sieci społeczne i odpowiednie normy współpracy, gdy dzięki rosnącej indywidualnej przedsiębiorczości obywateli osiągnie wystarczająco wysoki poziom ekonomiczny. Jedna wszak obserwacja burzy ten optymizm: od początku transformacji systemowej PKB na osobę wzrósł w Polsce ponad dwukrotnie, a poziom kapitału społecznego w zasadzie w ogóle się nie podniósł. Niewykluczone zresztą, że sam mechanizm wzrostu gospodarczego w Polsce utrudnia rozwój kapitału społecznego. „Jeśli rozwój ekonomiczny niszczy społeczne uczestnictwo i zaufanie, może być bardzo szybki, ale nietrwały w dłuższej perspektywie” (Sabatini 2007, s. 88). Podpowiada to, że warto jak najszybciej zmienić ścieżkę rozwoju z „greckiej” (niski kapitał społeczny) na „irländzką” (wysoki kapitał społeczny), jeśli chcemy rozwijać się w sposób zrównoważony i trwały, aby w przyszłości być pod względem zamożności bliżej Irlandii niż Grecji. Pytanie, jak zwiększyć kapitał społeczny, powinno stać się dziś głównym zmartwieniem polskich polityków.

Bibliografia

- Altinok N., Murseli H. (2007). „International database on human capital quality”, *Economic Letters*, nr 96, s. 237–244.
- Asteriou D., Agiomirgianakis G. M. (2001). „Human capital and economic growth. Time series evidence from Greece”, *Journal of Policy Modeling*, nr 23, s. 481–489.
- Barro R.J., Lee J.W. (1993). „International comparisons of education attainment”, *Journal of Monetary Economics*, nr 32, s. 363–394.

determinuje późniejszy wzrost gospodarczy, na poziomie szkolnictwa wyższego zależność jest odwrotna – wzrost gospodarczy sprzyja rozwojowi edukacji na tym poziomie.

- Barro R.J., Lee J.W. (1994). *Sources of economic growth*. Cornege-Rochester Conference Series on Public Policy, nr 40, s. 1–46.
- Barro R.J., Sala-I-Martin X. (1995). *Economic growth*. New York: McGraw-Hill.
- Becker G.S. (1964). *Human capital*. New York: Columbia University Press.
- Becker G.S. (1990). *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich* [przekł. Helena Hagemeyerowa i Krzysztof Hagemeyer]. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Benhabib J., Spiegel M. (1994). „The role of human capital in economic development. Evidence from aggregate cross-country data”, *Journal of Monetary Economics*, nr 34, s. 143–173.
- Blaug M. (1976). „The Empirical Status of Human Capital Theory. A Slightly Jaundiced Survey”, *Journal of Economic Literature*, nr 14, s. 827–855.
- Bleicher K., Berthel J. (red.) (2002): *Auf dem Weg in die Wissensgesellschaft. Veränderte. Strukturen, Kulturen und Strategien*. Frankfurt/Main: Frankf. Allg. Zeitung.
- Bourdieu P. (1986). „The forms of capital”, w: J.G. Richardson (red.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*, s. 241–258. Westport, CT: Greenwood Press.
- Bourdieu P. (1993). *The field of cultural production*. New York: Columbia University Press.
- Campbell R., Siegel B.N. (1967). „The demand for higher education in the United States 1919–1964”, *American Economic Review*, nr 57, s. 482–494
- Caselli F., Esquivel G., Lefort F. (1996). „Re-opening the convergence debate: A new look at cross-country growth empirics”, *Journal of Economic Growth*, nr 1, s. 363–389.
- Coleman J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Czapiński J. (2006). „Dynamiczny model bezrobocia”, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna na 2005* (s. 334–347). Warszawa: VizjaPress&IT.
- Czapiński J. (2007). „Dynamiczny model bezrobocia”, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna na 2007* (s. 304–310). Warszawa: VizjaPress&IT.
- Diagnoza Społeczna* (2003, 2005, 2007). Zintegrowana baza danych. www.diagnoza.com.
- Domański S.R. (1993). *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*. Warszawa: PWN.
- Drucker P.F. (1992), „The New Society of Organizations”, *Harvard Business Review*, nr 70 (5), s. 95–104.
- Drucker P.F. (1999). *Społeczeństwo pokapitalistyczne* [przekł. Grażyna Kranas]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Europejski Sondaż Społeczny* (2002). Baza danych. www.europeansocialsurvey.org.
- Fägerlind I. (1975). *Formal education and adult earnings*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Fine B. (2001). *Social capital versus social theory: Political economy and social science at the turn of the Millennium*. London–New York: Routledge.
- Fukuyama F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Fukuyama F. (2000). „Kapitał społeczny”, w: L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.) *Kultura ma znaczenie*, s. 169–187. Poznań: Zysk i S-ka.
- Funke M., Strulik H. (2000). „On endogenous growth with physical capital, human capital and product variety”, *European Economic Review*, nr 44, s. 491–515.
- Galper H., Dunn R. (1969). „A short-run demand function for higher education in the United States”, *Journal of Political Economy*, nr 77, s. 765–777.
- Glaeser E.L., Laibson D., Sacerdote B. (2002). „An economic approach to social capital”, *The Economic Journal*, nr 112, s. 437–458.
- Griliches Z. (1977). „Estimating the returns to schooling: some econometric problems”, *Econometrica*, nr 45, s. 1–22.
- Grossman G.M., Helpman E. (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Górzyński M., Woodward R., Jakubiak M. (2004). *Innowacyjność polskiej gospodarki w kontekście integracji z UE – możliwości i bariery wdrażania w Polsce gospodarki opartej na wiedzy*. Warszawa: CASE.
- Hanushek E.A., Kimko D.D. (2000). „Schooling labor-force quality, and the growth of nations”, *The American Economic Review*, nr 90, s. 1184–1208.
- Hause J. (1972). „Earnings profile: Ability and schooling”, w: T.W. Schultz (red.), *Investment in education: The equality-efficiency quandary*, s. 108–138. Chicago: Chicago University Press.
- Hause J. (1975). „Ability and schooling as determinants of lifetime earnings, or if you're so smart, why aren't you rich?”, w: F.T. Juster (red.), *Education, income and human behavior*, s. 123–149. New York: McGraw-Hill.
- Helliwell J.F. (1996). *Economic growth and social capital in Asia*. NBR Working Paper, nr W5470.
- Isham J., Kelly T., Ramaswamy S. (red.) (2002). *Social capital and economic development: Well-being in developing countries*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Judson R. (1998). „Economic growth and investment in education: How allocation matters”, *Journal of Economic Growth*, nr 3, s. 337–359.
- Knack S., Keefer P. (1997). „Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 112, s. 1251–1288.
- Knight M., Loyaza N., Villanueva D. (1993). *Testing the neo-classical theory of economic growth: A panel data approach*. IMF Staff Papers, nr 40, s. 512–541.
- Krueger A.B., Lindahl M. (1998) „Education for growth: why and for whom?”, maszynopis. Princeton, NJ: Princeton University.
- LaPorta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R.W. (1997). „Trust in large organizations”, *American Economic Review*, nr 57, s. 333–338.
- Lucas R.E. Jr. (2002). *Lectures on Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Luthans F., Luthans K.W., Luthans B.C. (2004). „Positive psychological capital: Beyond human and social capital”, *Business Horizons*, nr 47, s. 45–50.
- Mankiw N.G., Romer D., Weil D.N. (1992). „A contribution to the empirics of economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 107, s. 407–437.
- McDonald S., Roberts J. (2002). „Growth and multiple forms of human capital in an augmented Solow model: a panel data investigation”, *Economic Letters*, nr 74, s. 271–276.
- Mincer J. (1958). „Investment in human capital and personal income distribution”, *Journal of Political Economy*, nr 66, s. 281–302.
- Mincer J. (1974). *Schooling, experience and earnings*. New York: Columbia University Press.
- Mushkin S.J. (1962). „Health as an investment”, *Journal of Political Economy*, nr 70, s. 129–157.
- Peri G. (2004). „Socio-cultural variables and economic success: evidence from Italian provinces 1951–1991”, *Topics in Macroeconomics*, nr 4.
- Pritchett L. (2001) „Where has all the education gone?”, *World Bank Economic Review*, nr 15, s. 367–393.
- Psacharopoulos G, Patrinos H.A. (2004). „Returns to Investment in Education: A Further Update”, *Education Economics*, nr 12, s. 111–134.
- Putnam R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Touchstone Books.
- Putnam R.D. (2003). *Better together. Restoring the American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. (1993). *Making democracy work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sabatini F. (2007). The empirics of social capital and economic development: a critical perspective, w: M Osborne, K. Sankey, B. Wilson (red.), *Social capital, lifelong learning and the management of place* (s. 76–94). London–New York: Routledge.
- Salas-Velasco M. (2006). „Private returns to an university education: An instrumental variables approach”, *Higher Education*, nr 51, s. 411–438.
- Schultz T.W. (1963). *The economic value of education*. New York: Columbia University Press.
- Schultz T.W. (1971). *Investment in Human Capital. The Role of Education and Research*. New York: Free Press.
- Sztompka P. (2007). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Taubman P.J., Wales T. (1974). *Higher education and earnings: College as an investment and a screening device*. New York: McGraw-Hill.
- Temple J. (1999). „A positive effect of human capital on growth”, *Economics Letters*, nr 65, s. 131–134.
- Temple J. (1998). „Robustness Tests of the Augmented Solow Model”, *Journal of Applied Economics*, nr 13, s. 361–375.
- Tocqueville A. de (1835/1996). *O demokracji w Ameryce*. T. 1. [przekł. Barbara Janicka, Marcin Król]. Kraków: Znak; Warszawa: Fundacja im. Stefana Batoryego.
- Trivedi K. (2006). „Educational human capital and levels of income: Evidence from states of India, 1965–91”. *Journal of Development Studies*, nr 42, s. 1350–1378.

Human and social capitals as sources of economic well-being. Polish paradox

Human capital is the main prerequisite of success in competition between individuals. Social capital is a factor responsible for development of the whole society with a relatively high level of human capital. During the period of transformation Poles has been investing a lot in human capital (education and health). However, social capital stayed in this time at the very low, the lowest in Europe level. This means that human capital was the main source of Polish economic development during the last 20 years. Without significant investment in social capital further development can be remarkably slowed down.

Radosław Zubek

Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej

Rządy w Europie Środkowej regularnie publikują plany legislacyjne. Praktyka ta może przyczynić się do sprawnego rządzenia. Analiza doświadczeń Czech, Polski, Słowacji i Węgier wskazuje jednak, że rządy tych państw mają trudności z wykorzystaniem planów legislacyjnych do strategicznego zarządzania procesem tworzenia prawa. Niniejszy artykuł dowodzi, że powodów takiego stanu rzeczy należy szukać w słabej organizacji planowania legislacyjnego.

Słowa kluczowe: planowanie legislacyjne, stanowienie prawa, organizacja rządu, Europa Środkowa.

W większości państw OECD rządy publikują programy prac legislacyjnych, tj. listy projektów, które w najbliższym czasie zostaną przekazane do parlamentu (OECD 2004; 2007). Tego typu planowanie pełni kilka ważnych funkcji. Na poziomie najbardziej ogólnym – programy legislacyjne są narzędziami konsultacji i koordynacji. Władza wykonawcza jest skomplikowaną organizacją, a jej części składowe – ministerstwa i inne organy centralne – mają stałą potrzebę wzajemnego śledzenia swoich inicjatyw. Planowanie legislacyjne daje możliwość zebrania planów sektorowych w jednolity dokument. Na poziomie bardziej zaawansowanym programy legislacyjne służą definiowaniu priorytetów. Ustalanie hierarchii działań jest istotne, ponieważ zasoby, którymi dysponuje władza wykonawcza (kadry, finanse etc.), są w sposób nieunikniony ograniczone. Plany legislacyjne dostarczają rządowi użytecznego narzędzia mobilizacji środków wokół strategicznych inicjatyw politycznych. Pełnią także funkcję sygnalizującą. Partie rządzące dążą do zwycięstw wyborczych, a planowanie legisla-

cyjne stanowi użyteczny instrument zarządzania politycznego.

Skuteczność planowania legislacyjnego stanowi swoisty wyznacznik sprawności rządu (Blondel, Manning 2002; Evans, Manning 2003). Słowność w realizacji obietnic legislacyjnych przynosi wymierne korzyści polityczne. Perspektywa ponownego zwycięstwa w wyborach zależy w dużej mierze od stopnia, w jakim rządy dotrzymują zobowiązań wobec elektoratu. Sprawna realizacja planów zwiększa wiarygodność rządzących i szanse na reelekcję. Rzetelne wykonywanie programów legislacyjnych przynosi także korzyści ekonomiczne. Badania porównawcze pokazują, że istnieje silna, pozytywna korelacja między przewidywalnością tworzenia prawa i zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi oraz wzrostem gospodarczym (Brunetti i in. 1997a, 1997b). Wysoki stopień spełniania obietnic legislacyjnych jest również uznawany za czynnik prowadzący do zwiększenia wydajności sektora publicznego (Manning i in. 2000). Dzieje się tak dlatego, że ogłoszony plan legislacyjny pozwala jednostkom i organizacjom dostosować się z wyprzedzeniem do spodziewanych zmian prawnych.

Niniejsze opracowanie analizuje efektywność planowania legislacyjnego w czterech państwach

European Institute London School of Economics and Political Science, Houghton Street, London WC2A 2AE, United Kingdom; r.zubek@lse.ac.uk.

Europy Środkowej – w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech. W pierwszej części rozważania dotyczą tego, w jakim stopniu rządy wykorzystują plany legislacyjne jako instrumenty rządzenia. Kolejna część omawia infrastrukturę instytucjonalną, której istnienie powinno wzmacniać skuteczność programowania legislacyjnego. W trzeciej części szczegółowej analizie poddano organizację procesu przygotowywania, przyjmowania i realizacji planów legislacyjnych w Czechach, Słowacji, Polsce i na Węgrzech. Ostatnia część zawiera podsumowanie i wnioski.

1. Planowanie legislacyjne w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech

Rządy w Czechach, Polsce, na Słowacji i Węgrzech publikują okresowe programy prac legislacyjnych. Czechy i Słowacja przygotowują takie plany na każdy rok kalendarzowy, a na Węgrzech dwa razy do roku, obejmując poszczególne sesje parlamentu. W Polsce rząd planuje w cyklu półrocznym, ale zdarzają się także plany na krótsze okresy. Programy legislacyjne zawierają podobne rodzaje informacji we wszystkich czterech państwach (por. tab. 1). Wyliczają one tytuły projektów ustaw, które mają zostać przyjęte przez rząd i wniesione do parlamentu. W Polsce, na Słowacji i ostatnio także na Węgrzech obok nazwy ustawy podawane jest także jej krótkie uzasadnienie. Wszystkie plany legislacyjne określają terminy, w których powinna zapaść decyzja rządu w sprawie projektów ustaw (Czechy, Polska i Słowacja) lub w których należy przekazać je do parlamentu (Węgry). Terminy te są zazwyczaj określane przez wskazanie miesiąca. Wszystkie plany zwykle wyliczają również ministerstwa

odpowiedzialne za przygotowanie planowanych projektów (a niekiedy także ministerstwa współpracujące).

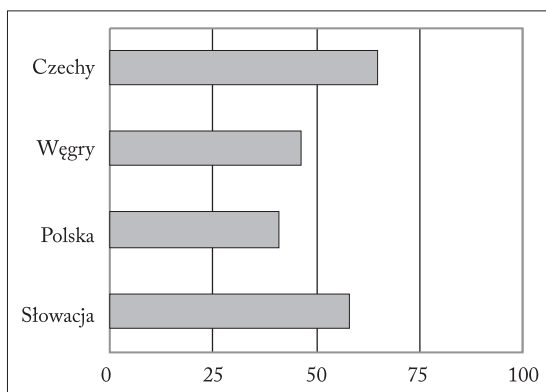
Jak skuteczne są rządy państw Europy Środkowej w wykorzystywaniu planów legislacyjnych jako narzędzi rządzenia? Przeprowadzone w tym obszarze badania (por. Evans, Evans 2001; Ilonczki, Jager w druku, Kabele, Linek 2004; Goetz, Zubek 2007; Zubek 2008) oraz dostępne dane wskazują, że rządy mają trudności z realizacją zaawansowanych funkcji planowania – definiowania priorytetów, mobilizacji i sygnalizowania. Jest to szczególnie widoczne, kiedy weźmie się pod uwagę statystyki dotyczące ustaw przyjmowanych przez rząd poza planem oraz udział planowanych inicjatyw we wszystkich projektach ustaw faktycznie przyjętych przez rząd i przekazanych do parlamentu. Rycina 1. przedstawia średni odsetek projektów ustaw przyjętych poza planem przez rządy czterech państw Europy Środkowej w ciągu trzech ostatnich okresów planowania. Ze statystyk wynika, że we wszystkich czterech państwach znaczną część projektów ustaw przyjmowano poza ustalonym programem prac legislacyjnych. W Czechach i na Słowacji jest to niemal 2/3 projektów. Nawet na Węgrzech i w Polsce, gdzie odsetek nieplanowanych projektów jest nieco niższy, prawie co trzecia inicjatywa rządowa wniesiona do parlamentu nie była uwzględniona w planie legislacyjnym.

Rycina 2. przedstawia średni procent planowanych i przyjętych projektów ustaw. Dane pokazują, że rządy Czech i Polski mają największe trudności z przygotowywaniem planowanych projektów ustaw. Średnio zaledwie co czwarty projekt przewidziany w planie zostaje faktycznie wniesiony do parlamentu. Słowacja ma nie-

Tab. 1. Plany legislacyjne w czterech państwach Europy Środkowej

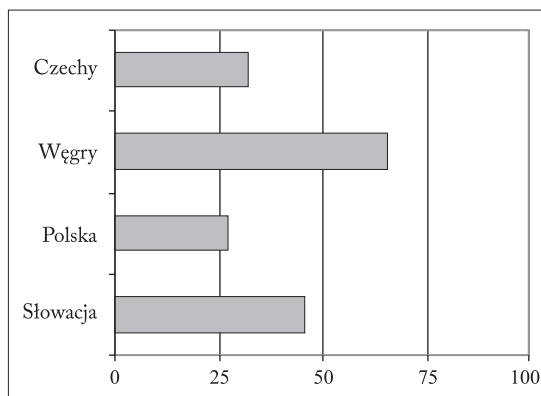
Państwo	Okres planowania	Tytuł ustawy	Terminy	Ministerstwo odpowiedzialne
Czechy	roczny	tak	tak (miesiąc)	tak
Węgry	półroczny	tak††	tak (miesiąc)	na ogół tak
Polska	półroczny†	tak††	tak (miesiąc)	tak
Słowacja	roczny	tak††	tak (miesiąc)	tak

Źródło: opracowanie własne; †programy na krótsze okresy są przygotowywane *ad hoc*; †† dla każdego projektu jest zamieszczone krótkie uzasadnienie.



Ryc. 1. Nieplanowane projekty ustaw przekazane do parlamentu (średni % wszystkich projektów rządowych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie trzech ostatnich programów prac legislacyjnych.



Ryc. 2. Planowane projekty ustaw wniesione do parlamentu (średni % wszystkich planowanych projektów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie trzech ostatnich programów prac legislacyjnych.

co lepsze wyniki. Węgry, gdzie 2/3 planowanych projektów zostaje w praktyce przekazanych do parlamentu, osiągają najlepsze rezultaty. Jednak ogólnie rzecz biorąc, doświadczenia te wskazują na niską lub średnią zdolność realizacji planowanych inicjatyw legislacyjnych.

Powyższe dane prowadzą do trzech wniosków. Po pierwsze, wysoki odsetek nieplanowanych projektów stawia pod znakiem zapytania to, czy plany legislacyjne są skutecznie wykorzystywane do określania priorytetów legislacyjnych. Po drugie, nawet przy założeniu, że programy zawierają wszystkie najważniejsze inicjatywy, wysoki odsetek projektów nieplanowanych sugeruje, iż zasoby nie zostały skoncentrowane w celu realizacji projektów priorytetowych. Po trzecie, ograniczone wywiązywanie się z planowanych zadań legislacyjnych rodzi istotne wątpliwości co do funkcji sygnalizującej planów legislacyjnych.

Można wskazać trzy główne powody, dla których rządy państw Europy Środkowej mogą mieć trudności ze stosowaniem planów legislacyjnych jako metod mobilizacji i sygnalizacji. Po pierwsze, problemy prawdopodobnie wiążą się z niestabilnością polityczną (Blondel, Manning 2002). Jeżeli rząd albo premier zmieniają się (z powodu wyborów lub z innych przyczyn), to zmniejsza się przydatność planów legislacyjnych do określania priorytetów, mobilizacji i sygnalizacji. Określenie nowych priorytetów przez rząd lub premiera po-

woduje wzrost liczby inicjatyw nieplanowanych i stosunkowo mały udział projektów planowanych w całościowej liczbie projektów przyjmowanych przez rząd. Podobny efekt może nastąpić także wtedy, gdy państwo doświadcza jakiejś innej, gwałtownej zmiany, wymagającej określenia na nowo priorytetów politycznych.

Drugim możliwym wyjaśnieniem są relacje wewnątrz koalicji rządowych (por. Tsebelis 2002). Jeżeli partie koalicyjne nie podzielają podobnych zapatrywań programowych, można się spodziewać, że będą ulegać silnej pokusie realizacji indywidualnych strategii legislacyjnych w ramach kontrolowanych przez siebie obszarów administracji rządowej. To zaś zagraża zdolności rządu do stosowania planów legislacyjnych jako narzędzi kształtowania priorytetów, mobilizacji i sygnalizacji. W tego typu okolicznościach prawdopodobny jest wysoki udział nieplanowanych inicjatyw ustawodawczych w całościowej liczbie projektów przyjmowanych przez rząd oraz stosunkowo słaby wynik realizacji planu legislacyjnego.

Trzecie wyjaśnienie, najważniejsze dla niniejszego opracowania, brzmi następująco: stopień, w jakim programy legislacyjne mogą spełniać niektóre ze swoich bardziej wyspecjalizowanych funkcji, jest związany z układem reguł rządzących procesem ich przygotowywania, przyjmowania i realizacji (por. Goetz, Zubek 2007;

Zubek 2008). Naszym zdaniem, choć nagle zmiany otoczenia i preferencji partyjnych odgrywają istotną rolę, to wybory dokonywane przez podmioty rządowe przy konstruowaniu i wdrażaniu planów legislacyjnych są w decydującym stopniu kształtowane przez rozwiązania instytucjonalne. Teza ta zostanie szczegółowo omówiona w następnej części opracowania.

2. Reguły legislacyjne a jakość planowania

2.1. Cykl planowania legislacyjnego

Odpowiednia struktura cyklu planowania legislacyjnego to podstawowy warunek wstępny skutecznego wykorzystywania planów legislacyjnych. Jego pierwszą cechą jest wystarczająca długość okresu przeznaczanego na przygotowanie planu. Propozycje trzeba gromadzić z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do okresu, w którym plan ma obowiązywać. Konkretny, przewidywany na ten cel czas może być różny, zwykle nie powinien jednak być krótszy niż trzy do sześciu miesięcy. Odpowiednio wczesne zbieranie pomysłów na projekty ustaw jest korzystne nie tylko dlatego, że ułatwia określanie priorytetów, ale również z tego powodu, że daje rządowi niezbędny czas na przeprowadzenie prac nad projektem, jeszcze zanim ostateczny plan legislacyjny zostanie podany do publicznej wiadomości. Dlatego przydatne staje się również przyjmowanie prowizorycznego planu legislacyjnego, by proces mobilizacji zasobów następował z odpowiednim wyprzedzeniem. Ostateczny plan legislacyjny rządu może wtedy uwzględniać dotychczasowy stan prac nad ustawami.

Drugą ważną cechą prawidłowego cyklu planowania legislacyjnego jest jego skoordynowanie z procesem budżetowym. Wiele ustaw przyjmuje się w celu stworzenia podstawy prawnej dla wydatków publicznych lub przychodów budżetowych. Plany legislacyjne mogą więc być w dużej mierze postrzegane jako sposoby implementacji wcześniejszych strategii politycznych i decyzji budżetowych. Dwie kwestie są tutaj szczególnie istotne. Po pierwsze, szczególnie ważne jest skoordynowanie czasu podejmowania decyzji budżetowych z harmonogramem przygotowywania planów legislacyjnych: przyjęcie pierwsze-

go powinno zazwyczaj następować wcześniej niż drugiego. Jeżeli zasada ta nie będzie stosowana, rządy ryzykują składanie obietnic legislacyjnych, które trzeba zmienić po zakończeniu negocjacji budżetowych. Drugą kwestią jest istnienie w ramach rządu mechanizmów instytucjonalnych zapewniających, że rezultaty negocjacji budżetowych są systematycznie brane pod uwagę w procesie planowania legislacyjnego.

Ostatnią cechą prawidłowo skonstruowanego cyklu planowania legislacyjnego to jego synchronizacja z kalendarzem parlamentarnym. Ten ostatni może być zdefiniowany formalnie albo określany *ad hoc* przez parlament (z mniejszym lub większym udziałem władzy wykonawczej). Zasadnicze znaczenie ma takie planowanie wewnętrznego procesu legislacyjnego w rządzie, aby odzwierciedlało kalendarz parlamentarny. Gdy ten warunek instytucjonalny jest spełniony, władza wykonawcza ma większą motywację do dostosowywania skali zamierzeń legislacyjnych do możliwości parlamentu. W rezultacie zwiększa to prawdopodobieństwo stosowania planów legislacyjnych jako narzędzi kształtowania priorytetów i mobilizacji.

2.2. Resortowe propozycje do planu

Struktura organizacji planowania legislacyjnego w ministerstwach jest kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na sukces planów legislacyjnych. Plan legislacyjny ma większe szanse, żeby działać jako skuteczny instrument kształtowania priorytetów i mobilizacji, jeżeli będą funkcjonowały procedury wymuszające bezpośrednie zaangażowanie wysokich rangą polityków (ministrów, wiceministrów, członków gabinetu politycznego) w planowanie legislacyjne. Ważne, aby kierownictwo polityczne resortu powiadamiało urzędników o priorytetach za pomocą specjalnych wytycznych. Końcowy dobór propozycji do wniosku resortowego powinien być dokonywany na szczeblu politycznym, by zapewnić poparcie kierownictwa dla realizacji planu. Jeżeli decyzja na temat wniosku ministerstwa zapada na szczeblu urzędniczym, istnieje ryzyko, że proponowane ustawy skupią się na pomniejszych zagadnieniach technicznych i sens ich realizacji będzie można z łatwością podważyć w trakcie realizacji planu.

Określanie priorytetów legislacyjnych na późniejszych etapach procesu planowania zależy od jakości informacji zawartych we wnioskach resortów. Na tym etapie oczywiście często jest za wcześnie, aby znać wszystkie szczegóły merytoryczne przedstawianych propozycji, a departamenty z reguły są niechętnie do wkładania w nie zbyt dużego wysiłku. Ale organizacja planowania powinna wymuszać na resortach dostarczenie tak wielu informacji na temat planowanych ustaw, jak to tylko możliwe. Wnioski ministerstw powinny, co do zasady, zawierać co najmniej następujące informacje: uzasadnienie (zobowiązania polityczne, wymogi międzynarodowe itd.), charakterystykę planowanej ustawy (łącznie z przewidywaną objętością i stopniem skomplikowania), opis dotychczasowych prac nad jej przygotowaniem oraz harmonogram zakończenia prac nad projektem (wskazujący także możliwe opóźnienia lub inne komplikacje).

2.3. Akceptacja planu przez rząd

Organizacja planowania na poziomie rządu jest kolejnym ważnym czynnikiem. Po przygotowaniu propozycji ustaw przez ministerstwa rząd lub specjalny komitet muszą zapewnić, że ostateczny plan legislacyjny odzwierciedla rzeczywiste priorytety strategiczne rządu w danym okresie. Ten cel łatwiej osiągnąć, jeżeli istnieją wyraźnie sformułowane kryteria określania ważności poszczególnych inicjatyw, znane wszystkim zainteresowanym podmiotom. Kryteria te mogą preferować projekty ustaw związane z programem partyjnym lub koalicyjnym, projekty wynikające z zobowiązań międzynarodowych (np. konieczności implementacji unijnych dyrektyw czy ratyfikacji umów) oraz konieczność dokonania ważnych zmian prawnych (np. nowelizujących ustawy na skutek orzeczeń sądowych lub zapobiegających błędom czy lukom). W procesie kształtowania priorytetów można także uwzględnić inne czynniki, m.in. dotychczasowy stan prac nad projektem ustawy. Tego typu priorytety mogą się zmieniać i powinny być ogłaszane w specjalnych wytycznych.

Rząd lub jego specjalny komitet muszą upewnić się, że nie ma technicznych przeszkód w realizacji planu legislacyjnego. Szczególnie ważne jest, by rząd miał świadomość maksymalnej licz-

by ustaw, które mogą być przyjęte w czasie danego cyklu planowania. Takie ograniczenia powinny uwzględniać dotychczasowe doświadczenia w zakresie technicznej wydolności administracji rządowej i parlamentu. Przygotowanie każdego projektu ustawy wymaga wykorzystania zasobów wspólnych dla wszystkich resortów, takich jak ilość czasu, jaką dysponuje rząd, jego komitety czy centralne służby prawne. Jeżeli tego typu koszty nie zostaną uwzględnione, rząd może nie być w stanie zrealizować swojego planu legislacyjnego z powodu przeciążenia lub wręcz paraliżu systemu. Projekty nieumieszczone w planie powinny być wpisywane na listę rezerwową lub przełożone na późniejszy termin. Istotne jest także funkcjonowanie w ramach rządu procedur sprzyjających racjonalizacji wyników działalności legislacyjnej, np. przez łączenie drobnych projektów w duże ustawy horyzontalne.

Rząd powinien ponadto zapewnić, że plan legislacyjny ma poparcie polityczne zarówno wewnątrz władzy wykonawczej, jak i w parlamencie. Wiarygodne polityczne poparcie zwiększa motywację do realizacji planu legislacyjnego. Dlatego bardzo ważne jest istnienie mechanizmów gwarantujących uzgodnienie planu legislacyjnego przez wszystkich ministrów i premiera. Należy też stworzyć warunki, w których liderzy partii koalicyjnych otrzymują pełną informację i mają możliwość wyrażenia opinii na temat proponowanego kształtu planu legislacyjnego. Powinno to nie tylko ułatwić przechodzenie projektów rządowych przez parlament, lecz także zwiększać możliwości przewidywania problemów zagrażających realizacji planu legislacyjnego.

2.4. Realizacja i monitoring

Ostatnią ważną kwestią są rozwiązania instytucjonalne obowiązujące podczas realizacji planu legislacyjnego. Przede wszystkim istotne jest istnienie mechanizmów utrudniających resortom przygotowywanie i wnoszenie do parlamentu niezaplanowanych inicjatyw po zakończeniu prac nad planem. Nieograniczone prawo do procedowania niezaplanowanych projektów podważa sens planowania legislacyjnego, pochłania czas i inne zasoby, które powinny być przeznaczone na realizację zaplanowanych zadań. Nie

zmienia to faktu, że rząd powinien mieć procedury umożliwiające rozwiązywanie pilnych problemów, pojawiających się już po przyjęciu planu legislacyjnego. Takie procedury muszą jednak zakładać, że uzyskanie zgody na opracowanie projektu poza planem jest możliwe tylko w wyjątkowych okolicznościach.

Należy stworzyć szczególne procedury kontroli wykonywania planu na poziomie ministerialnym. Powinny one polegać na regularnym informowaniu kierownictwa resortu o postępach w realizacji planu oraz o wszystkich problemach czy opóźnieniach. Ministerstwa trzeba zobowiązać do składania raportów na temat realizacji planu do kancelarii rządu lub kancelarii premiera. Może to przybierać formę regularnych sprawozdań i/lub specjalnych spotkań wyższych urzędników albo ministrów w celu oceny postępów w realizacji planu. Rząd musi także być wyposażony w rozwiązania pozwalające centrum na interwencję w wypadku pojawienia się niespodziewanych problemów z przygotowywaniem projektów ustaw przewidzianych w planie.

Kluczowe znaczenie ma także możliwość piętnowania nierzetelnej realizacji rządowego programu prac legislacyjnych, np. w postaci pisemnych lub ustnych wyjaśnień dla premiera albo sekretarza rządu. Inną formą mogą być specjalne posiedzenia rządu poświęcone omówieniu postępów w realizacji planu. Podczas takich spotkań ministrowie, których resorty opóźniają się z realizacją programu, podlegają otwartej krytyce ze strony premiera. Zarówno ministrowie, jak i urzędnicy resortowi powinni mieć świadomość, że rezultaty realizacji rządowego planu legislacyjnego są podstawowym kryterium ogólnej oceny efektywności działania ministerstwa w ramach rządu. Na poziomie politycznym i urzędniczym muszą także funkcjonować mechanizmy nagradzania za dobre wypełnianie planu. Tego typu negatywne i pozytywne bodźce dają resortom wystarczającą motywację do dołożenia wszelkich starań, aby zrealizować plan.

3. Analiza systemów planowania legislacyjnego

3.1. Czechy

Rząd w Czechach zwykle planuje przygotowywanie projektów ustaw w cyklu rocznym. Z reguły przygotowuje się również długoterminowe prognozy legislacyjne na czas całej kadencji parlamentu. Struktura procesu planowania legislacyjnego zależy od decyzji rządu, ale praktyka w tym zakresie była dotychczas względnie jednolita. Etap przygotowywania planu jest krótki, zwykle trwa około kilku tygodni. Inicjuje go wicepremier do spraw legislacji w Kancelarii Rządu (KR), który zwraca się do resortów o zgłaszanie propozycji, a kończy się przyjęciem planu przez rząd. Nie istnieją wiążące wewnętrznie wstępne programy prac legislacyjnych.

Planowanie legislacyjne poprzedzają negocjacje budżetowe. Projekt ustawy budżetowej trafia do parlamentu pod koniec września. Podczas składania wniosków do planu legislacyjnego resorty mają więc informacje o dostępnych środkach budżetowych. Jednakże w praktyce decyzje budżetowe w niewielkim stopniu wpływają na planowanie legislacyjne, ponieważ ustawy mogą wprowadzać zmiany finansowe poza procesem budżetowym. Rządowe planowanie legislacyjne nie jest w sposób wyraźny zsynchronizowane z kalendarzem parlamentarnym. Terminy wnoszenia projektów ustaw nie są skoordynowane z datami sesji czy posiedzeń parlamentu.

Kierownictwo polityczne resortów włącza się w proces planowania legislacyjnego w różnym stopniu, ale na ogół zaangażowanie utrzymuje się na niskim poziomie. Planowanie legislacyjne wewnątrz ministerstw jest koordynowane przez dyrektorów departamentów prawnych. Istnieje również tendencja do zgłaszania do planu legislacyjnego głównie niekontrowersyjnych, drobnych projektów ustaw. Każdej propozycji ustawy towarzyszy zwykle krótki opis. Podawane informacje obejmują: tytuł ustawy, jej uzasadnienie i zakładany termin przyjęcia przez rząd. W praktyce informacje te zwykle są lakoniczne i rzadko dłuższe niż jedno czy dwa zdania. Zazwyczaj nie zawierają one danych na temat już wykonanej pracy nad projektem ustawy czy możliwych problemów. Wniosek resortowy

dzieli projekty w zależności od miesiąca, w którym planowane jest ich przyjęcie.

Departament Prawny (DP) w Kancelarii Rządu składa wnioski otrzymane z ministerstw w jeden dokument. Stworzony w ten sposób projekt planu legislacyjnego podlega następnie pisemnym konsultacjom i jest dyskutowany na spotkaniu wiceministrów prowadzonym przez wicepremiera ds. legislacji (WPL). Zdolność KR do zagwarantowania, że polityczne priorytety rządu są uwzględnione w procesie planowania, zależy w przeważającej mierze od pozycji WPL. W połowie 2006 r. zaczęto również wprowadzać specjalne oprogramowanie komputerowe, które ma ułatwić koordynację między programem rządowym i planem legislacyjnym.

Rzadko dokonuje się selekcji projektów do planu w celu dopasowania skali zamierzeń do poziomu dostępnych zasobów. Nie ma ani dorozumianego, ani wyraźnie określonego limitu liczby projektów, a ogólna liczba pozycji w planie legislacyjnym jest wyznaczana przez liczbę projektów ustaw zaproponowanych przez resorty. Nie istnieje podział na projekty obowiązkowe i rezerwowe. DP niekiedy wykorzystuje spotkania wiceministrów, zachęcając do łączenia projektów lub przynajmniej synchronizacji terminów ich wnoszenia pod obrady rządu. Tego typu próby są jednak powodowane nie tyle dążeniem do efektywnej gospodarki zasobami, ile raczej ambicją zapewniania wysokiej spójności prawa. Próby łączenia projektów ustaw podejmuje się zwykle podczas dyskusji nad konkretnymi projektami. Program prac legislacyjnych po przedyskutowaniu przez Radę Legislacyjną (która przygotowuje niewiążącą opinię dla rządu) jest przyjmowany przez cały gabinet. Potem uzyskuje formalny status uchwały rządu. Nie ma tradycji wcześniejszego uzgadniania planu z liderami parlamentarnymi partii rządzących. Ostateczny tekst dokumentu jest jednak przesyłany do wiadomości parlamentu.

Nieplanowane ustawy mogą być wniesione do uzgodnień rządowych w każdym czasie. Nie ma wymogu uzyskania wcześniejszej zgody rządu czy premiera. Niemniej ministrowie często sygnalizują nowe inicjatywy, które chcieliby realizować, podczas kwartalnych posiedzeń rządu poświęconych realizacji planu legislacyjnego. Te posiedzenia stanowią dobrą okazję dla wprowadzenia

zmian w planie, szczególnie gdy zamierzony projekt ustawy musi być wycofany albo przesunięty na kolejny okres planowania.

Realizacja planu legislacyjnego jest monitorowana w ramach resortów oraz centralnie. Na poziomie ministerstw powstają szczegółowe plany, które uwzględniają wszystkie zamierzenia legislacyjne i przydzielają odpowiednie zadania konkretnym komórkom organizacyjnym. Plany te obejmują okresy półroczne. Postępy w realizacji planu legislacyjnego w całym rządzie monitoruje natomiast Departament Programowy (DP) Kancelarii Rządu. Dzięki odpowiedniemu miejscu w strukturze Kancelarii, departament ten dobrze nadaje się do prowadzenia monitoringu, ponieważ jest odpowiedzialny za obieg wszystkich dokumentów wpływających i wypływających z rządu. DP przygotowuje comiesięczne sprawozdania z postępów prac dla premiera i wicepremierów. Są one podstawą do dyskusji na posiedzeniach rządu, które prowadzi premier lub wicepremier ds. legislacji.

Niewypełnianie planu rodzi pewne konsekwencje. Istnieją dwie formy sankcji – obydwie mało dotkliwe – którym może zostać poddany odpowiedzialny minister. Pierwsza z nich to przyciągnięcie uwagi premiera. Ministerstwa, które chcą zmienić termin przyjęcia projektu ustawy, muszą zwrócić się na piśmie do premiera z wyjaśnieniem opóźnień. Takie prośby są zwykle akceptowane bez większych problemów, ale jeżeli dotyczą projektów ważnych politycznie, premier może ich nie uwzględnić. Druga forma sankcji to otwarta krytyka na forum rządu, gdy sprawozdanie DP wykaże duże opóźnienia albo inne problemy z realizacją planu.

3.2. Węgry

Rząd na Węgrzech przygotowuje plany legislacyjne co pół roku. Sześciomiesięczne plany legislacyjne wynikają z programu politycznego przyjmowanego na każdy rok. Organizacja cyklu planowania legislacyjnego jest określona przez prawo, które wymaga od rządu informowania parlamentu o planach legislacyjnych. Przygotowywanie planu trwa krótko, zwykle około miesiąca. Rozpoczyna się pismem Szefa Kancelarii Premiera (KP), zapraszającego ministrów do zgłaszania wniosków do planu, a koń-

czy się formalnym przyjęciem planu przez rząd. Nie występują wiążące wewnętrznie prowizoryczne plany legislacyjne.

Planowanie legislacyjne jest poprzedzone przez szczegółowe negocjacje budżetowe. Po przedstawieniu przez premiera limitów wydatków dla poszczególnych resortów rząd co roku zbiera się latem na dwudniowym posiedzeniu wyjazdowym, aby przedyskutować priorytety polityczne na kolejny rok kalendarzowy. Szef KP wykorzystuje następnie rezultaty tych dyskusji w celu przygotowania wytycznych dla planowania legislacyjnego. Podczas przygotowywania planu legislacyjnego węgierski rząd uwzględni kalendarz parlamentarny. Sześciomiesięczne plany są tak przygotowane, aby pokrywały wiosenną i jesienną sesję parlamentu. Choć nie ma formalnej zasady dyskontynuacji prac nad projektami wraz z końcem sesji, funkcjonuje silne przekonanie, że projekt ustawy powinien zostać uchwalony na tej samej sesji, na której został wniesiony pod obrady.

Planowanie legislacyjne wewnątrz resortów jest koordynowane przez szefów Departamentów Prawnych, przy niewielkim udziale politycznego kierownictwa resortu. Każdej propozycji ustawy towarzyszy zwykle krótki opis. Podawane informacje obejmują: tytuł ustawy, jej uzasadnienie i proponowany termin uchwalenia przez parlament. W praktyce informacje te często są lakoniczne, wahają się od kilku słów do jednego–dwóch zdań. Zwykle nie zawierają one danych na temat już wykonanej pracy nad projektem ustawy czy możliwych problemów. Wnioski resortów są scalane w jeden dokument przez KP. Projekt planu legislacyjnego przechodzi następnie przez pisemne konsultacje międzyresortowe i jest dyskutowany na spotkaniu stałych sekretarzy pod przewodnictwem stałego sekretarza KP. Istnieją jasne kryteria priorytetyzacji inicjatyw. Pierwszeństwo mają projekty ustaw wynikające z programu rządowego, prawa Unii Europejskiej, decyzji rządu, jak również ustawy wskazane przez ministerstwo sprawiedliwości jako konieczne z powodów prawno-technicznych. Minister szef KP i stały sekretarz KP selekcyjnie propozycje ministerialne na tym etapie planowania.

Szczególną uwagę zwraca się na dostosowanie zamierzeń legislacyjnych do możliwości par-

lamentu. Na podstawie dotychczasowej praktyki KP określa maksymalną liczbę projektów ustaw, które mogą być wniesione podczas jednej sesji parlamentarnej na podstawie rekomendacji marszałka. Z reguły rząd podczas jednej sesji przedkłada parlamentowi około pięćdziesięciu projektów ustaw. Plan legislacyjny zawiera listę projektów obowiązkowych i niekiedy rezerwowych, czyli takich, które mogą być wniesione do parlamentu, jeżeli czas pozwoli. Stały sekretarz KP z reguły zaleca połączenie planowanych projektów zarówno w ramach resortów, jak i międzyresortowo, jeżeli dotyczą one podobnych zagadnień. Do 2005 r. niewielkie nowelizacje były na ogół łączone z ustawą budżetową, obecnie są zawarte w jednej lub kilku horyzontalnych ustawach obojętnych.

Plan legislacyjny jest dyskutowany przez komitety rządu, a następnie zatwierdzany przez cały gabinet. Na tym etapie ministrowie mogą jeszcze zgłaszać uwagi na temat planu, jeżeli uważają, że jakieś ważne inicjatywy nie zostały w nim wymienione. Tego typu modyfikacje są jednak rzadkie, a dodawanie nowych projektów ustaw do planu zwykle wymaga rezygnacji z części wpisanych do niego inicjatyw. Istnieje zwyczaj uzgadniania planu legislacyjnego z parlamentem przed przyjęciem tego dokumentu przez rząd. Następuje to w drodze nieformalnych, ale szczególnych dyskusji z marszałkiem i sekretarzem generalnym oraz koalicyjnymi klubami parlamentarnymi.

Resorty mogą prowadzić prace nad ustawami nieuwzględnionymi w programie legislacyjnym. W praktyce jednak ministrowie powinni wyjaśnić, dlaczego nieplanowana ustawa jest ważna i/lub pilna oraz uzgodnić rozpoczęcie prac z KP, która sprawdza, czy parlament będzie miał czas na jej uchwalenie. Częste inicjowanie nieplanowanych projektów może prowadzić do kontrowersji w relacjach z marszałkiem i odpowiednią komisją parlamentarną. Może ona zawsze sprzeciwić się doraźnym zmianom planu legislacyjnego. Niemniej możliwość proponowania projektów poza planem często pojawia się wtedy, gdy planowane ustawy opóźniają się, a rząd poszukuje innych, gotowych inicjatyw.

Realizacja planu jest monitorowana wewnątrz resortów. Zadanie to zwykle spełniają departamenty prawne. KP również śledzi postępy prac

legislacyjnych, wymagając od wszystkich ministerstw kwartalnych sprawozdań. Jeżeli wykryje poważne opóźnienie, zwraca się z prośbą o wyjaśnienia na piśmie do ministerstwa odpowiedzialnego za ustawę. KP przygotowuje kwartalne sprawozdania na temat realizacji planów legislacyjnych dla rządu i premiera. KP jest także zawiadamiana o potencjalnych problemach z przygotowaniem ustaw przez swój główny departament programowy (dawniej system tzw. departamentów lustrzanych). Śledzi on prace legislacyjne na poziomie ministerialnym. Jego sprawozdania są przekazywane do ministra kierującego KP i stałego sekretarza, którzy podejmują odpowiednie działania w celu rozwiązania problemu.

Niewypełnianie planu legislacyjnego podlega sankcjom. Prośby ministerstw o zmianę terminów przyjęcia mało istotnych projektów są z reguły akceptowane, ale w wypadku politycznie istotnych ustaw KP zawiadamia premiera, który następnie dyskutuje tę sprawę z właściwym ministrem. Inną możliwością stanowią kwartalne sprawozdania przedkładane rządowi przez KP. Premier może zorganizować debatę na temat postępu prac legislacyjnych i wykorzystać ją jako okazję do krytyki odpowiedzialnych ministrów. W takich wypadkach od ministra winnego opóźnień oczekuje się przeanalizowana sytuacji i złożenia wyjaśnień rządowi w ciągu kilku lub kilkunastu dni.

3.3. Polska

Polski rząd zwykle planuje ustawy w cyklu rocznym lub półrocznym. W ciągu ostatnich kilku lat widoczna była tendencja do przygotowywania planów w okresach sześciomiesięcznych, ewentualnie z jednym dodatkowym, krótszym planem. Organizacja cyklu planowania legislacyjnego zależy od decyzji rządu, lecz od marca 2006 r. władza wykonawcza jest prawnie zobowiązana do przygotowywania planów co najmniej raz na sześć miesięcy. Opracowywanie planu trwa krótko, zwykle od czterech do pięciu tygodni. Proces ten rozpoczyna się listem od szefa Kancelarii Premiera Rady Ministrów (KPRM), zapraszającym ministrów do przedkładania wniosków do planu, a kończy formalnym przyjęciem planu przez rząd. Wyznaczony czas

na przygotowanie wniosków resortowych jest krótki, może wahać się od kilku do kilkunastu dni. Polski rząd nie przyjmuje wewnętrznie wiążącego wstępnego planu przed opublikowaniem ostatecznego programu prac legislacyjnych.

Planowanie legislacyjne jest poprzedzone negocjacjami budżetowymi w ramach Rady Ministrów. Te ostatnie zwykle odbywają się między lutym a wrześniem i dotyczą budżetu na kolejny rok kalendarzowy. Niewiele wskazuje jednak na to, że istnieje systematyczny wpływ negocjacji budżetowych na proces planowania legislacyjnego. Przy przygotowywaniu planu polski rząd nie kieruje się kalendarzem parlamentarnym. Ramy czasowe planowania rządowego są rzadko zsynchronizowane z terminami posiedzeń parlamentu.

Stopień, w jakim kierownictwo polityczne angażuje się w proces planowania, jest zróżnicowany, ale generalnie raczej niewielki. Planowanie koordynuje Departament Prawny (np. resorty finansów, środowiska i gospodarki) lub Sekretariat Ministra (np. resorty pracy, zdrowia i polityki regionalnej). Komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowywanie wniosku ministerstwa nie otrzymują żadnych specjalnych wytycznych od kierownictwa resortu. Propozycje ustaw muszą zostać uzgodnione przez wiceministrów (podsekretarzy stanu) i są scalane przez komórkę koordynującą. W zależności od możliwości czasowych wniosek podlega konsultacjom wewnątrz-ministerialnym albo od razu trafia pod obrady kierownictwa resortu (minister i wiceministrowie). Częstą praktyką jest przyjmowanie listy propozycji ministerialnych bez dyskusji czy w drodze obieguwej.

Propozycje ministerstw powinny zawierać krótki opis każdego proponowanego projektu ustawy. Co do zasady, informacja musi zawierać tytuł ustawy i nazwę odpowiedzialnego ministra. Zdarzało się także zaznaczanie w planie komitetu rządowego, który będzie zatwierdzał projekt przed przekazaniem go pod obrady całego rządu. Od marca 2006 r. ministerstwa mają obowiązek zamieszczać także dodatkowe dane, w szczególności uzasadnienie projektu, główne elementy jego treści i nazwisko osoby odpowiedzialnej. W praktyce respektowanie tych nowych wymogów jest pobieżne. Przedstawiane informacje często są skrótowe, wahają się od kil-

ku słów do jednego–dwóch zdań. Nie zawierają danych na temat dotychczasowej pracy nad projektem ustawy czy możliwych problemów. Wniosek resortowy dzieli projekty w zależności od miesiąca, w którym planowane jest ich przyjęcie przez rząd.

Wnioski resortowe są składane w jednolity projekt planu legislacyjnego przez Departament Komitetu Rady Ministrów (DKRM) w KPRM. DKRM może wprowadzać przy tej okazji zmiany techniczne, w szczególności uzupełniać plan o projekty przesunięte lub opóźnione z poprzednich planów. Szef KPRM przesyła projekt do wszystkich ministerstw do konsultacji. KPRM podejmuje pewne, choć na ogół mało systematyczne działania, aby zapewnić, że zawarte w planie projekty ustaw odzwierciedlają najważniejsze cele polityczne rządu i popierających go partii. Służą temu uwagi zgłaszane szefowi KPRM przez sekretarzy stanu w KPRM oraz doradców premiera. Po otrzymaniu uwag szef KPRM prezentuje projekt planu Stałemu Komitetowi Rady Ministrów, który następnie przekazuje go rządowi.

Nie dokonuje się selekcji projektów w celu zapewnienia, że zamierzenia legislacyjne są dostosowane do dostępnych zasobów w rządzie i parlamencie. Nie ma ani nieformalnej, ani wyraźnie określonej maksymalnej liczby planowanych ustaw. Plan nie jest podzielony na projekty obowiązkowe i rezerwowe. Brakuje rozwiązań promujących łączenie projektów dotyczące tej samej tematyki. Tam, gdzie zachodzą takie próby, są one niesystematyczne i podejmowane różnie, w odpowiedzi na uwagi zgłoszone przez Radę Legislacyjną, Rządowe Centrum Legislacji (obydwie instytucje przesyłają uwagi do Szefa KPRM) lub przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów. Program legislacyjny jest przyjmowany przez rząd i podpisywany przez premiera. Zwykle następuje to bez dyskusji, chyba że wyjątkowo Stały Komitet przekazał pod obrady rządu jakieś nierozwiązane kwestie. Do marca 2006 r. plany zatwierdzał premier, obecnie, podpisując plan, jest on formalnie związany decyzją rządu w tym zakresie. Nie ma zwyczaju uzgadniania planu legislacyjnego z liderami parlamentarnymi partii koalicyjnych. Plan przesyła się do wiadomości parlamentu już po przyjęciu przez rząd.

Ministerstwa mogą pracować nad projektami ustaw, które nie były zawarte w planie legislacyjnym. Odpowiedni minister ma jedynie obowiązek zawiadomienia premiera o woli podjęcia prac. Na tym etapie premier nie może zablokować takich inicjatyw. W praktyce zawiadomienie to rzadko jest rozpatrywane przez premiera, zwykle przechodzi ono przez szefa KPRM. Nie ma szczególnych obowiązków informacyjnych związanych z takimi zawiadomieniami, w praktyce są one z reguły nieco bardziej szczegółowe niż informacje na temat projektów przedkładane do planów legislacyjnych. Zgłoszenie projektu poza planem nie powoduje konieczności zmiany tego planu.

Realizacja programu prac legislacyjnych rządu jest monitorowana wewnątrz ministerstw. Postępy prac są sprawdzane podczas spotkań wiceministrów odpowiedzialnych za legislację z dyrektorami departamentów i – w sposób mniej formalny – przez członków gabinetu politycznego ministra. Bardziej regularną formę monitoringu stanowią cotygodniowe sprawozdania, które każde ministerstwo ma obowiązek przysyłać do DKRM w KPRM. Sprawozdania te zwykle są przygotowywane przez Departament Prawny lub Sekretariat Ministra. Ponadto KPRM śledzi postępy prac legislacyjnych w resortach za pomocą ogólnorządowego systemu dokumentacji, wprowadzonego w październiku 2006 r. (tzw. Karta ustawy), który w założeniu ma zawierać regularnie aktualizowane dane na temat każdego projektu ustawy. Komitet Stały Rady Ministrów oraz rząd omawiają postępy w realizacji planu legislacyjnego na okresowych posiedzeniach.

W latach 2006–2007 wprowadzono nową praktykę nieformalnych spotkań Przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów z odpowiednimi ministrami w sytuacji przedłużania się konsultacji lub zablokowania prac nad projektem ustawy wewnątrz rządu. Niewypełnianie planu legislacyjnego podlega sankcjom. Ich najbardziej powszechną formą jest obowiązek przedstawienia wyjaśnień przez ministra odpowiedzialnego za opóźnienie i narażenie się na otwartą krytykę na forum Komitetu Stałego lub rządu. Pewnym rodzajem sankcji może być także decyzja szefa KPRM o przejściu prac nad konkretnymi projektami ustaw. Premier organizuje również indywidualne spotkania przeglądowe z ministrami.

3.4. Słowacja

Słowacki rząd planuje przyjmowanie ustaw w cyklu rocznym, ale w ciągu ostatnich kilku lat zauważalne były również próby wydłużenia okresu planowania do dwóch lub więcej lat. Organizacja procesu planowania jest określona przez regulamin rządu. Przygotowywanie planu trwa krótko, zwykle około miesiąca (od późnego listopada do grudnia). Rozpoczyna się ono listem przygotowanym przez Departament Prawny Rządu (DPR) w Urzędzie Rady Ministrów (URM) i podpisanym przez wicepremiera ds. legislacji, który zobowiązuje ministerstwa i inne organy centralne do składania propozycji ustaw, a kończy formalnym przyjęciem planu przez rząd. Nie ma wiążących wewnętrznie wstępnych planów legislacyjnych. Negocjacje budżetowe poprzedzają planowanie legislacyjne, ale nie przekładają się bezpośrednio na proces planowania. Podczas przygotowywania planu legislacyjnego egzekutywa nie kieruje się kalendarzem parlamentarnym. Terminy przyjmowania projektów ustaw nie są zsynchronizowane z posiedzeniami czy sesjami parlamentu.

Zaangażowanie kierownictwa politycznego resortu jest ograniczone. Planowanie legislacyjne koordynują głównie departamenty prawne, które wzywają inne komórki organizacyjne ministerstw do składania propozycji projektów ustaw. Można dostrzec pewne opory przed włączaniem do planu inicjatyw kontrowersyjnych, co do których istnieje prawdopodobieństwo opóźnień. Podczas przygotowywania wniosku ministerialnego zwraca się szczególną uwagę, czy zamierzenia korespondują z możliwościami resortu i czy harmonogram legislacyjny jest zsynchronizowany z przewidywanymi datami wejścia w życie planowanych ustaw. Przedkładane przez ministerstwa propozycje ustaw muszą zawierać krótki opis planowanej inicjatywy. Powinien on wymieniać: tytuł ustawy, jej uzasadnienie, odpowiedzialne ministerstwo, resorty współpracujące i proponowany termin przyjęcia przez rząd. W praktyce informacje te często są lakoniczne, wahają się od kilku słów do jednego lub dwóch zdań. Zwykle nie zawierają danych na temat dotychczasowej pracy nad projektem czy możliwych problemów. Wniosek resortowy dzieli planowane ustawy w zależności od miesiąca,

w którym przewidywane jest ich przyjęcie przez rząd.

DPR w Kancelarii Rządu scala wnioski, które otrzymał z resortów, w jeden rządowy plan legislacyjny. Na tym etapie rola DPR jest czysto techniczna, nie ma on możliwości wprowadzania jakichkolwiek zmian do propozycji ministerialnych. Projekt planu wysyła się do resortów w celu dokonania uzgodnień i następnie dyskutuje nad nim Rada Legislacyjna. Wicepremier ds. legislacji może dokonywać pewnej weryfikacji wniosków ministerialnych pod względem ich zgodności ze strategicznymi priorytetami. W ostatnich kilku latach były podejmowane próby wzmocnienia roli centrum rządu, ale odniosły one tylko połowiczny sukces.

Nie selekcjonuje się projektów pod kątem priorytetów legislacyjnych i możliwości organizacyjnych rządu i parlamentu. Nie ma maksymalnej liczby projektów ustaw. Plan nie jest podzielony na listę projektów obowiązkowych i rezerwowych, ale najważniejsze projekty są oznaczane gwiazdką. Na tym etapie nie występują również rozwiązania sprzyjające racjonalizacji procesu legislacyjnego. Łączenie inicjatyw jest sporadyczne, a nawet zbliżone merytorycznie projekty ustaw figurują w planie oddzielnie. Rzadkie próby racjonalizacji planu legislacyjnego są niekiedy podejmowane w Radzie Legislacyjnej podczas dyskusji nad konkretnymi projektami. Plan legislacyjny omawia Rada Legislacyjna (ciało doradcze rządu), a następnie formalnie zatwierdza go rząd. Plan ma status uchwały rządu. Nie powstała tradycja uzgadniania projektu planu z przywódcami parlamentarnymi przed jego przyjęciem. Nieformalnie jedna kopia jest przesyłana do komisji konstytucyjnej parlamentu.

Ministerstwa mogą pracować nad projektami ustaw, które nie były wpisane do planu legislacyjnego w dowolnym czasie. Nie ma wymogu wcześniejszego uzgodnienia tego z rządem lub premierem. Od 2005 r. ministerstwa mają jednak obowiązek przesłać „notatkę informacyjną” na temat prac podjętych nad nieplanowanym projektem ustaw, co najmniej na trzy miesiące przed skierowaniem projektu do konsultacji. Wymóg ten odnosi się również do inicjatyw planowanych, ale z zastosowaniem krótszego terminu. W praktyce realizacja tego obowiązku

jest niepełna. Właściwie jedyna różnica polega na dołączeniu informacji, że projekt stanowi inicjatywę własną danego ministerstwa. Poza tym zasady negocjowania i uzgadniania nieplanowanych ustaw są takie same, jak dla inicjatyw zaplanowanych.

Realizacja rządowego programu prac legislacyjnych jest monitorowana w ramach ministerstw. Poszczególne zadania są przypisane do konkretnych departamentów, określane są też wewnętrzne terminy. Na poziomie centrum za monitorowanie realizacji planu odpowiada DPR w Kancelarii Rządu poprzez kontakty z dyrektorami departamentów prawnych poszczególnych resortów i bieżącą kontrolę Rady Legislacyjnej. Monitoring dokonywany jest także przez Departament Kontroli w Urzędzie Rady Ministrów, który śledzi realizację wszystkich uchwał rządu. Departament Kontroli przygotowuje okresowe sprawozdania dla rządu. Istnieją sankcje za brak realizacji planu legislacyjnego, ale są mało dotkliwe. Ministerstwa, które chcą zmienić termin przyjęcia projektu ustawy przez rząd, zwracają się na piśmie do Kancelarii Rządu

z prośbą o zmianę planu. Tego typu wnioski rozpatruje DPR, w większości przychylając się do prośby. Wycofanie projektu z planu jest trudniejsze, bo wymaga decyzji rządu. Ministerstwa, które dokonają aktualizacji terminów, narażają się na krytykę na forum rządu, w szczególności podczas dyskusji nad okresowym raportem przygotowywanym przez Kancelarię.

4. Wnioski

4.1. Reguły i ich wpływ na jakość planowania

Ogólny wniosek wynikający z analizy praktyki planowania legislacyjnego jest taki, że cztery badane państwa Europy Środkowej – być może z częściowym wyjątkiem Węgier – nie spełniają wielu instytucjonalnych warunków efektywnego korzystania z planów legislacyjnych (por. ogólne podsumowanie w Tabeli 2). Żaden z czterech rządów nie rozpoczyna prac nad planami z wystarczającym wyprzedzeniem, a tylko na Węgrzech planowanie legislacyjne jest skoordynowane z cyklem budżetowym i parlamentarnym. We wszystkich czterech państwach mi-

Tab. 2. Rządowe planowanie legislacyjne w czterech państwach Europy Środkowej w praktyce

Etap	Reguły instytucjonalne	Czechy	Węgry	Polska	Słowacja
Cykl planowania	Projekty są wpisywane do planu legislacyjnego z dużym wyprzedzeniem	-	-	-	-
	Wyniki negocjacji budżetowych są uwzględniane przy planowaniu legislacyjnym	-	+	-	-
	Planowanie legislacyjne jest dopasowane do kalendarza parlamentarnego	-	+	-	-
Resortowe propozycje	Planowaniem legislacyjnym kieruje kierownictwo polityczne resortu	-	-	-	-
	Wnioski resortów zawierają szczegółowe informacje na temat planowanych inicjatyw	-	-	-	-
Akceptacja planu przez rząd	Istnieją procedury zapewniające zgodność planu ze strategicznymi priorytetami rządu	-/+	-/+	-/+	-/+
	Funkcjonują rozwiązania dostosowujące zamierzenia legislacyjne do możliwości rządu i parlamentu	-	+	-	-
	Programy legislacyjne mają poparcie najważniejszych decydentów politycznych	-	+	-	-
Realizacja i monitoring	Resorty nie mogą przygotowywać i przedkładać projektów nieplanowanych	-	-/+	-	-
	Realizacja planu jest monitorowana	+	+	+	+
	Brak realizacji planu powoduje zastosowanie sankcji	+	+	+	+

nisterstwa traktują planowanie jako mało istotny proces biurokratyczny. Trzy z czterech omawianych tu państw nie mają żadnych rozwiązań umożliwiających dopasowanie zamierzeń legislacyjnych do dostępnych zasobów i zapewnienie poparcia najważniejszych aktorów politycznych. Wszystkie cztery państwa zezwalają ponadto ministerstwu na pracę nad nieplanowanymi projektami ustaw.

Wśród cech pozytywnych należy natomiast wskazać, że we wszystkich czterech państwach funkcjonują metody uwzględniania wcześniejszych ustaleń politycznych w planach legislacyjnych. Jednakże (z wyjątkiem Węgier) działania te są rzadko przewidziane w standardowych procedurach. Obszarem, w którym wszystkie cztery państwa są najbliższe wymaganym rozwiązaniom instytucjonalnym, jest monitoring realizacji planów. Wszystkie cztery państwa powołały systemy regularnego raportowania i monitoringu wykonywania planów. We wszystkich czterech dostępne są także pewne formy sankcji wobec resortów, które się opóźniają lub ignorują obowiązek realizacji zobowiązań legislacyjnych.

W jaki sposób powyższy układ reguł przekłada się na słabe funkcjonowanie planów jako narzędzi kształtowania priorytetów, mobilizacji i sygnalizacji? Należy wskazać dwie drogi oddziaływania. Po pierwsze, połączenie (i) niewystarczającego czasu na przygotowanie planów oraz (ii) możliwości opracowywania ustaw poza planami w sposób znaczący obniża motywację ministerstw do włączania do planów bardziej ambitnych projektów ustaw, które powinny zostać przygotowane w danym okresie. Opracowanie tego typu projektów wiąże się na ogół z niepewnym harmonogramem i dlatego ministerstwa są skłonne minimalizować ryzyko potencjalnych sankcji przez ich przygotowywanie poza planem. Taki układ reguł rządzących procesem planowania umniejsza funkcję planów legislacyjnych w zakresie definiowania priorytetów i sygnalizacji.

Po drugie, połączenie (i) braku reguł wymuszających dopasowywanie skali zamierzeń legislacyjnych do możliwości rządu i parlamentu oraz (ii) lakonicznych opisów planowanych inicjatyw w propozycjach ministerstw obniża zdolność rządu i premiera do stosowania planów jako instrumentów określania priorytetów i mo-

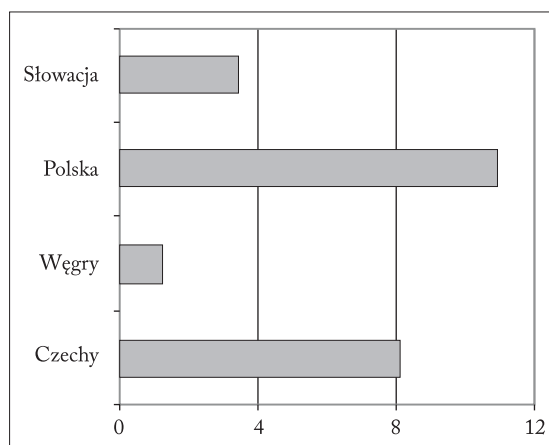
bilizacji zasobów. Skoro centrum rządu nie dysponuje szczegółowymi informacjami na temat tego, co jest proponowane, i nie podlega presji wynikającej ze świadomości niedostatecznych zasobów, rzadko stosuje selektywne podejście przy formułowaniu planów legislacyjnych. Nie ma również motywacji, aby ograniczać liczbę nieplanowanych inicjatyw po przyjęciu planu. Z tych względów plany legislacyjne stanowią bardziej zwykle zestawienie propozycji ministerialnych niż instrument strategicznego zarządzania legislacją rządową.

Węgry i istniejący w tym państwie system planowania to częściowy wyjątek. Przede wszystkim funkcjonują tu procedury zapewniające koordynację planowania legislacyjnego z cyklem budżetowym i parlamentarnym. Co więcej, węgierska praktyka podkreśla także konieczność dostosowywania zamierzeń legislacyjnych do możliwości rządu, a zwłaszcza parlamentu. Jest to jedyne państwo, w którym zniechęca się – choć niezbyt mocno – do podejmowania prac nad nieplanowanymi projektami ustaw. Takie rozwiązania instytucjonalne pozwalają na lepsze wykorzystanie planowania jako instrumentu kształtowania priorytetów, mobilizacji i sygnalizacji, co z kolei skutkuje między innymi stosunkowo wysokim wskaźnikiem wykonywania planów legislacyjnych (por. ryc. 2).

4.2. Wpływ czynników związanych z systemem partyjnym i sytuacją polityczną

Reguły instytucjonalne determinują generalną skuteczność planowania legislacyjnego. Jednakże, jak pokazuje rycina 2, nawet między państwami, w których występują podobne rozwiązania instytucjonalne, dostrzegalne są pewne odrębności, zwłaszcza jeżeli chodzi o stopień wykonywania planów. Tych różnicowań nie da się wytłumaczyć regułami instytucjonalnymi, wymagają one wzięcia pod uwagę innych czynników.

Jedną z interesujących kwestii jest pytanie, dlaczego odsetek planowanych projektów przedłożonych parlamentowi jest wyższy na Słowacji niż w Polsce czy Czechach, choć rozwiązania instytucjonalne w tych państwach są zbliżone. Odpowiedź na to pytanie stanowią prawdopodobnie czynniki związane z systemem



Ryc 3. Różnice ideologiczne między partiami koalicyjnymi w wymiarze lewica–prawica

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych na temat poglądów partii zaczerpniętych z Laver M., Benoit K. *Party Policy in Modern Democracies*, Routledge 2006.

partyjnym i sytuacją polityczną. Zdolność wykonania planu legislacyjnego na Słowacji mogła zostać zwiększona przez relatywnie spójną koalicję (w latach 2004–2006), nieporównywalną z mało harmonijnymi koalicjami w Polsce (2006–2007) i w Czechach (2004–2006) – por. rycina 3. Rząd Mikulasza Dziurindy składał się z czterech partii, które łączyły podobne poglądy polityczne w najważniejszym wymiarze lewica–prawica. Koalicje popierające rządy Stanislava Grossa i Jerzego Paroubka w Czechach oraz Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego w Polsce były natomiast wewnątrznie bardzo podzielone. Nie bez znaczenia były także częstsze zmiany premierów w tych dwóch ostatnich państwach.

Powyższe dane pokazują, że uwarunkowania związane z systemem partyjnym potrafią wzmacniać lub osłabiać wpływ czynników instytucjonalnych. Wewnątrznie podzielone rządy mogą mieć większe problemy z efektywnym wykorzystywaniem planów legislacyjnych, nawet przy idealnym systemie instytucjonalnym. Spójne rządy są w lepszej sytuacji, niezależnie od kształtu instytucji. Choć czynniki polityczne mogą wpływać na wyniki planowania, generalna skuteczność planów legislacyjnych jest w decydującym stopniu determinowana przez reguły instytucjonalne i ich jakość.

5. Podsumowanie

Analiza doświadczeń z planowaniem legislacyjnym w Czechach, na Węgrzech, w Polsce i na Słowacji wskazuje, że wiele rządów ma trudności z przekształceniem planów legislacyjnych w efektywne instrumenty zarządzania procesem tworzenia prawa. W każdym ze zbadanych państw znaczna część projektów ustaw jest przyjmowana poza planem, podczas gdy wielu zaplanowanych inicjatyw nigdy nie przekazuje się do parlamentu. Dane te świadczą o trudnościach w wykorzystywaniu planów do definiowania priorytetów legislacyjnych, mobilizacji zasobów oraz sygnalizowania intencji rządu obywatelom i innym podmiotom.

Wskazane tu problemy mogą wynikać z wielu przyczyn. Niniejszy artykuł skupił się na roli instytucji rządzących procesem przygotowywania i realizacji programów prac legislacyjnych. Przegląd praktyk planowania legislacyjnego pokazuje, że rządy badanych państw Europy Środkowej – być może z częściowym wyjątkiem Węgier – nie spełniają większości instytucjonalnych warunków efektywnego stosowania planów legislacyjnych. Najpoważniejsze deficyty to krótki horyzont czasowy cyklu planowania, brak synchronizacji z procesem budżetowym oraz kalendarzem parlamentarnym, niewystarczające zaangażowanie kierownictwa politycznego oraz słaba motywacja do priorytetyzacji inicjatyw legislacyjnych i efektywnej gospodarki ograniczonymi zasobami.

Podziękowania

Badania, których rezultaty przedstawiono w tym opracowaniu, zostały sfinansowane przez program Ernst & Young Sprawne Państwo w ramach Obserwatorium Środkowoeuropejskiego na London School of Economics and Political Science. Autor chciałby podziękować badaczom – dr Agnieszce Cieleń, Krisztinie Jáger, Vlastimilowi Nečasowi, dr Štěpánowi Pecháčkowi oraz dr Katarinie Staroňovej za pomoc w przeprowadzeniu badań.

Bibliografia

Blondel J., Manning N. (2002). „Do Ministers Do What They Say? Ministerial Unreliability, Collegial and Hierarchical Governments”, *Political Studies*, nr 50, s. 455–476.

Brunetti A., Kisunko G., Weder B. (1997a). „Institutions in Transition: Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries”, *World Bank Policy Research Working Paper*, nr 1809.

Brunetti A., Kisunko G., Weder B. (1997b). „Credibility of Rules and Economic Growth”, *World Bank Policy Research Working Paper*, nr 1760.

Evans G., Evans A. (2001). „Improving government decision-making systems in Lithuania and Latvia”, *Journal of European Public Policy*, nr 8(6).

Evans G., Manning N. (2003). „Helping Governments Keep Their Promises”, *World Bank South Asia Region Internal Discussion Paper*, s. 6–9.

Goetz K.H., Zubek R. (2007). „Government, Parliament and Lawmaking in Poland”, *Journal of Legislative Studies*, t. 13, nr 4.

Ilonszki G., Jager K. (w druku). „Changing Government Advantages – the Consolidation of a Dominant Executive in Hungary”, w: B.E. Rasch, G. Tsebelis (red.), *The Role of Governments in Agenda-Setting*.

Kabele J., Linek L. (2004). *Decision-making of the Czech Cabinet, EU Accession and Legislative Planning 1998–2004*, referat konferencyjny zaprezentowany w 2004 r. na ECPR Joint Session of Workshops.

Manning N., Mukherjee R., Gokcekus O. (2000). „Public Officials and Their Institutional Environment”, *World Bank Policy Research Working Paper*, nr 2427.

OECD (2004). „Indicators of Regulatory Management Systems”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2004/4.

OECD (2007). „Towards Better Measurement of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/1.

Tsebelis G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Zubek R. (2008). *Core Executive and Europeanization in Central Europe*, Basingstoke: Palgrave.

Legislative planning in Central Europe

Cabinets in Central Europe regularly publish legislative work-plans, i.e. periodical lists of bills to be adopted by the cabinet and introduced to parliament. Such legislative planning has the potential to make an important contribution towards achieving better governance. The comparative experience of legislative planning in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia shows, however, that many governments find it difficult to transform legislative programmes into effective tools for strategic management of government legislation. This article argues that a major reason for such problems lies in the deficient organization of the planning process.

Anna Sobczak

Wpływ procesu europeizacji na współpracę między instytucjami lokalnymi w miastach europejskich. Analiza porównawcza Krakowa i Glasgow

W artykule analizowane są formy współpracy pomiędzy lokalnymi instytucjami w miastach europejskich, które wyłaniają się pod wpływem rozporządzeń wspólnotowych ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, zwłaszcza w okresie programowania 2000–2006. W świetle powyższego, kluczowe staje się zagadnienie, czy mobilizacja wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich przyczynia się do powstania nowej formy współpracy, czy też współpraca między instytucjami wokół projektów jest oparta na już istniejących układach instytucjonalnych w mieście. Współpraca jest analizowana zarówno od strony procesu decyzyjnego, dotyczącego oceny wniosków o dotacje z funduszy europejskich (odgórna współpraca), jak i od strony instytucji bezpośrednio zgłaszających się do wspólnego korzystania z funduszy europejskich (współpraca oddolna). W szczególności artykuł analizuje istniejące formy współpracy pomiędzy instytucjami lokalnymi w dwóch miastach europejskich: w Krakowie, mieście z nowego kraju członkowskiego Unii Europejskiej, i w Glasgow, ze starego kraju członkowskiego Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: europeizacja, miasta europejskie, fundusze strukturalne, zasada partnerstwa, rządzenie wielopoziomowe, sieci koordynacji działań.

W literaturze dotyczącej procesów związanych ze zmianami zachodzącymi pod wpływem integracji europejskiej, definiowanych jako europeizacja, zwraca się szczególną uwagę na pojawianie się nowych rozwiązań instytucjonalnych w państwach członkowskich (Boerzel, Risse 2000; Featherstone, Radaelli 2003; Green-Cowles, Caporaso, Risse 2000; Knill, Lehmkuhl 1999; Knill, Lehmkuhl 2002; Mair 2004; Olsen 2002). Nowe rozwiązania instytucjonalne pojawiają się szczególnie w wypadku wprowadzenia w życie rozporządzeń wspólnotowych, które zmieniają relacje pomiędzy instytucjami działającymi na tere-

nie miast (Bukowski, Piattoni, Smyrl 2003; Goldsmith 1993; Goldsmith 2003; John 2000; John 2001; Marshall 2004). Rozporządzenia wspólnotowe ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (WE 1999) wywierają wpływ na wewnętrzną strukturę miasta, przyczyniając się do mobilizacji różnych grup oraz pojawiania się nowych podmiotów na instytucjonalnej scenie lokalnej. Tym samym możemy zaobserwować pewne zmiany, które zachodzą w strukturze władzy. Płyną one z dwóch kierunków. Z jednej strony pojawiają się warunki umożliwiające różnym podmiotom udział w procesie decyzyjnym dotyczącym projektów finansowanych z funduszy europejskich; z drugiej zaś coraz więcej instytucji wyraża chęć korzystania z funduszy dla finansowania własnych projektów.

W poniższym artykule analizowane są różne formy współpracy pomiędzy lokalnymi instytucjami w miastach europejskich, które wyłaniają się pod wpływem rozporządzeń wspólnotowych

Anna Sobczak, doktorantka European University Institute, Social and Political Studies Department, San Domenico di Fiesole, Włochy; anna.sobczak@eui.eu.

Autorka pragnie wyrazić podziękowania za niezwykle cenne sugestie i komentarze prof. Jerzemu Hausnerowi, prof. Michaelowi Keatingowi, prof. Grzegorzowi Gorzelakowi, prof. Tadeuszowi Kudłaczowi, dr. Tomaszowi Grzegorzowi Grosse, dr. Xymenie Kurowskiej oraz dr. Tomaszowi Geodeckiemu.

ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, zwłaszcza w okresie programowania 2000–2006. Miasta dostarczają wyjątkowo interesującego materiału dla zrozumienia nowych relacji instytucjonalnych, ponieważ skupiają one w sobie wiele różnych instytucji, które korzystają z funduszy europejskich. Pytanie badawcze dotyczy tego, jak rozporządzenia wspólnotowe w sprawie funduszy strukturalnych wpływają na współpracę pomiędzy instytucjami lokalnymi w miastach europejskich. W związku z tym należy ustalić, czy mobilizacja wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich przyczynia się do powstania nowej formy współpracy, czy też współpraca między instytucjami wokół projektów jest oparta na już istniejących układach instytucjonalnych w mieście. Aby odpowiedzieć na postawione pytania, należy przedstawić, jak przebiegają formalne pionowe i poziome relacje między lokalnymi i regionalnymi władzami publicznymi a innymi instytucjami na terenie miasta wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich.

Współpraca pomiędzy instytucjami jest analizowana zarówno od strony procesu decyzyjnego, dotyczącego oceny wniosków o dotacje z funduszy europejskich (współpraca odgórna), jak i od strony instytucji bezpośrednio zgłaszających się do wspólnego korzystania z funduszy europejskich (współpraca oddolna). W szczególności w artykule zostały przeanalizowane istniejące formy współpracy pomiędzy instytucjami lokalnymi w dwóch miastach europejskich: w Krakowie (w nowym kraju członkowskim Unii Europejskiej) i w Glasgow (w państwie od dawna będącym członkiem Unii). Analiza porównawcza ma na celu znalezienie różnic i podobieństw w mobilizacji i współpracy instytucji lokalnych wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich. Analiza empiryczna została zawężona głównie do pokazania relacji z punktu widzenia lokalnych instytucji władz publicznych ze względu na ich rolę zarówno w procesie decyzyjnym, jak i jako głównego beneficjenta programów europejskich.

Artykuł oparto na literaturze definiującej różne formy współpracy instytucji lokalnych, a zwłaszcza sieci koordynacji działań (*policy networks*) oraz na dokumentacji instytucji europejskich na temat rozporządzeń wspólnotowych

ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów uwypuklających zasadę partnerstwa (*partnership principle*). W części empirycznej zostały wykorzystane informacje zebrane podczas wywiadów pogłębionych z przedstawicielami różnych instytucji lokalnych zarówno w Krakowie, jak i Glasgow, a także nieformalnych rozmów z przedstawicielami instytucji europejskich podczas stażu w Dyrektoracie Generalnym Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej. Ponadto powyższy materiał uzupełniono o artykuły z prasy lokalnej, a także dostępną dokumentację poszczególnych instytucji, m.in. strategie rozwoju i raporty z działalności analizowanych podmiotów instytucjonalnych.

Pierwsza część artykułu przedstawia ramy badawcze zagadnienia wpływu procesu europeizacji na mobilizację podmiotów lokalnych wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich. Odwołuje się zarówno do definicji zasady partnerstwa występującej w dokumentach europejskich, jak i różnych form sieci koordynacji działań występujących w literaturze na temat polityki lokalnej. Druga część artykułu przedstawia wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w Krakowie i Glasgow oraz porównuje je z definicjami partnerstwa i sieci koordynacji działań zaprezentowanymi w literaturze i dokumentach europejskich.

1. Przegląd literatury na temat wpływu europeizacji na współpracę między instytucjami

W literaturze dotyczącej integracji europejskiej proces pojawiania się nowych struktur współpracy, a tym samym tworzenia się politycznych, prawnych i społecznych instytucji związanych z nowymi strukturami współzarządzania¹ (Green-Cowles, Caporaso, Risse 2000) jest definiowany jako europeizacja (*europeanization*). Pod tym pojęciem kryje się również szeroko rozumiane oddziaływanie europejskich instytu-

¹ W literaturze angielskojęzycznej 'współzarządzanie' pojawia się pod pojęciem *governance*. Więcej na ten temat zob. Amin, Hausner (1997); European Commission (2001); Jachtenfuchs (2001); Le Gales (2002); Marks, Scharpf, Schmitter, Streek (1996).

cji ponadnarodowych na podmioty na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz reakcja tych podmiotów na to oddziaływanie (Boerzel, Risse 2000; Olsen 2002). W kontekście lokalnym jako europeizację definiujemy wszelkie zmiany zachodzące w polityce, praktyce, preferencjach lub podmiotach wewnątrz lokalnego systemu rządzenia pod wpływem negocjacji i wdrożenia programów europejskich (Bache 2008; Bache 2000; Goldsmith 1993; Goldsmith, Klausen 1997; John 2000). Z tych definicji europeizacji wyłania się obraz nowych układów współpracy pomiędzy instytucjami pod wpływem integracji europejskiej.

Na podstawie rozległej literatury dotyczącej europeizacji wychodzimy z założenia, że rozporządzenia wspólnotowe ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych są ważnym narzędziem polityki europejskiej, a tym samym jednym z mechanizmów europeizacji. Tak jak mechanizmy europeizacji, również rozporządzenia dotyczące funduszy europejskich przyczyniają się do powstania nowych struktur instytucjonalnych oraz szerszego uczestnictwa różnych grup społeczeństwa obywatelskiego i instytucji w procesie decyzyjnym, a także intensyfikacji politycznych i ekonomicznych zależności pomiędzy instytucjami na każdym poziomie terytorialnym. Procesy te również formalizują współpracę między zaangażowanymi instytucjami. Te właściwości i cechy odzwierciedla zasada partnerstwa zawarta w rozporządzeniu wspólnotowym ustanawiającym przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (WE 1999), która odnosi się do uczestnictwa różnych instytucji w procesie decyzyjnym dotyczącym projektów finansowanych z funduszy strukturalnych.

2. Zasada partnerstwa w rozporządzenia wspólnotowych ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych

Po raz pierwszy zasada partnerstwa została wprowadzona w 1988 r. jako jedna z czterech głównych zasad regulujących działanie funduszy strukturalnych. W rozporządzeniach ramowych z 1988 r. możemy znaleźć następującą definicję zasady partnerstwa „bliskie konsultacje pomię-

dzy Komisją [Europejską], krajami członkowskimi i odpowiednimi organami wyznaczonymi przez kraj członkowski na krajowym, regionalnym i innym lokalnym poziomie” (Regulation (EEC) 2052/88 cytowana przez Bache 2000, s. 7). Jak można wywnioskować z tej definicji, główny nacisk położono na pionową współpracę opartą na konsultacjach pomiędzy różnymi szczeblami administracji publicznej (rządowej i samorządowej) a Komisją Europejską.

Stopniowo zasada partnerstwa była rozszerzana, coraz więcej podmiotów włączało się w „bliskie konsultacje”. W kolejnym okresie programowania, przypadającym na lata 2000–2006, definicja zasady partnerstwa została znacznie rozszerzona. W artykule 8. rozporządzenia wspólnotowego ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (WE 1999) można znaleźć następującą informację na temat zasady partnerstwa:

„Działania Wspólnoty uzupełniają lub wspierają *korespondujące z nimi działania*² krajowe. Przygotowane są w ramach ścisłych uzgodnień, zwanych dalej «partnerstwem», między Komisją a krajem członkowskim oraz z organami i instytucjami wyznaczonymi przez kraj członkowski w ramach przepisów krajowych i aktualnych praktyk, mianowicie:

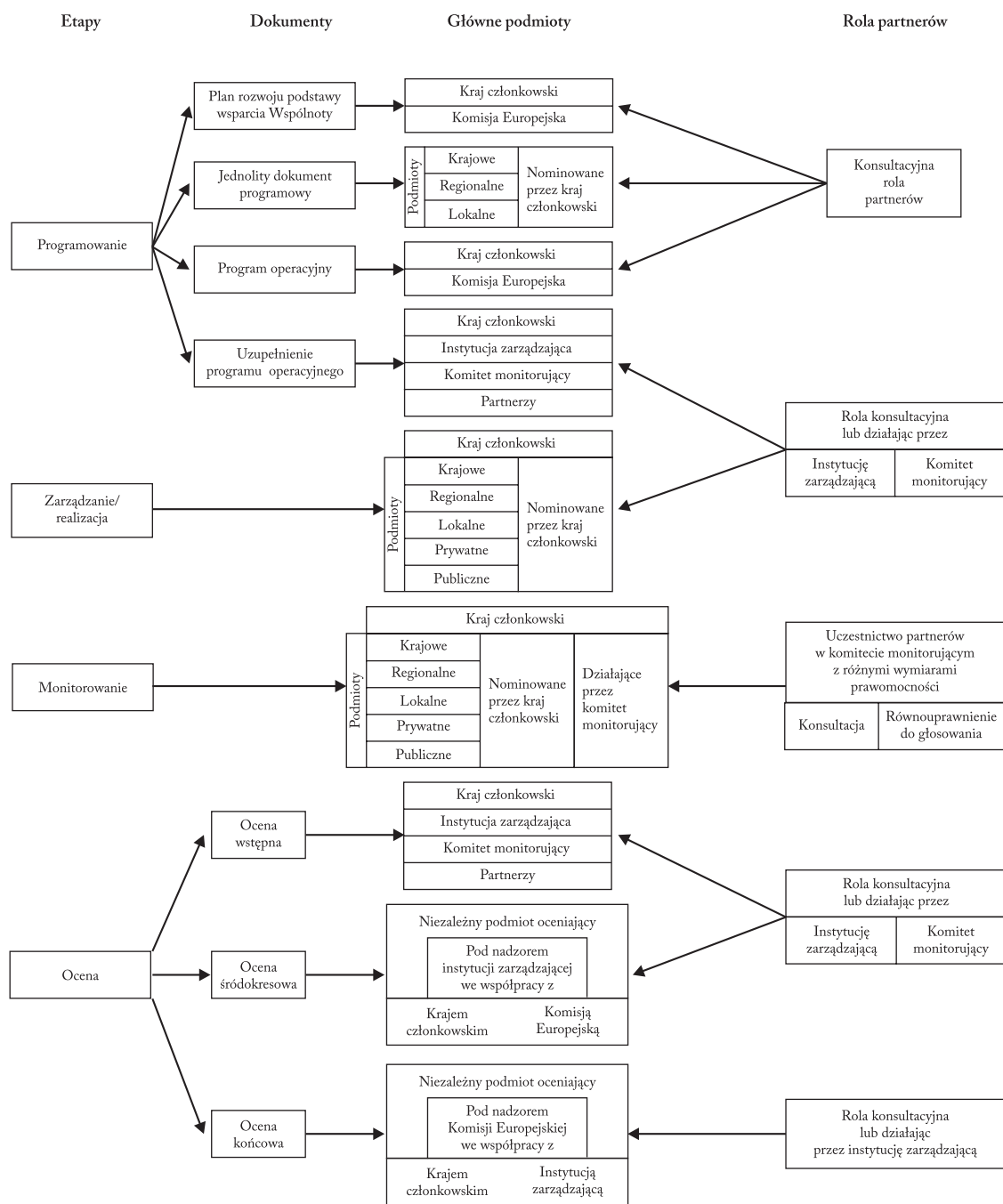
- organami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi właściwymi organami publicznymi,
- *partnerami ekonomicznymi i społecznymi*³,
- innymi odpowiednimi, kompetentnymi instytucjami w tych ramach” (WE 1999).

W porównaniu z pierwotną definicją, zasada partnerstwa z okresu 2000–2006 kładzie silniejszy nacisk na rolę podmiotów nie tylko w procesie konsultacji, lecz także wskazuje na ich rolę w uzupełnianiu i wspieraniu szeroko pojętych działań Wspólnoty oraz korespondujących z nimi działań krajowych. Ponadto pionowa współpraca została rozszerzona o współpracę poziomą z partnerami ekonomicznymi i społecznymi, a także odpowiednimi kompetentnymi instytucjami.

Rozszerzenie definicji partnerstwa w okresie 2000–2006 przyczyniło się do powstania wielu analiz naukowych, które badają wpływ nowej

² Kursywa autora.

³ Ibidem.



Ryc. 1. Rola partnerów w poszczególnych etapach programowania funduszy strukturalnych w latach 2000–2006

* Realizacja (*Implementation*) może być również tłumaczona jako wdrażanie lub implementacja.

** Ocena (*Evaluation*) jest również tłumaczona jako ewaluacja.

Źródło: Wykres autorki na podstawie tabeli zawartej w dokumencie przygotowanym przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej „Partnership in the 2000-2006 programming period” (DG REGIO 2005).

rozszerzonej zasady partnerstwa na kolejne etapy procesu decyzyjnego (Marshall 2005; Skelcher, Mathur, Smith 2003). Wyniki raportów wskazują, że dzięki zasadzie partnerstwa została stworzona instytucjonalna struktura umożliwiająca współpracę pomiędzy różnymi podmiotami w kolejnych etapach okresu programowania. Analiza dotycząca tego okresu programowania przeprowadzona przez Dyрекję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO 2005) zwraca uwagę na uczestnictwo różnych instytucji w kolejnych etapach procesu decyzyjnego dotyczącego projektów finansowanych z funduszy europejskich. Najczęściej jest to raczej rola konsultacyjna, a nie faktyczny wpływ na proces decyzyjny. Partnerzy mogą uczestniczyć w kolejnych etapach (w programowaniu, zarządzaniu, monitorowaniu i ocenie projektów finansowanych z funduszy europejskich) głównie przez udział w Komitecie Monitorującym, rzadziej przez instytucję zarządzającą. Jedynie na etapie monitorowania partnerzy mają równe prawo w Komitecie Monitorującym. Rycina na s. 48 przedstawia podmioty uczestniczące w poszczególnych etapach okresu programowania oraz role partnerów na każdym z etapów.

Z powyższej analizy wynika, że mimo znacznego rozszerzenia zasady partnerstwa, które umożliwiła nowym podmiotom udział w procesie decyzyjnym, w większości rola partnerów ograniczała się do konsultacji przez uczestnictwo w Komitecie Monitorującym. Przyczyną ograniczonej roli może być brak określenia, o jakich partnerów ekonomicznych i społecznych konkretnie chodzi. Niejasne zdefiniowanie partnerów pozwala na różną interpretację ze strony krajów członkowskich, które mogą według własnego uznania wybierać podmioty do współpracy, co może prowadzić do pewnych nadużyć związanych z ich wyborem. Analiza przygotowana przez Dyрекję Generalną ds. Polityki Regionalnej wymienia przypadki, kiedy wybór partnera ekonomicznego lub społecznego dyktowany był jego politycznym znaczeniem (DG REGIO 2005: 8).

W najnowszym okresie programowania na lata 2007–2013 rola partnerów została konkretniej zdefiniowana, szczególnie w odniesieniu do „partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacji po-

zarządowych oraz podmiotów odpowiedzialnych za wspieranie równości mężczyzn i kobiet” (EC 2006). Zasada partnerstwa w nowym okresie programowania jest przedstawiona następująco (Art. 11, WE 2006):

„Cele funduszy realizowane są w ramach ścisłej współpracy (zwanej dalej «partnerstwem») pomiędzy Komisją a każdym krajem członkowskim. W zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową, każdy kraj członkowski organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak:

- a) właściwe władze regionalne, lokalne, *miejskie* i inne władze publiczne;
- b) partnerzy gospodarczy i społeczni;
- c) inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu *środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet*”⁴ (EC 2006).

Po raz pierwszy jako partnerzy wymienione są władze miejskie reprezentujące konkretne miasta, a nie tylko ogólnie rzecz biorąc władze lokalne, jak we wcześniejszych definicjach zasady partnerstwa. Ponadto po raz pierwszy wymieniono także partnerów reprezentujących instytucje zajmujące się ochroną środowiska naturalnego oraz instytucje odpowiedzialne za wspieranie równości kobiet i mężczyzn. Jest to odzwierciedleniem wzrostu znaczenia nie tylko władz miejskich reprezentujących miasta, lecz także organizacji pozarządowych reprezentujące grupy, które mają swoje siedziby w miastach.

3. Teoretyczne rozważania na temat współpracy instytucjonalnej

W literaturze włączenie różnych podmiotów na szczeblach terytorialno-hierarchicznych do współpracy przez ich udział procesie decyzyjnym jest określane jako *multi-level governance* (Bache 2008; Goldsmith 2003; Heinelt 1996; Hooghe 1996; Marks, Hooghe, Blank 1996). Ten termin można przetłumaczyć jako „wielopoziomowe współzarządzanie”. Warto jednak zwrócić uwa-

⁴ Kursywa autora.

gę, iż współzarządzanie odwołuje się do współpracy i konsultacji pionowej między podobnymi organami władzy, tyle że na różnych szczeblach terytorialnych administracji rządowej i samorządowej, włączając w to szczeble europejski, krajowy, regionalny i lokalny. Partnerstwo rozumiane w kontekście okresu programowania z lat 2000–2006 to nie tylko pionowa współpraca w obrębie jednego terytorium, lecz także włączenie w procesy decyzyjne instytucji lokalnych reprezentujących podmioty prywatne i pozarządowe rezydujące na danym terytorium. Ten horyzontalny poziom współpracy dotyczy szczególnie miast, gdzie mamy do czynienia ze współpracą między różnymi instytucjami terytorialnej administracji publicznej, które tradycyjnie odgrywają ważną rolę w strukturze instytucjonalnej danego terytorium. Ich rola i wpływ na politykę miasta często wiążą się z uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi. Ponadto instytucjonalne zależności są szczególnie istotne ze względu na czynniki kulturowe związane z historią danego terytorium, a także jego dziedzictwem.

Podczas gdy w dokumentach instytucji europejskich współpracę pomiędzy różnymi instytucjami nazywa się partnerstwem, w literaturze na temat terytorialnych zależności społeczno-gospodarczych pojęcie to występuje pod nazwą *policy networks* (Boerzel 1997; Goverde, Van Tatenhove 2000; Heinelt, Smith 1996; Kenis, Schneider 1991; Le Gales 2001; Marin, Mayntz 1991; Marsh 1998; Rhodes 1997; Rhodes, Bache, George 1996; Rhodes, Marsh 1992; Thielemann 1998), tłumaczone jako „sieci koordynacji działań”. Pomimo sygnalizowanych trudności związanych z konkretną definicją *policy networks* (Rhodes, Marsh 1992), pojęcie to wydaje się użyteczne w kontekście zmian zależności instytucjonalnych zachodzących pod wpływem procesu europeizacji.

Pojęcie sieci koordynacji działań służy jako narzędzie pomagające zrozumieć skomplikowaną strukturę przenikających się wzajemnie wertykalnych i horyzontalnych relacji między podmiotami w procesach zachodzących wokół tworzenia polityki europejskich funduszy strukturalnych (*EU structural funds' policy making process*) (Heinelt, Smith 1996). Ponadto, odzwierciedlając skomplikowane nieformalne relacje w procesach kreowania polityki (Kenis,

Schneider 1991), definicje sieci koordynacji działań zwracają uwagę na dynamikę relacji pomiędzy podmiotami, które nie tylko wymieniają się informacją, lecz także lobbują, reagując na korzyści związane z funduszami europejskimi (Ward, Williams 1997, s. 440). Sieci te charakteryzują się mocnymi zależnościami pomiędzy instytucjami, aktualnymi więziami i przepływami pomiędzy uczestnikami sieci, które są oparte na zaufaniu, a także na formalnych zasadach i negocjacjach wynikających z uczestnictwa (Rhodes 1999; Rhodes 1997). Sieci koordynacji działań są nie tylko skomplikowane, przenikające i interaktywne, lecz także kierują się określonymi interesami. Te cechy charakteryzują podmioty, które mobilizują się wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich. Główne interesy instytucji zaangażowanych w sieci koordynacji działań wokół europejskich projektów to wiele korzyści wypływających z ich uczestnictwa w tych projektach. Pośród tych korzyści można wymienić finansowe, symboliczne oraz związane z pozyskaniem informacji i wiedzy na temat nowych rozwiązań⁵.

Właściwością odróżniającą sieci koordynacji działań od partnerstwa w rozumieniu rozporządzeń wspólnotowych jest istotny stopień niezależności od państwa odpowiedzialnego za odgórne tworzenie partnerstwa jako formy współpracy między instytucjami. Z kolei sposób, w jaki powstają sieci koordynacji działań, jest często uzależniony od istnienia procedur, instytucji i instrumentów lub braku tychże, który może być uzupełniony przez nowo powstające sieci koordynacji działań, tworzone wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich. Posługując się tą logiką, możemy wyjść z założenia, iż sieci koordynacji działań wokół projektów europejskich ilustrują nie tylko z góry założoną zinstytucjonalizowaną współpracę jak w przypadku partnerstwa, lecz także wertykalne i horyzontalne współzależności odzwierciedlające istniejącą, bardziej lub mniej formalną, strukturę władzy w mieście.

⁵ Korzyści związane z pozyskiwaniem wiedzy i informacji przez podmioty zaangażowane w proces europeizacji pojawiają się w literaturze dotyczącej *cognitive europeanization* (Pasquier 2005).

Biorąc pod uwagę analizowaną literaturę na temat sieci koordynacji działań oraz definicję zasady partnerstwa zawartą w dokumentacji europejskiej, możemy wyróżnić mobilizację podmiotów wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich zarówno pośród instytucji, które biorą udział w administrowaniu funduszami europejskimi, jak i podmiotów wyrażających chęć korzystania z funduszy europejskich przy finansowaniu swoich projektów. W pierwszym przypadku rozporządzenia wspólnotowe umożliwiają wielu podmiotom, zarówno prywatnym, jak i społecznym, niezwiązanym bezpośrednio z administracją państwową, lecz umiejscowionym na danym terytorium, pewien wpływ na proces decyzyjny dotyczący projektów finansowanych z funduszy europejskich. Dzięki temu pojawiają się nowe instytucje wyrażające gotowość udziału w procesie decyzyjnym, co może powodować zmiany w podziale władzy między instytucjami na danym terytorium. Jednostki samorządu terytorialnego lub rządu lokalnego⁶ reprezentujące miasta współpracują z innymi podmiotami z sektora pozarządowego i prywatnego oraz z ośrodkami naukowymi, aby móc w pełni korzystać z funduszy europejskich.

Mobilizację różnych podmiotów wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich możemy zakwalifikować jako mobilizację odgórną (*top-down*) i oddolną (*bottom-up*). Mobilizację odgórną obserwujemy przy pojawieniu się nowych instytucjonalnych układów związanych z procesem decyzyjnym wokół projektów finansowanych w funduszy strukturalnych. Można ją

⁶ Ze względu na różnice między systemami rządowo-administracyjnych państw członkowskich trudno jest jednoznacznie określić instytucje reprezentujące władze miejskie. W przypadku Polski mówimy o jednostce samorządu terytorialnego gminy-miasta, czyli o władzach miejskich. Urząd Miasta to konkretna instytucja reprezentująca władze miejskie. Od 1 stycznia 1999 r. w Polsce funkcjonuje trójpoziomowy model władzy publicznej, z niezależną, wybieralną władzą stanowiącą i wykonawczą na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Wprowadzona nowa organizacja terytorialna państwa łączy cechy państwa unitarnego z modelem zdecentralizowanego systemu władzy publicznej. W literaturze na temat Wielkiej Brytanii w odniesieniu do instytucji reprezentujących władze miejskie często pojawia się pojęcie *local government*, tłumaczone na język polski jako rząd lokalny, lub *local authorities* tłumaczone jako władze lokalne.

zdefiniować jako odgórną zinstytucjonalizowaną mobilizację z dwóch powodów. Po pierwsze, instytucje prywatne, pozarządowe, społeczne oraz ośrodki akademickie są zapraszane przez władze publiczne do uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Po drugie, współpracując, instytucje lokalne często wspólnie tworzą nową instytucję, nadając jej nowy kształt i nazwę. Te nowe układy instytucjonalne mogą być porównane zarówno do partnerstwa, jak i do sieci współzależności. Tym samym tradycyjny model opierający się na hierarchii instytucji państwowych (rządowo-administracyjnych) powoli dezaktualizuje się. Coraz częściej można zaobserwować odejście od modelu opartego na hierarchii w stronę modelu interaktywnego procesu decyzyjnego skupiającego w sobie instytucje z różnych obszarów działalności sfery publicznej i prywatnej (dywersyfikacja pozioma) oraz z pionowych współzależności z poziomu europejskiego, narodowego, regionalnego i lokalnego (dywersyfikacja pionowa)⁷. Wzajemnie przenikające się pionowe i poziome współzależności są skupione na tym samym terytorium.

Procesy zewnętrzne takie jak europeizacja z pewnością przyczyniły się do rozwinięcia zjawisk opisywanych w literaturze pod nazwą wielopoziomowego współzarządzania (*multi-level governance*). Wielopoziomowe współzarządzanie odnosi się jednak zazwyczaj do współpracy pionowej pomiędzy różnymi szczeblami rządowo-administracyjnymi i samorządowymi. W konsekwencji wydaje się, że literatura na temat sieci koordynacji działań jest bardziej adekwatna do analizy współzarządzania poziomego angażującego również instytucje z sektora prywatnego i pozarządowego. W kontekście mobilizacji odgórnej możemy zatem mówić o wzajemnie przenikających się relacjach między instytucjami na płaszczyznach poziomej i pionowej.

Możemy zauważyć pewne różnice pomiędzy mobilizacją odgórną a mobilizacją oddolną. Podczas gdy mobilizacja odgórną jest często kontrolowana i inicjowana przez instytucje państwowe, mobilizacja oddolna wydaje się spontaniczna i nieregulowana, co pozwala zaklasyfikować ten rodzaj współpracy jako *ad-hoc*. Istotą

⁷ Chodzi tu o podkreślenie terytorialnych zależności na wszystkich szczeblach hierarchii administracji publicznej.

mobilizacji oddolnej są wysiłki instytucji lokalnych, które korzystając z możliwości uczestnictwa, zgłaszają się po fundusze europejskie i szukają partnerów do współpracy, aby zwiększyć swoje szanse otrzymania dotacji finansowych. Tym samym wokół inicjatyw lokalnych mobilizują się różne grupy interesu, a nawet instytucje spoza lokalnych układów, które wspólnie zgłaszają wnioski o dofinansowanie z funduszy europejskich. W zależności od rodzaju instytucji, ich liderów, a także istniejących już instytucjonalnych i personalnych kontaktów, współpraca pomiędzy instytucjami może przebiegać w różny sposób. Dzięki personalnemu zaangażowaniu w tworzenie sieci koordynacji działań wokół inicjatyw lokalnych finansowanych z funduszy europejskich, lokalni liderzy o proeuropejskich aspiracjach są postrzegani jako katalizatorzy integracji europejskiej.

Zarówno odgórny rodzaj mobilizacji, gdy instytucje współuczestniczą w procesie decyzyjnym, jak i oddolny, gdy instytucje mają okazję bezpośrednio korzystać z funduszy europejskich, może przyczynić się do zmian w relacjach instytucjonalnych na terytorium miasta. Interaktywna współpraca pomiędzy instytucjami na terenie miasta wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich przypomina swym kształtem sieci koordynacji działań opisywane w literaturze. Przy ich tworzeniu instytucje lokalne mogą korzystać z powstałych już struktur i układów lub tworzyć od podstaw nowe struktury instytucjonalne.

W pierwszym przypadku wykorzystanie już istniejących struktur, symbolicznie określanych jako europejskie, prowadzi do wzmocnienia relacji instytucjonalnych i personalnych. Z kolei przy tworzeniu nowych struktur mamy do czynienia z budowaniem wszystkiego od początku, bez wykorzystania istniejących już struktur i zdobytych doświadczeń. W procesie implementacji takiego podejścia (*tabula rasa*), często możemy spotkać się z szukaniem nowego modelu relacji instytucjonalnych, nierzadko „wyidealizowanego”, a nawet nieistniejącego, który mógłby być zalecany przez instytucje europejskie (Grosse 2007; Grosse 2004; Keating 2003). Poszukiwanie tego nowego „idealnego europejskiego” modelu oraz ignorowanie istniejących lokalnych relacji instytucjonalnych jest często

spowodowane chęcią oderwania się od przeszłości, co charakteryzuje kraje postkomunistyczne (Ferry 2004; Grabbe 2003). W przeciwieństwie do „proeuropejskiego przysposobienia” już sprawdzonych, w miarę sprawnie funkcjonujących struktur instytucjonalnych, podejście *tabula rasa* polega na wyeliminowaniu obecnych, lecz „źle się kojarzących” i tym samym unikaniu wszelkich związków z przeszłością. Zamiast udoskonalenia i naprawy już istniejących struktur, istotą tego podejścia staje się tworzenie nowej wartości bez związków z przeszłością.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę wykorzystywanie już istniejących struktur instytucjonalnych w konstruowaniu partnerstwa, to często okazuje się, że instytucje uczestniczące w procesie decyzyjnym jednocześnie składają wnioski o wykorzystanie funduszy europejskich. W raportach opublikowane przez instytucje europejskie często wskazuje się na władze lokalne reprezentujące miasta jako głównych beneficjentów funduszy europejskich (Commission of the European Communities 2005; Committee of the Regions 2005), a jednocześnie, zgodnie z zasadą partnerstwa (Art. 8 WE 1260/1999), to właśnie instytucje administracji publicznej reprezentujące kraj członkowski wyznaczają organy i instytucje, które mogą uczestniczyć w procesie zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich. Kryteria rządzące tym wyborem nie są szczególnie sprecyzowane i jeśli chodzi o instytucje z sektora prywatnego i pozarządowego, pozwala to na dość dużą dowolność interpretowania, które z nich są bardziej odpowiednie. Instytucje władzy publicznej, zapewniając sobie uczestnictwo jako partnerzy we wszystkich formach współpracy wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich, kontrolują zatem od wewnątrz przebieg projektów, a jednocześnie mają wpływ na proces decyzyjny. W konsekwencji wszelkie sieci koordynacji działań pozostają pod kontrolą tych samych instytucji z układu resortowo-korporacyjnego, co utrudnia instytucjom spoza tego kręgu faktyczne wpływanie na procesy decyzyjne i uczestniczenie w politycznym i gospodarczym życiu miasta. Dlatego też zasada partnerstwa, która miała zwiększyć uczestnictwo różnych pozarządowych podmiotów w zarządzaniu miastem i kontrolo-

waniu projektów europejskich, przyczynia się *de facto* do umocnienia już istniejących układów.

Podjęcie *tabula rasa* zakłada zaangażowanie nowych instytucji do tworzenia modelu współpracy, czyli wybudowanie nowych instytucjonalnych struktur współpracy. Jednakże ze względu na brak stabilności i niedojrzałość nowo powstającego układu powiązań instytucjonalnych, a także fragmentację istniejących struktur, to podjęcie może przyczynić się do wywołania problemów związanych ze współpracą podmiotów pochodzących z różnych sektorów. Podjęcie *tabula rasa* polega na przecieraniu nowych szlaków, „dotarciu się” różnych instytucji, a także na nabieraniu doświadczenia we współpracy, co z kolei wymaga czasu i cierpliwości. Jest więc ono otwarte na nowe rozwiązania i na powstawanie coraz to nowych instytucji, nawet kosztem przenikających i utrwalonych kompetencji oraz istniejących form działalności.

Ze względu na różnice administracyjne i polityczne w systemach państw członkowskich możemy zaobserwować odmienne rodzaje współpracy i sieci współzależności między instytucjami lokalnymi na terytorium miasta. W celu zanalizowania wpływu procesu europeizacji na współpracę pomiędzy instytucjami zostały wybrane dwa konkretne miasta: Kraków (Polska) i Glasgow (Wielka Brytania). Oba miasta charakteryzują się znacznym zainteresowaniem funduszami strukturalnymi. Glasgow często pojawia się w literaturze jako przykład struktury opartej na partnerstwie, która skutecznie przyczyniła się do wykorzystania wielu funduszy strukturalnych na rozwój miasta. Wiele obecnych projektów w Krakowie jest finansowanych ze źródeł europejskich i miasto szczyli się wysoką absorpcją funduszy strukturalnych. Analiza empiryczna obu przypadków zawarta w artykule opiera się głównie na rozpoznaniu układów formalnych pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w projekty europejskie, reprezentującymi różne sektory miasta, ze szczególnym uwzględnieniem władz publicznych. Została ona zawężona do przedstawienia powiązań formalnych, szczególnie między podmiotami władz publicznych, ze względu na zamiar porównania wdrożenia zasady partnerstwa w obu miastach, odzwierciedlonej w mobilizacji odgórnej, która w dużym stopniu skupia się

na formalnej koordynacji działań zainicjowanych przez władze publiczne.

4. Empiryczne studium miasta Glasgow

Glasgow, zwane „drugim miastem imperium brytyjskiego” jest znane zarówno ze swoich społecznych problemów i wyzwań gospodarczych (MacLeod 2002; Turok, Bailey 2004), jak i z efektywnego wykorzystania funduszy europejskich na rozwój gospodarczo-społeczny (Bachtler 1996; Bachtler, Gross, Gross, Michie i in. 2007; Bachtler, Josserand, Michie 2002; OECD 2002). W literaturze pojawiają się stwierdzenia, że to dzięki współpracy różnych instytucji sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego udało się znaleźć rozwiązanie problemów społeczno-gospodarczych, z którymi boryka się miasto (Kantor 2000; Purdue, Diani, Lindsay 2004; Savitch, Kantor 2002). Studium empiryczne Glasgow ma na celu przedstawienie, jak wygląda formalna współpraca między instytucjami wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem retoryki partnerstwa. Punktem odniesienia analizy empirycznej są instytucje publiczne odpowiedzialne za rozwój społeczno-gospodarczy miasta.

Identyfikując główne podmioty władz publicznych, sektora prywatnego i pozarządowego działające na terenie Glasgow, zauważamy, iż szereg instytucji kryje w swojej nazwie słowo partnerstwo (*partnership*). Ponadto analizując bliżej relacje między podmiotami oraz inicjatywy podejmowane na terenie Glasgow, widzimy, że współpraca jest najczęściej sformalizowana, przybiera formę i nazwę partnerstwa, niezależnie od tego, czy chodzi o podejmowanie decyzji związane z rozwojem ekonomicznym miasta, kampanią marketingową, rewitalizacją miasta, czy też zarządzaniem instytucjami lokalnymi (Turok, Bailey 2004). Możemy wyróżnić partnerstwa homogeniczne, skupiające podobne podmioty, np. West of Scotland Colleges Partnership, partnerstwo uczelni Szkocji Zachodniej, a także partnerstwa różnych podmiotów, które łączy podobny cel, np. Glasgow Economic Forum Partnership, partnerstwo instytucji współpracujących nad rozwojem gospodarczym i rewitalizacją Glasgow, bądź też Glasgow Social Economy

Partnership, partnerstwo instytucji współpracujących nad ekonomią społeczną i zrównoważonym rozwojem.

Obserwujemy tym samym zinstytucjonalizowanie partnerstwa, polegające na tym, że szereg lokalnych podmiotów działających na terenie miasta współpracuje razem nad konkretną inicjatywą i tworzy partnerstwo jako konkretną instytucję. Najczęściej to skład zarządu danego partnerstwa odzwierciedla, jakie instytucje mają na zarządzanie nim największy wpływ. Jako przykład przeanalizujemy skład Glasgow Community Planning Partnership (wcześniej noszącego nazwę Glasgow Alliance), partnerstwa odpowiedzialnego za walkę ze społecznym wykluczeniem. Osoby zasiadające w zarządzie dyrektorów i tym samym reprezentujące partnerskie instytucje to m.in. radni miasta Glasgow, a także przedstawiciele innych partnerstw, takich jak Glasgow Council for the Voluntary Sector (GCVS), Scottish Enterprise Glasgow (SEG) czy też Glasgow Colleges Group (GCG). Szczególnie interesująca jest rola GCVS – funkcjonując na zasadzie partnerstwa, nie tylko skupia organizacje pozarządowe na terytorium Glasgow, lecz także wchodzi w skład Scottish Council for Voluntary Organisations (SCVO), instytucji parasolowej, która reprezentuje interesy organizacji pozarządowych na terenie całej Szkocji. Jeżeli organizacja pozarządowa jest zainteresowana podjęciem współpracy z innymi instytucjami na terenie Glasgow, to najczęściej zwraca się do GCVS, jeżeli jest to mniejsza organizacja, lub bezpośrednio do SCVO, w przypadku organizacji większych lub skupiających wiele mniejszych.

Analizując skład zarządu poszczególnych partnerstw, możemy zauważyć, że Glasgow City Council (Urząd Miasta Glasgow)⁸ najczęściej wchodzi w skład partnerstw na terenie Glasgow, a tym samym ogrywa znaczącą rolę w polityce i strukturze miasta (Kantor 2000; Purdue, Diani, Lindsay 2004). Większość zatrudnionych oraz radnych Glasgow City Council stanowią poli-

tycy związani ze szkocką Partią Pracy (Labour Party), co nadaje tej instytucji politycznie jednorodny charakter (DiGaetano, Strom 2003). Z tego względu Glasgow City Council nazywane jest również „solidną fortecą Partii Pracy” (Kantor 2000, s. 798). Poza tym zatrudnia blisko 35 000 pracowników, ma roczny budżet brutto rzędu ponad 2 miliardów funtów⁹, jest więc największym i najbardziej rozbudowanym urzędem miejskim w Szkocji i jednym z największych w Wielkiej Brytanii.

Struktura oparta na partnerstwie często prowadzi do powstania przenikających się wzajemnie zinstytucjonalizowanych partnerstw. Po pierwsze, te same instytucje wchodzi w skład różnych partnerstw, najczęściej są to Glasgow City Council, Scottish Executive (władza wykonawcza Szkocji), Scottish Enterprise Glasgow (szkocka agencja ds. rozwoju gospodarczego na terenie Glasgow, kontrolowana przez Scottish Executive), Glasgow Community Planning Partnership oraz ośrodki akademickie Glasgow. Po drugie, partnerstwa również wchodzi w skład innych partnerstw, co przypomina rosyjską matryoszkę. Na przykładzie Glasgow Community Planning Partnership możemy zauważyć, że skupia ono w sobie dziesięć instytucji również opartych na partnerstwach, zwanych Social Inclusion Partnerships (SIP), partnerstwa na rzecz integracji społecznej. Pośród Social Inclusion Partnerships możemy wyróżnić m.in. Castlemilk SIP, Drumchapel SIP czy Gorbals SIP. Podobną strukturę organizacyjną obserwujemy w Scottish Enterprise, szkockiej agencji rozwoju gospodarczego z siedzibą w Glasgow. Scottish Enterprise¹⁰ jest pozaresortowym organem publicznym (*non-departmental public body*), działającym w formie partnerstwa, odpowiedzialnym za rozwój ekonomiczny. Skupia on w sobie dwanaście agencji funkcjonujących na zasadzie partnerstwa zw. Local Economic Development Companies (lub

⁸ Dla potrzeby artykułu w języku polskim została przyjęta nazwa Urząd Miasta Glasgow, oznaczająca zarówno organ administracyjny (urzędnicy miejscy), jak i polityczny (rada miasta) na podobieństwo nazwy Urząd Miasta Krakowa, mimo że dokładne tłumaczenie Glasgow City Council oznacza Rada Miasta Glasgow.

⁹ Dane dotyczące rocznego budżetu Glasgow City Council są opublikowane w corocznych dokumentach „Key Facts and Figures – the Council’s Revenue and Capital Budgets” na stronie internetowej Glasgow City Council http://www.glasgow.gov.uk/en/YourCouncil/Finance/Keyfacts_figures/.

¹⁰ Więcej informacji o Scottish Enterprise na stronie <http://www.scottish-enterprise.com>.

Local Enterprise Companies), zajmujących się rozwojem gospodarczym poszczególnych miast w centralnej, zachodniej i wschodniej Szkocji. Scottish Enterprise Glasgow (dawniej Glasgow Development Agency) jest jedną z takich agencji odpowiedzialnych za rozwój gospodarczy, w tym inwestycje i innowacje na terenie Glasgow.

Na przykładzie Scottish Enterprise Glasgow oraz Glasgow Community Planning Partnership zauważamy, że te partnerstwa swoją strukturą przypominają *quangos* (*quasi-non-governmental organizations*), paraautonomiczne organizacje pozarządowe. *Quangos*, charakterystyczne dla administracji publicznej Wielkiej Brytanii (Ridley, Wilson 1995; Skelcher, Smith, Mathur 2007), a szczególnie Szkocji (Chamberlain 2005), są to pozarządowe spółki organów publicznych działające w formie agencji powoływanych i finansowanych przez rząd w celach publicznych. Mimo że zarówno forma tych instytucji (przypominająca partnerstwo), jak i zasięg działalności (rozwój społeczno-ekonomiczny) świadczyłyby o pozarządowej naturze tych instytucji, faktycznie są one kontrolowane przez Scottish Executive (władzę wykonawczą Szkocji). Ponadto finansowanie *quangos* na terenie Glasgow przez Scottish Executive oraz obecność Scottish Executive w zarządach partnerstw świadczy o istotnym wpływie organizacji rządowych na partnerstwa, a tym samym na współpracę między instytucjami na terenie Glasgow.

Zanim w 1988 r. partnerstwo zostało oficjalnie wprowadzone jako podstawowa zasada zagospodarowania funduszy europejskich, podobne formy współpracy pomiędzy instytucjami z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego istniały w Glasgow już w 1976 r., czego przykładem jest współpraca wokół projektu Glasgow Eastern Area Renewal GEAR (Keating 1988, s. 97–101). Różnica polega na pojawieniu się w kontekście współpracy pomiędzy różnymi instytucjami samego określenia „partnerstwo”, którego wcześniej nie używano. GEAR funkcjonowało na podobnej zasadzie jak obecne partnerstwa, tzn. współpraca przebiegała pomiędzy Scottish Development Agency, instytucją odpowiedzialną za rozwój gospodarczy Szkocji (obecnie Scottish Enterprise) oraz władzami miejskimi Glasgow, Glasgow City Council i innymi instytucjami z terenu Glasgow (Kantor 2000,

s. 804). Instytucje w Glasgow zaczęły używać słowa „partnerstwo”, aby określić współpracę pomiędzy instytucjami lokalnymi w okresie, kiedy zasada partnerstwa została oficjalnie sformułowana w rozporządzeniach wspólnotowych ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych. Stąd można wnioskować, że to rozporządzenia wspólnotowe przyczyniły się do rozwinięcia retoryki partnerstwa w Glasgow. Jednocześnie można dyskutować, czy to faktycznie rozporządzenia wspólnotowe przyczyniły się do istotnej zmiany, czy też retoryka partnerstwa promowana przez Komisję Europejską została podjęta przez elity Glasgow i włączona w już istniejące formy współpracy.

Chociaż wpływ rozporządzeń wspólnotowych ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych na faktyczne powstanie partnerstwa jest trudny do wykazania, możemy jednak argumentować, iż rozporządzenia przyczyniły się do zinstytucjonalizowania partnerstwa. Współpraca różnych instytucji przybiera formę i nazwę partnerstwa, tym samym stając się instytucją. Stworzenie partnerstwa skupiającego różne podmioty lokalne, których zadaniem jest wspólne administrowanie projektami europejskimi to jeden z głównych warunków otrzymania funduszy strukturalnych. Instytucje lokalne w Glasgow gorliwie podjęły się tego zadania (Danson, Fairley, Lloyd, Turok 1997).

Pod wpływem rozporządzeń wspólnotowych utworzyły kolejne partnerstwa. Aby przeprowadzić projekty z zakresu rewitalizacji ekonomicznej, objęte celem 2. funduszy strukturalnych¹¹, stworzono w 1996 r. Strathclyde European Partnership Ltd¹² (SEP Ltd), Programme Management Executive (Instytucja Wy-

¹¹ Cel 2. okresu programowania na lata 2000–2006 to wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów przemysłowych, wiejskich i miejskich stojących w obliczu problemów strukturalnych. W regionach celu 2., który jest celem terytorialnym, mogą być wykorzystane zarówno Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz inicjatywa wspólnotowa URBAN. Więcej informacji o celach okresu programowania w Council Regulation (EC) nr 1260/1999, General provisions on the Structural Funds; Guidelines for programmes in the period 2000–2006.

¹² Więcej informacji o Strathclyde European Partnership Ltd na stronie <http://www.wsep.co.uk/index.asp>.

konawcza Programu), partnerstwo instytucji, które miały także dostęp do europejskich funduszy strukturalnych w latach 2000–2006 w Zachodniej Szkocji (SEP 2006; Strathclyde European Partnership Ltd 2003). Strathclyde European Partnership Ltd¹³ powstało jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której skład wchodzi Scottish Enterprise, dwanaście organów władz miejskich, pięć lokalnych spółek rozwoju ekonomicznego (Local Enterprise Companies) oraz partnerstwo uczelni z Zachodniej Szkocji (West of Scotland Colleges' Partnership). SEP Ltd definiuje się jako „łącznik pomiędzy lokalnymi podmiotami, Scottish Executive i Komisją Europejską, funkcjonujący jednocześnie w partnerstwie z ponad 200 instytucjami, m.in. władzami miejskimi, Scottish Enterprise oraz jego lokalnymi spółkami rozwoju ekonomicznego, ośrodkami akademickimi, organizacjami pozarządowymi, a także krajowymi i regionalnymi podmiotami zaangażowanymi w rozwój ekonomiczny” (SEP 2006). Warto tym samym podkreślić schemat funkcjonowania SEP Ltd. W swej istocie opiera się on na istniejących partnerstwach, a do tej formy współpracy została przyłączona Komisja Europejska.

Strathclyde European Partnership Ltd działa aktywnie na wszystkich etapach przydzielania i dystrybucji funduszy strukturalnych: zarówno w programowaniu, wdrażaniu, monitoringu, jak i ocenie projektów. Tym samym instytucje poprzez swych reprezentantów zasiadających w zarządzie SEP oraz w komitetach monitorujących (SEP Programme Monitoring Committees), komitetach wdrażających (SEP Programme Implementing Committees), a także zespołach doradczych (*advisory boards*) mają wpływ na selekcję i realizację projektów. Co ciekawe, instytucje obecne w tych organach wspomagających również korzystają z projektów i oceniają projekty innych, dotyczy to szczególnie Glasgow City Council, Scottish Enterprise, Glasgow Community Planning Partnership oraz uczelni z terytorium Glasgow.

¹³ Przed 1996 r. Strathclyde Regional Council (władze publiczne Regionu Strathclyde, skupiające obszar metropolitalny wokół Glasgow, Szkocję Zachodnią) było odpowiedzialne za zarządzanie funduszami europejskimi na terytorium Szkocji Zachodniej.

Ponadto Strathclyde European Partnership Ltd sam jest również finansowany z funduszy europejskich, ponieważ 50% dochodu tego zinstytucjonalizowanego partnerstwa pochodzi z pomocy technicznej (*Technical Assistance grant*), współfinansowanej z dobrowolnych składek partnerów (*management fee*). Wkład partnerów w finansowanie Strathclyde European Partnership Ltd opiera się na całkowitej wartości zaakceptowanych grantów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Mimo że Strathclyde European Partnership Ltd sprawnie wrażenie niezależnej instytucji opartej na współpracy wielu podmiotów, w rzeczywistości jest kontrolowane przez Glasgow City Council i Scottish Executive. Zdaniem reprezentanta organizacji pozarządowej w Glasgow¹⁴, Strathclyde European Partnership Ltd jest wręcz uważane za kolejny departament administracji publicznych na terenie Glasgow. Stwarzając Strathclyde European Partnership Ltd w formie zinstytucjonalizowanego partnerstwa, instytucje administracji publicznej zapewniły sobie kontrolę nad projektami europejskimi.

Strathclyde European Partnership Ltd nie tylko koordynuje procesy związane z wyborem projektów, ich przygotowaniem, realizacją i monitoringiem, lecz także pełni funkcje punktu kontaktowego dla podmiotów szukających partnerów do projektów oraz pomaga zdobyć wymagane dofinansowanie z innych źródeł. Ponadto podmioty sektora prywatnego i pozarządowego zwracają się do Strathclyde European Partnership Ltd o poradę i konsultacje, w jakich projektach mogą uczestniczyć i jak najlepiej skorzystać z projektów. Regularnie organizuje się seminaria dla potencjalnych i aktualnych beneficjentów funduszy europejskich. Referaty wygłaszają wówczas reprezentanci sektora społecznego, prywatnego, instytucji europejskich, a także przedstawiciele podobnych instytucji z innych krajów, którzy dzielą się uwagami na temat korzystania z funduszy europejskich. Strathclyde European Partnership Ltd również utrzymuje bezpośredni kontakt z instytucjami europejski-

¹⁴ Nieformalny wywiad pogłębiony przeprowadzony z reprezentantem organizacji pozarządowej z Glasgow 12 kwietnia 2005 r.

mi, głównie z *desk officers* Komisji Europejskiej odpowiedzialnymi za konkretne projekty celu 2., a także z organizacjami lobbującymi instytucje europejskie (Eurocities).

Zinstytucjonalizowane partnerstwo wydaje się odpowiedzią zarówno na formalne, jak i nieformalne relacje między instytucjami na terenie Glasgow. Dotyczy to również współpracy wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich. Współpraca między instytucjami publicznymi, prywatnymi i pozarządowymi, a także uczelniami ulega sformalizowaniu, przybierając formę instytucji-partnerstwa, które jest zarządzane przez reprezentantów instytucji wchodzących w skład partnerstwa. Tym samym zinstytucjonalizowane partnerstwo koordynuje wszelkie wspólne inicjatywy oraz projekty swych partnerów, mając pełną kontrolę nad ich przebiegiem. Zjawisko to przyczynia się do powstawania coraz to nowych przenikających się partnerstw, podczas gdy władza i kontrola przedsięwzięć na terenie Glasgow zostaje w rękach tych samych instytucji.

5. Empiryczne studium miasta Krakowa

W Krakowie, jak w większości miast postkomunistycznej Europy, widać oddziaływanie wielu zmian strukturalnych. Z jednej strony obserwujemy zmiany wewnętrzne związane z transformacją z gospodarki centralistycznie planowanej do wolnorynkowej (Kulesza 2002; Swianiewicz, Mielczarek 2005), a z drugiej pod wpływem procesów związanych z integracją europejską zachodzą zewnętrzne zmiany strukturalne (Baldersheim, Swianiewicz 2003; Ferry 2004; Grabbe 2003; Hausner, Marody 2000; Hughes, Sasse, Gordon 2003; Keating 2003; Keating, Hughes 2003; Marody, Wilkin 2002; Swianiewicz 2003). Powstaje pytanie, jak wpływają one na „królewskie miasto Kraków”, znane ze swojej raczej konserwatywnej i głęboko zakorzenionej struktury, wynikającej z jego historii i dziedzictwa (Purchla 1996). Nabiera ono nowych kształtów zwłaszcza w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, które otworzyło dla wielu podmiotów nowe możliwości, szczególnie związane z funduszami strukturalnymi. Przyczyniło się to do mobilizacji różnych

instytucji wokół projektów finansowanych ze źródeł europejskich.

Jednakże, aby zrozumieć podejście do partnerstwa w Krakowie, należy najpierw przeanalizować początki partnerstwa w Polsce w formie promowanej przez Unię Europejską, a szczególnie związaną z tym retorykę. Po upadku komunizmu instytucje Unii Europejskiej proponowały krajom Europy Środkowowschodniej Europejskie Partnerstwo dla Członkostwa (Accession Partnership) jako instrument strategii przedakcesyjnej. Sprawiało to, że w Polsce pojęcie partnerstwa kojarzy się w szczególny sposób. Rolą instytucji europejskich w tym partnerstwie było zapewnienie informacji, szkolenia i opieki nad krajami kandydującymi, aby przygotować je do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej (Grabbe 1999; Kolarska-Bobińska 2003). W tym kontekście partnerstwo miało charakter edukacyjny (*cognitive*), kraje akcesyjne odgrywały rolę „uczniów”, a instytucje europejskie, zwłaszcza Komisja Europejska, rolę „nauczycieli” i „mentorów”. Ten podział ról na ucznia i nauczyciela wskazuje na nierówny układ sił partnerów. W tym przypadku kraje kandydujące, jako niedoświadczeni „uczniowie”, powinny stosować się do instrukcji zawartych w *acquis communautaire* i Kryteriach Kopenhaskich. Stopień adaptacji i chęć podążania według wyznaczonych instrukcji stały się warunkiem członkostwa w Unii Europejskiej. Jednak kiedy jeden partner dyktuje reguły gry, a drugi jest zmuszony do przestrzegania tych reguł, trudno mówić o partnerstwie.

Mimo przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, podejście oparte na układzie nauczyciel–uczeń – wyniesione z okresu przedakcesyjnego – w pewnym stopniu pokutuje do dzisiaj, szczególnie jeżeli chodzi o instytucje z sektora pozarządowego. Utrudnia to współpracę między podmiotami z sektora publicznego i pozarządowego (Jachimowicz 2006, s. 17). Tak jak w okresie przedakcesyjnym, kiedy Komisja Europejska często krok po kroku prowadziła i pomagała w wypełnianiu wniosków o przyznanie funduszy przedakcesyjnych, aby zapewnić ich sukces, obecnie mamy do czynienia z podobną sytuacją. Podmioty lokalne, nie mając doświadczenia, wiedzy oraz informacji, nadal poszukują „nauczyciela” lub „mentora”, który mógłby nimi kierować. Jednocześnie istnieje wyraźny brak wiary

instytucji lokalnych we własne możliwości przy ogólnym braku zaufania pomiędzy instytucjami (Chromniak 2005; Wygnański 2007). Instytucje administracji publicznej nie ufają „dobrym chęciom” podmiotów prywatnych, a organizacje pozarządowe nie wierzą, aby władze miejskie, a tym bardziej podmioty krajowej administracji rządowej, naprawdę chciały z nimi współpracować. W rezultacie współpraca pomiędzy instytucjami ma często nierównoprawny charakter: instytucje wchodzące w partnerstwa reprezentujące organy administracji publicznej na szczeblu krajowym i regionalnym odgrywają rolę „nauczyciela”, a podmioty z organizacji pozarządowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw, a także do pewnego stopnia władze miejskie, rolę „ucznia”.

Sytuacja komplikuje się, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę sfragmentaryzowaną strukturę miasta oraz podziały polityczne pomiędzy poziomem lokalnym, regionalnym i krajowym. W latach 2004–2006¹⁵, tuż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, kiedy po raz pierwszy można było skorzystać z funduszy strukturalnych, w Krakowie istniała dosyć skomplikowana sytuacja polityczna. Prezydent miasta Krakowa, Jacek Majchrowski, pochodził z partii lewicy SLD, (mimo że startował jako niezależny kandydat), w radzie miasta zasiadali przedstawiciele pięciu różnych klubów o różnych opcjach politycznych (PiS, PO, LPR, SLD, niezależni), marszałek Małopolski, Janusz Sepioł, reprezentował partię prawicy, PO. Z powodu różnic politycznych często dochodziło do starć pomiędzy marszałkiem a prezydentem miasta, szczególnie w przypadku głównych inwestycji w Krakowie, np. hali sportowej i filharmonii (Pelowski 2005a). Z kolei rada miasta często blokowała inicjatywy prezydenta Majchrowskiego oraz strategię przygotowane przez urząd miasta (Kronika Krakowska 2005; Pelowski 2005b).

W warunkach podziałów politycznych w Krakowie i braku zaufania trudno o należyłą współpracę pomiędzy instytucjami i stworzenie partnerstwa. Jednakże korzyści wynikające z fun-

duszy strukturalnych dostępnych dla instytucji lokalnych okazały się skutecznym lekarstwem na złagodzenie konfliktów i zaproszeniem do współpracy (Pelowski 2005c). Rozporządzenia wspólnotowe ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych wyraźnie wskazują na podejmowanie decyzji na zasadzie partnerstwa, co oznacza współpracę w układzie wertykalnym (pomiędzy administracją krajową, regionalną i lokalną) oraz horyzontalnym (pomiędzy podmiotami reprezentującymi sektor publiczny, prywatny i organizacje pozarządowe oraz ośrodki akademickie).

Istotnym wyzwaniem dla instytucji na terenie Krakowa stał się Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, jeden z siedmiu programów operacyjnych stworzonych do realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz Podstaw Wsparcia Wspólnoty w latach 2004–2006 (ZPORR 2004). W dokumentacji ZPORR czytamy:

„Celem strategicznym programu jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską” (ZPORR 2004, s. 354).

ZPORR to dwufunduszowy (EFRD+ESF) program operacyjny – zarządzany na poziomie krajowym, ale wdrażany w systemie zdecentralizowanym na poziomie wojewódzkim (MGPiPS, MF 2003). Szczególna rola ZPORR przy wydatkowaniu funduszy strukturalnych polega na tym, że w porównaniu do innych programów operacyjnych był on realizowany z największym udziałem samorządów terytorialnych oraz zakładał znaczny udział podmiotów lokalnych, takich jak organizacje pozarządowe, ośrodki akademickie i podmioty z sektora prywatnego.

Teoretycznie lokalne instytucje mogą uczestniczyć w procesie decyzyjnym przy wyborze projektów finansowanych ze ZPORR przez udział w regionalnym Komitecie Sterującym (RKS)¹⁶

¹⁵ Właściwy okres planowania w Unii Europejskiej to lata 2000–2006, lecz Polska dopiero po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 mogła w pełni skorzystać z funduszy europejskich, wobec czego w Polsce okres ten przypada na lata 2004–2006.

¹⁶ Do zadań regionalnego komitetu sterującego należy między innymi: rozpatrywanie i rekomendowanie zarządowi województwa listy rankingowej projektów kwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych oraz

oraz w panelu ekspertów. Obie jednostki organizacyjne są odpowiedzialne za ocenę projektów finansowanych z funduszy europejskich. Jednakże w praktyce ich faktyczny wpływ na proces decyzyjny oraz wdrażanie jest stosunkowo ograniczony. Członkowie regionalnego komitetu sterującego są powoływani przez zarząd województwa i podzieleni na trzy grupy. Pierwsza grupa to oprócz marszałka województwa, który przewodniczy RKS, i wicewojewody, przedstawiciele ministerstw. Grupa druga to przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego reprezentujący gminy, powiaty i miasta (zastępca Prezydenta Miasta Krakowa jest jednym z dziewięciu członków tej grupy). Grupa trzecia to przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych reprezentujący organizacje przedsiębiorców i pracodawców (Małopolska Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Krakowie, Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie), związki zawodowe (Małopolska NSZZ „Solidarność”, OPZZ Województwa Małopolskiego), samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe (Krakowska Fundacja „Centrum informacji, spotkań, dialogu, wychowania i modlitwy w Oświęcimiu”), jednostki naukowe (Akademia Górniczo-Hutnicza, Akademia Rolnicza, Uniwersytet Jagielloński).

Zwraca uwagę, że oprócz jednostek naukowych żaden z podmiotów trzeciej grupy partnerów społeczno-gospodarczych nie reprezentuje bezpośrednio interesów Krakowa. Jediną organizacją ściśle pozarządową jest katolicka Krakowska Fundacja „Centrum informacji, spotkań, dialogu, wychowania i modlitwy w Oświęcimiu”, lecz ma ona swoją siedzibę w Oświęcimiu. Analizując skład Regionalnego Komitetu Sterującego, zauważamy brak podmiotów, które byłyby bezpośrednio związane z rozwojem gospodarczo-społecznym, wzrostem konkurencyjności i spójności oraz rozwojem kultury, jak podkreślono w dokumentacji ZPORR (ZPORR 2004, s. 354), a szczególnie brak podmiotów reprezentujących interesy organizacji pozarządowych z terenu Krakowa jako stolicy regionu Małopolska. Nieobecność podmiotów pozarządowych z terenu Krakowa w Regionalnym

ocena projektów ubiegających się o dofinansowanie ze środków funduszy strukturalnych, jeżeli projektodawcą jest beneficjent końcowy.

Komitecie Sterującym jest tym bardziej intrygująca, że w Krakowie działa blisko 3000 organizacji pozarządowych (Kollbek-Myszka 2007), a Kraków aspiruje do roli nieformalnej stolicy ekonomii społecznej¹⁷.

W przypadku panelu ekspertów istnieją trzy listy regionalne: eksperci powoływani przez marszałka województwa (lista 1), przez wojewodę (lista 2); oraz eksperci delegowani przez instytucje regionalne (lista 3). Skoro na każdej z trzech list powinni się znaleźć eksperci z dziedzin objętych wsparciem w ramach ZPORR, najczęściej są to przedstawiciele ośrodków naukowo-badawczych bądź pracownicy uczelni¹⁸. Ponadto istnieje również krajowa lista ekspertów z przedstawicielami instytucji centralnych, uczelni wyższych, krajowych instytutów i stowarzyszeń naukowo-badawczych.

Analizując skład Regionalnego Komitetu Sterującego oraz panelu ekspertów, możemy zaobserwować szczególną rolę ośrodków akademickich w procesie decyzyjnym ZPORR. Można wręcz mówić o akademizacji procesu decyzyjnego, kiedy oprócz podmiotów bezpośrednio związanych z polityką i administracją obserwujemy zaangażowanie reprezentantów uczelni i ośrodków naukowo-badawczych w budowanie partnerstwa pomiędzy zainteresowanymi podmiotami. Tego rodzaju współpraca, mimo że narzucona od góry, ponieważ to władze administracyjne regionalne i krajowe decydują najczęściej, kto zasiada w Regionalnym Komitecie Sterującym i panelu ekspertów, tworzy podstawę do budowy sieci współzależności między instytucjami, które przyczyniają się do oddolnej mobilizacji. Ze względu na niski poziom zaufania między instytucjami i brak stabilnych relacji między nimi, zainicjowanie współpracy między sektorem prywatnym, publicznym i pozarządowym jest szczególnie istotne do budowania nowych form współpracy, nawet jeżeli w począt-

¹⁷ W 2004 r. w Krakowie została zorganizowana europejska konferencja „Ekonomia Społeczna Kraków 2004”, która przyczyniła się do rozpowszechnienia ekonomii społecznej w Polsce (ZSLP, MPS 2005).

¹⁸ Lista ekspertów z województwa małopolskiego nie jest dostępna publicznie. Fakt ten został wymieniony jako uchybienie w raporcie opublikowanym przez CEE Bankwatch Network (Instytut Ekonomii Środowiska, Dworakowska 2006).

kowej fazie nie wszystkie podmioty jednakowo uczestniczą w procesie decyzyjnym.

Przykładem współpracy od dołu może być inicjatywa sformułowana przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, dotycząca stworzenia regionalnego partnerstwa na rzecz rozwoju ekonomii społecznej pod nazwą Regionalne Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie (RCESK 2007). Partnerstwo to skupia podmioty ekonomii społecznej, instytucje otoczenia biznesu, jednostki sektora pozarządowego oraz samorządy terytorialne. Tym samym pod hasłem ekonomii społecznej kryje się zaproszenie do współpracy instytucji z różnych sektorów i zainicjowanie dialogu społecznego (Hausner 2007). Dzięki współpracy wokół budowania modelu ekonomii społecznej Regionalne Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie przyczynia się do tworzenia instytucjonalnych form współpracy na zasadzie partnerstwa środowiska akademickiego, władz regionalnych i podmiotów gospodarki społecznej (podmioty prywatne i pozarządowe). Ponieważ inicjatywy wychodzące z RCESK są finansowane częściowo przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL, możemy również mówić o wpływie procesu europeizacji na mobilizację pomiotów lokalnych, co przyczyniło się do powstania partnerstwa.

Na przykładzie funkcjonowania Regionalnego Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie obserwujemy wyłanianie się ośrodków akademickich jako katalizatorów współpracy między różnymi instytucjami, a także jako ogniwa spajającego interesy podmiotów reprezentujących różne sektory na terenie Krakowa. Ze względu na to, że korzyści płynące z funduszy europejskich przyciągają te instytucje do współpracy, możemy wnioskować, iż fundusze europejskie mobilizują podmioty, które dzięki współpracy nad projektami europejskimi stopniowo tworzą nowe sieci współzależności.

6. Konkluzje

Przyjmując za podstawę rozumowania wcześniej cytowane prace odnoszące się do europeizacji oraz rozporządzenia wspólnotowe ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, należy stwierdzić, że wprowadzenie stwarzają one możliwości uczestnictwa różnych podmiotów w procesie decyzyjnym, oferują jedynie iluzję faktycznego i równego wpływu zaangażowanych podmiotów. Niemniej jednak wprowadzenie zasady partnerstwa stwarza pewne instytucjonalne ramy współpracy pomiędzy podmiotami w miastach. Staje się to czynnikiem formowania pewnego modelu współpracy, który bazuje na istniejących sieciach koordynacji działań między instytucjami (Glasgow) bądź uruchamia nowe sieci koordynacji działań (Kraków).

Zasada partnerstwa zawarta w rozporządzeniach wspólnotowych oznacza włączenie podmiotów w procesy decyzyjne na różnych etapach okresu programowania, co sugeruje równouprawnienie wszystkich instytucji biorących udział w partnerstwie i jednakowy wpływ na procesy decyzyjne. Jednakże empiryczne rozpoznanie przedstawione w tym artykule pokazuje inną prawidłowość. W Glasgow rola podmiotów lokalnych z sektora prywatnego i pozarządowego wydaje się jedynie dekoracją bądź dodatkiem do głęboko osadzonej struktury władzy opartej na organach administracyjnych szczebla lokalnego (Glasgow City Council) i centralnego (Scottish Executive). W Krakowie rola partnerów ma charakter konsultacyjny (ośrodki badawczo-naukowe i uczelnie), co niekoniecznie oznacza, że ich decyzja będzie brana pod uwagę, gdyż proces jest ściśle kontrolowany przez organy władzy publicznej rządowej i samorządowej.

Procesy europeizacyjne nie narzucają konkretnego modelu współpracy podmiotom lokalnym, lecz formują pewne ramy instytucjonalne, określające możliwe formy relacji między organami administracji publicznej szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego a partnerami ekonomicznymi i społecznymi oraz innymi zainteresowanymi podmiotami. To ważny sygnał płynący od instytucji europejskich – proces decyzyjny w przypadku projektów finansowanych z funduszy europejskich powinien opierać się na współpracy różnych instytucji, w układzie wertykal-

nym i horyzontalnym. Jest to szczególnie istotne wtedy, kiedy sieci koordynacji działań są niestabilne i potrzebują zarysowania pewnych ram, na których współpraca budująca nowe relacje instytucjonalne może się opierać, co obserwowaliśmy w Krakowie. Jednocześnie fakt, że nie istnieje narzucony przez Unię Europejską model współpracy, pozwala na wykorzystanie już istniejących sieci koordynacji działań, jak obserwowaliśmy to w Glasgow, dzięki czemu zostaje zachowana równowaga instytucjonalna.

Proces europeizacji wpływa na sformalizowanie form współpracy między instytucjami, tym samym przyczynia się do dalszego powstania zinstytucjonalizowanych partnerstw – *quangos* (Glasgow) oraz uruchamia impuls do tworzenia nowych sieci koordynacji działań między instytucjami (Kraków). W konsekwencji współpraca nieformalna formalizuje się coraz bardziej. Kontakty między instytucjami nabierają charakteru formalnych współzależności, albowiem dzięki temu zainteresowane podmioty mogą efektywniej korzystać z funduszy europejskich. Następstwem jest tworzenie się partnerstwa, które ma jasno wyznaczone cele, a także definiuje rolę poszczególnych podmiotów.

W przypadku Krakowa najważniejszym wyzwaniem stojącym przed współpracą między różnymi instytucjami jest pokonanie różnic politycznych, a także wzmocnienie zaufania pomiędzy instytucjami, szczególnie ze strony organizacji pozarządowych. Główne zadanie przypada tu ośrodkom akademickim jako stabilnym instytucjom cieszącym się największym zaufaniem, które choć opierają się na swojej tradycji i historii, stosunkowo łatwo przystosowują się do zmian strukturalnych. Uczelnie odgrywają rolę nie tylko punktów kontaktowych zapewniających porady ekspertów w dziedzinie wykorzystania funduszy europejskich, lecz także inicjatorów współpracy między podmiotami z różnych sektorów.

W przypadku Glasgow, miasta o stabilnej strukturze władzy i mocnej sieci powiązań między podmiotami, procesy europeizacyjne pozwalają na zachowanie równowagi instytucjonalnej w relacjach między podmiotami na terenie miasta. Współpraca wokół projektów europejskich, zarówno od strony procesu decyzyjnego, jak i bezpośredniego korzystania z funduszy eu-

ropejskich, opiera się na istniejących sieciach koordynacji działań między instytucjami, co pozwala na kontynuowanie charakterystycznych dla Glasgow form współpracy jako zinstytucjonalizowanego partnerstwa. Tym samym procesy europeizacyjne promujące zasadę partnerstwa w podejściu do funduszy europejskich wzmacniają istniejące sieci koordynacji działań pozostające pod kontrolą organów administracji publicznej.

W nowym okresie programowania (2007–2013) i przy rozszerzeniu zasady partnerstwa o nowe podmioty (władze miejskie i organizacje zajmujące się ochroną środowiska oraz równouprawnieniem kobiet i mężczyzn) rodzi się pytanie – jak zmienią się relacje między instytucjami w obu analizowanych miastach? W Glasgow możemy oczekiwać kontynuacji tworzenia zinstytucjonalizowanego partnerstwa jako preferowanej formy współpracy i zarządzania¹⁹. Jako miasto znane z wysokiej absorpcji funduszy europejskich, Glasgow eksportuje swój model współpracy w zarządzaniu projektami oparty na partnerstwie do nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Poprzez udział w programach międzynarodowych dotyczących współpracy terytorialnej, władze miejskie Glasgow oraz lokalne instytucje z sektora prywatnego i pozarządowego będą mogły skutecznie dzielić się swoimi doświadczeniami.

W Krakowie możemy oczekiwać większej mobilizacji podmiotów, jeśli chodzi o proces decyzyjny i ich bezpośredni udział jako beneficjentów projektu. Po pierwsze, więcej zadań związanych z administrowaniem projektami zostanie przekazanych regionom, na czym również może skorzystać Kraków jako stolica Małopolski. Po drugie, instytucje lokalne pragnące skorzystać z funduszy europejskich będą musiały współpracować ze sobą, aby uzyskać dofinansowanie swoich projektów. Po trzecie, „rozbudowa mechanizmów partnerstwa” jest jednym

¹⁹ Mimo że w nowym okresie programowania (2007–2013) rola *Strathclyde European Partnership Ltd* w zarządzaniu nowymi projektami zostaje przejęta przez inną agencję, to i tak model współpracy między instytucjami zostaje zachowany. Możemy więc mówić o ciągłości układu instytucjonalnego w Glasgow bez względu na to, jakie partnerstwo zarządza w danym momencie funduszami europejskimi.

z głównych celów horyzontalnych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO 2006, s. 25). Jednocześnie dzięki międzynarodowej współpracy z instytucjami z innych krajów europejskich lokalne podmioty będą mogły nabierać doświadczenia w tworzeniu kolejnych partnerstw na terytorium Krakowa.

Bibliografia

- Amin A., Hausner J. (red.) (1997). *Beyond Market and Hierarchy: Inter-active Governance and Social Complexity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bache I. (2000). „Europeanization and Partnership: Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer”, *Queen's Papers on Europeanization*, nr 8.
- Bache I. (2008). *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham – New York: Rowman and Littlefield Publishers. Inc.
- Bachtler J. (1996). „Industrial Restructuring and EU Regional Policy: Ex Ante Appraisal of the SPD for Western Scotland”, *Regional and Industrial Policy Research Paper*, nr 16. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Bachtler J. i in. (2007). „The Impact of Structural Funds Programmes in Scotland 1994–2006”, *European Policies Research Paper*, nr 60, lipiec. Glasgow: University of Strathclyde.
- Bachtler J., Josserand F., Michie R. (2002). *EU enlargement and the reform of the structural funds: the implications for Scotland*. University of Stirling, Scottish Economic Policy Network, <http://scotecon.net> grudzień 2002.
- Baldersheim H., Swianiewicz P. (2003). „The Institutional Performance of Polish Regions in an Enlarged EU: How Much Potential? How Path Dependent?”, w: M. Keating, J. Hughes (red.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*, Brussels: Peter Lang.
- Boerzel T.A. (1997). „Policy Networks. A New Paradigm for European Governance”, *EUI Working Papers*, RSCAS1997/19. Florence: European University Institute.
- Boerzel T.A., Risse T. (2000). „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *EUI Working Papers*, nr 56. Florence: European University Institute.
- Bukowski J., Piattoni S., Smyrl M. (red.) (2003). *Between Europeanization and Local Societies. the Space for Territorial Governance*. Lanham–Oxford: Rowman and Littlefield Publishers. Inc.
- Chamberlain G. (2005). „Quango kings and queens profit amid Labour bonfire”, *The Scotsman* z 13 czerwca.
- Chromniak E. (2005). *Przygotowanie organizacji pozarządowych i lokalnych liderów do absorpcji środków UE w Województwie Małopolskim. Roczne sprawozdanie merytoryczne z realizacji programu EURO-NGO w 2004*. Kraków: Instytut Studiów Strategicznych, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT: styczeń 2005. 9/EURO/04.
- Commission of the European Communities (2005). „Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions”, *Commission Staff Working Paper*. Brussels: 23.11.2005.
- Committee of the Regions (2005). *Procedures for local and regional authority participation in European Policy Making in the member states*. Brussels: Committee of the Regions, styczeń. CoR Studies E-1/2005.
- Danson M., Fairley J., Lloyd G., Turok I. (1997). „The governance of European structural funds: The experience of the Scottish regional partnerships”, *Scotland Europa Papers*, nr 10, marzec.
- DG REGIO (2005). „Partnership in the 2000–2006 programming period. Analysis of the implementation of the partnership principle”, *Discussion Paper of DG REGIO of European Commission*. Brussels: listopad 2005.
- DiGaetano A., Strom E. (2003). „Comparative Urban Governance”, *Urban Affairs Review*, nr 38 (3): s. 356–395.
- EC (2006). *Council Regulation No. 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the Structural Funds in the Programming Period 2007–2013*. Brussels: Council of the European Union.
- European Commission (2001). *European Governance. A White Paper*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Featherstone K., Radaelli C.M., (red.) (2003). *Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferry M. (2004). „Regional Policy in Poland on the eve of EU membership: regional empowerment or central control?” *European Policies Research Paper*. 53. European Policies Research Centre, University of Strathclyde: marzec 2004.
- Goldsmith M., Klausen K.K. (1997). „European Integration and Local Government: Some Initial Thoughts”, w: M. Goldsmith, K.K. Klausen (red.), *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 1–15.

- Goldsmith M. (1993). „The Europeanisation of Local Government”, *Urban Studies*, nr 30 (4/5), s. 683–699.
- Goldsmith M. (2003). „Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Goverde H., Van Tatenhove J. (2000). „Power and Policy Networks”, w: H. Goverde i in. (red.) *Power in Contemporary Politics. Theories, Practices, Globalizations*. London: SAGE.
- Grabbe H. (1999). „A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, *EUI Working Papers*, nr 12. Florence: European University Institute.
- Grabbe H. (2003). „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process”, w: C. Radaelli, K. Featherstone (red.), *Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Green-Cowles M., Caporaso J., Risse T., (red.) (2000). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaka–London: Cornell University Press.
- Grosse T.G. (2007). „Czy Polska Potrzebuje Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego?” *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 207 (4), s. 31–47.
- Grosse T.G. (red.) (2004). *Poland's standpoint on the EU new cohesion policy*. Warsaw: Institute of Public Affairs.
- Hausner J. (2007). *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005. (The loops of development. On economic policy in years 2001–2005)*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Hausner J., Marody M. (red.) (2000). *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV, (The Quality of Governance: Poland closer to the European Union EU-Monitoring IV)*. Warszawa–Kraków: Friedrich Ebert Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Heinelt H. (1996). „Multilevel governance in the European Union and the Structural Funds”, w: H. Heinelt, R. Smith (red.), *Policy Networks and European Structural Funds*. Aldershot, Avebury.
- Heinelt H., Smith R. (red.) (1996). *Policy networks and European structural funds*. Aldershot: Avebury.
- Hooghe L. (red.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. Oxford: Clarendon Press.
- Hughes J., Sasse G., Gordon C. (2003). „Imposing Europe? The Commission as an Agent of Regionalization in Central and Eastern Europe”, w: M. Keating, J. Hughes (red.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: P.I.E.–Peter Lang.
- Institut Ekonomii Środowiska, Dworakowska A. (2006). *Przejrzyste Fundusze Strukturalne (Transparent Structural Funds)*. Kraków, Instytut Ekonomii Środowiska, CEE Bankwatch Network, Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju, Fundacja im. S. Batorego, A. Dworakowska (kordynator): czerwiec 2006.
- Jachimowicz A. (2006). „Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?”, *Ekonomia Społeczna – Teksty*. Warszawa.
- Jachtenfuchs M. (2001). „The Governance Approach to European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, nr 39 (2), s. 245–264.
- John P. (2000). „The Europeanization of Subnational Governance”, *Urban Studies*, nr 37 (5–6), s. 877–894.
- John P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE.
- Kantor P. (2000). „Can Regionalism Save Poor Cities? Politics, Institutions, and Interests in Glasgow”, *Urban Affairs Review*, nr 35 (6), s. 794–820.
- Keating M. (1988). *The City that Refused to Die. Glasgow: The Politics of Urban Regeneration*. Aberdeen: Aberdeen University Press.
- Keating M. (2003). „Regionalization in Central Eastern Europe: the Diffusion of a Western Model?”, w: M. Keating, J. Hughes (red.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: P.I.E.–Peter Lang, s. 51–68.
- Keating M., Hughes J. (red.) (2003). *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: P.I.E. – Peter Lang.
- Kenis P., Schneider V. (1991). „Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox”, w: B. Marin, R. Mayntz (red.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Boulder, Colo.
- Knill Ch., Lehmkuhl D. (1999). „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration online Papers*, nr 3 (7).
- Knill Ch., Lehmkuhl D. (2002). „The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms”, *European Journal of Political Research*, nr 41, s. 255–280.
- Kolarska-Bobińska L. (2003). „The EU Accession and Strengthening of Institutions in East Central

Europe: The Case of Poland”, *East European Politics and Societies*. luty 2003. 17 (1): 91–98.

Kollbek-Myszka K. (2007). *Ekonomia społeczna a rozwój lokalny, na przykładzie Gminy Miejskiej Kraków. (Social economy and local development, on the example of Krakow City Area)*. Oxford Debate on Social Economy and Local Development, Kraków, Krakow University of Economics, 2 kwietnia 2007 r.

Kronika Krakowska (2005). „Skrytykowali i chcą zmienić. Poprawianie strategii”, *Kronika Krakowska* z 13 stycznia.

Kulesza M. (2002). „Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in the CEE Countries: The Polish Experience”, w: G. Peteri (red.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Le Gales P. (2001). „Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French Case Study”, *Public Administration*, nr 79 (1), s. 167–184.

Le Gales P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

MacLeod G. (2002). „From the Urban Entrepreneurialism to a „Revanchist” City. On the Spatial Injustices of Glasgow’s Renaissance”, *Antipode, Editorial Board*, s. 602–624.

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

Marin B., Mayntz R. (red.) (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus, Boulder: Westview Press.

Marks G., Hooghe L., Blank K. (1996). „European Integration from 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, nr 34 (3), s. 341–378.

Marks G. i in. (red.) (1996). *Governance in the European Union*. London: SAGE.

Marody M., Wilkin J. (red.) (2002). *Meandry instytucjonalizacji: Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej, EU-monitoring VI, (Meanders of institutionalization: Adjustment to the European Union, EU-Monitoring VI)*. Warszawa–Kraków, Friedrich Ebert Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Marsh D., (red.) (1998). *Comparing policy networks*. Buckingham–Philadelphia: Open University Press.

Marshall A. (2004). *Europeanisation at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of mul-*

ti-level interaction. ESRC/UACES Study Group on the Europeanisation of British Politics and Policy-Making, Sheffield, 23 kwietnia.

Marshall A. (2005). „Europeanization at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction”, *Journal of European Public Policy*, sierpień, nr 12 (4), s. 668–686.

MGPiPS, MF (2003). „Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce”, *Podręcznik dla Instytucji Zarządzających, Pośredniczących i potencjalnych Beneficjentów Końcowych programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych*. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów

NSRO (2006). *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: sierpień 2006.

OECD (2002). *Urban Renaissance. Glasgow: Lessons for Innovation and Implementation*. Paris: OECD Publications.

Olsen J.P. (2002). „The Many Faces of Europeanization”, *ARENA Working Papers*. Oslo: Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education.

Pasquier R. (2005). „‘Cognitive Europeanization’ and the territorial effects of multilevel policy transfer: Local development in French and Spanish regions”, *Regional and Federal Studies*. wrzesień 2005. 15 (3): 295–310.

Pelowski W. (2005a). „Hala prezydenta, filharmonia marszałka – czyli historia o tym, jak niezgoda buduje”, *Gazeta Wyborcza* z 4 listopada.

Pelowski W. (2005b). „Radni chcą dopracować strategię Krakowa”, *Gazeta Wyborcza* z 12 stycznia.

Pelowski W. (2005c). „Stanie hala – województwo chce współpracować z miastem”, *Gazeta Wyborcza* z 29 kwietnia.

Purchla J. (1996). „Management of Historical Cities and Market Forces. The Central European Experience”, w: J. Purchla (red.), *The Historical Metropolis. A Hidden Potential*. Kraków: International Cultural Centre.

Purdue D., Diani M., Lindsay I. (2004). „Civic networks in Bristol and Glasgow”, *Community Development Journal*, nr 39 (3), s. 277–288.

RCESK (2007). *Regionalne Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie – konceptualizacja*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, kwiecień.

Rhodes R.A.W. (1999). *Control and power in central-local government relations*. Aldershot–Brookfield: Ashgate.

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

Rhodes R.A.W., Bache I., George S. (1996). „Policy Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal”, w: L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. Oxford: Clarendon Press.

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

Ridley W. (1995). *Quango debate*. Oxford: Oxford University Press.

Savitch H.V., Kantor P. (2002). *Cities in the International Marketplace. The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.

SEP (2006). *Structural Funds. Glasgow Information Seminar*. Glasgow: Strathclyde European Partnership Ltd., 9 maja.

Skelcher Ch., Mathur N., Smith M. (2003). *Partnership Discourse and the Democratic Governance of Local Communities: A Preliminary Empirical Assessment*. Conference on Democratic Network Governance, Centre for Democratic Network Governance, Denmark. 22–23 maja 2003.

Skelcher Ch., Mathur N., Smith M. (2007). „Travels in quango land”, *Public Finance*, <http://www.publicfinance.co.uk>, dostęp 17 lipca 2007.

Strathclyde European Partnership Ltd (2003). *Annual Report*. Glasgow: Strathclyde European Partnership Ltd.

Swianiewicz P. (2003). „Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes”, w: N. Kersting, A. Vetter (red.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

Swianiewicz P., Mielczarek A. (2005). „Parties and Political Culture in Central and Eastern European

Local Governments”, w: G. Soós, V. Zentai (red.), *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Thielemann E. (1998). *Policy networks and European governance: the Europeanisation of regional policy-making in Germany*. Glasgow: University of Strathclyde, European Policies Research Centre.

Turok I., Bailey N. (2004). „Twin Track Cities? Competitiveness and Cohesion in Glasgow and Edinburgh”, *Progress in Planning*. 62: 135–204.

Ward S., Williams R. (1997). „From Hierarchy to Networks? Sub-central Government and EU Urban Environmental Policy”, *Journal of Common Market Studies*. wrzesień 1997. 35 (3): 439–464.

WE (1999). „Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych”, Rada Unii Europejskiej.

Wygnański K. (2007). „Governance Games”. *Polish case 2007–13. Role of some non-state actors*. Presentation during the workshop: *The governance of regional development and the new Structural Funds regulations*, Florence: European University Institute. marzec 2007.

ZPORR (2004). „Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006”, *Dziennik Ustaw* nr 166. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów.

ZSLP, MPS (2005). *Ekonomia społeczna – Kraków 2004*. „II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej w Krakowie”, Warszawa: Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Ministerstwo Polityki Społecznej.

The impact of the Europeanization process on the cooperation between local institutions in European cities.

The comparative analysis of Krakow and Glasgow

This paper analyses various forms of cooperation between local institutions in European cities, which emerge from the impact of European regulations laying down general provisions on structural funds, mostly in the programming period 2000-2006. More specifically, the paper addresses the issue of whether mobilization around EU-funded projects contributes to the emergence of new forms of cooperation or whether actors benefiting from EU funds are based on pre-existing local networks and relationships. Cooperation among institutions is analysed from two perspectives: 'top down' (decision making processes around EU projects) and 'bottom up' (mobilization to benefit EU funds). Specifically, this paper analyses existing forms of interaction between actors within two European cities: Krakow (from a new member state) and Glasgow (from an old member state).

Andrzej Bukowski

Zaufanie – brakująca funkcja reprodukcji systemowej. Bariery w dystrybucji środków unijnych w świetle teorii systemu autopojetycznego Niklasa Luhmanna¹

Niniejszy artykuł składa się z dwóch części. Pierwsza jest poświęcona opisowi mechanizmów wewnątrz- i między-systemowej reprodukcji nieufności, na przykładzie empirycznych danych dotyczących procesu (re)dystrybucji funduszy unijnych, jakie napłynęły do Polski w tzw. pierwszym okresie programowania. Część druga to analiza systemowych uwarunkowań braku zaufania, koncentrująca się przede wszystkim na problemach funkcjonalnego różnicowania się zasadniczych subsystemów (schyłkowego) państwa bezpieczeństwa socjalnego, ich autonomii i wzajemnej komunikacji.

Poniższy tekst nawiązuje do koncepcji systemu autopojetycznego autorstwa Niklasa Luhmanna oraz zawiera wstępną propozycję rozwinięcia koncepcji zaufania w ramach teorii systemu autopojetycznego. Autor stawia tezę, że przyczyną systemowych trudności dotyczących alokacji funduszy unijnych jest nierównomierne różnicowanie się subsystemów administracyjnego, politycznego i społecznego na najistotniejszym dla rozdziału funduszy poziomie regionalnym. W konsekwencji „funkcjonalnego zapóźnienia” systemu społecznego pojawia się reprodukcja nieufności (albo niedobór tzw. uogólnionego, systemowego zaufania), które prowadzi zarówno do perturbacji w reprodukcji wewnątrzsystemowej administracji i polityki, jak i do zakłóceń komunikacyjnych w ich relacjach wzajemnych oraz w komunikacji obydwu z subsystemem społecznym. Zaufanie to dla każdego systemu niezbędny „tryb działania” przede wszystkim w momentach zwiększonego ryzyka reprodukcyjnego (wzrastającej kontyngencji), w rodzimym systemie administracyjnym taka sytuacja powstała niewątpliwie w związku z integracją z UE i niemającym precedensu w swej skali transferem środków.

Tekst zawiera opis reprodukcji i ewolucji systemu, odnosi się do wykorzystywania środków przyznanych Polsce na lata 2004–2006, a także do fazy przygotowawczej do okresu programowania 2007–2013. Opis został oparty na wynikach jakościowych badań terenowych przeprowadzonych przez zespół pod kierownictwem Grażyny Skąpskiej w gminach południowej Polski, które skonfrontowano z danymi statystycznymi oraz wynikami kontroli NIK.

Słowa kluczowe: integracja europejska, fundusze unijne, administracja, korupcja, patologie sfery publicznej, biurokratyza, upolitycznienie, prawo, system, autopojeza systemu, administracja, zaufanie, zaufanie uogólnione (abstrakcyjne), Luhmann.

1. Problem i hipoteza badawcza

Po trzech latach, które upłynęły od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, utrwaliło się przekonanie, że najbardziej wy-

Uniwersytet Jagielloński.

¹ W niniejszym artykule wykorzystuję fragmenty tekstu „Bariery w dystrybucji środków unijnych a mechanizmy systemowe w (schyłkowym) państwie bezpieczeń-

miernym efektem integracji jest pomoc otrzymywana w ramach funduszy unijnych. Miliardy euro dofinansowania dla samorządów terytorialnych czy też prywatnych przedsiębiorców stały się jednym z głównych czynników infrastrukturalnej, ekonomicznej i społecznej modernizacji

stwa socjalnego. Przypadek Polski”, napisanego wraz z Kają Gadowską i Pauliną Polak, który został opublikowany w *Studiach Socjologicznych* 2008, nr 1(188).

z jednej strony, z drugiej zaś elementem integracji naszego kraju z Unią. W tym artykule proponuję analizę wykorzystania środków unijnych w kategoriach komunikacji międzysystemowej Niklasa Luhmanna. W świetle tej koncepcji to nie sama pomoc materialna (środki finansowe płynące z UE), lecz towarzysząca jej semantyka w postaci zasad i reguł przyznawania pieniędzy, ich użytkowania oraz kontroli całego tego procesu (m.in. zasady pomocniczości, partnerstwa, koncentracji środków, programowania, dodawalności, monitorowania) stanowi podstawę integracji. Każde państwo otrzymujące pomoc finansową dokonuje równocześnie właściwej sobie (re)interpretacji semantyki unijnej, włączając ją w procesy reprodukcji wewnątrzsystemowej.

Celem artykułu ma być pokazanie systemowych mechanizmów adaptacji semantyki unijnej przez struktury naszego państwa na przykładzie konkretnych barier i problemów, związanych z dystrybucją funduszy strukturalnych w trakcie pierwszego okresu programowania (2004–2006). Przedmiotem prezentowanej analizy będzie przede wszystkim subsystem administracyjny, z uwagi na swój newralgiczny z punktu widzenia redystrybucji funduszy unijnych charakter, oraz dlatego, że moim zdaniem najłatwiej poddać go regularnej obserwacji badawczej². W artykule będę także analizował relacje subsystemu administracyjnego z subsystemami: społecznym i politycznym.

Zakładam na wstępie, że system administracyjny znajduje się na etapie przejścia pomiędzy dwiema fazami reprodukcji. W tzw. punkcie zero mamy do czynienia z wciąż jeszcze rozróżnionym i niemrawym aparatem administracyjnym,

wysocę scentralizowanym, a przy tym sfragmentaryzowanym sektorowo. W jego obrębie funkcjonują zarówno stare elementy systemowej reprodukcji (struktury biurokratyczne scentralizowanego aparatu państwa – ministerstwa i agencje rządowe oraz skomplikowane prawo³), jak i nowe, związane z niemal dziesięcioletnim okresem przedakcesyjnym (samorządowe instytucje regionalne, profesjonalne kadry urzędnicze w wybranych agendach rządowych i w instytucjach regionalnych, narodowe dokumenty rozwoju, w tym Narodowy Plan Rozwoju⁴). Reguły unijne dotyczące redystrybucji środków można traktować jako próbę komunikacyjnego „wejścia” do systemu w celu przerwania jego mechanizmów autoreferencyjnych w postaci centralizacji, formalizacji i biurokratyzacji. Rodzimy system administracyjny siłą rzeczy dokonuje asymilacji reguł unijnych. Jednakże ta asymilacja nie zachodzi wprost, lecz za pośrednictwem mechanizmów autoreferencyjnych, czyli odtwarzania reguł reprodukcji systemu z własnych elementów oraz w relacjach pomiędzy systemem a jego środowiskiem wewnętrznym (autopojęza). Wewnętrznym środowiskiem systemu administracyjnego są z jednej strony publiczność (system społeczny), z drugiej – polityka (system polityczny). W artykule interesuje mnie to, czy w określonych relacjach komunikowania system zmienia swoją logikę funkcjonowania: ze scentralizowanego, formalistycznego oraz upolitycznionego na zdecentralizowane, merytoryczne i uspołecznione zarządzanie funduszami, czy raczej zwiera mechanizmy samoreferencyjności (według pierwszej z wymienionych logik) – doprowadzając w ten sposób do samozaciemnienia i nieprzezroczystości.

W niniejszym artykule stawiam hipotezę, że wykazane empirycznie trudności i problemy z przyjęciem semantyki unijnej oraz trwałość biurokratycznego modelu reprodukcji wynikają z tego, że system społeczny znajduje się we

² Podstawowym źródłem danych wykorzystanych w niniejszym opracowaniu są jakościowe badania terenowe, realizowane w latach 2006–2007 w województwach: małopolskim (pilotaż), podkarpackim, świętokrzyskim i śląskim w ramach grantu KBN „Rozdział funduszy unijnych jako wskaźnik funkcjonowania sfery publicznej w Polsce” przez zespół Zakładu Socjologii Norm i Organizacji Instytutu Socjologii UJ pod kierownictwem prof. Grażyny Skąpskiej. W trakcie badań zebrano 120 wywiadów problemowych z reprezentantami instytucji administracji publicznej (urzędy marszałkowskie, agencje regionalne, urzędy wojewódzkie) oraz przedstawicielami beneficjentów: publicznych, pozarządowych (urzędy gmin, organizacje pozarządowe) i prywatnych (przedsiębiorcy).

³ Swoistym dowodem świadczącym o stopniu złożoności ustroju prawnego administracji publicznej w Polsce jest dokument: *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej w RP* (Gilowska i in. 2001), którego autorzy, najwybitniejsi specjaliści prawa administracyjnego w Polsce wielokrotnie skarżą się na zawoilość oraz wielość regulacji i przepisów.

⁴ Por. na temat szczegółów NPR: Hausner 2007.

wczesnej fazie funkcjonalnego zróżnicowania, w której dominuje tzw. zaufanie gęste, charakterystyczne dla grup pierwotnych (rodzinnych, lokalnych), brak jest natomiast w przestrzeni publicznej zaufania uogólnionego, wytwarzanego w grupach wtórnych (stowarzyszeniach, grupach zawodowych). Zapóźnienie w różnicowaniu funkcjonalnym systemu społecznego (zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym) skutkuje m.in. wzrostem regulacji systemu administracyjnego, powoduje również przesunięcie funkcjonalne pomiędzy sferą administracyjną a polityczną, a także prowadzi – przez mechanizmy cyrkularnej i rekursywnej reprodukcji tych systemów – do centralizacji procesu dystrybucji i marginalizacji wpływu partnerów społecznych poziomu regionalnego na dystrybucję środków unijnych. Niski stopień zróżnicowania funkcjonalnego systemu społecznego uniemożliwia generowanie tzw. uogólnionego zaufania. W zamian prowadzi do wewnątrzsystemowej oraz międzysystemowej reprodukcji nieufności, które ograniczają zdolność badanych subsystemów do redukowania własnej złożoności oraz generuje bariery w komunikacji międzysystemowej. Zamiast więc przenikania semantyki unijnej (czyli obowiązujących w UE reguł komunikacji wewnątrz- oraz międzysystemowej) mamy do czynienia z dalszym powielaniem rodzimego, biurokratycznego (formalnego) i silnie upolitycznionego wzoru reprodukcji w skali całego państwa.

Aby oddać dynamikę reprodukcji systemu, a więc przechodzenie od biurokratycznej do postbiurokratycznej fazy reprodukcji, chcę uchwycić cztery różne momenty tego procesu; po pierwsze, zająć się mechanizmami reprodukcji wewnątrzsystemowej w fazie wyjściowej, po drugie, opisać relacje komunikacyjne systemu administracyjnego ze środowiskiem wewnętrznym, po trzecie, wskazać na elementy ewolucji systemu (zmianę reguł), a po czwarte, ująć szkieletowo proces wejścia w nową fazę reprodukcji.

Przedtem jednak przedstawiam (w wielkim skrócie) elementy teorii funkcjonalnej Niklasa Luhmanna wraz z koncepcją zaufania, schemat przejścia pomiędzy wspomnianymi wcześniej fazami reprodukcji państwa bezpieczeństwa socjalnego oraz zasady polityki strukturalnej UE.

2. System i zaufanie

Aby uchwycić istotę Luhmannowskiej koncepcji systemu autopojetycznego, należy dokładnie przeanalizować sposób rozumienia pojęcia *system* przez autora *The Differentiation of Society*. Natura systemu, zdaniem Luhmanna, zawiera się w jego relacjach ze środowiskiem: system dąży do redukcji złożoności środowiska. Redukcja złożoności odnosi się do sposobu, w jaki system wybiera odpowiednie opcje ze środowiska oraz jak zawęży ilość możliwych alternatyw. Proces wewnętrzny różnicowania się systemu jest jedną z możliwości redukowania przezeń złożoności środowiska (Luhmann 1982, s. 213–217). Systemy społeczne różnią się od innych tym, że redukcja złożoności odbywa się w procesie komunikowania znaczeń (subiektywne selekcjonowanie znaczeń) (Luhmann 1990, s. 21–85).

Centralnymi kategoriami Luhmannowskiej koncepcji systemu są pojęcia autopojetycy i systemu autopojetycznego. Systemy autopojetyczne to takie, które napotykając potencjalnie zagrażające ich autonomii środowisko, przetwarzają i interpretują je w taki sposób, że przyczynia się ono do utrwalenia i wzmocnienia ich autonomii. Dzieje się to w procesie samoodtworzenia i samoodnoszenia się, prowadząc do operacyjnego zamknięcia systemu (por. Maturana, Varela 1980; Maturana 1981). Zorientowanie systemu na klasy zdarzeń prowadzi go do funkcjonalnej dyferencjacji. W procesie wewnętrznego rozczłonkowania wielość zagadnień i zdarzeń zostaje zastąpiona wielością funkcjonalnie zróżnicowanych subsystemów. System nie reaguje wprost na otoczenie, lecz na jego wewnętrznie wytworzoną wizję. Każda interakcja systemu z otoczeniem jest w istocie reakcją na wewnątrzsystemową reprezentację otoczenia w nim samym. Środowisko służy zatem systemowi do samoobserwacji (samoreferencyjność systemu). Z kolei mechanizmy samoreferencyjne pozwalają na powtórne przystosowanie się do szybko zmieniającego się i niepewnego środowiska. Dla Luhmanna środowisko wewnętrzne stanowi inne subsystemy, na które orientuje się system w procesie samoreprodukcji. System więc, paradoksalnie, sam tworzy swoje środowisko wewnętrzne poprzez redukowanie złożoności innych subsystemów zgodnie z wewnątrzsystemo-

wą logiką reprodukcji (Luhmann 1990, s. 1–20; Luhmann 2007, s. 166–196). Warto w tym momencie zwrócić uwagę na pewien paradoks związany z równoległością procesów wewnętrznego różnicowania się systemów, postępującego wraz z upraszczaniem złożoności ich środowiska, i potencjalne nieporozumienia przez ten paradoks ewokowane. W przypadku sytuacji, w której różne subsystemy stanowią dla siebie nawzajem swe „wewnętrzne środowisko” fakt słabego zróżnicowania jednego subsystemu może być dla drugiego „przyczyną” wzrastającej wewnętrznej złożoności⁵.

Koncepcja zaufania Niklasa Luhmanna ściśle wiąże się z zagadnieniem zasadniczej nieprzewidywalności zachowań innych aktorów, co Luhmann określa jako kontyngencję. Z kolei podwójna kontyngencja na poziomie interakcji pojawia się w sytuacji, „gdy Ego wie, że Alter wie, że Ego stara się przewidzieć zachowanie Alter” (Luhmann 2007, s. 117). Konieczność uwzględnienia przez Ego tej antycypacji ze strony Alter z jednej strony sprawia, że niemożliwe jest „lepsze” przewidywanie zachowań Alter przez Ego (gdyż włącza jedynie mechanizm *regressus ad infinitum*: Ego wie, że Alter wie, że Ego wie itd.) równocześnie jednak umożliwia Ego podjęcie jakiegokolwiek działania poprzez uruchomienie autoreprodukcji, a więc „samodzielne” podjęcie wyboru opcji działania, bez względu na to, jak się zachowa Alter. A zatem podwójna kontyngencja (Luhmann 2007, s. 101–130) stanowi dla Luhmanna punkt wyjścia do budowy teorii systemów społecznych. Zaufanie, podobnie jak nieufność, traktuje Luhmann jako „jedną z najważniejszych konsekwencji podwójnej kontyngencji” (tamże, s. 123). „Nieufność pojawia się wówczas,

gdy zaangażowanie w sytuację podwójnej kontyngencji odczuwane jest jako szczególnie ryzykowne. Inny może działać inaczej niż oczekuję. Może też – właśnie wtedy i właśnie dlatego, że wie, czego oczekuję – działać inaczej niż oczekuję (...) Zaufanie jest strategią o szerszym zakresie. Ten, kto obdarowuje zaufaniem, znacząco powiększa potencjał swojego działania. Może się oprzeć na niepewnych przesłankach, a przez fakt, że to czyni, zwiększyć wartość ich pewności” (tamże).

Zaufanie (względnie nieufność) staje się także podstawowym trybem umożliwiającym systemom społecznym włączenie mechanizmów autogenezy. Wraz ze wzrostem złożoności systemów społecznych powstają nowe formy zaufania. Wprawdzie sam Luhmann nie rozwija szerzej poglądów na temat historycznej zmienności form zaufania w zależności od różnicowania się systemów społecznych, można wywnioskować jednakże, że nawet dla niego zaufanie w pojedynczych interakcjach, względnie w niewielkich grupach pierwotnych jest czymś innym niż zaufanie we współczesnym świecie, pełnym złożoności, niepewności i ryzyka (Luhmann 1988a). Uściśleniem rozważań Luhmanna może być typologia Kennetha Newtona (1999), który wyróżnił trzy formy zaufania, ukształtowane w toku dziejów. Pierwszy rodzaj zaufania, historycznie najwcześniejszy, określane przez Newtona terminem *thick trust* – gęste zaufanie, rozwija się w małych grupach lokalnych, wspólnotach etnicznych, społecznościach plemiennych, sektach religijnych, społecznościach wyspiarskich czy miejskich gettach, które są nie tylko społecznie homogeniczne, lecz także pozostają we względnej izolacji od innych grup. Gęste zaufanie jest więc efektem Durkheimowskiej solidarności mechanicznej lub Tönnisowskiego *Gemeinschaft*. Tego rodzaju grupy charakteryzują się jednak tym, że o ile produkują zaufanie wewnątrz grupy, o tyle równocześnie generują nieufność wobec szerszego społeczeństwa, wobec innych. W kategoriach rozwoju systemów Luhmanna gęste zaufanie odpowiada historycznej fazie zróżnicowania segmentowego i początkowej fazy społeczeństw hierarchicznych.

Z kolei pojęcie *thin trust* – zaufania miękkiego – nawiązuje wprost do Tocqueville’owskiej koncepcji cnót obywatelskich oraz bazuje na luźniej-

⁵ W kategoriach potocznych ten paradoks można na przykład zilustrować sytuacją, w której np. rozrost biurokracji można wyjaśniać nie tyle przez stopień skomplikowania spraw i problemów, do których jest powołana, ile poprzez – paradoksalnie – niski stopień zróżnicowania jej otoczenia (społecznego, politycznego) powodujący, że owo otoczenie jawi się jako płynne, nieprzezroczyste, przypadkowe, co zmusza biurokrację do pogłębiania własnej złożoności (pogłębiania własnego wewnętrznego zróżnicowania) niejako w odpowiedzi na niezróżnicowanie swojego środowiska. Wydaje się, że przyczyną nieporozumień jest dwuznaczność słowa złożoność: 1) skomplikowanie, zróżnicowanie; 2) nieokreśloność, niezróżnicowanie.

szych kontaktach towarzyskich, koleżeńskich, na znajomościach, czyli tzw. słabych więziach (Grannoveter 1983), typowych dla takiego typu instytucji jak miejsca pracy, szkoły, społeczności lokalne, a także różnego rodzaju stowarzyszenia i organizacje dobrowolne. Pojawia się w późnej fazie społeczeństw hierarchicznych (biurokratyczne monarchie oświecone), ale przede wszystkim w społeczeństwie nowoczesnym, zróżnicowanym funkcjonalnie. To właśnie miękkie zaufanie buduje kapitał społeczny współczesnych, nowoczesnych społeczeństw i sprzyja ich rozwojowi, redukując koszty transakcyjne, związane z ryzykiem podejmowania różnego typu decyzji „na odległość” (Putnam 1995; Sztompka 2007b).

W pełnej fazie rozwoju społeczeństw nowoczesnych, ale głównie w fazie późnej nowoczesności, wytwarza się tzw. uogólnione zaufanie, czyli tzw. *abstract trust* – przede wszystkim dzięki narodowym systemom edukacji, massmediom i oddziaływaniom ideologicznym państwa narodowego oraz innego rodzaju wysiłkom zmierzającym w stronę budowy wspólnot wyobrażonych (Anderson 1997). Pojawia się w fazie pogłębionej specjalizacji funkcjonalnej społeczeństw, różnicujących się w nieskończoność stylów życia i systemów wartości. Pojęcie *abstract trust* obejmuje także zaufanie do różnego rodzaju złożonych systemów technicznych oraz skomplikowanych struktur organizacyjnych i instytucjonalnych (Beck 2004; Sztompka 2007b).

Widać więc wyraźnie, że różnicowaniu się społeczeństw zachodnich towarzyszyło równoległe wytwarzanie różnych form zaufania, wspomagających – co istotne – redukcję rosnącej złożoności samych systemów oraz ich relacji z innymi systemami. Ważne jednak, by pamiętać, że wiele współczesnych społeczeństw, w tym nasze, zawiera wciąż jeszcze elementy różnych faz historycznego różnicowania się systemów społecznych (segmentowe, hierarchiczne, funkcjonalne) oraz odtwarzane i reprodukowane w ich obrębie formy (czy też tryby) zaufania lub nieufności. Podstawowe znaczenie ma to, które z nich dominują w sferze publicznej! W społeczeństwach zachodnich na skutek postępującego procesu detradycjonalizacji, by użyć – równoległe do kategorii funkcjonalnych – koncepcji modernizacyjnych, formy późniejsze wypierają z przestrzeni

publicznej i marginalizują wcześniejsze formy zaufania (Giddens 1994; Thompson 1996). W polskim społeczeństwie, w wielu dziedzinach i sferach znajdującym się wciąż jeszcze we wczesnym stadium modernizacji, mamy do czynienia z blokowaniem przez formy zaufania wcześniejszych stadiów (*thick trust*) form stadiów późniejszych (*thin trust* i *abstract trust*) (Sztompka 2007a). Dość dokładny opis takiego mechanizmu „blokowania”, oparty na szerokim materiale empirycznym dostarcza Alejandro Portes (1998), który przedstawiając więzi grupowe jako źródło kapitału społecznego, wytwarzające m.in. owo gęste zaufanie, wspomina jednocześnie o związanych z tym niejednoznacznych konsekwencjach społecznych, także negatywnych. Zalicza do nich: wykluczanie z grupy outsiderów, wykorzystywanie członków grupy własnej, ograniczanie wolności indywidualnej przez wymuszanie grupowego konformizmu oraz „ściąganie w dół” najbardziej aktywnych i ambitnych członków grupy, jeśli ta wchodzi w konflikt z dominującym kanonem kulturowym (tamże, 16–18). Te grupowe „zabiegi” prowadzą do zwierania kanałów komunikacyjnych i interakcyjnych w obrębie grup, stają się przyczyną społecznych napięć, podziałów i konfliktów, które z kolei osłabiają tendencję do powstawania bardziej uogólnionych form zaufania przez ograniczanie międzygrupowej współpracy i komunikacji. Zaufanie do swoich staje się bowiem przesłanką braku zaufania do obcych i vice versa. Tak więc omówione wcześniej formy zaufania pojawiają się równoległe do rodzaju kontaktów oraz powiązań, i to zarówno wewnątrz-, jak i międzygrupowych, są też z nimi ściśle związane.

Wracając do kategorii Luhmannowskich, trzeba podkreślić, że w społeczeństwach wczesnej fazy modernizacji na skutek komunikacji międzysystemowej, tryby gęstego zaufania, charakterystyczne dla wczesnych stadiów funkcjonalnego zróżnicowania systemu społecznego, przenikają do sfery publicznej, „infekują” administrację i politykę, które odtwarzają je z kolei w wewnętrznych mechanizmach reprodukcji.

3. Ewolucja państwa bezpieczeństwa socjalnego i zasad polityki strukturalnej UE

W państwie bezpieczeństwa socjalnego system administracyjny wchodzi we wzajemne relacje, z jednej strony z subsystemem politycznym, z drugiej – z subsystemem społecznym (publiczność), tworząc w tym trójkącie okrężne mechanizmy komunikacyjne. W układzie tym polityka określa programowe, organizacyjne i personalne przesłanki decyzji administracyjnych. Administracja wydaje decyzje, które wiążą publiczność. Publiczność z kolei wybiera polityków (Luhmann 1988b, s. 161). Jednakże wzrastająca kompleksowość systemu i konieczność zapewnienia jego stabilizacji wywołują także i drugi, przeciwny, nieformalny kierunek obiegu władzy: „Administracja przygotowuje projekty ustaw dla polityki i pełni dominującą rolę w komisjach parlamentarnych oraz im podobnych instytucjach. Polityka, posługując się partiami politycznymi, sugeruje publiczności, za czym i dlaczego powinna głosować. Publiczność ze swej strony różnymi kanałami, za pośrednictwem grup interesów lub emocjonalnych wystąpień wywiera wpływ na administrację” (Luhmann 1994, s. 55). „Coraz liczniejsze są dziedziny, w których administracja może oddziaływać na publiczność tylko wtedy, gdy ta gotowa jest do współpracy, dostarcza informacji i może forsować własne żądania. Podejmowanie decyzji politycznych w coraz większym stopniu wymaga od administracji żmudnego rozpatrywania alternatyw, a w praktyce najczęściej akceptuje ona lub odrzuca propozycje bezalternatywne” (tamże, s. 56). Ciągłą, samoodnoszącą się komunikację w ramach systemu politycznego przerywają eksternalizacje, czyli odniesienia na zewnątrz systemu służące przerywaniu wewnętrznych zależności. „W relacji publiczność–polityka służy temu powołanie się na opinię publiczną [...]. W relacji polityki i administracji jest to odniesienie do osób, które piastując wysokie urzędy, zmieniają decyzje polityczne w administracyjne. W relacji administracji i publiczności jest to względna prawo” (Luhmann 1988b, s. 163).

Według Luhmanna, ewolucja systemów politycznych nowoczesnych społeczeństw indu-

stryalnych przebiega w kierunku coraz większego uzależnienia rozwoju społecznego od polityki, co nazywa on inkluzją polityczną. Stawiam tezę, że obecnie państwo bezpieczeństwa socjalnego, przynajmniej w rozwiniętych krajach Zachodu, wchodzi w nową fazę reprodukcji. Jej zasadniczym elementem jest osłabianie nadrzędnej roli funkcji politycznej (ewolucja samego zjawiska inkluzji politycznej) na rzecz większej równowagi pomiędzy trzema podstawowymi subsystemami państwa bezpieczeństwa socjalnego. Wzrastająca równowaga pomiędzy subsystemem politycznym, administracyjnym i społecznym to łączny efekt: (1) wzrostu wzajemnej przenikalności subsystemów oraz (2) precyzyjniejszego zakresowania granic pomiędzy subsystemami. Wzrost wzajemnej przenikalności polega m.in. na częściowym zapożyczeniu przez subsystemy zasad wewnętrznej reprodukcji od siebie nawzajem w następstwie wzrastającej komunikacji międzysystemowej. Z kolei zaś wzrost komunikacji jest następstwem zasadniczego przełomu, który odnotowywały wszystkie nowoczesne społeczeństwa zachodnie w ostatnich dziesięcioleciach ubiegłego wieku. Mniej więcej od lat 70. i 80., głównie w następstwie traumatycznych kryzysów ekonomiczno-energetycznych (1973–1981) zaczęły się gruntowne przemiany w reprodukcji systemowej. Widać to chociażby na najbardziej ogólnym poziomie systemu społecznego, w przenikaniu się zasad reprodukcji systemowej pomiędzy pierwszym, drugim i trzecim sektorem. W gospodarce np. dopuszcza się elementy asocjacionizmu (Cook, Morgan 1998) czy ekonomii społecznej (Ekonomia Społeczna 2008), wykorzystując cechy i struktury społeczeństwa obywatelskiego, często odwołuje się do sztafardowych dla trzeciego sektora norm i wartości (np. idea *fair trade*), lecz także przejmuje się współodpowiedzialność za ideę dobra wspólnego, na straży tej idei zwykła dotąd stać przede wszystkim administracja publiczna. Z kolei w administracji publicznej eksperymentuje się z tzw. nowym zarządzaniem publicznym (Hausner 2004), czyli wykorzystywaniem zarówno zasad gospodarczych drugiego sektora, jak i obywatelskich trzeciego sektora. Na coraz większą skalę wprowadza się nowe, bezpośrednie formy udziału mieszkańców w zarządzaniu i eksperymentuje się z nimi (panele obywa-

telskie, rady mieszkańców, grupy konsultacyjne, lokalne partnerstwa), powierza się trzeciemu sektorowi realizację usług publicznych (Pierre 1998), decentralizuje struktury administracyjne (wprowadza struktury pomocnicze, wyposaża niższe szczeble administracyjne w kompetencje i środki), tworzy sieci zadaniowe. Trzeci sektor zaś pełnymi garściami czerpie z doświadczeń gospodarki i administracji publicznej, wchodząc z nimi w coraz ściślejsze formy współpracy (Anheier, Seibel 1990).

Jednakże wraz ze wzrostem komunikacji międzysystemowej, co jest tylko pozornym paradoksem, subsystemy precyzyjniej zakreślają własne granice. Przykładem obu zjawisk może być nowa forma zarządzania sferą publiczną, czyli np. partnerstwo publiczno-prywatne. Z jednej strony mamy tu do czynienia ze ściślejszą współpracą pomiędzy administracją a systemem społecznym (gospodarczym), z drugiej – w formule tej niezwykle precyzyjnie określa się wzajemne relacje „systemowo odmiennych partnerów” i obszary ich wyłącznej odpowiedzialności (Pastuszka 2005).

Jeśli chodzi już o sam subsystem administracyjny, wielu autorów podkreśla, że pod koniec XX wieku w najbardziej rozwiniętych krajach globu zachodzi zasadnicza zmiana w organizacji i funkcjonowaniu całej administracji publicznej, zarówno organów państwa, jak i struktur terytorialnych (John 2001; Hambleton 2003; Hausner 2004). „W długim historycznym procesie decentralizacji i dekoncentracji przeobraża się ono [państwo] z formy centralistycznej i monolitycznej w formę zdecentrowaną i zdywersyfikowaną, ze struktury hierarchicznej w poliarchiczną” (Hausner 2004, s. 425). Pojawiają się nowe zasady zarządzania administracją publiczną, które określa się czasami terminem „modelu menedżerskiego”. Na ten model składają się m.in.:

- zorientowanie „zewnątrzne” działań administracyjnych, na obywatela-klienta lub obywatela-użytkownika, a nie – jak w modelu biurokratycznym – na „wewnętrzne” dla systemu reguły prawno-biurokratyczne;
- położenie nacisku na kontrolę wyników, przez kontrakty zarządcze, a nie na kontrolę procedur,
- zwiększenie autonomii i rangi państwowej biurokracji poprzez wprowadzenie uwolnio-

nej od wpływów politycznych „służby cywilnej”, która przyjmuje, częściowo na własną odpowiedzialność realizowanie działań państwa;

- oddzielenie organów centralnych, odpowiedzialnych za daną politykę publiczną od jednostek prowadzących tę politykę na szczeblach zdecentralizowanych;
- przekazywanie wykonania usług społecznych konkurującym ze sobą, niepaństwowym, publicznym organizacjom;
- łączne ustanowienie różnych mechanizmów kontroli zdecentralizowanych jednostek: bezpośredniej kontroli społecznej, kontraktów zarządczych; kreowanie quasi-rynków i konkurencji jednostek administracyjnych;
- zlecenie na zewnątrz (*outsourcing*) działalności pomocniczej i uzupełniającej;
- zamówienia publiczne, gwarantujące konkurencyjność ofert (tamże, s. 430–431).

Ślady ewolucji systemu administracyjnego w wysoko rozwiniętych społeczeństwach odnajdujemy w przemianach polityki regionalnej UE, w tym programów pomocowych, jakie Unia Europejska prowadziła w okresie ostatnich kilkunastu lat zarówno wobec własnych państw członkowskich, jak i w ramach pomocy przedakcesyjnej. Przełom w tym zakresie przynoszą założenia polityki strukturalnej UE na lata 2000–2006⁶.

Po raz pierwszy w dokumentach unijnych pojęcie konkurencyjności zaczęło być odnośzone nie tylko do podmiotów gospodarczych, ale także jednostek administracyjno-politycznych: państw i regionów. Przeformułowano cele rozwoju; spójność społeczno-gospodarcza stała się nadrzędnym celem polityki strukturalnej, a strategiczne planowanie rozwoju – podstawą polityki redystrybucyjnej. Zgodnie z rozpo-

⁶ Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory (1991) Commission of the European Communities, Brussels-Luxembourg; Europe 2000 Plus. Cooperation for European Territorial Development (1994) European Commission, Brussels-Luxembourg; European spatial development perspective. First official draft. (1997) European Commission, Noordwijk, Brussels-Luxembourg; European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, (1999) European Commission, Potsdam, Brussels-Luxembourg.

ządzeniem Rady Europy (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r., żeby skorzystać z pomocy strukturalnej, każde państwo członkowskie musi odtąd opracować Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW) na podstawie Narodowego Planu Rozwoju (NPR). PWW określają kierunki i poziom wsparcia związany z NPR. Składają się one z czterech części dotyczących: (1) kontekstu i analizy problemów rozwoju regionalnego, (2) strategii rozwoju regionalnego i form pomocy, (3) planu finansowego i dodatkowości oraz (4) realizacji strategii rozwoju. Na tej podstawie przygotowywano programy operacyjne, rozwijając ich założenia zawarte w Podstawach Wsparcia Wspólnoty. Programy operacyjne mogły mieć charakter sektorowy i (lub) regionalny. Od roku 2000 dla każdego programu operacyjnego trzeba dodatkowo przygotować uzupełnienie programu (*programme complement*) opisujące, w jaki sposób program operacyjny będzie wdrażany.

Opisując komunikację międzysystemową na przykładzie pomocy unijnej, trzeba przypomnieć, że proces ten rozpoczął się w połowie lat 90., kiedy Polska zgłosiła chęć przystąpienia do Unii Europejskiej, a Unia uruchomiła przedakcesyjne fundusze pomocowe dla krajów kandydujących. Z chwilą wejścia do wspólnoty zmienił się wprawdzie charakter pomocy, jednakże jej ogólne zasady zostały określone dużo wcześniej dla państw członkowskich, o czym była już mowa. Odpowiednio wcześniej dostosowywano także polskie prawodawstwo, w tym podstawowe akty prawne dotyczące strategii rozwoju kraju i sposobu finansowania tego rozwoju, regionalnych szczebli struktury terytorialnej oraz podziału kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową na szczeblu regionalnym. Można więc powiedzieć, że przystąpienie do Unii poprzedził długotrwały proces komunikacji międzysystemowej, a moment wejścia był jedynie kolejnym etapem tego procesu.

Należy jednak zaznaczyć, iż w początkowym okresie redystrybucji środków unijnych rodzime rozwiązania prawne silnie inspirowały się „semantyką unijną” (Hausner, 2007). W pierwszych trzech latach korzystania z pomocy strukturalnej pieniądze rozdzielane były zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju 2004–2006 przez Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju

Regionalnego (ZPORR), 5 Sektorowych Programów Operacyjnych (SPO): Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP), Rozwoju Zasobów Ludzkich (SPO RZL), Restrukturyzacji i Modernizacji Sektora Żywnościowego oraz Rozwoju Obszarów Wiejskich (SPO Rol), Rybołówstwa i Przetwórstwa Ryb (SPO Ryby), a także Infrastruktury Transportowej i Gospodarki Morskiej (SPO Transport) oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT). Największa część funduszy, bo aż 3 miliardy euro, była przyznawana w ramach utworzonego 1 lipca 2004 r. na mocy rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Składał się on z 4 priorytetów. Priorytet 1. – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów (do którego przydzielono 59,4% wszystkich dostępnych w ramach ZPORR środków) oraz priorytet 3. – Rozwój lokalny (stanowiący 24,5% całości środków ZPORR) były finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Priorytet 2. – Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach (na który przyznano 14,8% wszystkich środków ZPORR), finansowany był z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Najmniejsze środki, 1,3% programu, przyznano na priorytet 4. – Pomoc techniczną. Poziom współfinansowania ze środków unijnych wynosił 72% całego wkładu finansowego ZPORR (por. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006, s. 446–483).

Wybór projektów w ramach pierwszego i trzeciego priorytetu ZPORR (oprócz działań 1.6. – Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach oraz 3.4. – Mikroprzedsiębiorstwa) rozpoczynał się ogłoszeniem konkursu. Wnioski były składane w urzędzie marszałkowskim, gdzie dokonywano ich oceny formalnej. Następnie pozytywnie ocenione projekty były przekazywane do panelu ekspertów, w którego skład wchodziłi specjaliści z trzech odrębnych, tworzonych na poziomie regionalnym list, tzw. listy marszałka, listy wojewody oraz niezależnej listy regionalnych organizacji pozarządowych i społecznych. W przypadku większych projektów, których wartość przekraczała 2 miliony euro, w panelu zasiadał dodatkowo, czwarty ekspert wyznaczono-

ny przez odpowiedniego ministra. Panel ekspertów dokonywał merytorycznej oceny wniosków pod względem ich ważności dla rozwoju regionu, tworzenia nowych możliwości zatrudnienia, technicznych i finansowych szans zrealizowania projektu, spójności z priorytetami ZPORR, wpływu projektu na ochronę środowiska, równość szans i rozwój społeczeństwa informacyjnego. Wszystkie projekty uzyskujące przynajmniej 60% maksymalnej ilości punktów były oceniane pozytywnie i przekazywane w formie listy rankingowej do ostatecznego wyboru projektów do realizacji przez Regionalny Komitet Sterujący, gdzie opiniowano je pod kątem ich zgodności z odpowiednią strategią rozwoju województwa. Co więcej, podczas obrad RKS kolejność projektów na liście rankingowej mogła ulegać zmianie. Ostateczną wersję listy rankingowej przekazywano zarządowi województwa, który na jej podstawie dokonywał w drodze uchwały wyboru projektów do sfinansowania. Ostatecznie beneficjent podpisywał umowę o finansowanie projektu z odpowiednim wojewodą.

Wyboru projektów finansowanych z EFS w ramach priorytetu 2. i działania 3.4. (Mikroprzedsiębiorstwa) dokonywała prowadząca proces selekcji instytucja wdrażająca, która weryfikowała wnioski pod względem formalnym. W przypadku działań 2.1., 2.3. i 2.4. priorytetu 2. ZPORR projekty wdrażane były przez wojewódzkie urzędy pracy będące beneficjentami końcowymi, które organizowały konkursy zgodnie z corocznym Ramowym planem realizacji działania. W następnym kroku Komisja Oceny Projektów dokonywała oceny merytorycznej i ustalała listę rankingową projektów. Wybrane w ten sposób projekty były zatwierdzane przez upoważnionych przedstawicieli instytucji wdrażającej i dochodziło do podpisania umowy przez projektodawcę (np. powiatowe urzędy pracy, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe, szkoły językowe, zakłady doskonalenia zawodowego i inne) z beneficjentem końcowym.

Jak więc widać, proces dystrybucji środków unijnych w założeniach miał podlegać na:

- decentralizacji (przez delegację procesu dystrybucji środków – z pewnymi wyjątkami – na szczebel regionalny);

- większej transparentności (przejrzystość reguł, procedur, mechanizmów);
- zapewnieniu równowagi pomiędzy elementami administracyjnymi, politycznymi i profesjonalnymi poprzez etapowy system weryfikacji wniosków;
- zwiększeniu uspołecznienia całego procesu oraz jego zobiektywizowaniu przez wprowadzenie gremiów społecznych (RKS-y).

Powyższe cechy „semantyki” procesu dystrybucji środków, proponowanej przez Unię, zmierzają w kierunku wspomagania trybu reprodukcji zaufania w określonych procesach komunikacji międzysystemowej za pomocą: (1) nacisku na wzrost międzysystemowych połączeń komunikacyjnych; (2) dbałości o równowagę w komunikacji między subsystemami; (3) ochrony autonomii subsystemów (nacisk na transparentność procedur selekcyjnych).

4. Elementy reprodukcji systemu (I okres programowania)

4.1. Wewnątrzsystemowe mechanizmy reprodukcji nieufności: system administracyjny

Pomimo dość przejrzystych ramowych zasad przyznawania i wykorzystania pomocy unijnej zarówno badania przeprowadzone przez nasz zespół, jak i raport Transparency International Polska (Brennek 2007) wskazują na istotne bariery, związane z komplikowaniem się prawa, które pojawiły się w trakcie pierwszego okresu programowania.

Jeden z podstawowych problemów związanych z alokacją i spożytkowaniem środków unijnych wiąże się z niezwykle skomplikowanymi i często się zmieniającymi się przepisami. Zgodnie z diagnozą Najwyższej Izby Kontroli, to właśnie niespójne i niestabilne przepisy oraz wytyczne były jedną z przyczyn niskiego poziomu wykorzystania środków unijnych w 2005 r. (NIK 2006a). Nasi respondenci również powszechnie wskazywali nader często zmieniające się procedury jako główną barierę w ubieganiu się o dofinansowanie z funduszy UE. Normalnością stało się ogłaszanie kolejnych zmieniających reguły gry rozporządzeń ministrów i coraz to nowych wersji „Podręcznika procedur wdrażania ZPORR”. Sam dokument ZPORR był w cią-

gu dwóch i pół roku pięciokrotnie uzupełniany i zmieniany rozporządzeniami Ministra Gospodarki i Pracy, a od końca 2005 r. Ministra Rozwoju Regionalnego⁷. Według rozmówcy pracującego w Śląskim Urzędzie Marszałkowskim, szczególnie w początkowym okresie korzystania z funduszy „były pewne problemy. Wynikały one z tego, że na samym początku konkursu nie mieliśmy jasnych wytycznych. Wtedy „Podręcznika procedur wdrażania” nie było, później po jakimś czasie się pojawił, ale wersje zmieniały się non stop, wytyczne ulegały zmianom. Nowe wytyczne pojawiały się nawet w trakcie przeprowadzania konkursu i były problemy, czy należy zastosować je do projektów, które już trwają, już są oceniane, czy dopiero od nowych konkursów. Zmiana wytycznych i zmienność całego programu spowodowały dużo problemów”.

Prawo jest tak skomplikowane, nieprecyzyjne i pozostawiające możliwości sprzecznych interpretacji, że korzystanie z niego stanowi problem zarówno dla urzędników zajmujących się wyborem, kontrolą i monitoringiem, jak i dla pragnących skorzystać z pomocy. Jeden z naszych rozmówców wprost określił zaistniałą sytuację jako chaos. Takie opinie znajdują potwierdzenie w innym raporcie z kontroli NIK, w którym winą za powszechność błędów we wnioskach o dofinansowanie i płatność obarcza się skomplikowane oraz niejasne procedury i wytyczne (NIK 2006b, s. 8). W podobnym duchu wypowiadał się nasz rozmówca pracujący w organizacji pozarządowej zaangażowanej w przeprowadzanie projektów dofinansowywanych przez UE oraz innych grantodawców: „Ale najgorsze jest to, jak ci urzędnicy, wymagają od nas czegoś, jak oni nie do końca są pewni, czy to jest tak czy nie tak! To też nie do końca jest ich wina! Dlatego, że często te procedury są albo niedointerpretowane, albo niewyjaśnione do końca, albo są zmieniane w trakcie składania wniosków. (...) Brak jest jasności. Ci urzędnicy sami nie wiedzą co jest dobrze, a co jest źle. I później się okazuje, że wymyślają sobie

jakąś jedną, wspólną interpretację, żeby się czegoś trzymać, jednolitego dla wszystkich...”.

Zarówno urzędnicy, jak i beneficjenci czekają na wiążące interpretacje prawa wydawane przez ministrów i przedstawicieli urzędów centralnych (np. Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych). Interpretacje owe stały się w Polsce właściwie nowym źródłem prawa. Z punktu widzenia istnienia państwa prawnego, na co niejednokrotnie zwracał uwagę były Rzecznik Praw Obywatelskich, Andrzej Zoll, „urzędnik powinien mieć jednoznaczny podstawę prawną dla swojej decyzji. Tą podstawą ma być obowiązująca norma stanowiąca źródło prawa, a nie instrukcja czy dyrektywa przełożonego. (...) Urzędnik ma sam wydać decyzję, która następnie będzie ewentualnie skorygowana w ramach obowiązujących procedur” (Zoll 2004). Wykluczając taką możliwość odgórna instrukcja „czyni z interpretacji Ministra nieznaną polskiej Konstytucji źródło prawa i w praktyce przekreśla znaczenie postępowania dwuinstancyjnego w administracji” (tamże). Jednakże przy ogromie norm prawnych i zmieniających się stale wytycznych brak jasnych instrukcji skutkuje z kolei niedoinformowaniem, sprzecznymi interpretacjami, a niejednokrotnie wręcz chaosem. Nasi rozmówcy, zarówno beneficjenci, jak i zajmujący się funduszami unijnymi urzędnicy, prezentowali więc raczej pragmatyczne podejście, zakładające działania zgodne ze sztywnymi, jasno określonymi poleceniami najwyższych przełożonych. Przytaczano liczne przykłady, takie jak poniższy opis sprzecznych interpretacji podawanych beneficjentom przez zagubionych w gąszczu przepisów urzędników: „dzwoni się do PARP-u, WUP-u czy do GARR-u (...) i odsyłają od jednego telefonu do drugiego, nie ma kompetentnych ludzi, którzy odpowiadają jasno: tak – nie – nie da się – jest to inaczej. Dwoje ludzi – trzy wersje. Teraz jesteśmy w trakcie pisania wniosku o płatność i jedna pani z działu księgowego powiedziała nam, że mamy dokumentację przygotować w taki sposób, a jej podwładna, że w inny – ten sam urząd, ta sama komórka finansowa, a dwie różne interpretacje przepisów”.

Skomplikowane procedury i zmieniające się wytyczne stanowiły poważny problem dla beneficjentów, od dawna znany również przedstawicielom administracji centralnej. Jak ujął to jeden

⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zostało powołane 31 października 2005 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów nr 1882 (DzU 2005, nr 220, poz. 1881, 1882). MRR zostało wyodrębnione ze zlikwidowanego Ministerstwa Gospodarki i Pracy, a w jego skład weszły komórki MGiP zajmujące się rozwojem regionalnym.

z ekspertów: „Zawsze masz dwa wyjścia: albo system doregulowujesz, albo pozostawiasz swobodę. W Polsce wybrano pierwszy wariant, ale zatrzymano się w pół kroku: były metaregulacje, brakowało aktów niższego rzędu”.

Mimo ogromnych perturbacji, do końca okresu programowania problem skomplikowanych procedur i zmieniających się wytycznych nie został w sensowny sposób rozwiązany: „Procedury były bardzo skomplikowane. I to potwierdzają wszyscy, również wszystkie instytucje na poziomie wdrażania, instytucje, które się tymi programami zajmowały, również potwierdza to Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Wszyscy wiemy, że one były bardzo skomplikowane, ale chyba większym problemem była częsta zmienność tych procedur. Było kilka sesji zbierania wniosków, naboru wniosków od wnioskodawców i co sesja zmieniały się warunki. Także tutaj poziom skomplikowania to jest bardzo istotna sprawa i u nas były procedury naprawdę przesadne pod tym względem. (...) Utrudnieniem była zmienność tych procedur i brak jednolitych ustaleń. Nieprecyzyjne sformułowania w tych procedurach powodowały, że dopuszczone były przeróżne interpretacje. To też powoduje jakby dużą trudność”.

Co ciekawe, złożone, rygorystyczne i niestabilne przepisy wynikają, zdaniem respondentów, w głównej mierze z polskiego prawodawstwa, stawiającego bardziej skomplikowane wymogi niż regulacje unijne. „W Polsce prawo jest przeciwko beneficjentowi. (...) Prawo wspólnotowe nie stanowi problemu, to polskie prawo stanowi problem, stwarza bariery dla tych, którzy ubiegają się o środki” [podkreślenie autora].

Skomplikowane i wewnętrznie niespójne prawo stało się dla urzędników źródłem niepewności. Oczywistym dla biurokracji sposobem redukcji tej niepewności jest ucieczka w procedury biurokratyczne: mnożenie przepisów, restrykcji, wymogów formalnych. Restrykcyjne zasady przyjmowano po to, żeby chronić się przed ewentualnymi kontrolami i oskarżeniami o naruszenie procedur ze strony instytucji nadzorujących. Rozrośnięte wymogi formalne stanowiły dla przyszłych beneficjentów prawdziwą drogę przez mękę. Konieczne stało się przedstawianie licznych zaświadczeń i załączników, których zdobycie lub skompletowanie, jak w przypadku potwierdzenia niezalegania z płatnością ZUS

i podatkami, zaświadczeń o niekaralności, rocznych raportów finansowych, studiów wykonalności, oceny wpływu na środowisko itp. wymaga od wnioskodawcy sporo wysiłku i pociąga za sobą wysokie koszty. Już skomplikowane formularze wniosków są barierą dla wielu, szczególnie niedoświadczonych osób i instytucji. Znane są trudności z poprawianiem pomyłek i niedopatrzeń we wnioskach, nawet związanych z użytym kolorem atramentu, drobnymi błędami rachunkowymi lub brakiem łatwych do późniejszego dodania i niekoniecznych na tak wczesnym etapie procedury załączników. Konieczne jest poświadczanie wszystkich kopii za zgodność z oryginałem, a nawet zaznaczanie, iż brak konkretnych załączników wynika z tego, że nie dotyczą one danego projektu lub projektodawcy. Wykształcił się swoisty model administracji, którego filar stanowi zjawisko często określane mianem „papierologii”. Jej podstawą są pisemne poświadczenia, pieczęci i własnoręczne podpisy, wykluczające możliwość korzystania z komunikacji elektronicznej lub faksu i skazujące beneficjentów i urzędy na czasochłonną tradycyjną korespondencję listową i osobiste dostarczanie dokumentów. Oto jak jeden z rozmówców, prezes prężnej organizacji pozarządowej w południowej Polsce, opisywał skalę biurokracji na etapie ubiegania się o dofinansowanie ze środków unijnych: „Na pewno to jest tworzone odgórnie, te wszystkie procedury, kontrole, nadmierne kontrole, papiery i szczegóły dotyczące chociażby rozliczania i załączania wszystkich załączników składając wniosek. No np. po co załączać taką stertę dokumentów przy składaniu wniosków, jak naprawdę to nie wiadomo, czy ta umowa zostanie podpisana? Przecież to są niesamowite koszty! Tego nikt nie bierze pod uwagę, jak przypuszczam, przy pisaniu tych procedur. Bo jeżeli ja mam taką książkę przygotować, która ma ponad sto stron, jako wniosek, i w instrukcji jest napisane, że każdy załącznik ma być poprzekładany kolorową kartką [śmiech] z napisem takim a takim, a nie innym, w prawym, lewym, dolnym czy górnym rogu, no to to jest chore!”.

Zbliżony ton wypowiedzi pojawia się u respondenta, zajmującego się formalną stroną projektów i sporządzaniem wniosków w jednej ze szkół wyższych na Podbeskidziu: „O te drobiazgi się wszystko rozbija, można mieć dobry projekt, jeśli się nie załączy jednego załącznika, je-

żeli się nie zwróci w porę uwagi, że trzeba się o ten załącznik w porę postarać, to później można już nie zdążyć uzupełnić dokumentacji projektu w wyznaczonym terminie, jeżeli tego się nie posiada”. Podstawą w procesie implementacji funduszy unijnych stał się model biurokratyzowanej administracji i sztywnych procedur utrudniających sprawne wykorzystanie pieniędzy, stanowiący dla wielu czynnik zniechęcający do dalszego z nich korzystania. „Polska strona jeszcze bardziej sobie to życie utrudniła. Jeszcze więcej jest kontrolujących, jeszcze więcej sprawdzających, jeszcze więcej kopii wniosków, jeszcze więcej załączników, jeszcze więcej jest całej tej dokumentacji [podkreślenie autora]. Nikogo tak naprawdę nie interesuje efekt końcowy całego projektu: czy przeszkolimy 50 osób, czy my zbudujemy drogę, najważniejsze są papierki, dokumenty, raporty, sprawozdania, faktury, pieczątki. Najważniejsza jest pieczętka, podpis, a cała no... na to się składa, to jest cholernie skomplikowane i utrudnia życie wszystkim”.

Bariery generowane przez rozrośniętą machinę biurokratyczną są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, chodzi o sztywne i złożone procedury, które beneficjenci napotykają już w momencie ubiegania się o dofinansowanie, i następnie borykają się z nimi przez cały czas trwania projektu. Po drugie, skomplikowanie procedur pociąga za sobą poważne opóźnienia na etapie wyboru projektów, przepływu środków finansowych i kontroli ich wydatkowania. Według NIK powodami opóźnień są biurokracja, problemy kadrowe i wielość instytucji zaangażowanych w proces naboru i oceny wniosków. Podczas przeprowadzonych w 2005 r. kontroli odkryto opóźnienia w 15 urzędach marszałkowskich (NIK 2006a, s. 8). UM Województwa Dolnośląskiego potrzebował średnio 140 dni roboczych, czyli niemal 7 miesięcy, od momentu złożenia wniosku do przekazania go do Urzędu Wojewódzkiego (por. NIK 2006a, s. 24–25). Należy też wspomnieć, że całość procedury od momentu złożenia wniosku do podpisania umowy z wojewodą wynosi 205 (lub w przypadku konieczności dodatkowych analiz 225) dni roboczych, czyli ponad 10 miesięcy⁸. Tak długi czas oceny wnio-

sków nie uchronił przed popełnianiem błędów przez panel ekspertów i Regionalny Komitet Sterujący, zarówno na etapie oceny formalnej, jak i merytorycznej. Ocen dokonywano nieterminowo, często z naruszeniem wytycznych zawartych w „Podręczniku procedur wdrażania ZPORR”, co prowadziło z kolei do dalszych opóźnień w podpisywaniu umów z wojewodami (tamże). Podobnie sytuacja wygląda na szczeblu ministerialnym. Szczególnie w początkowym okresie wdrażania funduszy strukturalnych dochodziło do wielomiesięcznych opóźnień w płatnościach spowodowanych brakiem koniecznych rozporządzeń ministra oraz jasnych wytycznych co do podejmowanych działań. Liczne przykłady tych sytuacji podawali nasi rozmówcy.

Jako jeden z powodów dużych opóźnień w rozdziale pieniędzy unijnych wskazywano bardzo skomplikowany schemat naboru wniosków. Urząd marszałkowski dokonuje oceny i wyboru projektów, zaś urząd wojewódzki podpisuje umowy z beneficjentami. Ta dwoistość administracji prowadzi do nakładania się kompetencji poszczególnych ciał. Wnioski projektowe są dwukrotnie sprawdzane pod względem formalnym, wpieryw na wstępnym etapie selekcji, a następnie przez urząd wojewódzki już po ich zatwierdzeniu i umieszczeniu na liście projektów do finansowania przez RKS. Opóźnia się podpisywanie umów, przekazywanie pieniędzy i realizacja projektów. Negatywne opinie naszych rozmówców potwierdzane są przez wyniki kontroli NIK, w których zwraca się uwagę na to, że „pomimo wielopoziomowej weryfikacji wniosków polegającej na dokonywaniu przez różne instytucje szeregu tych samych czynności, przyjęty system nie zapewnia skutecznego eliminowania występujących we wnioskach błędów. Przyczynia się natomiast do rozproszenia odpo-

ekspertów sporządza listy rankingowe w terminie 40 dni, który może w przypadku koniecznych dodatkowych ekspertyz zostać wydłużony o kolejnych 20 dni. Regionalny komitet sterujący tworzy swe listy rekomendujące projekty w trakcie 30 dni roboczych, a zarząd województwa ma kolejne 10 dni na podjęcie ostatecznych decyzji dotyczących wybranych do dofinansowania projektów. W ciągu następnych 60 dni urząd wojewódzki sprawdza zatwierdzone wnioski pod względem formalnoprawnym, a wojewoda podpisuje z beneficjentem umowę o dofinansowanie ze środków EFRR.

⁸ W schemacie oceny wniosków urząd marszałkowski ma 60 dni roboczych na dokonanie oceny formalnej, panel

wiedzialności za prawidłową realizację poszczególnych zadań i powstawania opóźnień” (NIK 2006b, s. 28).

Na etapie wdrażania projektów najbardziej dotkliwą barierą biurokratyczną są właśnie wspomniane opóźnienia w rozpatrywaniu składanych przez beneficjentów wniosków o płatność. Można je traktować jako konsekwencję braków kadrowych i skomplikowanych procedur. Wiele problemów wynika jednak z pomyłek samych beneficjentów, mających wyraźne kłopoty z przebrnięciem przez drobiazgowy wymogi dotyczące fakturowania, opisywania i podstawowej kwestii kwalifikowalności wydatków, których zgłębienie wymaga sporych umiejętności, wiedzy i czasu. Szczególne problemy z prawidłowym rozliczaniem projektów mają mniejsi projektodawcy, zwłaszcza ci po raz pierwszy korzystający z pomocy unijnej. Z doświadczeń rozmówców wynika, że do nadzorowania projektu potrzebna jest praca zajmującej się wyłącznie nim jednej osoby. Długi czas realizacji poszczególnych procedur przez urzędy stanowi poważny problem dla mniejszych organizacji i przedsiębiorstw. To zwłaszcza dla nich poważną barierą jest konieczność prefinansowania projektu i związany z nią „zbyt długi okres czasu na refinansowanie projektu. Mogą być różne powody. Instytucje zasłaniają się najczęściej brakiem pracowników, by można było takie płatności robić. To mówią oficjalnie na spotkaniach z beneficjentami. Mają dwóch pracowników, którzy się tym zajmują w wielkiej instytucji i mają 100 wniosków. Pytanie, co będzie dalej, jak będzie sześciokrotnie tyle pieniędzy. Co w takiej sytuacji się stanie, jak taka instytucja ma dwóch czy trzech pracowników do rozliczania 100 projektów, a będzie miała od nowego roku 1000 czy 1500. To jeżeli w tej chwili czeka się na rozliczenie transzy dofinansowania minimum 2 miesiące, a w rzeczywistości 4–5 miesięcy, to dla wielu firm to jest upadek”.

Wielomiesięczne oczekiwanie na zwrot nakładów poniesionych na realizację projektu stanowi niezwykle poważną przeszkodę dla drobnych jednostek oraz organizacji samorządowych, których płynność finansowa, a niekiedy wręcz dalsze istnienie jest zagrożone przez długie oczekiwanie na zwrot wydatków przez instytucję zarządzającą.

Kompleksowość regulacji prawnych, ogrom wymogów biurokratycznych, ale również niedostatki kapitału społecznego i słaba znajomość procedur prowadzą do licznych błędów we wnioskach o płatność i przyczynia się do dodatkowych opóźnień.

Problemem ograniczającym efektywne wykorzystanie funduszy unijnych są także wyraźne opóźnienia we wdrażaniu systemu informatycznego SIMIK, mającego na celu usprawnienie rejestracji i kontroli finansowej projektów oraz monitoringu implementacji funduszy. System, który miał być wdrożony wraz z napływaniem pierwszych środków pomocowych, nie był w pełni gotowy na początku drugiego okresu programowania 2007–2013. Brak prawidłowo funkcjonującego systemu przyczynia się do wytworzenia się tzw. „wąskiego gardła” finansowego i dalszego spowolnienia działania całego systemu (por. NIK 2006a, 33).

Opisane powyżej opóźnienia, nadmierne wymogi formalne, skomplikowane i sztywne zasady ubiegania się o dofinansowanie i refundację poniesionych nakładów oraz braki kadrowe są najpoważniejszymi barierami biurokratycznymi, które spowalniają rozdział środków pomocowych i utrudniają ubieganie się o nie i samą realizację projektów. Trudności w aplikowaniu i wykorzystaniu dostępnych środków mogą stanowić czynnik wyraźnie zniechęcający potencjalnych beneficjentów.

Jak wynika z powyższych uwag, w pierwszym okresie programowania mechanizmy reprodukcji systemu przebiegały zgodnie z logiką scentralizowanego aparatu biurokratycznego państwa bezpieczeństwa socjalnego, co pogłębiało nieprzezroczystość systemu, utrudniało komunikację wewnątrzsystemową oraz zakłócało relacje ze środowiskiem wewnętrznym. Uruchomiony tryb nieufności jedynie wzmacniał logikę reprodukcji systemu, pogłębiając jego nieprzezroczystość.

Powstaje jednakże pytanie, dlaczego w takim razie nie zadziałała wprowadzona przez instytucje unijne „semantyka” zachodnich systemów. Moim zdaniem przyczyny wzmacniania formalistycznych i biurokratycznych sprzężeń w reprodukcji systemu wynikały w równym stopniu z relacji łączących system administracyjny z jego

wewnętrzny środowiskiem, które chciałbym teraz krótko omówić.

4.2. Relacje systemu administracyjnego ze środowiskiem: reprodukcja nieufności w okrażnych procesach komunikacji

Oprócz mechanizmów wewnątrzsystemowych, istotnym elementem reprodukcji są także relacje z tzw. środowiskiem wewnętrznym.

Opisane w poprzednim paragrafie reguły przyznawania funduszy unijnych miały zobiektywizować i uspołecnić proces selekcji i wyboru wniosków, co starano się uzyskać przez rozdzielanie go na fazę formalną (urzędy marszałkowskie), profesjonalną (panele ekspertów), społeczną (regionalne komitety sterujące) i polityczną (zarządy województw). Uzyskiwano w ten sposób jednoczesne rozproszenie, zrównoważenie i powiązanie różnego rodzaju podmiotów, zaangażowanych w ów proces. Badania dowodzą, że pomimo tych wyrafinowanych rozwiązań, w praktyce najistotniejszym elementem całego procesu stały się w przypadku RPO zarządy województw. W procesie wyboru projektów do finansowania zarządy województw jako swoisty „obrotowy” pomiędzy systemem politycznym, administracyjnym i społecznym przejęły, chcąc nie chcąc, funkcję kanału komunikacji między-systemowej. Prześledźmy owe wzajemne oddziaływanie zaczynając od wpływów politycznych.

Do chwili akcesji i pojawienia się znaczących środków w ramach funduszy strukturalnych (okres 1999–2004) regiony w Polsce (województwa) funkcjonowały w pewnej niszy zainteresowania publicznego i zainteresowania ze strony systemu politycznego⁹. Można powiedzieć, że powoli, acz systematycznie zwiększały swój zakres i potencjał działania, choć partie polityczne w niewielkim stopniu interesowały się zarówno regionami, jak i polityką regionalną. Centrale partii politycznych pozostawały obojętne wobec szczebla regionalnego dopóty, dopóki nie pojawiły się na tym poziomie organizacji państwa znaczące środki publiczne.

⁹ W roku 2000 łączne wydatki budżetowe samorządów regionalnych wynosiły mniej więcej 1/8 wydatków budżetów gminnych i połowę budżetów powiatowych (Baldersheim, Swianiewicz 2003, s. 130).

System partyjny w Polsce pełni rolę pośrednika pomiędzy etatystycznym, semiopiekuńczym państwem (czy też polityką pomocową UE), a w znacznej mierze uzależnionymi od publicznych zasobów obywatelami. Zasadnicze znaczenie dla partii politycznych ma uzyskanie kontroli nad źródłami publicznych zasobów (w postaci stanowisk i pozycji administracyjnych, wpływu na decyzje dotyczące redystrybucji środków państwowych i unijnych) dla zdobywania poparcia politycznego. Marszałek jednego z województw mówi bez ogródek: „Moje wrażenie jest takie, że działalność partii politycznych w regionie polega na walce o stanowiska dla swoich członków, bez przebiegania w środkach”.

Zainteresowanie partii politycznych regionami wzrosło zwłaszcza przed ostatnimi wyborami samorządowymi (w roku 2006), co było widać po gwałtownym przebiegu kampanii wyborczej. Wynika to z dwóch powodów: (1) wzrosła polityczna stawka decyzji politycznych na poziomie regionalnym z uwagi na skalę środków publicznych, jakie mają być transferowane na szczebel wojewódzki, (2) pojawiła się okazja zbiccia kapitału politycznego i wzmocnienia bazy politycznej w gminach i województwach dzięki środkom unijnym. Można zaryzykować tezę, że partie polityczne (system polityczny) w zdumiewająco szybki sposób zareagowały na wzrost wagi szczebla regionalnego.

Zarówno z naszych badań, jak i z raportu Transparency International (Brennek 2007, s. 57–59) wynika niezbicie, że w pierwszym okresie programowania czynnik polityczny w znacznym stopniu oddziaływał na administracyjne i społeczne elementy procesu selekcji, akceptacji i ostatecznego wyboru projektów.

Najważniejszym kanałem bezpośredniego wpływu na dystrybucję środków unijnych stały się zarządy województw. Wspomniany już marszałek opisuje ten proces następująco: „Tak, no dostaję telefon: Słuchaj, tam dzielicie pieniądze na to i na to, to jest nasza ta gmina, tam rozumiesz, to jest nasz człowiek [podkreślenie Autora], więc on musi dostać, jak nie dostanie, to będzie awantura. To po co ty tam jesteś? Co to znaczy, że Platforma, jak są nasi [w zarządzie województwa], nie dostanie?”.

Nieformalne wpływy polityczne stawały się wyraźnym atutem w przypadku otwartej konkurencji.

rencji podobnych projektów. Respondenci wspominają o sytuacjach, w których dyskryminowano projekty niepopierane przez znane osobistości, preferowane zaś te, za którymi stali polityczni patroni, ważne osobistości. Wysoki rangą urzędnik samorządowy podał przykład takiej swoistej „magii nazwisk”: „Czasami jest taka (pozytywna) presja osobowościowa. Jest jeden taki projekt, w którym jesteśmy partnerem (...). Ten projekt wymyślił, namówił wszystkich do współpracy, bo to jest sensowne, pan premier X. On jest dobrym duchem tego projektu. W związku z czym jakby od początku do końca wszyscy zakładali... była taka presja, że to jest projekt, który wspiera premier X, w związku z czym nie można mu odmówić dofinansowania. Mieliśmy kiedyś taką sytuację, że się spotkaliśmy z Akademią Ekonomiczną, która uczestniczy w tym projekcie, a druga ekipa z Akademii Ekonomicznej przygotowywała kolejny projekt, który nie dostał dofinansowania i mówią ‘kurczę, gdybyśmy wiedzieli, że X chodzi za tamtym projektem, to byśmy się nie angażowali w ten projekt, bo wiadomo, że nie ma szans, że tamten projekt musi dostać pieniądze’. To takie pozytywne oddziaływanie”.

Poprzez zarządy województw partie polityczne rozciągały swój wpływ także na inne fazy procesu selekcji i akceptacji projektów: panele ekspertów i regionalne komitety sterujące. Wpływ polityki w tym pierwszym przypadku nie odgrywał decydującej roli jedynie w tych województwach, w których środowiska akademickie były silne i zdolne do zachowania autonomii wobec układów politycznych. Jeden z ekspertów z Małopolski stwierdził: „Pojawiały się próby dojść politycznych do ekspertów, ale to nie miało charakteru korupcyjnego, a polegało na tym, że jakiś wójt gminy dzwonił, a co tam z naszym projektem panie profesorze, panie doktorze, ale te próby neutralizował fakt, że eksperci nie żyli z tego [podkreślenie autorów], oni autentycznie interesowali się tymi projektami. Odczuwało się jednak pewne preferencje: któryś z ekspertów mówił «to jest bardzo fajny projekt», ale nigdy nie było tak, że popierano zupełnie głupi projekt. Z biegiem czasu czas poświęcany ocenie projektów był coraz krótszy i wpływy coraz mniejsze. Proces był trochę koślawy, ale wielkich nieprawidłowości nie było”.

Pomimo szczegółowych i skomplikowanych uregulowań prawnych, niejasność kryteriów merytorycznej oceny projektów na poziomie panelu ekspertów oraz brak transparentności ich działań wzbudzały podejrzenia o wykorzystywanie nieformalnych wpływów politycznych: „...ja bym poprosił, żeby mi ktoś pokazał protokoły z panelu ekspertów: jak który ekspert przyznaje punkty i dlaczego. Jak mi to pokaże, to wtedy ja powiem, że urząd wojewódzki i marszałkowski są transparentne, przezroczyste i w ogóle nie mam im nic do zarzucenia. Ale dopóki nie pokażą, dopóki jest to owiane tajemnicą, czarną magią, jakimiś w ogóle dziwnymi zasłonami, no to każdy tak może powiedzieć. No bo, no wie pani co oni układają; to jest tak, trzeba powiedzieć: rozdziela się pieniądze na projekty, w różne miejsca, no więc jak się rozdziela pieniądze, a nie wiadomo tak naprawdę na jakich zasadach, bo jest oczywiście w ZPORRze punktacja, co i ile się dostaje, ile punktów za jakiś tam wniosek, ale co z tego, skoro my nie wiemy, czy tak to faktycznie jest oceniane”.

Brak przejrzystości procedur jest wręcz wpisany w proces wyboru projektów. Członkowie RKS-u podpisują przed każdym jego posiedzeniem tzw. „deklaracje poufności”, zabraniające im zdawania relacji z przebiegu obrad. Kolejny problem to dobór osób dokonujących wyboru projektów. Sam skład panelu może wywoływać pewne wątpliwości przez to, że tylko jednego eksperta powołują niezależne organizacje regionalne, a dwaj pozostają w wyraźnych związkach z wyznaczającymi ich marszałkiem województwa i wojewodą powołanym przez premiera zgodnie z zasadą klucza partyjnego. Wojewoda do dziś odgrywa znaczącą rolę w procesie selekcji, która, jak obrazował to podany wyżej cytat, nie musi ograniczać się jedynie do podpisu składanego na umowie o dofinansowanie.

Dodatkową obok „presji osobowościowej” ustosunkowanych polityków patologię stanowi konflikt interesów. Oczywisty jego przykład podał nam wysoki rangą urzędnik samorządowy: „Panel ekspertów nie dokonuje analizy merytorycznej, tylko dokonuje jakiejś weryfikacji politycznej, absolutnie tak. Jest to przykład chociażby z Wielkopolski, gdzie projekty drogowe oceniał dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich

i wycinał wszystkie projekty, które nie były projektami ZDW. To jest absolutny skandal”.

W istocie problem konfliktu interesów osób zaangażowanych w proces selekcji wniosków nie został rozstrzygnięty przez polskie prawo. Jedyłą regulacją jest konieczność podpisywania deklaracji bezstronności przez biorących udział w obradach RKS-u oraz panelu ekspertów, co przewiduje jedynie „Podręcznik procedur wdrażania ZPORR”, niebędący źródłem prawa. Nie ma instrumentów umożliwiających weryfikację deklaracji. Brakuje również sankcji za pogwałcenie prawa, np. w przypadku członków PE najpoważniejszą sankcją może być jedynie wykluczenie z listy ekspertów. Dla porównania, w sąsiedniej Słowacji od 2004 r. obowiązuje reguła zapobiegająca konfliktowi interesów, w której świetle konsekwencją odkrycia przez odpowiednie organy jego zaistnienia jest zwrot całości dofinansowania przez beneficjenta (więcej na ten temat, por. Przejrzyste Fundusze Strukturalne 2006). W Polsce do dziś brakuje definicji i uregulowań dotyczących kwestii konfliktu interesów w procesach związanych z wykorzystywaniem funduszy unijnych. Jedną z naszych rozmówczyń, regularnie zastępująca wojewodę na posiedzeniach RKS-u potwierdzała obawy związane z brakiem stosownych regulacji, odwołując się do swych własnych doświadczeń: „Może to wynika też z młodości polskiej demokracji, ponieważ nie są tam reprezentowane interesy... Członkowie jeszcze tego nie rozumieją, że muszą myśleć interesem województwa czy też regionu. Myślą raczej interesem partykularnym swojej lokalnej społeczności. To też jest w pewien sposób ważne i trzeba to docenić, natomiast nie potrafią przejść pewnego rodzaju bariery. Ja pani to powiem na bardzo prostym przykładzie. Przed każdym Regionalnym Komitetem Sterującym rozdawane są «deklaracje bezstronności», tak to się nazywa, i «poufności», czyli że nie będziemy opowiadać co tam się dzieje... a «bezstronności», czyli powstrzymamy się od podejmowania decyzji, jeżeli w jakikolwiek sposób ta decyzja jest związana z naszym interesem, nie? I zdarzyło mi się, a za wojewodę w Regionalnym Komitecie Sterującym tutaj u nas na posiedzeniach byłam prawie wszystkich, tylko na kilku mnie nie było. Zdarzyło mi się tylko w trzech przypadkach, kiedy były wybierane projekty i osoby zaintere-

sowane, powiązane z tymi projektami, chociażby przez lokalizację w jakiejś gminie, nie brały udziału w głosowaniu nad tą listą projektów”.

Powyższe przykłady wskazują na niski stopień zobiektywizowania i jednocześnie wysoki stopień personalizacji procesu wyłaniania projektów do realizacji. Oba zjawiska są dwiema stronami tego samego medalu: niskiego udziału „zorganizowanego czynnika społecznego” w procesie dystrybucji środków unijnych. Słaba kontrola ze strony partnerów społecznych prowadzi do jednej z najważniejszych barier związanych z alokacją funduszy europejskich, czyli w przypadku analizowanych regionalnych programów operacyjnych zdominowania komitetów sterujących (RKS-ów) przez zarządy województw. Zdaniem Transparency International, (Brennek 2007) stanowi to naruszenie prawa i zasady partnerstwa. Wśród przejawów owego wpływu raport TI wymienia:

- ociąganie się przez instytucje zarządzające [zarządy województw – przypis autora] z ustalaniem składów komitetów sterujących (w niektórych przypadkach opóźnienia sięgały siedmiu miesięcy!), przez co zwiększały one swój wpływ na wybór projektów do realizacji;
- podporządkowania decyzyjnego komitetów (co widać z zadziwiającej jednomyślności, z jaką wiele komitetów głosowało za projektami wskazanymi przez zarządy województw);
- nieinformowania komitetów sterujących o opiniach panelu ekspertów;
- nieformalnego nacisku politycznego ze strony członków zarządów na komitety sterujące (tamże, s. 57–59).

W opinii Transparency International w komitetach sterujących dominowali przedstawiciele administracji, a partnerzy społeczno-ekonomiczni nie byli w stanie zachwiać ich monopolem na wiedzę i władzę. Przykład takiego wyraźnego braku równowagi opisał jeden z naszych respondentów: „Wszystko zaczęło się psuć na samym początku, kiedy Kraków zgłosił bardzo ważny projekt, bardzo dobrze oceniony, zajął pierwsze miejsce, miał maksymalną ilość punktów, natomiast z inicjatywy marszałka, który uznał, że strategicznie nie jest to ważny projekt, on nie był finansowany, wyładował na takim miejscu, że nie był finansowany. Wszyscy doszli do wniosku, że istnieje rytuał i, że oni nie mają wpływu na to, co się dzieje. Nierówny po-

dział wiedzy spowodował, że RKS ulegał wpływom marszałka i członków zarządu, czy tego chciał, czy nie chciał. Działał mechanizm konformizmu organizacyjnego. Pojęcia niedookreślone typu: ważny projekt regionalnie – tworzyły przestrzeń swobody przesuwania projektów. Głos komitetu ekspertów był głosem doradczym, ale nie rozstrzygającym. Po awanturze z Krakowem sytuację z przesuwaniem projektów stały się sporadyczne, marszałek uświadomił sobie, że jest to gra, która może dużo kosztować – wśród ekspertów byli ludzie z dużym wpływem na środowisko polityczne w Krakowie” [podkreślenie autora].

Taki stan rzeczy wynikał z kilku czynników. Niebagatelne znaczenie miał wadliwy system rekrutacji partnerów społeczno-ekonomicznych na poziomie regionalnym: „przepisy pozostawiły marszałkom i wojewodom dużą swobodę w wyborze trybu naboru przedstawicieli PSE [partnerzy społeczni i ekonomiczni]. Urzędy wykorzystywały ją, wybierając metody najwygodniejsze dla siebie, czyli najmniej demokratyczne. Normą stało się arbitralne wskazywanie przez urząd organizacji i reprezentantów. Nieliczne próby przeprowadzenia rekrutacji w oparciu o ogłoszenie o naborze najczęściej kończyły się niepowodzeniem, ponieważ okazywało się, że partnerzy społeczni są nieprzygotowani do sprawnego wyłonienia swoich reprezentantów” (Brennek 2007, s. 35). Ponadto w komitetach sterujących i monitorujących często pojawiały się osoby, które nie powinny się w nich znaleźć, ponieważ reprezentowały instytucje państwowe (np. Agencje Mienia Wojskowego).

Dominująca rola administracji wynikała z niewystarczających kompetencji, słabego przygotowania merytorycznego, braku odpowiedniego przeszkolenia i niskiej aktywności PSE (tamże, s. 41). Wręcz anegdotycznie brzmi wypowiedź przedstawiciela jednego z nich, który zapytany o to, w jakim komitecie zasiada, odparł: „chyba sterującym, bo przyjmuje wnioski, ale zaskoczył mnie Pan” (tamże, s. 37).

5. Elementy ewolucji systemu: centralizacja i upolitycznienie (II okres programowania)

Na bariery prawne i administracyjne będące efektem reprodukcji wewnątrzsystemowej nałożyły się zdarzenia w sferze politycznej. Ekipa, która doszła do władzy, pomimo swego umiarkowanego eurosceptycyzmu, dostrzegła w funduszach unijnych potencjalny kapitał polityczny. Z tego też względu wkrótce po dojściu do władzy PiS na stanowisko Ministra Rozwoju Regionalnego powołano Grażynę Gęsicką, niezwiązaną politycznie z partią rządzącą, szanowaną specjalistkę w dziedzinie rozwoju regionalnego. W ten sposób formacja mająca względnie słabe zaplecze ekspertów gospodarczych postanowiła personalnie „zabezpieczyć odcinek” funduszy regionalnych, upraszczając w ten sposób złożone kwestie rozwoju regionalnego i pomocy unijnej. Do nowych administratorów szybko dotarło, że właśnie mija połowa pierwszego okresu rozliczeniowego. W dodatku w prasie zaczęły się ukazywać artykuły ostrzegające przed opóźnieniami (m.in. Bielecki 2005; Zalewska 2006; Kozmana 2006; Wojtuch 2006). Absorpcja stała się tematem dyżurnym dla opinii publicznej i politycznym, jeśli chodzi o wykorzystywanie go przez opozycję. Biorąc pod uwagę wymiar semantyki systemowej, absorpcja stanowi temat krytyczny w komunikowaniu się pomiędzy subsystemami i punkt wyjścia dla elementów ewolucji systemu.

Administracyjną reakcją na temat absorpcji było wdrożenie tzw. programu naprawczego pod koniec 2005 r. (Szczegółowe założenia programu naprawczego, 2005). Celem programu było spowodowanie „zwiększenia poziomu wykorzystania funduszy unijnych przez Polskę”, aczkolwiek wśród celów Ministerstwo wymienia także poprawę odbioru programów unijnych w oczach opinii publicznej dzięki ułatwieniu odbiorcom pomocy dostępu do dotacji unijnej. System administracyjny zareagował w ten sposób na komunikacyjne sygnały płynące od opinii publicznej na poziomie centralnym (prasa ogólnokrajowa) oraz od beneficjentów pomocy na poziomie regionalnym i lokalnym. Jednakże w sensie systemowym wdrożenie programu naprawczego oznaczało oprócz uproszczenia prze-

pisów i procedur także zwiększenie centralizacji kontroli nad realizacją pomocy unijnej w pierwszym okresie rozliczeniowym.

W dokumencie czytamy:

„1) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego będzie pełniło rolę instytucji zarządzającej dla wszystkich programów operacyjnych poza tymi, które dotyczą rolnictwa i rybołówstwa;

2) Zostanie wzmocniony nadzór poszczególnych ministrów właściwych nad instytucjami wdrażającymi programy operacyjne;

3) Zaliczka otrzymana przez Polskę z Komisji Europejskiej na realizację Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 zostanie uruchomiona na finansowanie programów;

4) Nastąpi usprawnienie Systemu Informatycznego Monitorowania i Kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (tj. SIMIK);

5) Zostanie opracowany, a następnie wdrożony system wieloletniego budżetowania programów Narodowego Planu Rozwoju;

6) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przeprowadzi analizę procedur wnioskowania w celu ich uproszczenia;

7) Minister Rozwoju Regionalnego podejmie bilateralną współpracę z Ministrami Transportu i Budownictwa, Gospodarki oraz Pracy i Polityki Społecznej w celu wypracowania odpowiednich rozwiązań na poziomie instytucji wdrażających;

8) Znowelizowane zostaną dwie ustawy: o NPR oraz Prawo zamówień publicznych;

9) Minister Rozwoju Regionalnego określi dla wszystkich instytucji wdrażających, pośredniczących i zarządzających cele i wskaźniki ich wykonania oraz terminy realizacji w zakresie wydatkowania oraz usprawniania procedur;

10) Zostaną podjęte działania w zakresie usprawnienia działania administracji obsługującej środki unijne” (tamże, s. 2).

Z dokumentu wyraźnie wynika, że wraz ze słusznym postulatem zwiększenia koordynacji nad całym procesem Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dąży do koncentracji kontroli w swoich rękach, co jest stałym elementem „sektorowej gry” wokół reguł dystrybucji zasobów publicznych.

W sprawozdaniu z realizacji programu naprawczego (Raport końcowy z programu naprawczego 2006) wymienia się wiele „systemo-

wych” działań, które miały usprawnić proces redystrybucji pomocy unijnej, a w szczególności zwiększyć poziom absorpcji środków unijnych w I okresie programowania. Wśród najważniejszych posunięć systemowych była nowelizacja ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych. Nowelizacja ustawy o Narodowym Planie Rozwoju (DzU nr 149, poz. 1074) weszła w życie 5 września 2006 r. Wprowadziła usprawnienia polegające na odstępieniu od obowiązku regulowania kluczowych dokumentów w formie aktów prawnych w randze rozporządzenia, tj. wzorów wniosków o dofinansowanie, wzorów umów o dofinansowanie oraz wzorów sprawozdań. Do istotnych zmian wprowadzonych przez nowelizację należy także likwidacja ustawowego wymogu istnienia komitetów sterujących, uporządkowanie zasad kontroli funduszy strukturalnych oraz uproszczenie systemu sprawozdawczości. Oprócz elementów upraszczających znajdują się więc także i takie, które ograniczają rolę „elementu społecznego” w procesie weryfikacji projektów. Prowadzi to tylko do dalszego ograniczenia roli subsystemu społecznego w mechanizmach komunikacji okrężnej, co z pewnością zrodzi problemy w procesie redystrybucji środków unijnych. Z kolei nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych (DzU nr 79, poz. 551) weszła w życie 25 maja 2006 r. Dostosowała prawo zamówień publicznych do nowych dyrektyw UE, uprościła procedury ich udzielania dla zamówień poniżej 60 tys. euro (brak odwołań i skarg), ograniczyła grupę podmiotów objętych obowiązkiem stosowania powyższej ustawy, uporządkowała procedurę odwoławczą, a także wprowadziła nowe tryby udzielania zamówień.

Zarówno wprowadzenie programu naprawczego, jak i uchwalenie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2006 r. nr 227, poz. 1658.) sygnalizują, że system administracyjny znalazł się w nowej fazie reprodukcji. Dla tej fazy podstawowe znaczenie ma stopniowa rezygnacja z procesu dystrybucji funduszy unijnych na gruncie formalnej logiki działania administracji publicznej (niezależnie od celów i sensu pomocy – administracja działa, opierając się na kryteriach formalnej biurokracji) na rzecz takiego ustawienia zasad i procedur, by wspomaga-

ły one strategiczne cele reformy – z jednej strony poprawienie gospodarczej konkurencyjności regionów oraz wyrównywanie szans regionów, które są w gorszym położeniu, a z drugiej innowacyjność, rozwój kapitału ludzkiego i wzrost jakości pracy, zresztą zgodnie z celami przyjętymi w Strategii Lizbońskiej. Równolegle jednak system jako całość wraca do fazy centralizacji, co ujawnia się m.in. w zmianie sposobu finansowania rozwoju regionalnego w drugim okresie programowania.

Zmiany w sposobie finansowania rozwoju regionalnego w latach 2007–2013 minister Gęsicka przedstawiła m.in. na spotkaniu w Wyższej Szkole Europejskiej im. J. Tischnera 17 stycznia 2007 r. przy okazji negocjowania Małopolskiego Programu Operacyjnego. Według niej, z 86 mld euro przeznaczonych na politykę spójności 43% środków przypadnie na wielkie inwestycje infrastrukturalne, zwiększające spójność w skali całego kraju: w transporcie (drogi, koleje, lotniska), ochronie środowiska (oczyszczalnie, zbiorniki retencyjne), służbie zdrowia (remonty szpitali), kulturze (muzea, obiekty kulturalne). Jedynie 28% ma być przeznaczonych na Regionalne Programy Operacyjne, a 13% na kapitał ludzki. Ogólnie rzecz biorąc, ponad 60% środków Polska chciałaby przeznaczyć, jak deklaruje Gęsicka, na realizację Strategii Lizbońskiej, czyli na najważniejsze projekty rozwojowe z zakresu gospodarki, zasobów ludzkich, ochrony środowiska i transeuropejskiej sieci transportowej. Te 60% na infrastrukturę Unia Europejska przyjęła wprawdzie jako minimum dla krajów starej Unii (UE15), nie dla nowych członków, jednakże Polska, według Gęsickiej, z własnej woli wybrała to rozwiązanie, nie chcąc pozostawać w tyle i realizować tylko projekty prorozwojowe, które przyniosą największy efekt mnożnikowy. Symptomatyczne, że pomimo nacisków ze strony Komisji Europejskiej, żeby na kapitał ludzki przeznaczyć minimum 20% środków, Gęsicka przyznała, iż Polska samowolnie obniżyła tę kwotę do 13%, wychodząc z założenia, że nie jesteśmy w stanie obsłużyć finansowo tak wielkiej sumy i grozi nam realizowanie „nadmuchanych projektów”, nieprzynoszących żadnych efektów. W ramach ponad 16,5 mld euro dofinansowania, jakie otrzymają regiony, aż 30% przeznaczonych będzie na projekty kluczowe oraz duże, realizowane poza

konkursami i wpisane w Regionalne Programy Operacyjne. Proporcje pieniędzy zarezerwowanych dla projektów z tzw. indykatywnego wykazu inwestycji kluczowych są różne. Przykładowo Śląsk przeznaczy na nie aż 40% funduszy unijnych (Śląski RPO), warmińsko-mazurskie 36% (RPO Warmia i Mazury 2007–2013), podczas gdy Małopolska na obecnym etapie negocjacji pragnie na te projekty przeznaczyć jedynie 9% wszystkich wydatków (Małopolski RPO). Ponadto województwa takie jak lubelskie, ale i małopolskie, nie zawarły w swych planach inwestycyjnych tzw. dużych projektów, o wartości powyżej 25 (w przypadku ochrony środowiska) lub 50 mln euro (w pozostałych sektorach).

Podobnie sytuacja wygląda na poziomie ogólnokrajowych programów operacyjnych. W niektórych z nich środki zostały z góry rozdysponowane. Najjaskrawszym przykładem jest PO Infrastruktura i Środowisko. W jego ramach już sam szacowany koszt kluczowych projektów z zatwierdzonej listy podstawowej przekracza zaplanowane w ramach programu środki w wysokości 36 mld euro. Dodając projekty z listy rezerwowej, otrzymujemy kwotę 47,2 mld euro, co przekreśla w praktyce możliwość przeprowadzenia jakichkolwiek konkursów w ramach tego programu (Indykatywny wykaz kluczowych projektów, w tym dużych, w ramach NSRO, dla PO Infrastruktura i Środowisko 2007).

Jakie są skutki takiej strategii finansowania rozwoju w drugim okresie programowania? Pomijając argumenty ekonomiczne takie jak racjonalizowanie wydatków, wydzielenie 60% środków unijnych w postaci inwestycji centralnych w regionach tak naprawdę uniezależnia proces redystrybucji od bezpośredniego przetargu politycznego na szczeblu regionalnym, a zarazem osłabia wpływ aktorów regionalnych i wprowadza odgórną logikę reform gospodarczych. W ten sposób racjonalna polityka rozwoju regionalnego minister Gęsickiej zbiega się z interesem jej politycznych patronów. Prawo i Sprawiedliwość, nie mogąc wpływać na dystrybucję środków unijnych bezpośrednio w regionach (na 16 regionów PiS zachowało wyłączne wpływy polityczne w dwóch, w kolejnych dwóch stworzyło koalicję), uzyskało możliwość kontrolowania jej na szczeblu centralnym poprzez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Paradoksalnie, formalna samodzielność regionów – według minister Gęsickiej – została zwiększona w drugim okresie programowania, bo to w pierwszym okresie programowania finansowanie rozwoju regionalnego było *de facto* programem rządowym. W latach 2007–2013 regiony będą prowadzić samodzielną politykę regionalną w ramach regionalnych programów operacyjnych, aczkolwiek będzie ona w pełni samodzielna, dodajmy, jedynie w ramach owych 28%. Jak będą natomiast wyglądać skutki nowego sposobu finansowania dla systemu społecznego? Oto wypowiedź jednego z małopolskich ekspertów: „Liczą się tylko duże projekty; małe społeczności zostaną odcięte od większości środków. Oni zakładają, że tylko projekty rządu 8–10 milionów złotych będą finansowane. Będą więc premiowane tylko duże i doświadczone instytucje. Doprowadzi to do tego, że ilościowo te środki będzie można wykorzystać, ale jakościowo sukces będzie wątpliwy, z tego powodu, że będzie rozdził dalsze dysproporcje. Poradzi sobie Kraków, Nowy Sącz, ale mniejsze miejscowości nie będą sobie z tym radzić. Z perspektywy Gęsickiej to jest zupełnie racjonalne. Wprowadzono dwa załączniki: duże projekty i kluczowe projekty: pow. 10 i 15 mln złotych. Małopolska w ramach tych dużych i kluczowych projektów, czyli w ramach tych 1 mld 200 mln złotych – ma ponad 60% już podzielonych, już rozdysponowanych. Częścią RPO są te załączniki, to już będzie rozstrzygnięte – rzeczywista autonomia samorządu terytorialnego będzie ograniczona. Drugim ograniczeniem jest branżowe rozpisanie projektów zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej – co najmniej 40% całej alokacji musi iść na szeroko rozumianą gospodarkę i otoczenie gospodarcze; innowacje, przedsiębiorczość itd. Czyli to wszystko to pójdzie w ramach tych pozostałych 40%. W przypadku np. podlaskiego powstaje pytanie; kto to skonsumuje, skoro do tej pory tego nie wykorzystali? Bo to są pieniądze na technologie i innowacje i nie bardzo ma kto te rzeczy przerabiać. Tu w Małopolsce problem będzie może mniejszy, ale też będzie. To wszystko będzie premiować duże, miejskie podmioty. Antidotum mogą być porozumienia horyzontalne. Ale to słabo wygląda w Małopolsce”.

Przeniesienie dystrybucji środków unijnych na poziom centralny tylko pozornie i chwilo-

wo ułatwiło systemowi administracyjnemu proces alokacji funduszy unijnych. Po dojściu do władzy PO (wrzesień 2007) rozgorzał gwałtowny konflikt polityczny wokół listy projektów kluczowych. Okazało się, że – jak było to do przewidzenia – przeniesienie ciężaru dystrybucji środków na poziom centralny umożliwiło rządzącemu PiS-owi alokację środków zgodnie z jego partyjnymi interesami, ponad regionalnymi układami politycznymi, w których przewagę miała PO. Nowa ekipa Platformy wykryła, że „Ministerstwo Środowiska najhojniej zasilało za czasów PiS trzy województwa: świętokrzyskie, podlaskie i podkarpackie. To okręgi wyborcze czołowych polityków PiS: Przemysława Gosiewskiego, Krzysztofa Putry i Marka Kuchcińskiego. Projekty z tych właśnie regionów miały (...) dostać największe dofinansowanie z Unii Europejskiej (...) Okręg Gosiewskiego miał otrzymać w sumie ponad 640 mln euro, podczas gdy np. województwo opolskie, o podobnej liczbie mieszkańców – jedynie 53 mln euro. A na inwestycje wodno-ściekowe na niewielkie województwo świętokrzyskie przypada 23% wszystkich środków przewidzianych dla Polski. Wiele projektów, jak podkreśla resort, zostało dopisanych do listy już w czasie ostatniej kampanii wyborczej” (Wojciechowska, Osiecki 2008). Wprawdzie Gęsicka broniła się, że wymienione województwa są najbiedniejsze, a założeniem poprzedniego rządu było wyrównywanie szans, ale brzmi to mało przekonująco w kontekście dokumentów, do których dotarli dziennikarze cytowanego „Dziennika”. Wynika z nich niezbicie, że Gosiewski osobiście nadzorował dopisanie na listę projektów kluczowych, poza wszelkimi procedurami, jednej z inwestycji w Świętokrzyskiem.

Na reakcję PO nie trzeba było długo czekać. Nowa Minister Rozwoju Regionalnego z ramienia PO Elżbieta Bieńkowska zredukowała listę projektów kluczowych o prawie połowę, a ich wartość o 22%. W komunikacie Ministerstwo Rozwoju uzasadnia swoją decyzję następująco: „Korekta poprzedniej listy okazała się niezbędna m.in. z uwagi na stosowanie preferencji dla niektórych regionów – np. na 21 zawartych tzw. umów wstępnych 15 dotyczyło województwa świętokrzyskiego [...] Pada w nim też zarzut «umieszczania na liście projektów na polecenie

osób zajmujących kierownicze stanowiska w poprzednim rządzie» (Cieślak-Wróblewska 2008). Gęsicka ripostuje: „Za to na 48 projektów, które teraz zostały uznane za kluczowe, jedna czwarta dotyczy woj. śląskiego (skąd pochodzi minister Bienkowska), a jeśli weźmiemy pod uwagę ich wartość, to nawet jedna trzecia...” (tamże). Ta wymiana ciosów pokazuje, jak uproszczenie złożoności wewnątrzsystemowej przez centralizację procesów redystrybucyjnych spowodowało jedynie konsolidację sporu politycznego wzdłuż głównej osi podziału partyjnego w skali całego kraju i zamknęło problem w typowej dla komunikowania w zwarcu sytuacji klinczu. Obecna i była partia rządząca przerzucają się wzajemnymi oskarżeniami, stosując dokładnie te same metody wpływu i manipulacji procedurami administracyjnymi, a w dodatku obniżając poziom społecznego zaufania do całego procesu. Najbardziej poszkodowani w całej tej sprawie są bowiem beneficjenci, a więc samorządy, firmy czy organizacje pozarządowe, które zostały skreślone z listy projektów kluczowych.

Wznosząc analizę na poziom systemowy, możemy stwierdzić, że w nowej fazie reprodukcji system administracyjny wprawdzie neutralizuje negatywny wpływ systemu politycznego na proces dystrybucji funduszy unijnych, ale jedynie na poziomie regionalnym, podczas gdy na poziomie centralnym spór polityczny zaostrza się, eskaluje i zagraża procesowi alokacji środków *en bloc*. Centralizacja, dodajmy, nie uchyła trudności administracyjnych, a jedynie przenosi je w inne miejsce, na sale sądowe, w niekończący się proces odwołań od decyzji administracyjnych pominiętych w nich beneficjentów. Co więcej, centralizacja powoduje dalsze osłabienie partnerów społecznych w różnych punktach systemu (zarówno beneficjentów, jak i podmioty społeczne w gremiach konsultacyjno-decyzyjnych), pogłębiając tym samym nierównowagę w skali całego układu oddziaływań międzysystemowych.

6. Konsekwencje „funkcjonalnego zapóźnienia” systemu społecznego: cyrkularne i rekursywne procesy reprodukcji nieufności

Empirycznym celem niniejszego artykułu było prześledzenie sposobu, asymilowania reguł pomocy unijnej przez rodzimy system administracyjny. Obserwacje empiryczne prowadziłem, biorąc pod uwagę zarówno horyzontalne, jak i wertykalne funkcjonowanie systemu administracyjnego oraz jego relacji ze środowiskiem wewnętrznym: systemem społecznym i politycznym. Przeprowadzona analiza dowodzi, że w procesie dystrybucji funduszy unijnych dochodzi do szczególnego rodzaju zaburzeń komunikacyjnych pomiędzy systemem administracyjnym, politycznym i społecznym, które wzmacniają i reprodukują tryb (funkcję) nieufności w relacjach wewnątrz- i międzysystemowych. Przyczyną tych zaburzeń jest nierównomierne różnicowanie się funkcjonalne poszczególnych subsystemów na poziomie regionalnym, najważniejszym dla dystrybucji funduszy unijnych w Polsce.

W koncepcji systemu autopoietycznego Niklasa Luhmanna system redukuje złożoność swego środowiska przez pogłębianie własnego zróżnicowania funkcjonalnego. Im bardziej złożone środowisko, tym większe wewnętrzne zróżnicowanie systemu. Jednocześnie w obrębie systemu zachodzi proces porządkowania relacji wewnątrzsystemowych, choć – jak twierdzi Luhmann – możliwy jest także scenariusz, w którym zamiast porządkowania relacji pomiędzy subsystemami w pewnych warunkach dochodzi do pogłębiającego się chaosu funkcjonalnego i samozaciemnienia systemu jako całości. W procesach porządkowania (upraszczania relacji) zaufanie odgrywa centralną rolę, pozwalając systemowi na przechodzenie „ryzykownych” stadiów reprodukcji. Takim ryzykownym stadium reprodukcji jest właśnie opisywane przejście do nowego sposobu finansowania rozwoju, dokonujące się pod wpływem integracji z Unią.

W polskich warunkach system administracyjny podlega wprawdzie intensywnemu procesowi funkcjonalnego różnicowania na poziomie regionalnym (proces ten trwa tak naprawdę

od 10 lat), nie towarzyszą temu jednakże równoległe procesy redukcji wewnętrznej złożoności w skali całego systemu. I tak na przykład, reagując na komplikującą się pod wpływem integracji z Unią Europejską rzeczywistość, system prawny mnoży przepisy, nie dbając o ich wewnętrzną integrację. Skutkuje to, po pierwsze, pogłębieniem własnej nieprzejrzystości, po drugie, zakłóca procesy samoreferencyjności w sąsiednich subsystemach: społecznym i politycznym.

Jednakże wzrost złożoności systemu administracyjnego wynika przede wszystkim z niskiego stopnia złożoności systemu społecznego i szczególnej reakcji na tę z kolei nikłą złożoność ze strony systemu politycznego. To przede wszystkim z powodu swojego niskiego zróżnicowania funkcjonalnego (a więc równocześnie – wysokiej złożoności jako środowiska wewnętrznego dla innych subsystemów¹⁰) system społeczny nie tylko pogłębia nieufność w wewnętrznych mechanizmach reprodukcji, lecz także infekuje nią pozostałe subsystemy: administracyjny i polityczny. Przyjrzyjmy się tym mechanizmom.

Zgodnie z założeniami Luhmannowskiego modelu państwa bezpieczeństwa socjalnego (1994), w mechanizmach komunikacji okrężnej następuje reprodukcja zasady dominacji systemu politycznego nad administracyjnym, przy czym ta dominacja w analizowanym przez nas przypadku nie ma charakteru demokratycznego, lecz klientelistyczny. To właśnie różni wersję postkomunistyczną państwa bezpieczeństwa socjalnego od większości wersji zachodnich tej formy państwa¹¹. Dominacja subsystemu politycznego nie

dokonuje się oficjalnymi kanałami instytucji demokratycznych (np. poprzez podmioty obieralne – sejmik wojewódzki, parlament), ale ma charakter nieformalnych wpływów personalnych. System polityczny nie wskazuje priorytetów administracji (nie następuje agregacja interesów społecznych na poziomie regionalnym), natomiast przez generowanie pozamerytorycznego wyboru projektów z jednej strony, a z drugiej – naciski na personalną obsadę niemal wszystkich elementów procesu, system polityczny pogłębia zaciemnienie i dezorganizację procedur administracyjnych. Ponadto pogłębia on niewydolność systemu administracyjnego przez właściwe sobie wpływy na kształt przepisów administracyjnych, czego przykładem może być choćby utajnienie obrad RKS-u czy brak przepisów dotyczących konfliktu interesów. To słabość kontroli społecznej powoduje, że system administracyjny staje się w sporym zakresie zakładnikiem systemu politycznego.

Jeśli bowiem chodzi o system społeczny, brak jego funkcjonalnej złożoności na poziomie regionalnym (słabość organizacji związkowych, organizacji pracodawców na poziomie regionalnym, regionalnych instytucji naukowych, re-

Drugie źródło zakłóceń w funkcjonowaniu administracji wiąże się z przewagą parlamentu nad administracją, co prowadzi do wykorzystywania przez polityków ich pozycji w celu wywierania nacisków na administrację. Kamiński przywołuje w tym kontekście wyniki badań porównawczych prowadzonych przez Evę Etzioni-Halevi, w świetle których natężenie korupcji zależy od kultury politycznej elity władzy oraz sekwencji rozwojowej struktur ustrojowych. W sytuacji, gdy partie polityczne zdołają umocnić się w strukturach władzy, zanim administracja publiczna uzyska wystarczający stopień autonomii, konieczny dla określenia własnych kompetencji i strategicznych interesów, co miało miejsce w Polsce, dochodzi do stałej bezpośredniej ingerencji interesów politycznych i względów partyjnych w działania administracyjne (Etzioni-Halevi 1999, s. 287–304; Kamiński, Kamiński 2004 s. 262–265). Prowadzi to w konsekwencji do utrwalenia się klientelizmu politycznego i kolonizacji administracji przez politykę. Podobną tezę wysuwa Graziano (1978, s. 321) twierdząc, że tam, gdzie granice pomiędzy systemem politycznym a społecznym oraz pomiędzy partiami a państwem są płynne i słabe, częściej dochodzi do rozprzestrzeniania się zjawiska klientelizmu politycznego. Dla Graziano klientelizm jest po prostu efektem braku wyodrębnienia polityki jako autonomicznego systemu ze struktur społeczeństwa obywatelskiego (tamże, s. 295–297).

¹⁰ Do tego „paradoksu” odwoływałem się w przypisie 5.

¹¹ Analizując procesy przemian ustrojowych w Polsce po 1989 roku Antoni Kamiński zwraca uwagę na dwa rodzaje czynników wywierających negatywny wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej (Kamiński 2004, s. 25–26). Jedno z zasadniczych źródeł dysfunkcji stanowi przewaga wartości partykularnych w kulturze narodowej, kładących nacisk na zobowiązania nieformalne i realizowanie zasady wzajemności, w konsekwencji czego w zachowaniach funkcjonariuszy publicznych zewnętrzne lojalności zaczynają przeważać nad poczuciem lojalności wobec urzędu i orientacją na dobro ogólne. Prowadzi to do upowszechnienia się klientelizmu, koleśiostwa i nepotyzmu, wytwarzając jednocześnie podatny grunt dla praktyk o charakterze korupcyjnym. To z kolei powoduje załamanie się zaufania społecznego do państwa.

gionalnych organizacji zreszających NGO, ale także szczupłość zasobów profesjonalnych poza administracją publiczną) generuje asymetrię relacji w całym układzie oddziaływań pomiędzy analizowanymi subsystemami. System społeczny na poziomie regionalnym nie jest w stanie wyłonić silnych i efektywnych podmiotów instytucjonalnych, umięających artykułować interesy różnych grup i środowisk oraz kontrolować proces rozdziału środków, a tym samym równoważyć wpływy i naciski polityczne.

Konsekwencją niskiego stopnia funkcjonalnego zróżnicowania systemu społecznego na poziomie regionalnym¹² jest to, że administracja nie potrafi właściwie stematyzować (uproszczyć) odpowiadającego słabemu zróżnicowaniu – wysokiego stopnia złożoności (nieprzejrzystości, płynności, nieprzewidywalności) systemu społecznego na tym poziomie, co zmusza ją na poziomie ogólnokrajowym do orientowania się przede wszystkim na ogólnopolską opinię publiczną, zaś na poziomie regionalnym na „persony” – ważne osobistości i wpływowych, indywidualnych [podkreślenie autora] aktorów. Jednym z przykładów takiego błędnego odczytania intencji komunikacyjnych systemu społecznego było wspomniane wyżej restrykcyjne podejście do Prawa zamówień publicznych, będące reakcją na oburzenie opinii publicznej rosnącą liczbą skandali korupcyjnych (głównie na szczeblu krajowym). W efekcie system administracyjny zreprodukował ów uogólniony brak zaufania systemu społecznego wobec sfery polityki i administracji, co w konsekwencji przyniosło ogromne kłopoty ubiegającym się o środki unijne beneficjentom, a więc zwróciło się przeciw systemowi społecznemu.

Jak z powyższego wynika, ani system polityczny, ani system społeczny nie dostarczają systemowi administracyjnemu „prawidłowych instrukcji” czy też wytycznych, co pogłębia jego nieprzezroczystość.

Z kolei system polityczny, na skutek słabej funkcjonalnej złożoności systemu społeczne-

go, staje się jego funkcjonalnym ekwiwalentem, a tym samym przejmuje funkcje, jakie powinien pełnić system społeczny. Zamiast więc agregować interesy zbiorowe w postaci uogólnionych priorytetów rozwoju i zredukowanych politycznie wizji świata społecznego, system partyjny tworzy swe własne interesy, będące substytutem interesów społecznych, a partie polityczne stają się po prostu właściwymi interesariuszami. A ponieważ jako jedyne są w stanie zredukować złożoność obu sąsiednich subsystemów za pomocą „polityki personalnej”, w dość łatwy sposób przejmują kontrolę zarówno nad systemem administracyjnym, jak i systemem społecznym. Wpływ polityczny partii nie polega więc np. na pilnowaniu, by były realizowane ich priorytety programowe, skonkretyzowane na przykład przez wskazanie celów rozwoju regionalnego w określonym województwie, system społeczny nie dostarcza bowiem systemowi politycznemu właściwych informacji o tym, co ma się stać priorytetem programowym partii dla decyzji administracyjnych. Zamiast tego system polityczny pilnuje, by były realizowane interesy partyjne – bo tylko te można jasno i precyzyjnie zdefiniować. Interesem partyjnym (w odróżnieniu od interesu społecznego albo interesu politycznego) jest to, co pomaga partii w zdobyciu poparcia w poszczególnych okręgach wyborczych. Tak więc w interesie partii Y w skali regionalnej jest uzyskanie wpływu np. na decyzję o dużej inwestycji w gminie X, której funkcję burmistrza pełni polityk partii Y. Ten z kolei przez związki z określoną partią przygotowuje grunt dla jej postów w kolejnych wyborach (czasem samemu sobie). Wpływ na decyzję partia uzyskuje poprzez „swoich ludzi” rozmieszczonych w regionalnych strukturach administracyjnych, których obsadza m.in. dzięki posiadanym w sejmiku radnym wojewódzkim. Tych zaś udaje jej się osadzić w sejmiku dzięki wcześniej opisanym zabiegom. W ten cyrkularny sposób, dzięki koniunkcji prywatnych interesów działaczy i grupowych interesów partii jako całości oraz ścisłej współpracy ogniw lokalnych, regionalnych i centralnych, partie reprodukują swój wpływ na procesy dystrybucji i alokacji środków publicznych w całej przestrzeni scentralizowanego państwa.

Powyższe mechanizmy prowadzą do zniekształcenia komunikacji w skali całego systemu.

¹² W tym miejscu warto się odwołać do zjawiska próżni socjologicznej, opisanego po raz pierwszy przez Stefana Nowaka. Objawia się ona w naszym przypadku słabością instytucji szczebla regionalnego (Nowak 1979, s. 155–173).

Niski poziom funkcjonalnego zróżnicowania systemu społecznego powoduje, że systemy administracyjny i polityczny muszą polegać przede wszystkim na: (1) własnych, wewnątrzsystemowych regułach reprodukcji, obowiązujących do tej pory w każdym z nich, (2) relacjach wzajemnych na linii administracja – polityka, bez pośredniczącego wpływu systemu społecznego, co rodzi także określone konsekwencje, np. w postaci przesunięcia funkcji pomiędzy obu systemami na poziomie regionalnym (3) przejmowaniu niektórych cech systemu społecznego przez system administracyjny z jednej (reprodukcja uogólnionego braku zaufania w restrykcyjności przepisów) oraz system polityczny z drugiej strony (przejmowanie przez partie roli interesariuszy).

Nikły stopień funkcjonalnego zróżnicowania systemu społecznego, a zarazem słaby poziom autonomii subsystemów społecznego i politycznego wobec siebie nawzajem (np. to, że polityka poprzez administrację wpływa na obsadę partnerów społeczno-ekonomicznych w regionalnych komitetach sterujących) oddziałuje na płynność granic międzysystemowych, a co za tym idzie wzmacnia wrażenie chaosu i nieprzezroczystości, co z kolei, paradoksalnie, uruchamia wzrost nieufności aktorów wobec siebie oraz „demoralizację” w szeregach poszczególnych ciał weryfikujących wnioski (eksperti z czasem nabierają przekonania, że nic od nich nie zależy) a także generalny wzrost nieufności wobec polityków, których słusznie oskarża się o psucie systemu. A zatem brak transparentności w relacjach pomiędzy systemem politycznym oraz społecznym i politycznym a administracyjnym zwiększa kontyngencję (czyli ryzyko przypadkowych, błędnych relacji i reakcji), miast ją zmniejszać! Z drugiej strony niske wewnętrzne zróżnicowanie systemu społecznego pogłębia wewnętrzną złożoność systemu administracyjnego, dla którego system społeczny stanowi tzw. środowisko wewnętrzne. Innymi słowy: im „prostszy” system społeczny, a więc im mniej w nim wyspecjalizowanych funkcji, organizacji, podmiotów, grup i środowisk, im zatem niższy poziom zorganizowania systemu społecznego, tym większy problem stanowi dla obsługującego go systemu administracyjno-prawnego. Słabe zróżnicowanie systemu społecznego objawia się systemowi administracyjnemu w kategoriach płynności,

nieprzezroczystości i przypadkowości, a więc wysokiej kontyngencji, co uruchamia tryb nieufności w postaci mnożenia przepisów i formalizacji działań.

Jak jednak, pomimo tych zakłóceń, system dokonuje ewolucji? W obliczu wizji wielokrotnego zwiększenia środków w drugim okresie programowania (2007–2013) system jako całość dokonuje „uproszczenia” procesu (re)dystrybucji przez przesunięcie rozwiązania powstałych w regionach dylematów (społeczno-politycznych) na szczebel centralny i uzgodnienie priorytetów inwestycyjnych na tym szczeblu poprzez wpływy polityczne (partyjne). Niesie to negatywne konsekwencje w postaci zablokowania warunków dla procesów funkcjonalnego różnicowania się systemu społecznego, na skutek pozbawienia go roli istotnego czynnika w programowaniu rozwoju regionalnego. To zaś prowadzi do zaburzeń w całym układzie oddziaływań międzysystemowych: system administracyjny zamyka swe obwody autoreferencyjne – orientując się jedynie na własne kryteria oceny procesu finansowania rozwoju regionalnego i równocześnie tracąc z punktu widzenia społeczne skutki reform, z kolei system polityczny zachowując wciąż wpływy na poziomie regionalnym, umacnia je także w centrum, tak więc autonomizacja systemu administracyjnego wobec polityki okazuje się tymczasowa i pozorna.

7. Konkluzje: zaufanie a „reguły sterowania” w (schyłkowym) państwie bezpieczeństwa socjalnego

W niniejszym artykule postawiłem tezę, że na skutek tego, iż w społeczeństwie polskim formy zaufania odpowiadające wcześniejszym fazom funkcjonalnego różnicowania się społeczeństw wciąż blokują powstawanie form właściwych późniejszym fazom funkcjonalnego rozwoju, ów niedobór uogólnionego zaufania reprodukowany jest w określonych mechanizmach komunikacji w całej sferze publicznej, w tym w subsystemach politycznym i administracyjnym, co z kolei ma wpływ na bariery i utrudnienia podczas procesu (re)dystrybucji funduszy europejskich.

Powstaje zasadnicze pytanie, które często krytycy koncepcji Luhmanna stawiają jego teorii: jak

zmienić logikę reprodukcji systemów, jak przełamać fatalizm samoreferencyjności? Jak zmienić tryb reprodukcji nieufności w tryb reprodukcji zaufania, który pomógłby systemom redukować wewnętrzną złożoność i usprawniał komunikację międzysystemową?

Twierdzę, podobnie jak kontynuatorzy myśli Luhmanna, np. Helmut Willke (2007), że odpowiedź na to pytanie można odnaleźć, pozostając wiernym jego inspiracjom i wskazówkom teoretycznym. Co więcej, wydaje mi się, że tę odpowiedź odnaleźć da się w istniejących procedurach i normach stosowanych w wielu państwach zachodniej, ale też wschodniej Europy oraz w samych strukturach Unii Europejskiej, o czym już była wcześniej mowa.

Sprawą najistotniejszą jest zmiana funkcji państwa, o której mówi się dziś powszechnie. Instrumentem oddziaływania państwa (systemu politycznego) na inne subsystemy nie może być już inkluzja polityczna, bo to niszczy autonomię innych systemów, co zresztą zauważa sam Luhmann (1994). Państwo jako jeden z równorzędnych systemów, aczkolwiek o funkcjach regulacyjnych, kluczowych dla całości, odpowiedzialne jest nie za bezpośrednią regulację, lecz za podtrzymywanie „makrokierunków” reprodukcji wszelkich systemów pojawiających się w społeczeństwie. Spróbujmy wstępnie wskazać najważniejsze z takich „makrokierunków”, które są w stanie wspomóc uruchamianie logik zaufania w reprodukcji wewnątrz- oraz międzysystemowej.

A. *Równowaga mechanizmów dyferencjacji i dedyferencjacji funkcjonalnej.* Państwo winno pilnować, aby procesom nieustannego funkcjonalnego różnicowania się systemów i subsystemów towarzyszyły równolegle reguły i zasady, które umożliwią względnie łatwe, a także przejrzyste monitorowanie oraz kontrolowanie owych procesów. Powoływanie nowych instytucji powinno zatem prowadzić do zwiększania przejrzystości, nie zaś pogłębiania nieprzejrzystości w stosownych sferach regulacji. Transparentność instytucji umożliwia wszystkim zainteresowanym ich kontrolę, co sprzyja budowaniu zaufania do tych instytucji.

B. *Podtrzymywanie autonomii subsystemu politycznego w relacjach z innymi subsystemami.* Najważniejszym zadaniem Państwa w tej sfe-

rze jest stałe monitorowanie granic systemu politycznego, jako jedyne, którego rozwojem zainteresowani są wszyscy obywatele, w jego relacjach z innymi systemami. Chodzi tu z jednej strony o zabezpieczenie autonomii systemu politycznego przed infiltracją ze strony innych systemów (walka z korupcją, nepotyzmem, ale także np. z nieformalnym wpływem instytucji biznesowych czy religijnych na decyzje polityczne), z drugiej zaś o zachowanie autonomii innych systemów w relacjach z systemem politycznym (przez np. zmniejszenie wpływu partii politycznych na obsadę stanowisk w administracji publicznej czy przedsiębiorstwach zależnych od Skarbu Państwa).

C. *Podtrzymywanie procesów komunikacji międzysystemowej.* Państwo winno stymulować procesy komunikacji międzysystemowej i zachęcać do nich m.in. za pomocą premiowania wszelkich form współdziałania czy kooperacji pomiędzy różnymi sferami, sektorami i instytucjami życia publicznego, winno także dostarczać stosownych ram prawnych komunikacji międzysystemowej. W tym zakresie dochodzi u nas do szczególnych zaniedbań. Do dzisiaj nie powstało w Polsce ani jedno partnerstwo publiczno-prywatne, bo zabrakło rozporządzeń do ustawy regulującej tę formę kooperacji.

D. *Ochrona neutralności mediów komunikowania jako „dobra wspólnego” wszystkich systemów cząstkowych.* Państwo winno nie tylko dbać o dobre prawo, ale równocześnie pilnować, aby żaden z subsystemów nie zawłaszczył procesu kreowania prawa w myśl właściwych mu reguł reprodukcji wewnątrzsystemowej. Przykładem tego typu wpływu może być zjawisko dylutacji (rozwadniania) przepisów prawnych w procesie legislacyjnym przez rozdrobniony i nietrwały system partyjny, uzależniony od gwałtownie zmieniającego się z wyborów na wybory poparcia dla poszczególnych partii, co gwałtownie ogranicza horyzont podejmowanych przez nie działań politycznych, w tym strategii legislacyjnych.

Bibliografia

- Amin A., Thrift N. (1994). „Living in the Global”, w: A. Ash, N. Thrift (red.) *Globalisation, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson B. (1997). *Wspólnoty wyobrażone: rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu* (przekł. S. Amsterdamski). Kraków: Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa: Fundacja Stefana Batorego.
- Anheier H.K., Seibel W. (red.) (1990). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Baldersheim H., Swianiewicz P. (2003). „The Institutional Performance of Polish Regions in an Enlarged EU: How Much Potential? How Path Dependent?”, w: M. Keating, J. Hughes (red.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: P. J. E. – Peter Lang, s. 121–145.
- Beck U. (2004). *Spółczesność ryzyka: w drodze do innej nowoczesności* (przekł. S. Cieśla). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bielecki J. (2005). „Marnowana szansa”, *Rzeczpospolita* z 5 listopada, s. 1.
- Bielecki J. (2005). „Pierwsze: wykorzystać fundusze”, *Rzeczpospolita* z 5 listopada, s. 2.
- Brennek M. (2007). *Problemy i nieprawidłowości związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych w Polsce*. Warszawa: Transparency International Polska.
- Cieślak-Wróblewska A. (2008). „Samorządy wcielą się na PO”, *Rzeczpospolita* z 2–3 lutego. Dodatek „Gospodarka i Rynek”, s. 3.
- Cook Ph., Morgan K. (1998). *The Associational Economy. Firm, Region, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- European Council (1999). *Council Regulation (EC) No 1260/1999*, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l_161/l_16119990626en00010042.pdf.
- EU Press Release (2006). *Danuta Hübner in Kujawsko-Pomorskie: Polish Regions to Benefit Most from New Cohesion Policy through Hard Work and Sound Management*. IP/06/833, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/833&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.
- Etzioni-Halevi E. (1999). „Exchanging Material Benefits for Political Support: A Comparative Analysis”, w: A.J. Heidenheimer, M. Johnston, V.T. Levine (red.). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, London: Transaction Publisher, s. 287–304.
- Gazeta Wyborcza. (2007). *Marszałek podzielił miliony*, tk, mark, 30.01.2007, dodatek olsztyński <http://miasta.gazeta.pl/olsztyn/1,35185,3886009.html>.
- Gazeta Wyborcza. (2006). *Polska dostanie 72 mld euro z Unii do 2013 r.*, 09.10.2006. <http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,61785,3673872.html>.
- Giddens A. (1994). „Living in a Post-Traditional Society”, w: U. Beck, A. Giddens, S. Lash (red.), *Reflexive Modernisation: Politics, Tradition and Aesthetic in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press, s. 56–109.
- Gilowska Z. i in. (red.) (2001). *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej w RP*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, opracowanie na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- Granovetter M. (1983). „The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited”, *Sociological Theory*. t. 1., s. 201–233.
- Graziano L. (1978). „Center-Periphery Relation and the Italian Crisis: The Problem of Clientelism”, w: S. Tarrow, P.S. Katzenstein, L. Graziano, *Territorial Politics in Industrial Nations*. New York, London: Praeger Publishers.
- Hambleton R. (2003). „The New City Menagment”, w: R. Hambleton, H.V. Savitch, M. Stewart (red.), *Globalism & Local Democracy. Challenge and Change in Europe & North America*. Palgrave: Macmillan, s. 147–168.
- Hausner J. (2004). „Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego”, w: M. Marody (red.). *Wymiary życia społecznego. Polska na przelocie XX i XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 420–440.
- Hausner J. (red.). *Ekonomia społeczna*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Hausner J. (2007). „Narodowy Plan Rozwoju jako narzędzie społecznej zmiany”, w: Grzegorz Gorzelak i Anna Tucholska (red.). *Rozwój, Region, Przestrzeń*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 339–347.
- Historyczna szansa dla regionu. (2007). <http://www.wm.24.pl/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1196>.
- Indykacyjny wykaz kluczowych projektów, w tym dużych, w ramach NSRO, dla PO Infrastruktura i Środowisko. (2007). <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/73EF5362-43A7-474D->

A872-EBD8F0077F8B/29642/indykacyjny_wykazprojektow_pois_kluczowych_po_RM_4.pdf.

Jankowska A, Kierzkowski T, Knopik R. (red.) (2005). *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej. Komentarz do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

John P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications, New Delhi: Thousand Oaks.

Kamiński A.Z., Kamiński B. (2004). *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Trio, ISP PAN.

Kamiński A.Z. (2004). „Administracja publiczna we współczesnym państwie”, *Służba Cywilna*, nr 7, jesień–zima.

Komisja Wspólnot Europejskich. (2001). *Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. Dziennik Urzędowy L 063 z dn. 03.03.2001*.

Komisja Wspólnot Europejskich. (2002). *Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 2355/2002 z dnia 27 grudnia 2002 r. Dziennik Urzędowy L 351 z dn. 28.12.2002*.

Kostro C. (2001). *Funkcjonalna teoria moralności Niklasa Luhmanna*. Kraków: Nomos.

Kozmana M. (2006). „Mamy problemy z wykorzystaniem dotacji”, *Rzeczpospolita* z 22 września, s. B1.

Luhmann N. (1982). *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press.

Luhmann N. (1988a). „Familiarity, confidence, trust: Problem's and alternatives”, w: D. Gambetta (red.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Blackwell, s. 94–107.

Luhmann N. (1988b). „Samolegitymizacja państwa”(przekł. J. Górski), *Colloquia Communia*, nr 6(41)/1(42), s. 149–168.

Luhmann N. (1990). *Essays on Self-Reference*. New York: Columbia University Press.

Luhmann N. (1994). *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego* (przekł. G. Skąpska). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Luhmann N. (1995). *Social Systems*. Stanford, California: Stanford University Press.

Luhmann N. (2007). *Systemy społeczne* (przekł. M. Kaczmarczyk). Kraków: Zakład Wydawniczy NOMOS.

Maturana H.R., Varela F.J. (1980). *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*. Dordrecht, Boston–London: D. Reidel.

Maturana H.R. (1981). „Autopoiesis”, w: M. Zenleny (red.). *Autopoiesis: A Theory of Living Organization*. North Holland, New York: Elsevier, s. 21–33.

Narodowy Bank Polski. (2006). *Informacja o zagranicznych inwestycjach bezpośrednich w Polsce*. <http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib2005.pdf>.

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. (2003). <http://www.mgip.gov.pl/Wiadomosci/Gospodarka/Narodowy+Plan+Rozwoju+20042006.htm>.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006. (2000). <http://www.nsr.gov.pl/NSRR+20012006>.

Newton K. (1999). „Social capital and democracy in modern Europe”, w: J.W. van Deth, M. Maraffi, K. Newton, P.F. Whiteley (red.) *Social Capital and European Democracy*. London–New York: Routledge, s. 3–24.

NIK (2004). *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych*, Raport nr 12/2004/P/03/005/KAP, www.nik.gov.pl.

NIK (2005). *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności*. Raport nr 133/2005/P/04/004/KAP, www.nik.gov.pl.

NIK (2006a). *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*. Raport nr 33/2006/P/05/006/KAP, www.nik.gov.pl.

NIK (2006b). *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych*. Raport nr 54/2006/P/05/002/KAP, www.nik.gov.pl.

Nowak S. (1979). „Systemy wartości społeczeństwa polskiego”, *Studia Socjologiczne*, nr 4, s. 155–173.

Pastuszka S. (2005). „Znaczenie partnerstwa publiczno–prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z Funduszy Europejskich”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(20), s. 63–73.

Pierre J. (red.). (1998). *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. London–New York: Macmillan Press Ltd.

Portes A. (1998). „Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”. *Annual Review in Sociology*, nr 24, s. 1–24.

Prawo zamówień publicznych. (2004). Dziennik Ustaw z 2004 r. nr 19, poz. 177.

Prawo zamówień publicznych. (2006). Dziennik Ustaw z 2006 r. nr 164, poz. 1163.

Prawo zamówień publicznych. (2006). Dziennik Ustaw z 2006 r. nr 79, poz. 551.

- Przejrzyste Fundusze Strukturalne* (2006). Instytut Ekonomii Środowiska, CEE Bankwatch Network, Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju, <http://www.iee.org.pl/przejrzyste/s/>.
- Putnam R. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech* (przekł. J. Szacki). Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Rada Wspólnot Europejskich (1999). *Rozporządzenie Rady WE Nr 1260/1999*. Dziennik Urzędowy L 161 z 26.06.1999.
- Raport końcowy z programu naprawczego (2006). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, grudzień 2006, http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_naprawa_po_0406.htm.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–2013. Wytyczne do procedury pozakonkursowej, <http://rpo.silesia-region.pl/zalaczniki/2007/07/23/1185169424.pdf>.
- Regionalny Program Operacyjny Warmia–Mazury 2007–2013, http://www.wm.24.pl/modules.php?name=Downloads&cd_op=getit&clid=640.
- Rozporządzenie Rady Europy (WE) NR 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/SZYBKIE+LINKI+WSZYSTKIE/AKTY+PRAWNE.htm>.
- Skotnicka-Illasiewicz E. (red.) (2007). *Doświadczenia społeczne dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Szczegółowe założenia programu naprawczego (2005). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – 8 grudnia 2005, http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_naprawa_po_0406.htm.
- Sztompka P. (2007a). *Zaufanie i współpraca: fundament rozwoju Polski*. Wystąpienie na II Kongresie Obywatelskim w Warszawie.
- Sztompka P. (2007b). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Wydawnictwo Znak. Kraków.
- Tarrow S., Katzenstein P.S., Graziano L. (1978). *Territorial Politics in Industrial Nations*. New York, London: Praeger Publishers.
- Thompson J.B. (1996). „Tradition and self in a Mediated World”, w: P. Heelas, S. Lash, P. Morris (red.) *Detraditionalisation: Critical Reflection on Authority and Identity*, Oxford: Blackwell Publishers, s. 89–108.
- Urząd Zamówień Publicznych (2006a). *Informacja o wynikach obligatoryjnych kontroli uprzednich zakończonych w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2006 r.*, http://www.uzp.gov.pl/kontrola/KUsty_cze06.pdf.
- Urząd Zamówień Publicznych (2006b). *Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2005 r.*, http://www.uzp.gov.pl/english/reports_2005.pdf.
- Urząd Zamówień Publicznych (2007). *Informacja o wynikach obligatoryjnych kontroli uprzednich Prezesa UZP zakończonych w okresie od 01.07.2006 r. Do 31.12.2006 r.*, http://www.uzp.gov.pl/kontrola/informacja_o_wynikach_KU_II_polrocze_2006.pdf.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (2006). Dziennik Ustaw z 2006 r. nr 227, poz. 1658.
- Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju (2006). Dziennik Ustaw z 2006 r. nr 149, poz. 1074.
- Willke H. (2007). „Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1, s. 127–140.
- Wojciechowska A., Osiecki, G. (2008). „Unijne fundusze dla PiS”, *Dziennik* z 25 stycznia, s. 7.
- Wojtuch M. (2006). „Unia chciała dać nam więcej”, *Gazeta Prawna* z 22–24 września, s. 23.
- Zalewska U. (2006). Unijna pomoc może odbić się czkawką, *Rzeczpospolita* z 21 września, s. 12.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006. (2004). Dziennik Ustaw z 2004 r. nr 166, poz. 1745, s. 351–596.
- Zoll A. (2004). Złe prawo – słabe państwo. *Tygodnik Powszechny*, nr 4 (2846), <http://tygodnik.onet.pl/1544,1147276,dzial.html>.

Trust – a missing function of systemic reproduction. Barriers to the process of awarding and implementation of EU funds in the light of the Niklas Luhmann's theory of autopoietic system

The article deals with the issue of structural and cohesion funding by the European Union in Poland and with the problem of trust as a missing factor in all the process of EU funds' distribution. Although all funds earmarked for the first programming period 2004–2006 were allocated, the process posed certain problems. In his paper the Author points to the weaknesses of the system and some of the hindrances to efficient fund allocation: faulty institutional and legal framework, bureaucracy, corruption and personnel deficits. Referring to Niklas Luhmann's theory of autopoietic systems, he presents a sketch of an unevenly differentiated political system, in which administration and politics prevail over the underprivileged public, incapable of counteracting trends of politicization and bureaucratization. Due to its low level of differentiation, social system is unable to produce so called abstract trust which could serve as instrument for reducing the growing complexity of administrative system.

By showing the evolution and reproduction of the system, the Author relates to its deficits and their impact on the future use of the EU fund inflow. The Author bases his findings on a research incorporating 150 in-depth interviews carried out in four regions of Poland.

Igor Zachariasz, Aleksander Nelicki

Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna

Główną przyczyną niskiej skuteczności planowania przestrzennego w Polsce wydaje się nie tyle mała dostępność zaplanowanych terenów pod zabudowę, ile rozmiękanie się inwestycyjnych i ochronnych zamiarów władz publicznych oraz prywatnych użytkowników przestrzeni. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy są złe regulacje w zakresie skutków prawnych partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Celem procesu planowania przestrzennego jest zapobieganie konfliktom poprzez ujawnianie i wzajemne wyważanie interesów prawnych i faktycznych podmiotów prywatnych oraz określenie w tym kontekście możliwości realizacji zadań (zwłaszcza infrastrukturalnych) przez podmioty publiczne. Bez sankcji (administracyjnej lub sądowej) związanej z nieprawidłowością w wyważaniu zgłaszanych interesów faktycznych partycypacja traci swe znaczenie praktyczne i prawne.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna, interes faktyczny i prawny, wyważanie interesów, publiczne prawa podmiotowe.

1. Niewydolność systemu planowania przestrzennego

Publiczna debata na temat niedostatków polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego ogniskuje się wokół niewydolności systemu, wyrażającej się, jak się najczęściej twierdzi, w zbyt małej liczbie planów miejscowych, co ma z kolei skutkować słabą dostępnością nowych terenów pod zabudowę, zwłaszcza mieszkaniową. Statystyka publiczna jest na tyle uboga, że uniemożliwia przeprowadzenie rzetelnych analiz dotyczących stanu zaplanowania i zagospodarowania polskich miast w stosunku do rzeczywistych potrzeb i możliwości rynku budowlanego, a także porównań w tym zakresie z miastami innych

państw europejskich. Jednak nawet dostępne dane wskazują, że twierdzenie to nie jest całkowicie prawdziwe¹.

Obszar Polski jest w relatywnie dość wysokim stopniu pokryty planami miejscowymi. W dużych miastach odsetek zaplanowanych powierzchni wynosi średnio niemal 21% obszaru miasta, przy czym jest on bardzo zróżnicowany, np. w Rzeszowie wynosi 6,2%, a w Gdańsku 53,7%. Dodatkowo średnio dla ok. 27% obszarów miast plany są w trakcie przygotowania². Według danych za 2005 r., gminy w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przeznaczają łącznie 3% powierzchni kraju pod zabudowę mieszkaniową (gminy miejskie – 8%, a wiejskie – 2%), natomiast w obowiązujących planach miejscowych 1,4% powierzchni kraju przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową (w miastach na prawach powiatu – 3,7%, a w innych gminach miejskich – 6,3%) (Śleszyński i in. 2007, s. 30 i 36). Trzeba mieć na uwadze, że w całej Polsce grun-

Unia Metropolii Polskich; kw@metropolie.pl.

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację badań zapoczątkowanych w programie Ernst & Young Sprawne Państwo, których wyniki zostały opublikowane w raporcie: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego* w roku 2007.

¹ Szerzej kwestię omawiamy w raporcie przygotowanym dla programu Ernst&Young „Sprawne Państwo” (Izdebski i in., 2007).

² Dane Unii Metropolii Polskich dla 12 miast członkowskich (Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław), stan rzeczy w końcu października 2006 r.

ty zabudowane i zurbanizowane stanowią około 4,8% powierzchni kraju, brak jest natomiast danych dotyczących faktycznego stanu terenów zabudowanych w miastach oraz przyrostów takich obszarów na przestrzeni ostatnich lat (Rada Ministrów 2007). Dla przykładu, w dużych miastach niemieckich tereny osiedleńcze (tereny zabudowane i tereny zajęte pod niezbędną do obsłużenia mieszkańców infrastrukturę techniczną i społeczną) stanowią przeciętnie 50–70% powierzchni miasta, a ich przyrost w okresie dziesięciolecia sięga przeciętnie 3,6% powierzchni miast. Z kolei w dużych miastach angielskich 25–60% powierzchni miasta to tereny osiedleńcze i transportowe, a przyrosty tych terenów w okresie dwudziestolecia sięgają 1,3–3,6% powierzchni miast³.

Przygotowanie nowych terenów pod budownictwo czy też rewitalizacja terenów uprzednio zagospodarowanych wiąże się z wydatkami tak prywatnymi, jak i publicznymi o znacznej skali. Przeznaczenie w planach miejscowych terenów pod zabudowę o powierzchni stanowiącej niemal 30% terenów już zabudowanych (zurbanizowanych), a tak dzieje się w dużych miastach Polski, najprawdopodobniej przekracza możliwości inwestycyjne zarówno działających na rynku podmiotów prywatnych – w zakresie budownictwa mieszkaniowego – jak i gmin – w zakresie wyposażenia tych terenów w odpowiednią infrastrukturę osiedleńczą. Dodatkowo w przypadku braku planów miejscowych powszechnie stosuje się w Polsce instrument decyzji o warunkach zabudowy, wydawanej na wniosek zainteresowanego. Takich decyzji w polskich dużych miastach wydaje się rocznie średnio od 1,5 do 6 tysięcy, przy czym w niektórych ich liczba jest znacznie większa niż decyzji o pozwoleniu na budowę (Izdebski i in. 2007, s. 55–57).

Głównym problemem polskiej gospodarki przestrzennej wydaje się więc nie tyle słaba dostępność zaplanowanych terenów pod zabudowę, ile raczej rozmiłanie się zamiarów publicznych – sformalizowanych w postaci planów miejscowych – oraz zamiarów inwestorów i innych użytkowników przestrzeni. W szczególności, można domniemywać, że plany miejscowe powstają

niekoniecznie dla tych terenów, które cieszą się największym zainteresowaniem inwestorów.

Niewydolność systemu prawa zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza problem rozmiłania się planów prywatnych inwestorów i działań administracji publicznej) spowodowała przeprowadzenie nowelizacji prawa zagospodarowania przestrzennego w 2003 r., jak też podjęcie prób kolejnych jego zmian w 2005 i 2007 r. Główni partnerzy biorący udział w tych wysiłkach reformatorskich inaczej oceniają przyczyny braku powodzenia prób naprawy stanu rzeczy. Środowiska samorządowe uznają za główną słabość systemu zagospodarowania przestrzennego brak związku między planowaniem zagospodarowania z budową niezbędnej infrastruktury osiedleńczej, a także planowaniem finansowym. Także sama instytucja decyzji o warunkach zabudowy, będąca substytutem planu miejscowego, uniemożliwia racjonalne planowanie na poziomie gminy⁴. Z kolei strona rządowa, a także środowiska deweloperskie upatrywały źródeł złego działania systemu w niechęci do sporządzania planów miejscowych przez władze gmin⁵.

Ponadto słabość statystyki publicznej, a także brak programów badawczych w polskich uczelniach czy instytutach naukowo-badawczych, które by regularnie monitorowały procesy zagospodarowania przestrzennego, powoduje że dyskusje doktrynalne nad prawem zagospodarowania przestrzennego, zamiast rozwiązywać nabrałymi rzeczywiste problemy, coraz częściej pograżają się w dogmatyce. Wskutek braku kontaktu z rzeczywistością, a tym samym wiedzy o faktycznych potrzebach podmiotów prywatnych i możliwościach realizacji zadań przez podmioty publiczne, w debacie używa się coraz mniej rzetelnych argumentów, co prowadzi do zasadniczego obniżenia jakości prawa stanowionego w tym zakresie. Przykładem może być doktrynalne uzasadnienie istnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wprowadzono ją do systemu prawnego, licząc się

⁴ Na te problemy zwraca uwagę Oświadczenie Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin z dnia 14 grudnia 2004 r.

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin z 10 stycznia 2005 r. (Druk 3661).

³ Dane za: Fischer, 1999 oraz raportem *Generalised Land Use...*, 2007.

z tym, że jeszcze przez długi czas gminy będą gospodarowały przestrzenią bez planów miejscowych (Niewiadomski 2006, s. 44) – co z prakseologicznego punktu widzenia stanowi uzasadnienie budzące zasadnicze wątpliwości. Zamiast bowiem stworzyć warunki do osiągnięcia stanu pożądanego, tj. możliwie szybkiego sporządzenia potrzebnych planów, wprowadzono instytucję paliatywną, pozwalającą w praktyce na zaniechanie przygotowywania planów miejscowych. Tendencja do pomijania empirycznego oceniań czy uzasadniania celowości wprowadzania instytucji prawnych jest zresztą coraz częściej dostrzegana i poddawana krytyce w doktrynalnych rozważaniach nad współczesnym polskim prawem administracyjnym (Boć 2007, s. 188). Stąd, na poziomie teoretycznym, coraz częściej w naukach zajmujących się administracją sięga się do literatury i doświadczeń państw anglosaskich, które na gruncie teorii *public governance* zmiierają do ekonomicznej i społecznej racjonalizacji działań administracji w zakresie wykonywanych zadań publicznych (Izdebski 2006). Równocześnie jednak brak systemowych badań empirycznych nad stanem i jakością polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego znacznie utrudnia ocenę efektywności istniejących lub proponowanych rozwiązań prawnych.

2. Partycypacja a deficyt demokracji przedstawicielskiej

W kontekście rozmijania się potrzeb inwestorów z podażą planów miejscowych sporządzanych przez największe miasta warto zwrócić uwagę na kwestię zasadniczą dla skuteczności planowania zagospodarowania przestrzennego, zaniechaną nie tylko w doktrynie prawa administracyjnego, lecz także w praktycznym jego stosowaniu. Polska praktyka planowania przestrzennego – zarówno przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i planów miejscowych czy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – tylko w niedostatecznym stopniu wykorzystuje instrumenty tzw. partycypacji społecznej, a więc sformalizowanego udziału mieszkańców, właścicieli gruntów, przedsiębiorców czy organizacji niezależ-

nych w procesie planowania zagospodarowania przestrzeni (Gonda-Soroczyńska 2006, s. 196).

Nie wchodząc w szerszą debatę na temat partycypacji społecznej w tworzeniu prawa, trzeba odnotować, że powszechnie spotykane w Polsce twierdzenie o konieczności stosowania technik partycypacyjnych zakłada, iż klasyczne mechanizmy demokracji przedstawicielskiej nie są wystarczające dla rzetelnego ujawnienia i uwzględnienia interesów obywateli, a zwłaszcza grup społecznych. Partycypacja traktowana jest więc na ogół jako remedium na niedostatki demokracji przedstawicielskiej, także w zakresie ustalania porządku przestrzennego. Skuteczność i pożytek tak rozumianej partycypacji zależy oczywiście od umiejętności wprowadzania technik oraz kultury politycznej środowiska władzy, w jakim będzie ona realizowana (Billert 2006).

Także w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ (dalej: Ustawa) instytucja partycypacji społecznej została ukształtowana jako instrument zapobiegający deficytom demokracji. Mieszkańcy mają prawo składania wniosków dotyczących studium i planu miejscowego na początku procedury sporządzania projektu. Istnieje obowiązek rozpatrzenia tych wniosków przez organ sporządzający plan (art. 11 pkt 1 i pkt 3 oraz art. 17 pkt 1 i pkt 3 Ustawy). Ponadto mieszkańcy mają prawo zapoznania się z projektem studium gminy i planu miejscowego po ukończeniu fazy projektowej oraz jego opiniowania w trakcie wyłożenia projektu do publicznego wglądu i uczestnictwa w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium gminy czy planu miejscowego (art. 11 pkt 10 oraz art. 17 pkt 10 Ustawy). Przepisy te określają pewne minimalne terminy i wymagania dotyczące powyższych działań ze sfery partycypacji społecznej; umożliwiają podejmowanie opisanych tymi przepisami działań wszystkim zainteresowanym podmiotom, ale jednocześnie są na tyle „mało precyzyjne [że] umożliwiają traktowanie ich *pro forma*, a wręcz obchodzenie” (Buczek 2006).

W tak ukształtowanym prawnie procesie partycypacji społecznej główny nacisk kładzie się na techniki partycypacyjne, analizując ich zalety dotyczące optymalizacji decyzji przestrzen-

⁶ DzU nr 80, poz. 717, z późn. zm.

nych, wymiany informacji pomiędzy osobami uczestniczącymi w procesie, zapobiegania nadużyciom władzy czy godzenia rozbieżnych interesów. Zakłada się przy tym, że celem partycypacji jest kształtowanie ładu przestrzennego i budowanie społeczeństwa demokratycznego (Gonda-Soroczyńska 2006, s. 195).

W tego typu partycypacji ujawnia się przede wszystkim stanowisko grup dobrze zorganizowanych – związków zawodowych, organizacji profesjonalnych, organizacji przedsiębiorców, niektórych instytucji i organizacji niezależnych, których opinie i tak mają szansę być publicznie znane, niezależnie od stosowania szczególnych technik partycypacyjnych w procesie tworzenia prawa. W tym kontekście podnosi się często fakt istnienia grup, których interesy są w szczególny sposób zaniedbywane w trakcie procesów legislacyjnych – za względu na brak zorganizowania i artykulacji swoich interesów. Dość znaczny formalizm i fascynacja technikami partycypacyjnymi są bolączką systemów prawnych niemal wszystkich państw europejskich. Warto jednak zauważyć, że dla efektywności procesu partycypacyjnego ważniejsze niż ogólne deklaracje o jego znaczeniu poprzez ilościowo ujęty poziom uczestnictwa mieszkańców w samym procesie jest nadanie zgłaszanym w tym procesie interesom znaczenia prawnego, a w konsekwencji ich ochrona (European Commission 1997, s. 69 i nast.).

Istotą procesu planistycznego na poziomie lokalnym powinno być określanie możliwości wykorzystania, w tym zabudowy, konkretnych terenów – tak bezpośrednio przez dopuszczenie w planie konkretnych sposobów użytkowania danej działki, jak i przez decyzje planistyczne o szerszym charakterze, które dotyczą np. transportu publicznego czy przebiegu dróg i umożliwiają racjonalne wykorzystywanie poszczególnych terenów. Oznacza to, że w procesie tworzenia planów przestrzennych niezbędne jest dążenie do możliwej maksymalizacji udziału obywateli (i ich zorganizowanych grup), niezależnie od szerszej debaty na temat zasadności i skuteczności stosowania narzędzi partycypacyjnych w procesie legislacyjnym.

Twierdzimy, że podstawową funkcją partycypacji społecznej w przypadku tworzenia planów przestrzennych nie jest zarządzanie tak czy inaczej

rozumianym deficytom klasycznych procedur demokratycznego stanowienia prawa. W istocie chodzi tu, po pierwsze, o artykulację, a w konsekwencji, po drugie, o rzetelne branie pod uwagę w procesie planistycznym interesów wszelkich zainteresowanych stron. W odróżnieniu od klasycznie rozumianej partycypacji są to bardzo często interesy o charakterze jednostkowym, które – z natury rzeczy – nie pojawiają się „samorzutnie” w abstrakcyjnie rozumianej debacie publicznej.

W systemie prawnym demokratycznego państwa prawnego plan miejscowy powinien uwzględniać wszelkie rozwojowe i ochronne zamierzenia władz publicznych wszystkich szczebli. Oznacza to, że należy brać pod uwagę np. proponowany przebieg dróg krajowych, linii kolejowych, ochrony szczególnych obszarów przyrodniczych czy urbanistycznych. Z drugiej strony musi odpowiadać także możliwościom i zamiarom inwestycyjnym podmiotów prywatnych, tak pojedynczych obywateli, jak i podmiotów gospodarczych. Co więcej, przez planowany rozwój infrastruktury plan powinien nie tylko odpowiadać zamiarom podmiotów prywatnych, a wręcz je wspierać, gdyż w przeciwnym razie pozostaje „martwy”, tj. niewykorzystany. W tym kontekście za podstawową funkcję planu należy uznać ujawnianie interesów użytkowników przestrzeni, a przede wszystkim możliwych konfliktów pomiędzy nimi oraz dążenie do ich rozwiązania na etapie projektów.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że krąg potencjalnie zainteresowanych rozstrzygnięciami planistycznymi zależy od wielkości obszaru, jakiego rozstrzygnięcie dotyczy, oraz od umiejscowienia danego obszaru w szerszej strukturze przestrzennej miasta, zwłaszcza od funkcji i położenia tego obszaru (np. śródmieście, przedmieście). Zainteresowani planem to nie jedynie osoby, których interesy prawne bezpośrednio wiążą się z danym obszarem, tj. przede wszystkim właściciele działek znajdujących się na tym terenie, lecz także inni użytkownicy przestrzeni – najemcy nieruchomości, pracownicy, osoby korzystające z usług prywatnych i publicznych etc., a więc wszyscy posiadający interesy faktyczne związane z danym obszarem. W naturalny sposób szczególnie szeroki krąg osób jest zainteresowany dokumentami planistycznymi doty-

czącymi obszaru całej gminy, a więc w polskich warunkach – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

3. Partycypacja jako prawo obywatela

Rozstrzygnięcia planistyczne podejmowane w studium uwarunkowań czy też w planie miejscowym lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu noszą wszystkie cechy uznania administracyjnego, poza jednym elementem – nie powstają w drodze subsumpcji. W efekcie niektórzy przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego szczególnie podkreślają, że plany miejscowe nie są aktami stosowania prawa (Kulesza 1987, s. 213). Rozstrzygnięcie spraw w ramach uznania administracyjnego jest bowiem nierozdzielnie związane z procesem przyporządkowania stanu faktycznego, ustalonego w procesie stosowania prawa, do sformułowanej w wyniku wykładni normy prawnej, zawartej w abstrakcyjno-generalnych przepisach administracyjnego prawa materialnego (subsumpcja) (Wronkowska 2003). W przypadku decyzji planistycznych, zawartych zarówno w studiach uwarunkowań, jak i miejscowych planach czy decyzjach o warunkach zabudowy, nie mamy do czynienia ze stosowaniem prawa w tym rozumieniu. Rozstrzygnięcia planistyczne są podejmowane w intencji stworzenia przepisu prawnego, mają charakter finalny, i dopiero w wyniku ich zawarcia w akcie prawnym (mającym status aktu prawa miejscowego) stają się podstawą stosowania prawa, a w konsekwencji przedmiotem subsumpcji.

Doktryna prawa konstytucyjnego wysuwa wiele kwestii praktycznych, których analiza pozwala na ustalenie w praktyce, czy mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Zaleca w tym celu badanie wielu cech aktów prawnych, m.in. wskazania upoważnienia ustawowego, na którego podstawie został wydany (tzw. normy kompetencyjnej), sposobu podania do powszechnej wiadomości, a wreszcie samego zapisu normatywnego takiego aktu (Dąbek 2005, s. 117–118). Plany miejscowe nie zawierają treści wyłącznie normatywnych, w doktrynie podkreśla się, że plany miejscowe są aktami na pograniczu aktów generalnych i indywidualnych (Zimmermann 1958, s. 103 i nast.), z jednej

strony bowiem wprowadzają normy prawne zobowiązujące podmioty prywatne do określonego zachowania się, z drugiej zaś – przepisy kierowane do indywidualnie oznaczonych podmiotów publicznych. Już w okresie międzywojennym plan zabudowania, wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli⁷, był aktem prawnym obowiązującym zarówno właścicieli nieruchomości i ich użytkowników, jak i organy administracji publicznej – zawierając przepisy dotyczące zasad zagospodarowania, stanowił akt prawa materialnego obok powszechnie obowiązującego prawa budowlanego (Brzeziński 1987, s. 222).

Tak więc, nie rozstrzygając w tym miejscu problemu doktrynalnego, czy plan miejscowy – jako niewątpliwie w zamiarze akt prawa miejscowego, o czym przesądza art. 14 ust. 8 Ustawy – ma cechy normatywne czy też indywidualne – pozostaniemy przy stwierdzeniu praktycznym, że zawiera przepisy, których adresatami są zarówno podmioty prywatne, jak i podmioty administracji publicznej. Jednak nawet jeśli zawiera przepisy adresowane do określonego imiennie adresata (np. podmiotu władzy), nie oznacza to, że jest indywidualnym aktem administracyjnym powstającym na drodze stosowania prawa.

W tej sytuacji – wobec braku subsumpcji spowodowanej tworzeniem prawa, a nie jego stosowaniem i wykładnią – decyzja o warunkach zabudowy traci swój charakter aktu indywidualnego, w swej treści ma charakter prawa miejscowego, pozostając aktem sporządzanym w trybie i na zasadach prawnych określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (kpa) dla decyzji administracyjnej. Jest więc ona dość osobliwym aktem w polskim systemie prawnym. Doktrynalnie wskazuje się na następujące konstytutywne cechy decyzji administracyjnych – stosowanie tego aktu prawnego: (1) musi odbywać się w sposób władczy i (2) być skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. W efekcie decyzja administracyjna stanowi podstawę do korzystania przez jednostkę z należnych jej praw lub wykonywania przez nią jej obowiązków (np. Adamiak, Borkowski 2006, s. 464). Tymczasem w roz-

⁷ DzU nr 23, poz. 202.

strzygnięciach planistycznych, dokonywanych w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie mamy do czynienia z wywoływaniem konkretnych skutków prawnych oznaczonych indywidualnie (tj. w odniesieniu do indywidualnych podmiotów). Ponadto władczość połączona z koniecznością dokonania subsumpcji w praktyce musi wykluczać szeroką partycypację społeczną i ochronę faktycznie zgłaszanych interesów w tym procesie. Choć sądownictwo administracyjne już w początkach lat 80. XX w. wskazywało, że „uprawnienie organu administracji do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tego organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym”⁸, to jednak trudno jest w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie kpa i zakresu stosowania tego aktu prawnego, dokonywać wyważenia interesów w zakresie zagospodarowania przestrzeni, gdzie rozstrzygnięcie, co do zasady, wpływa w sposób istotny i bezpośredni na interesy innych osób.

Rozstrzygnięcie planistyczne, co do swego kształtu materialnoprawnego, nawet jeśli jest poddane pewnym uwarunkowaniom ustawowym czy rozporządzeniowym, o różnej szczególności, nie dokonuje się w wyniku subsumpcji, a zatem wymaga innej regulacji procedury powstawania niż określona w kpa. Istotą dobrej procedury przygotowania tego typu rozstrzygnięcia wydaje się, z jednej strony, ujawnienie w trakcie sporządzania planu (studium, decyzji o warunkach zabudowy) interesów indywidualnych, prawnych i faktycznych, a z drugiej strony realizacja ogólnych zasad zagospodarowania przestrzennego określonych prawem materialnym, a także podstawowych zasad ustrojowych zawartych w Konstytucji RP i konkretyzowanych w drodze ustawodawstwa (w tym ograniczających uznaniowość i dyskrecjonalność władz publicznych).

Skoro istotą procesu planowania zagospodarowania przestrzeni jest ujawnianie i konkretyzacja interesów jednostkowych oraz możliwości realizacji zadań publicznych (interesów publicz-

nych) na planowanym terenie, to centralnego znaczenia w tym procesie nabiera kwestia wyważania interesów w procedurze planistycznej, zwłaszcza interesów podmiotów prywatnych, oraz ich ochrony w postępowaniu nadzorczym i sądowym. Podstawowe znaczenie ma rozstrzygnięcie, co to jest interes publiczny ujawniany w procesie planowania. Chodzi tu przecież nie o interesy podmiotowe – prawne lub faktyczne – organów władzy lub urzędników, na wzór interesów podmiotów prywatnych, ale raczej o przedstawienie i uzasadnienie perspektywy czasowej i ekonomicznej realizacji zamierzeń inwestycyjnych czy ochronnych, do których są zobowiązane w ramach ustawowych zadań podmioty publiczne, przedstawienie posiadanych informacji, zwłaszcza środowiskowych, warunkujących w znacznym stopniu zamierzenia przestrzenne podmiotów prywatnych.

W polskiej doktrynie deklaruje się, że to wyważanie interesów jest jednym z najistotniejszych zagadnień w prawie zagospodarowania – „obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego wynika z istoty demokratycznego państwa prawnego, w konsekwencji istnieje on również w planowaniu przestrzennym, niezależnie czy został wyrażony *expressis verbis* przez ustawodawcę” (Niewiadomski 2006, s. 6).

Jednak procedura planowania zagospodarowania przestrzeni nie została ukształtowana w taki sposób, aby wymuszać na władzy wyważanie interesów pomiędzy podmiotami prywatnymi, pomiędzy podmiotami publicznymi, a także między podmiotami prywatnymi i publicznymi.

Ponieważ polskie prawo administracyjne stoi na gruncie ochrony interesów prawnych w procesie stanowienia studium i planów miejscowych, a także w procesie wydawania decyzji administracyjnych, wyważanie interesów, a tym samym partycypacja ma służyć jedynie ochronie tych interesów. Będące podstawą ochrony prawnej pojęcie „interesu prawnego” oraz utożsamiane z nim, a użyte w art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ pojęcie „uprawnienia” (Woś 2000, s. 116), jest odnośzone do związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego lub procesowego

⁸ Wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r., SA 234/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 23.

⁹ DzU z 2001 r., nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

a zaskarżonym aktem. Interes prawny to kategoria obiektywna, można o nim mówić jedynie wtedy, gdy istnieje możliwość wskazania przepisu prawa zawierającego normę prawa materialnego, z której można wywieść prawa lub obowiązki dla podmiotu prawnego (Leoński, Szewczyk 2002, s. 53). Dlatego też w polskiej doktrynie prawa publicznego wyważanie interesów ma za przedmiot ograniczenie praw i uprawnień ze względu na interes ogólny (publiczny). Takie stanowisko doktrynalne akceptowane jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych: „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przełożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualnym podlegać muszą wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a zwłaszcza gdy w interesie publicznym ogranicza się prawo własności”¹⁰.

Posiadanie interesu prawnego nie tylko uprawnia do pozytywnego wpływu na kształt regulacji prawnej zawartej w planie lub decyzji, lecz także jest warunkiem skutecznej ochrony prawnej. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 101 uprawnia każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przyjętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – do zaskarżenia planu do sądu administracyjnego. Także w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z przepisami kpa, posiadanie interesu prawnego to warunek uznania podmiotu prywatnego za stronę postępowania, a zarazem w konsekwencji przyznania jej ochrony prawnej.

Utrwalony w doktrynie pogląd każe uzależniać obowiązywalność (realizowalność) planu miejscowego od skutków przewidzianych

wprost w prawie (ustawie), a zatem to przepis zawarty w ustawie łączy z uchwaleniem planu określone konsekwencje jurystyczne (Kulesza 1987, s. 143). Oznacza to w praktyce, że przyjęte w planie miejscowym zobowiązania w stosunku do podmiotów prywatnych obowiązują, o ile tak stanowi ustawa. Zgodnie z taką wykładnią „chronione” są także „interesy” podmiotów publicznych. Takim interesem chronionym jest realizacja zadań publicznych w zakresie budowy infrastruktury osiedleńczej. W konsekwencji infrastruktury tej można w ogóle nie wybudować, ponieważ ustawa nie przewiduje wykonania tego obowiązku w określonym czasie i miejscu: „z faktu, że budowa takich urządzeń należy do obowiązkowych zadań własnych gminy oraz że powód kupił pod budowę domów grunt przeznaczony na takie cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidującym obowiązek uprzedniego wybudowania na tym terenie oczyszczalni ścieków, nie wynika obowiązek gminy budowy na tym terenie oczyszczalni w czasie, miejscu i na cele związane z budową prowadzoną przez powoda. Innymi słowy, należy stwierdzić, że nałożenie przez powołane przepisy na gminę obowiązku budowy urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków nie prowadzi do powstania po stronie mieszkańca gminy ani żadnego innego podmiotu prawa podmiotowego, na podstawie którego przysługiwałoby mu roszczenie cywilnoprawne o budowę przez gminę takiego urządzenia lub o zwrot kosztów jego budowy”¹¹.

Plan miejscowy jest traktowany jako akt o mocy powszechnie obowiązującej, którego przepisy mogą nie wywoływać skutków prawnych z mocy ich uchwalenia. W konsekwencji doktryna nie przyznaje obywatelom ochrony przed zaniechaniem ze strony podmiotów władzy publicznej w realizacji ich zobowiązań zawartych w planach (np. budowa infrastruktury publicznej).

W polskim prawie uczestnictwo w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzenne-

¹⁰ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.

¹¹ Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 21 marca 2003 r. II CKN 1261/2000.

go gminy zostało ukształtowane formalistycznie. Ponieważ nie ma obowiązku wyważania interesów faktycznych obywateli (stan, w którym obywatel lub inny podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany sposobem zagospodarowania terenu, nie może jednak wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, chroniącego jego interes; Niewiadomski 2006, s. 41), procedura wyważania, a tym samym partycypacja, zostały znacznie zawężone¹². Brak ochrony interesów faktycznych oraz brak konsekwencji w uznaniu planu za przepis prawa zobowiązujący także władze publiczne do realizacji przewidzianych w nim zamierzeń publicznych w określonym czasie, powoduje, że już na etapie planowania obywatele – nie widząc skutecznych prawnie możliwości wpływania na treść planu, traktują obowiązujące prawo w zakresie partycypacji jako przepisy fasadowe. Brak ochrony interesów faktycznych w procesie planistycznym powoduje także, że partycypacja społeczna bywa wykorzystywana do blokowania wszelkich decyzji rozwojowych.

Instytucja wyważania interesów w procedurze sporządzania aktów prawa planowania przestrzennego nie została ukształtowana w prawie zagospodarowania przestrzennego jako publiczne prawo podmiotowe, tworzące po stronie obywatela *status civitas*, skutkujący prawną ochroną żądania pewnych działań ze strony państwa (Jellinek 1905, s. 86–87), a tym samym interesy faktyczne zgłaszane w trakcie procedury planistycznej nie znalazły należytej ochrony sądowej.

4. Partycypacja w prawie niemieckim i angielskim

Interesy faktyczne mogą być chronione zarówno w systemach prawnych, gdzie głównym źródłem prawa zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym jest plan uchwalony przez radę jednostki samorządu terytorialnego (RFN) – jak i tam, gdzie prawo, w istocie o mocy powszechnie obowiązującej, powstaje na

wniosek inwestora (Anglia) pod kontrolą rady – przypominając swą genezę decyzję o warunkach zabudowy.

W RFN plan zabudowy (*Bebauungsplan*) jest podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie możliwości zabudowy terenów i ich ochrony. Jego konstrukcja jurydyczna jest zbliżona do polskiego planu miejscowego (Hernik, Olejniczak 2006, s. 33 i nast.). W RFN ochrona wyważania interesów (partycypacji) rozciąga się na sam przebieg wyważania (*Abwägungsvorrrang*) oraz na jego efekt (*Abwägungsergebnis*), a błędy w wyważeniu interesów, które mogą w konsekwencji być przyczyną uchylecia obowiązujących planów – zarówno w drodze nadzorczej, jak i w postępowaniu przed sądem administracyjnym – obejmują: (A) w ogóle niezastosowanie wyważania interesów jako instrumentu prawnego (*Abwägungsunfall*), albo, o ile został on zastosowany (B), (1) nieuwzględnienie ważnych interesów (*Abwägungsdefizit*), (2) posługiwanie się niewłaściwymi spośród określonych ustawowo zasad (*Grundsätze*) planowania (*Abwägungsüberschreitung*), (3) złe oszacowanie wagi poszczególnych interesów (*Abwägungsfehlschätzung*) czy też (4) złe oszacowanie wyważania pomiędzy interesami (*Abwägungsdisproportionalität*) (Battis i in. 2007, s. 58 i nast.).

Przepisy proceduralne w zakresie zagospodarowania przestrzennego muszą maksymalizować dwa cele zasadnicze – rozwiązywać konflikty na etapie projektowania zagospodarowania przestrzennego oraz maksymalizować interesy indywidualne osób i podmiotów prawa prywatnego. W RFN te dwa kryteria wywiedzione są doktrynalnie i przyjęte w orzecznictwie jako główne zasady procedury planistycznej, która musi uwzględniać: (1) nakaz zapobiegania konfliktom (*Gebot der Konfliktbeseitigung*) – planowanie powinno przewidywać i prewencyjnie rozwiązać przyszłe konflikty; (2) nakaz uwzględniania (*Gebot der Rücksichtnahme*) interesów indywidualnych – zobowiązujących gminę do ochrony interesów indywidualnych ze względu na to, że określone zagospodarowania działki oddziałuje na sąsiednie działki mogąc naruszać interesy prawne i faktyczne innych właścicieli (posiadaczy) nieruchomości.

Podstawowym warunkiem uwzględniania interesów faktycznych w procedurze planowania,

¹² Kwestia ta jest jednym z podstawowych zarzutów stawianych polskiemu systemowi planistycznemu przez Komisję WE w Uzasadnionej Opinii przedstawionej RP w dniu 29 czerwca 2007 r. (naruszenie nr 2006/2281).

a tym samym zwiększania zaangażowania osób w proces planowania, jest ich ochrona w procesie planistycznym, polegająca na zobowiązaniu władz publicznych do wzajemnej konfrontacji zgłaszanych interesów i poszukiwania takiego wariantu decyzji planistycznej, która będzie wzajemnie realizować je w najbardziej sprawiedliwy sposób w planie zabudowy. O ile bowiem obowiązek ochrony interesu prawnego mieszkańca jest warunkiem formalnym poprawności przeprowadzenia procedury partycypacji, podczas której odbywa się wyważenie interesów, o tyle warunkiem materialnym uznania go za poprawny jest znalezienie takiego rozwiązania, które najlepiej godzi faktyczne interesy uczestników procesu planistycznego (co także podlega ocenie nadzorczej i sądowej podczas sprawdzenia zgodności z prawem ustaleń planu zabudowy).

System angielski zakłada wyważanie w procesie planowania i kontroli zagospodarowania przestrzennego nie tylko interesu publicznego, lecz także interesów prywatnych, w tym interesów faktycznych. Nakaz uwzględniania interesów faktycznych zawierają odpowiednie przepisy ustawy o planowaniu i przymusowym wykupie gruntów z 2004 r. (*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*) oraz aktu wykonawczego do niej dotyczącego planowania przestrzennego na poziomie lokalnym (*The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004, Statutory Instrument 2004 No. 2204*), a także przepisy krajowej wytycznej planistycznej w sprawie sporządzania przestrzennego dokumentu ogólnego na poziomie lokalnym (*Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks*). Przepisy te dotyczą dwóch zasadniczych kwestii.

Po pierwsze, samego obowiązku identyfikacji takich interesów – przez prawny wymóg działań zmierzających do jak najszerszego udziału wszystkich zainteresowanych podmiotów w procesie planistycznym. Szczegółowe przepisy wymuszają możliwość zgłaszania wniosków i uwag na trzech etapach sporządzania planu: (1) ogłoszenia zamiaru przygotowania dokumentu planistycznego oraz identyfikacji zasadniczych problemów planistycznych, (2) ogłoszenia wstępnej wersji planu (tzw. preferowane opcje – *Preferred options*) oraz (3) upublicznienia ostatecznej wersji projektu.

Prawo dopuszcza składanie uwag do projektu planu przez każdy zainteresowany podmiot, a szczególne przepisy dotyczą wniosków w sprawie odmiennej niż w projekcie alokacji działek – np. na cele budowlane. Po drugie, przepisy tych aktów prawnych oraz przywołanej wyżej wytycznej PPS 12 zawierają zasady proceduralne kontroli rzeczywistego wyważania rozmaitych interesów oraz efektów takiego wyważania.

Ochrona interesów prywatnych w systemie angielskim ma odmienny charakter niż w systemie niemieckim. Opiera się ona w pierwszym rzędzie na działaniach nadzorczych rządowej Inspekcji Planistycznej (por. np. Blackhall 2006; Cullingworth, Nadin 2006). Podstawowym narzędziem jest badanie (*examination*) przedkazanego przez władzę planistyczną projektu dokumentu planistycznego. Sam projekt zawiera ogólne zestawienie pisemnych uwag do dokumentu, zebranych w trakcie wyłożenia pierwotnej postaci projektu dokumentu planistycznego (*Preferred options*) wraz z zapisem reakcji władz planistycznych na zgłoszone uwagi. Fragment ten podlega wraz z całym dokumentem planistycznym ocenie inspektora pod względem jego rzetelności.

Równoległe z przedłożeniem projektu dokumentu planistycznego Inspekcji projekt ten publicznie udostępnia się w celu zebrania kolejnej rundy uwag (do gotowego projektu). Merytoryczne rozpatrzenie tych uwag jest integralną częścią badania projektu dokumentu. Badanie to może mieć postać analizy dokumentów (uwagi oraz odpowiedzi władzy planistycznej), nieformalnego wysłuchania stron (w tym także w postaci dyskusji okrągłego stołu), a w końcu formalnego badania (*inquiry*), quasi-rozprawy administracyjnej, gdzie strony (składający uwagę oraz władza planistyczna) mogą przeprowadzać przewody dowodowe. Badanie dokumentu planistycznego ma charakter ostatecznego – ze względu na wiążący dla władzy planistycznej status rekomendacji inspektora – wyważania interesów publicznych i prywatnych. Nawet jednak w tej najbardziej sformalizowanej postaci badanie nie ma cech przewodu sądowego, prowadzone krzyżowe pytania stron oraz przewody dowodowe pełnią jedynie funkcję pomocniczą: „postępowanie musi dopuszczać szerokie zastosowanie uznania w wyważaniu inte-

resów publicznych i prywatnych. Legitymizacja decyzji opiera się raczej na politycznej odpowiedzialności decydenta [...] niż na wazeniu i badaniu dowodów jak przed sądem” (Cullingworth, Nadin 2006, s. 443).

Ochrona interesów faktycznych jest znacznie słabsza w przypadku bezpośredniej kontroli zagospodarowania przestrzennego, tj. w procesie podejmowania decyzji o udzieleniu lub odmówieniu pozwolenia planistycznego. W tym przypadku mocnej ochronie podlegają jedynie interesy wnioskodawcy. Jedynie jemu przysługuje prawo odwołania się od decyzji władzy planistycznej do Inspekcji (por. np. Blackhall 2006, s. 217). Ochrona interesów faktycznych trzecich stron ma tutaj słaby charakter. Sprowadza się w zasadzie do konieczności odpowiedniego poinformowania osób, na których interesy może wpłynąć proponowane nowe zagospodarowanie (właściciele, mieszkańcy, sąsiedzi), tak aby mogli zgłosić władzy planistycznej swoje uwagi. Pozbawieni są jednak prawa odwołania od ich zdaniem niekorzystnej decyzji władzy planistycznej. Ponadto w przypadku dużych inwestycji (np. dróg szybkiego ruchu, lotnisk) istnieje prawny obowiązek organizacji publicznych badań (*inquiries*), umożliwiających pojedynczym obywatelom, organizacjom lub instytucjom publiczne przedstawienie swoich racji (np. w sprawie wpływu na środowisko).

System angielski nie poddaje rozstrzygnięć planistycznych (dokumentów planistycznych oraz pozwoleń planistycznych) materialnej kontroli sądowej. Powodem do zaskarżenia uchwalonego planu lub wydanej decyzji planistycznej do sądu może być jedynie bezpośrednio złamanie prawa (np. niepowiadomienie zainteresowanej strony o wniosku o pozwolenie planistyczne wynikające ze złej intencji). Brak możliwości sądowej kontroli materialnych aspektów rozstrzygnięć planistycznych jest przedmiotem krytyki w literaturze angielskiej, zwłaszcza w oparciu o przepisy art. 6 (prawo do rzetelnego procesu sądowego) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹³ (Cullinworth, Nadin 2006, s. 446).

Cullinworth i Nadin (2006, s. 438) zwracają uwagę, że pod względem teoretycznym należa-

łoby rozróżnić uczestnictwo społeczne w tworzeniu planów w sensie ścisłym – zgłaszanie wniosków do planu, po ogłoszeniu zamiaru sporządzenia planu – od procedur zapewniających ochronę zgłoszonych interesów – zgłaszania formalnych uwag do projektu planu. W pierwszym przypadku, jak argumentują, przed sformulowaniem przez władzę planistyczną jej własnego stanowiska, uczestnicy procesu partycypacyjnego mają szansę na bezpośredni wpływ na przyjmowane rozstrzygnięcia planistyczne. W drugim przypadku mamy do czynienia z próbą korekty już zajętego przez władzę publiczną stanowiska. W systemie angielskim formalnej ochronie podlegają interesy zgłaszane w tej drugiej fazie (dokładniej podczas dwóch rund zgłaszania uwag do projektu planu).

5. Uwagi końcowe

Istotą określonego prawem procesu powstawania aktu prawnego na szczeblu lokalnym, przesądzającego wiążąco o zasadach zagospodarowania terenu, jest ujawnienie interesów faktycznych podmiotów prywatnych oraz możliwości realizacji zadań publicznych, możliwie jak najbardziej racjonalne (tj. spójne i wykonalne) wyważenie ujawnionych okoliczności, a następnie uchwalenie prawa wiążącego zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne w zakresie zagospodarowania terenu.

Przepisy prawne dotyczące partycypacji społecznej w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym powinny być skonstruowane tak, aby dać możliwość wyważania w nim interesów prywatnych i publicznych wzajemnie. Ważne wydaje się nie tylko uzasadnienie ingerencji państwa w sferę interesów prawnych podmiotów prywatnych, na czym skupia się polska procedura, ale przede wszystkim wzajemne wyważenie interesów faktycznych podmiotów prywatnych i publicznych – problem zaniedbany przez polskie prawo i praktykę.

Procedura planowania zagospodarowania terenu na szczeblu lokalnym powinna mieć na celu zapobieganie konfliktom, które mogą powstać wskutek zgłaszanych interesów prawnych i faktycznych przez podmioty prywatne, oraz określenie możliwości realizacji zadań przez podmioty

¹³ DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284.

publiczne. Stąd ważna jest możliwość zgłaszania wniosków i uwag już w początkowych fazach procesu projektowania planu.

W procesie tworzenia planu muszą być chronione prawa do wyrażania interesów faktycznych, a proces wyważania musi stać się klasycznym rozumianym prawem podmiotowym. Branie pod uwagę interesów, jako wynik dobrej woli urzędnika, czy też ochrona interesów poprzez możliwość ich ujawnienia, jest tworzeniem iluzorycznych procedur partycypacyjnych. Bez sankcji (administracyjnej bądź sądowej) związanej z nieprawidłowością materialną wyważenia zgłaszanych interesów partycypacja traci swe znaczenie praktyczne i prawne.

Nakaz ukształtowania partycypacji jako publicznego prawa podmiotowego jest nie tylko spowodowany koniecznością ochrony praw obywateli w procesie planistycznym, wynikającą z konstytucyjnej zasady państwa prawnego, lecz także w praktyce stanowi element decydujący o skuteczności planowania zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. W takiej konstrukcji prawnej partycypacji – jako prawa podmiotowego – dwie fazy partycypacji mają zupełnie inne cele niż obecnie. Pierwsza faza (w trakcie powstawania projektu planu) ma umożliwić zgłoszenie interesów i zamiarów przez szeroki krąg użytkowników. Celem fazy drugiej (po upublicznieniu projektu) jest ujawnienie efektów wyważenia tych interesów przez władzę publiczną i zaprezentowanie wariantów rozwiązań planu, uwzględniającego w największym stopniu zgłoszone interesy. Zwieńczeniem tak rozumianego procesu partycypacyjnego musi być zaś nie jedynie formalna, ale także materialna kontrola (administracyjna lub sądowa) jakości efektu wyważania ujawnionych interesów prywatnych i publicznych.

Warto też zauważyć, że warunkiem skuteczności partycypacji w prawie polskim jest zlikwidowanie instytucji decyzji o warunkach zabudowy, trudno sobie bowiem wyobrazić, aby rozszerzać zasadę partycypacji i ochrony interesów faktycznych – elementy istotne przy procesie tworzenia prawa, na ogólnie regulowany w kpa proces stosowania prawa w sprawach indywidualnych. Konieczne jest także wprowadzenie obowiązku sporządzania planu miejscowego z dokładnością co do parceli, tak aby na etapie

projektowania zagospodarowania dać możliwość wyartykułowania jak największej ilości interesów użytkowników planowanej przestrzeni.

Bibliografia

Adamiak B., Borkowski J. (2006). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8. Warszawa: C.H. Beck.

Battis U., Krautzberger M., Löhr R-P. (2007). *Baugesetzbuch. Kommentar*, wyd. 10. München: C.H. Beck.

Blackhall J.C. (2006). *Planning Law and Practice*, wyd. 3. Abingdon: Cavendish Publishing Ltd.

Billert A. (2006). *Partycypacja społeczna i jej udział w przygotowaniu Miejskiego Programu Rewitalizacji (MPR) w Poznaniu*. Referat wygłoszony na Międzynarodowej Konferencji *Partycypacja Społeczna*. Warszawa.

Boć J. (2007). „Założenia badawcze struktur administracji publicznej”, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Kraków: Wolters Kluwer.

Brzeziński W. (1987). „Rozwój planów zagospodarowania przestrzennego jako formy prawnej zarządzania gospodarką narodową”, w: A. Jaroszyński (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Buczek G. (2006). „O potrzebie zwiększenia partycypacji społecznej w planowaniu miejscowym”, *Urbanista*, nr 11.

Cullingworth B., Nadin V. (2006). *Town and country planning in the UK*, wyd. 14. London: Routledge.

Dąbek D. (2005). „Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa”, w: A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

European Commission (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Luxembourg: European Commission.

Fischer A. (1999). *Flächennutzung in Großstädten*. BAW – Monatsbericht, nr 8–9.

Generalised Land Use Database Statistics for England 2005 (2007). London: Department for Communities and Local Government.

Gonda-Soroczyńska E. (2006). „Partycypacja społeczna w systemie planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej”, w: T. Ossowicz, T. Zipsler (red.), *Urbanistyka w działaniu. Teoria*

i praktyka, Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej. Warszawa: Urbanista Sp. z o.o.

Hernik J., Olejniczak G. (2006). *Planowanie przestrzenne w RFN.* Bydgoszcz–Kraków: Branta.

Izdebski H. (2006). *Introduction to Public Administration and Administrative Law.* Warszawa: LIBER.

Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (2007). *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego.* Warszawa: Program Ernst&Young „Sprawne Państwo”.

Jellinek G. (1905). *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, wyd. 2. Tübingen: Mohr.

Komisja Wspólnot Europejskich (2007). *Uzasadniona opinia Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 27.06.2007, 2006/2281, K(2007)2888.*

Kulesza M. (1987). *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej.* Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Niewiadomski Z. (red.) (2006). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 3. Warszawa: C.H. Beck.

Leoński Z., Szewczyk M. (2002). *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego.* Bydgoszcz–Poznań: Branta.

Rada Ministrów (2007). *Polska przestrzeń. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju.* Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 maja 2007 r.

Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M. (2007). *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach.* Prace Geograficzne nr 211, Warszawa: PAN IGiPZ.

Woś T. (2000). *Postępowanie sądowoadministracyjne.* Warszawa: PWN.

Wronkowska S. (2003). *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa.* Poznań: Ars boni et aequi.

Zimmermann M. (1958). *Administracyjne akty prawne rad narodowych.* Zeszyty Naukowe UAM, Prawo nr 6.

Efficiency of land use planning on the local level versus social participation

The main reason for low efficiency in land use planning in Poland seems to be not so much the limited availability of the areas to be developed as the lack of cohesion between investment and protective objectives of public authorities and private land users. One of the causes of such status quo is wrong regulations concerning legal consequences of public participation in land use planning. The purpose of land use planning process is to prevent the conflicts from happening by revealing and mutual balancing of the interests between legal and natural persons as well as by determining, in this particular context, possibilities of realizing the tasks (mainly in infrastructure) by public subjects. Without sanctions (administrative or judicial) connected with faultiness in balancing of the actual interests that are submitted, participation loses its practical and legal significance.

John L. Campbell, Ove K. Pedersen

Systemy zarządzania wiedzą i porównawcza ekonomia polityczna¹

W latach 70. i 80. XX w. porównawcza ekonomia polityczna poświęcała wiele uwagi różnicom w schematach instytucjonalnych struktur politycznych lub temu, co można by nazwać „reżimem politycznym” (np. liberalizm, etatyzm, korporacjonizm).

Niedawno badacze zaczęli zwracać uwagę na znaczenie firm oraz odgrywane przez nie role w ramach reżimów produkcyjnych. Podejmowane próby wyjaśnienia różnic w wynikach gospodarczych poszczególnych krajów nie uwzględniały w dyskusji porównawczej „reżimów wiedzy”, czyli instytucji, za pośrednictwem których powstają idee istotne dla polityk, wywierające wpływ na wyniki gospodarcze. Niniejszy artykuł wprowadza i rozwija pojęcie reżimu wiedzy, a także dokonuje porównania tychże reżimów w odniesieniu do różnych rodzajów ekonomii politycznych.

Słowa kluczowe: reżim wiedzy, idee polityczne, odmiany/typy kapitalizmu.

Od lat 70. XX w. porównawcza ekonomia polityczna została zdominowana przez dwa nurty badań naukowych. Przedmiot pierwszej stanowiły dociekania, w jaki sposób różne rodzaje systemów zarządzania programowaniem polityki oddziałują na realizację polityk i co za tym idzie, na krajową konkurencyjność (np. Katzenstein 1978). Drugi nurt skupił się na tym, jak różne rodzaje systemów zarządzania produkcją wpływają na konkurencyjność ekonomiczną dane-

go państwa (np. Hall, Soskice 2001). Odrębną, często pomijaną kwestię stanowi często dyskutowany problem systemów zarządzania wiedzą. Systemy zarządzania wiedzą to zbiór aktorów, organizacji i instytucji, które tworzą i upowszechniają koncepcje związane z kreowaniem polityki, co z kolei oddziałuje na system zarządzania programowaniem polityki oraz system zarządzania produkcją. System zarządzania wiedzą wnosi istotny wkład w badania, teorie, rekomendacje systemowe oddziałujące na politykę publiczną i tym samym na konkurencyjność danego państwa (Baab 2001; Campbell 1998; Pedersen 2006).

Zaskakujący jest niski stopień zbadania i opisanego wspomnianych obszarów. We wczesnych latach 90 ukazało się wiele publikacji naukowych omawiających szeroko rozumiane koncepcje zwolenników systemu zarządzania produkcją lub systemu programowania polityki (Campbell 2002; Hall 1993; Katzenstein 1996). Dziwić może to, że nie zdołali w bardziej usystematyzowany sposób wykazać związków pomiędzy koncepcjami a systemami programowania polityki i systemami zarządzania produkcją. W niniejszej

John L. Campbell – Wydział Socjologii Dartmouth College i Międzynarodowe Centrum Biznesu i Polityki, Kopenhaska Szkoła Biznesu. 123 Silsby Hall, Department of Sociology, Dartmouth College, Hanover, New Hampshire 03755 USA; John.L.Campbell@Dartmouth.Edu.

Ove K. Pedersen – Międzynarodowe Centrum Biznesu i Polityki, Kopenhaska Szkoła Biznesu. International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School, Steen Blichers Vej 22, 2000 Frederiksberg, Denmark; op.cbp@cbs.dk.

Podziękowania dla: Michaela Allena, Johna Halla, Vivien Schmidt, Wolfganga Streecka i wydawcy za wskazówki, a także dla Scotta Schonfelda za wsparcie badawcze.

¹ Przełożył Bartosz Kozina.

publikacji udało się ukazać różnorodność systemów zarządzania wiedzą w wielu typach ekonomii politycznej.

Rozpocniemy od przeglądu badań nad koncepcjami i systemami zarządzania wiedzą, aby wykazać, że w zasadzie nikt dotychczas nie próbował ulokować systemu zarządzania wiedzą w ramach systemu zarządzania programowaniem polityki i zarządzania produkcją. Potem porównamy najważniejsze czynniki odróżniające podstawowe typy zarządzania programowaniem polityki i zarządzania produkcją. W rezultacie powstanie czteroczęściowa typologia ekonomii politycznych. Następnie każdemu z typów ekonomii politycznej przypiszemy reprezentujące go państwo, by ukazać, jak zorganizowano tam system zarządzania wiedzą. Będą to przede wszystkim Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy i Francja. Kilka innych państw zostanie omówionych bardziej ogólnie. Na koniec podsumujemy ten empiryczny wywód przez skonstruowanie hipotetycznego idealnego systemu zarządzania wiedzą, najlepiej powiązanego z wszystkimi czterema typami ekonomii politycznych.

Istotna jest argumentacja, że gospodarka liberalna w państwie zdecentralizowanym i otwartym (np. w Stanach Zjednoczonych) dąży do kreowania wysoce konkurencyjnych, zorientowanych rynkowo, subiektywnych i przeciwstawnych systemów zarządzania wiedzą. W gospodarce liberalnej w scentralizowanym państwie zamkniętym (Wielka Brytania) również istnieją rywalizujące ze sobą systemy zarządzania wiedzą, jednak ich konkurencyjność i przeciwstawność jest ograniczana politycznie dzięki funduszom publicznym wspierającym organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz odpowiednie agendy państwa w kreowaniu zarządzania wiedzą. Skoordynowana gospodarka rynkowa w państwach zdecentralizowanych i otwartych (np. w Niemczech) dąży do tworzenia bardziej konsensualnych systemów zarządzania wiedzą, co jest rezultatem istnienia ekonomii politycznej opartej na silnie powiązanych, korporacyjnych układach instytucjonalnych, systemach parlamentarnych z rządami koalicyjnymi i dużych funduszy publicznych finansujących zarządzanie wiedzą. W skoordynowanej gospodarce rynkowej w scentralizowanych pań-

stwach zamkniętych (np. we Francji) można zauważyć tendencję do kreowania etatystyczno-technokratycznych systemów zarządzania wiedzą realizowanych przez wyspecjalizowane agendy państwowe. Naturalnie rywalizacja między danymi modelami istnieje w każdym z omawianych państw, natomiast należy zwrócić uwagę na sposób tej rywalizacji, a to, czy jej rezultatem są zwycięzcy i przegrani lub kompromis i konsensus, zależy od układu instytucjonalnego danej ekonomii politycznej.

Niniejsza publikacja otwiera nowy obszar. Jest pierwszą pracą, która prezentuje łącznie wnioski płynące z różnorodnej literatury na temat zarządzania programowaniem polityki i zarządzania produkcją oraz pokazuje, jak lepiej zrozumieć czynniki kształtujące wiedzę o realizacji polityki.

Nic nam nie wiadomo o jakimkolwiek innym studium, analizującym sposób, w jaki systemy zarządzania produkcją i programowania polityki wspólnie wpływają na system zarządzania wiedzą. Ten właśnie problem stanowi istotę niniejszej publikacji.

W tym miejscu należy podkreślić trzy kwestie. Po pierwsze, nasza argumentacja ma charakter wstępny, oparty jedynie na opracowaniach wtórnych i tym samym wymaga omówienia popartego przyszłymi badaniami. Po drugie, koncentrujemy się na tym, jak różne polityczne i ekonomiczne instytucje oddziałują na sposób organizacji i funkcjonowania zarządzania wiedzą. Oznacza to, że skupiamy się na procesie tworzenia wiedzy. Nie zajmujemy się w tej pracy zawartością tej wiedzy jako takiej ani jej wpływem na decydentów politycznych lub tym, jak koncepcje te mogą powodować zmiany w instytucjach polityczno-ekonomicznych. Mimo że są to istotne kwestie, nie mogą być one omawiane bez szczegółowych studiów przypadku, co zdecydowanie wykracza poza ramy niniejszej pracy. Po trzecie, choć akceptujemy fakt, że koncepcje polityczne mają znaczenie, nie zakładamy, że stworzona koncepcja oddziałuje na realizację polityki. Musimy założyć, że są one selekcjonowane, modyfikowane lub ignorowane zależnie od danego układu władzy.

1. Badania nad koncepcjami i systemami zarządzania wiedzą

Zarządzanie wiedzą jest omawiane w trzech rodzajach literatury. Do pierwszego zalicza się obszernie piśmiennictwo na temat wpływu koncepcji na proces tworzenia polityki (Campbell 2002). Skupia się ono na tym, jak różne rodzaje koncepcji – programy polityczne, paradygmaty intelektualne, postawy społeczne i ich ramy oddziałują na ten proces. Jednak duża część niniejszej pracy koncentruje się na ograniczaniu programowania polityki przez strukturę różnego rodzaju koncepcji. Pominięto dużą część dyskusji dotyczącej aktorów, organizacji i instytucji wpływających na tworzenie, kształtowanie i przekaz takich koncepcji. Oznacza to, że literatura ta skupia się na strukturze koncepcji, a nie na instytucjach i tym samym nie określa jasno niektórych najbardziej istotnych aktorów i mechanizmów umożliwiających oddziaływanie wiedzy na państwo i gospodarkę. (Campbell 2004, rozdz. 4; Yee 1996). Poza nielicznymi wyjątkami (np. Fourcade-Gourinchas, Babb 2002), zaledwie kilku naukowców podjęło się zbadania różnic w funkcjonowaniu i oddziaływaniu systemów wiedzy w zależności od regionu. Druga, mniejsza grupa badań jest zorientowana raczej na instytucje i analizuje, jak są zorganizowane systemy zarządzania wiedzą, jak tworzą koncepcje polityczne, jakie są mechanizmy przekazywania systemów zarządzania wiedzą decydentom politycznym i jak różnią się one w zależności od kraju. Niektóre badania koncentrują się nie tylko na systemach zarządzania wiedzą jednego kraju (np. Hall 1993), lecz także na tym, jak różne idee polityczne wykorzystano do kształtowania procesu tworzenia polityki. Nie przykłada się jednak wagi do tego, jak organizacja i funkcjonowanie systemów zarządzania wiedzą zostały zdeterminowane przez otoczenie polityczno-ekonomiczne (np. Blyth 2002). Niektóre prace pokazują, jak koncepcje zarządzania wiedzą upowszechniły się w wielu krajach i w jakich warunkach to się stało. Ignorują one jednak kwestie związane z wykreowaniem takich koncepcji w istniejących systemach zarządzania wiedzą (np. Hall 1989). Inne badania analizują, jak były zorganizowane systemy zarządzania wiedzą i jak funkcjonowały w różnych krajach. Jednak wysiłki te albo sku-

piają się na krajach należących do tego samego typu zarządzania produkcją, a zatem mają znikomą wartość porównawczą (np. Furner, Supple 1990; Nielsen, Pedersen 1991), albo skupiają się na systemach wiedzy pochodzących z końca XIX i początku XX w., czyli w okresie, w którym państwa, gospodarki i prawdopodobnie systemy zarządzania wiedzą różniły się znacznie od współczesnych (np. Rueschemeyer, Skocpol 1996). Trzeci rodzaj literatury omawia grupy ekspertów – tzw. *think tanks*, często skupionych wokół organizacji pozarządowych zaangażowanych w analizę polityki społecznej. *Think tanks* oddziałują na politykę m.in. przez opracowanie analiz i lobbiny (Stone 1996a). Ten rodzaj piśmiennictwa ma charakter wysoce deskryptywny, w dużej mierze opiera się na badaniu pojedynczych krajów, głównie Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Autorzy niektórych prac usiłują wyjaśnić międzypaństwową różnorodność w środowiskach ekspertów przez odwoływanie się do cech instytucjonalnych systemów programowania polityki, natomiast pomijają to, jak rodzaj systemów zarządzania produkcją wpływa na system zarządzania wiedzą (np. McGann, Weaver 2000; Stone, Denham, Garnett 1998).

Ogólnie rzecz ujmując, wszystkie trzy wspomniane rodzaje literatury badają systemy zarządzania wiedzą zgodnie z przedstawionymi przez nas wytycznymi. W większości przypadków nie stanowią jednak systematycznej analizy. Mimo to będziemy korzystać z tych opracowań tam, gdzie będzie to uzasadnione, by rozwinąć nasze argumenty.

2. Systemy zarządzania produkcją i systemy programowania polityki

Pierwszym krokiem w naszej analizie jest rozróżnienie pomiędzy rodzajami systemów zarządzania produkcją i programowania polityki. Przegląd tych różnic ma umożliwić nam identyfikację w dalszej części pracy czterech idealnych typów gospodarki, a następnie dyskusję dotyczącą systemów zarządzania wiedzą stanowiących ich reprezentatywne przykłady. Ekonomisci zajmujący się polityką porównawczą często wyróżniają dwa rodzaje systemów zarządzania produkcją (np. Hall, Soskice 2001). Gospodarki

rynków liberalnych w krajach takich jak Stany Zjednoczone i Wielka Brytania strukturyzują aktywność gospodarczą głównie przez rynek i korporacje, w których menadżerowie reagują przede wszystkim na sygnały związane z podażą i popytem, a potem podejmują decyzje strategiczne bez konsultacji z innymi organizacjami w swoim środowisku. Skoordynowane gospodarki rynkowe w Niemczech czy we Francji strukturyzują aktywność gospodarczą często przez nierynkowe relacje, takie jak nieformalne sieci, formalne przetargi, stowarzyszenia i różnorodne formy regulacyjnej interwencji państwa. W niektórych przypadkach menadżerowie korporacji regularnie konsultują się z innymi udziałowcami, takimi jak pracownicy, klienci, zaopatrzeniowcy i akcjonariusze, i dążą do konsultowania decyzji. W innych przypadkach koordynację tę zapewnia państwo. Proces koordynacji gospodarczej i podejmowania decyzji w gospodarkach liberalnych jest napędzany przez opartą na rynku rywalizację, podczas gdy w skoordynowanych gospodarkach rynkowych również przez różnorodną kooperację opartą na instytucjach.

Innymi słowy, podejmowanie decyzji w skoordynowanych gospodarkach rynkowych ma charakter wielopłaszczyznowy, często bardziej nastawia się na osiągnięcie konsensusu niż w liberalnej gospodarce rynkowej, w której jest jednostronne, zdominowane przez menadżerów korporacji i niekonsensualne. Rozróżnienie pomiędzy liberalnymi i skoordynowanymi gospodarkami rynkowymi krytykuje się za ignorowanie różnic pomiędzy krajami, szczególnie w kategorii gospodarki skoordynowanej (Amable 2003; Crouch 2005). Na przykład Francja w znacznym stopniu polega na państwie jako środku nierynkowej interwencji, podczas gdy w Niemcy kładą nacisk na umowy między przedsiębiorstwami (np. Hall, Gingerich 2004).

Odnosząc się do systemów programowania polityki, badacze często rozróżniają między dwoma rodzajami państw (np. Katzenstein 1978). W państwach scentralizowanych i zamkniętych proces tworzenia polityki lokuje się w kilku obszarach zajmujących się tymi kwestiami, odizolowanych od wpływów społeczeństwa. W takich krajach zwycięzca wyborów kontroluje zarówno egzekutywę, jak i legislatywę. Ponadto państwa te często mają rozległą, dobrze rozwi-

niętą, stałą i profesjonalną służbę cywilną, różniącą się od tradycyjnie rozumianej biurokracji. W państwach zdecentralizowanych i otwartych władza tworząca politykę jest często dzielona lub delegowana na niższy szczebel rządu, jak to ma miejsce w systemach federalnych. Stała administracja państwowa jest rozbudowana dużo mniej niż w państwach scentralizowanych.

3. Gospodarka polityczna i systemy zarządzania wiedzą

W jaki sposób różne rodzaje ekonomii politycznych wpływają na systemy zarządzania wiedzą? W tej części wyróżnimy cztery rodzaje ekonomii politycznych, opierając się na rozróżnieniach dokonanych w poprzedniej części. Dla każdego rodzaju zbadamy, w jaki sposób są zorganizowane i jak funkcjonują systemy zarządzania wiedzą w niektórych krajach. Postaramy się udowodnić, że instytucjonalna konfiguracja systemu zarządzania wiedzą danego państwa odzwierciedla otoczenie polityczno-ekonomiczne i jest w dużym stopniu przez nie zdeterminowana. Istnieje kilka rodzajów organizacji zajmujących się kreowaniem wiedzy w większości systemów zarządzania wiedzą. Koncentrujemy się na czterech z nich, którym eksperci poświęcili najwięcej uwagi.

Pierwszą grupę stanowią akademickie w swym charakterze grupy badawcze, często nazywane uniwersytetami bez studentów. Tworzą je naukowcy, zawodowi badacze i analitycy kontraktowani przez uniwersytet. Często są one finansowane z pieniędzy publicznych. Ich działalność jest bardzo zbliżona do tej prowadzonej w środowisku akademickim. Charakteryzują się one również polityczną i ideologiczną neutralnością. Drugą grupę stanowią jednostki badawcze rzecznictwa interesów, zwykle finansowane z pieniędzy prywatnych i zdeklarowane politycznie i ideologicznie. Mniej zajmują się one prowadzeniem naukowych badań, a bardziej przygotowaniem i propagowaniem wyników badań innych w mediach, aby wpływać na ideologiczny klimat, publiczną debatę i politykę. Trzecia grupa to partyjne jednostki badawcze. Są one blisko związane z partiami politycznymi i stanowią źródło eksperckiej porady i analizy dla członków

partii. Czasem mieszczą się wewnątrz samego aparatu partyjnego. W grupie czwartej znajdują się państwowe jednostki badawcze związane z konkretnymi departamentami rządowymi czy ministerstwami lub tworzone ad hoc w celu doradzania rządowi w danej sprawie.

4. Gospodarka liberalna, państwo zdecentralizowane, otwarte

Stany Zjednoczone zwykle charakteryzuje się jako gospodarkę liberalną powiązaną z państwem zdecentralizowanym i otwartym. Stowarzyszenia pracodawców odgrywają tam dużo mniejszą rolę w organizowaniu interesów niż w krajach europejskich. Związki zawodowe są bardzo słabe i nie występują rozwiązania korporacyjne. Nie istnieją także kartele i biznes sieciowy w stylu japońskim czy niemieckim.

Jeśli porównamy krajobraz polityczny Stanów Zjednoczonych do większości rozwiniętych demokracji kapitalistycznych, to stwierdzimy, że dwie główne partie polityczne są raczej słabe i niezdiscyplinowane, ponieważ wybory opierają się na zasadzie „wygrany bierze wszystko”, a kandydatów finansują głównie osoby prywatne. Ponadto władza polityczna jest zdecentralizowana, co wynika z konstytucyjnego federalizmu. Istnieje wyraźny podział władzy na część wykonawczą i sądowniczą. Części te są nieustannie kontrolowane przez różne partie. Wiele istniejących komisji Kongresu gwarantuje osobom z zewnątrz dostęp do procesu tworzenia polityki. Stała administracja publiczna jest dużo gorzej rozwinięta i rozbudowana niż w wielu innych krajach. Gdy zostaje wybrany nowy rząd, wielu urzędników wysokiego szczebla i instytucji administracyjnych zastępuje się nowym personelem, co odpowiada zasadzie zagarniania politycznych łupów. Amerykański system zarządzania wiedzą odzwierciedla te uwarunkowania polityczno-ekonomiczne. Obecnie istnieje ponad tysiąc jednostek badawczych w Stanach Zjednoczonych i ponad sto w samym Waszyngtonie (Gellner 1995). Mają one długą historię. Pierwsze z nich powstały na początku XX w. i otrzymywały finansowe wsparcie przede wszystkim od organizacji filantropijnych i okazjonalnie od korporacji. Przykładem mogą być

Fundacja Russell Sage, Instytut Hoovera i powstały nieco później Brookings Institute. Nie musiały dostosowywać się do partyjnej presji, ponieważ miały zapewnione finansowanie przez hojne darowizny fundatorów. Ich celem było ulepszenie i zrationalizowanie procesu podejmowania politycznych decyzji, a nie wpływanie na porządek polityczny. Po II wojnie światowej w wyniku dążenia rządu federalnego do włączenia się w badania nad polityką powstała druga generacja naukowych jednostek badawczych takich jak RAND Corporation i instytucji badawczych umiejscowionych w uniwersytetach (Abelson 2004). Wszystko to zgadzało się z zasadami ekonomii rynków liberalnych, które faworyzują działalność prywatnego sektora tam, gdzie jest to możliwe. W latach 70. rozwijały się grupy popierające jednostki badawcze, czego przykładem mogą być konserwatywne Heritage Foundation, Cato Institute i Manhattan Institute, a także liberalny Institute for Policy Studies. Często odzwierciedlały one interesy różnych grup w tym samym stopniu, w jakim wpływały na podejmujących decyzje, tak aby wcielali oni w życie zasady zgodne z ideologicznymi przekonaniem instytucji i darczyńców (Abelson 1998; Rich w tym rozdziale). W Stanach Zjednoczonych nie istnieją partyjne jednostki badawcze, ale są państwowe grupy badawcze, takie jak General Accounting Office, Congressional Budget Office (CBO), Congressional Research Service (CRS) i Office of Management and Budget. Funkcjonuje również President's Council of Economic Advisors, która zatrudnia ekspertów, często pracowników uniwersytetów, do przeprowadzania różnorodnych analiz politycznych. Wiele komisji Kongresu zatrudnia swój personel badawczy. Przy wielu departamentach funkcjonują wspierające je sekretariaty, które prowadzą profesjonalne badania, oraz jednostki ewaluujące. Mają one większą zdolność do prowadzenia badań niż pozarządowe jednostki badawcze. CBO i CRS zatrudniają odpowiednio około 200 i 900 pracowników. Jeśli uwzględnimy zagwarantowaną konstytucyjną rozdzielność władzy w Stanach Zjednoczonych oraz naturę władzy sądowniczej i wykonawczej, nie zaskakuje fakt, że istnieje tu wiele jednostek badawczych usytuowanych wewnątrz instytucji państwowych. Sprzyja

to konkurencji pomiędzy branżami i instytucjami, a tym samym między ich jednostkami badawczymi oraz stwarza sytuację, w której jednostki badawcze mają możliwość dostarczania danych, analiz, porad technicznych i politycznej argumentacji uczestnikom procesu podejmowania decyzji politycznych. Niektórzy obserwatorzy dowodzą, że zwiększona liczba państwowych jednostek badawczych zmniejsza relatywnie wpływ innych rodzajów jednostek badawczych na proces tworzenia polityki (Smith 1989). Mimo wszystko, w porównaniu do większości krajów europejskich, system zarządzania wiedzą w Stanach Zjednoczonych jest znacznie bardziej zdominowany przez jednostki naukowe i rzecznictwa interesów niż przez jednostki partyjne i państwowe (Abelson 1992; Gellner 1995).

Uwarunkowania polityczno-ekonomiczne doprowadziły do rozwoju tego rodzaju systemu zarządzania wiedzą na kilka sposobów. Po pierwsze, wzrost liczby naukowych jednostek badawczych i jednostek badawczych rzecznictwa interesów w znacznym stopniu wiąże się z tym, że prawo umożliwia utworzenie zwolnionej od podatku organizacji o charakterze non-profit, więc prywatne źródła są dostępne dla finansowania jednostek badawczych w dużo większym stopniu niż w innych krajach. Jest to stała cecha rynków liberalnych, zależna od tego, jak wielkie wsparcie otrzymują korporacyjne przedsięwzięcia i wolontariat prywatnego sektora. Po drugie, zdecentralizowana, otwarta natura państwa daje jednostkom badawczo-naukowym i rzecznictwa interesów wiele możliwości dotarcia do tych, którzy tworzą politykę, jeżeli tylko są tym zainteresowani.

Ponadto pojawianie się nowych programów rządowych i wzrost biurokracji oraz kwestia praw obywatelskich, a także ruchy antywojenne przyczyniły się do powstania liberalnych naukowych jednostek badawczych w latach 60. W rezultacie doprowadziło to z kolei do mobilizacji działaczy konserwatywnych, którzy uformowali lub rozszerzyli zdolności swoich własnych jednostek naukowych i nacisku, często dzięki finansowaniu prywatnemu i z dużych firm (Abelson 1992; Fischer 1991; Ricci 1993).

Po trzecie, instytucje zarządzające wiedzą są zdominowane raczej przez tymczasowych pracowników politycznych niż przez urzędników

myślących o poważnej karierze. Zachęca to również do odwołania się do instytucji zewnętrznych w celu uzyskania informacji, analiz i doradztwa politycznego (Abelson 1998; Coleman 1991; Gellner 1995; James 1993). Początkowy wzrost liczby pozarządowych jednostek badawczych był spowodowany potrzebą politycznej analizy pochodzącą od decydentów, szczególnie w kwestiach polityki zagranicznej.

Amerykańskie partie polityczne są słabe i nie rozwinęły wewnętrznej zdolności do prowadzenia samodzielnych badań. Ponadto, biorąc pod uwagę niezdyscyplinowaną naturę partii politycznych, amerykańscy politycy mają większe szanse na to, by nie podporządkowywać się politycznej linii partii niż politycy w innych krajach. Tym samym często skłaniają się do szukania porad politycznych i ekspertyz w jednostkach o charakterze naukowym i rzecznictwa interesów (Abelson 2004; 2000; 1998).

W Stanach Zjednoczonych rynek jest znacznie bardziej nastawiony na konkurencję w sferze idei niż w większości innych krajów. Grupy badawcze opowiadające się za jakąś opcją polityczną (do pewnego stopnia również większość naukowych jednostek badawczych) angażują się strategicznie w tę rywalizację, próbując przyciągnąć uwagę mediów i wpłynąć na opinię publiczną (Abelson 1992, 2004; Feulner 2000). Obecnie partyjny marketing ideowy nastawiony na rywalizację staje się coraz bardziej popularny, podczas gdy naukowy popularność tę traci (Gellner 1995). Podsumowując, można uznać, że amerykański system zarządzania wiedzą jest raczej wyjątkowy. Przyczynia się do tego duża liczba hojnie finansowanych jednostek naukowych i rzecznictwa interesów oraz ich profesjonalny personel, przy jednoczesnym coraz bardziej partyjnym charakterze ich działalności i konkurencyjnej naturze, odnoszącej się do polityki i wiedzy z zakresu jej tworzenia i upowszechniania.

5. Gospodarka liberalna, państwo scentralizowane i zamknięte

Wielka Brytania jest przykładem gospodarki liberalnej oraz państwa scentralizowanego i zamkniętego. Mimo przelotnych eksperymentów z korporacjonizmem w latach 60. i 70., brytyjskie stowarzyszenia pracodawców nie stanowią

centrum koordynowania aktywności ekonomicznej, a regulacje państwowe są dosyć ograniczone. Istniała własność państwowa w kilku gałęziach infrastrukturalnych, ale od czasów prywatyzacji dokonanej podczas konserwatywnych rządów Margaret Thatcher w latach 80. przedsiębiorstw państwowych jest zdecydowanie mniej. Pracownicy są lepiej zorganizowani niż w Stanach Zjednoczonych, ale daleko im jeszcze do większości krajów kontynentalnej Europy. Rynki i hierarchie korporacyjne stanowią więc podstawowe mechanizmy zarządzania gospodarką.

W Wielkiej Brytanii istnieją dwie główne partie polityczne walczące o władzę w wyborach, w podobnym do amerykańskiego systemie „zwykłyca bierze wszystko”. Jednak w Wielkiej Brytanii partie są bardzo zdyscyplinowane, więc członkowie parlamentu na ogół podporządkowują się linii partii. Ponadto partia, która uzyskuje władzę, zwykle kontroluje zarówno część sądowniczą, jak i wykonawczą. Wielka Brytania ma wysoko wykwalifikowaną, rozbudowaną i stałą administrację, której skład nie zmienia się mimo zmiany partii rządzącej. Wreszcie, w przeciwieństwie do amerykańskiego federalizmu, władza państwowa jest scentralizowana na poziomie państwowym. Władza polityczna została powierzona gabinetowi premiera, radzie ministrów i administracji, a nie klubom parlamentarnym.

W Wielkiej Brytanii funkcjonuje znacznie mniej jednostek badawczych niż w Stanach Zjednoczonych. Istnieje kilka akademickich jednostek badawczych. Pierwsze z nich powstały w okresie międzywojennym, większość została utworzona zaraz po zakończeniu II wojny światowej, w odpowiedzi na zapotrzebowanie polityczne i niewłaściwe działanie ówczesnych instytucji badawczych. Wiele z nich jest finansowanych z pieniędzy publicznych. Warto zauważyć, że Royal Institute of International Affairs i National Institute of Economic and Social Research zostały założone właśnie w tych celach, a także po to, by przygotowywać różnorodne naukowe opracowania i raporty na tematy związane z polityką (Day 2000; Denham, Garnett 1998; James 1993). Kilka jednostek badawczych posiadających poparcie danej partii politycznej istniało już od dawna – Towarzystwo Fabiańskie, utworzone w 1884 r., z biegiem cza-

su luźno związało się z Partią Pracy (Day 2000; Denham, Garnett 2004), a Stowarzyszenie Mont Pelerin zostało utworzone w latach 40. XX w., by wyrażać konserwatywne, wolnorynkowe idee (Desai 1994). Na początku lat 70., w odpowiedzi na spodziewaną porażkę polityki keynesowskiej, pojawiło się więcej jednostek badawczych wspieranych przez partie, prezentujących silnie konserwatywną orientację, między innymi Center for Policy Studies i Adam Smith Institute, utworzony w 1974 r. przez Keitha Josepha i Margaret Thatcher (Denham, Garnett 1998; 2004; Stone 1996b). Instytucje finansowe w Londynie zaczęły rozwijać własny potencjał badawczy i analityczny, co miało wpływ na rozwój oraz rozprzestrzenianie się koncepcji monetarystycznych i neoliberalnych (Hall 1993). Pod koniec lat 80. i 90. główne instytucje świata akademickiego, biznesu i związków zawodowych ustanowiły swoje odpowiedniki badawcze, takie jak Institute for Public Policy Research (IPPR) i Demos, aby osłabić intelektualną dominację prawicy (Denham, Garnett 1999; Stone 1996b).

Wszystkie wymienione jednostki badawcze mające poparcie polityczne były blisko związane z Partią Konserwatywną lub z Partią Pracy, chociaż nie zostały przez nie utworzone. Jednak nie powinniśmy uznawać ich za partyjne jednostki badawcze. Mimo tych bliskich związków, główne jednostki badawcze reprezentujące konserwatywne poglądy polityczne przygotowują poważne i rzeczowe opracowania, choć czasem przetwarzają one idee pochodzące skądinąd i strategicznie korzystają z mediów (Desai 1994; Gaffney 1991). To samo dotyczy Institute for Public Policy Research. W każdym przypadku jednostek badawczych reprezentujących zdecydowane poglądy jest dużo więcej w Wielkiej Brytanii niż w skoordynowanych gospodarkach rynkowych Europy (Day 2000, s. 128-129), ale w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi jednostki badawcze rzecznictwa interesów są w mniejszości, zatrudniają mniej personelu i dysponują mniejszymi funduszami (Denham, Garnett 1998, 1996; James 1993). Ponadto w angielskim społeczeństwie nie istnieją pozarządowe jednostki badawcze. Wielka Brytania ma znaczną liczbę państwowych jednostek badawczych. W 1970 r. Edward Heath stworzył Central Policy Review

Staff (CPRS). W skład tej instytucji weszli pracownicy administracji, doradzał on rządowi w sporach kompetencyjnych między departamentami (Denham, Garnett 1999).

Również w większości departamentów rządowych istnieją różnorodne jednostki planistyczne i badawcze. Ich personel stanowią urzędnicy i cieszą się one autonomią oraz niezależnością od grup tworzących politykę i urzędników. Powołano również państwowe jednostki badawcze, w których skład wchodzi głównie osoby mianowane, zwłaszcza w gabinecie premiera. Administracja ma również na wpuć niezależne inspektoraty dostarczające jej niezależnej opinii ekspertów w dziedzinie świadczeń socjalnych czy ochrony środowiska. W Wielkiej Brytanii występują również publiczne ciała doradcze, takie jak Social Security Advisory Committee, ustanowiony przez rząd, ale działający niezależnie. Wiele z tych instytucji tworzonych jest ad hoc (James 1993).

Dlaczego Wielka Brytania rozwinęła ten rodzaj systemu zarządzania wiedzą? Po pierwsze, większość angielskich pozarządowych jednostek badawczych prowadzi w świetle prawa działalność charytatywną i, tym samym wymaga się od nich, by prowadziły działalność edukacyjną i były bezpartyjne, co również powstrzymuje je od lobbingu i angażowania się w działalność polityczną. Brytyjski system podatkowy mniej sprzyja działalności charytatywnej niż amerykański prawdopodobnie dlatego, że państwo brytyjskie ma większe możliwości działań, którymi w przeciwnym razie zajmowałyby się organizacje charytatywne – przede wszystkim w Wielkiej Brytanii istnieje mniej fundacji wspierania jednostek badawczych (James 1993; Stone 1996b; 1996a, rozdz. 3). Co więcej, podobnie jak w innych liberalnych gospodarkach rynkowych, przedsiębiorstwa prywatne stanowią inne źródło wsparcia finansowego dla akademickich jednostek badawczych, a także dla jednostek badawczych rzecznictwa interesów (Fieschi, Gaffney 1998). Po drugie, angielska administracja jest bardziej rozległa, a więc częściej wkracza w rozmaite dziedziny badawcze. Ma ona również więcej zdolności do wewnętrznego tworzenia polityki, chroni swoją dominującą pozycję jako doradcy w kwestiach politycznych i uważa się za intelektualną elitę zdolną do radzenia sobie ze wszyst-

kimi problemami (Coleman 1991; Stone 1996a, rozdz. 3). Zewnętrznych obserwatorów rzadko zaprasza się do politycznych dyskusji, ponieważ kultura administracyjna zakłada, że urzędnicy administracyjni są w stanie sami przekazać dowolny materiał specjalistyczny decydentom, a konstytucjonalna zasada neutralności wymaga od urzędników, by zachowywali dystans w stosunku do zewnętrznych instytucji politycznych (Coleman 1991; Stone 1996b; 2000).

Po trzecie, możliwości pozarządowych jednostek badawczych, szczególnie jednostek badawczych rzecznictwa interesów są ograniczone przez to, że centralizacja i izolowanie procesu podejmowania politycznych decyzji tworzy jedynie okazjonalne możliwości badawcze. Dlatego też w 1983 r. Margaret Thatcher zlikwidowała stworzony przez Heatha CPRS, ale była przychylna Instytutowi Adama Smitha. John Major nie wspierał żadnej pozarządowej jednostki badawczej. Wydaje się, że stosunki między rządem Tony'ego Blaira a jednostkami badawczymi rzecznictwa interesów były neutralne (Denham, Garnett 2004).

Państwowe jednostki badawcze prawdopodobnie mają większe wpływy i opierają się na trwalszych zasadach, natomiast pozarządowe jednostki badawcze, a szczególnie jednostki badawcze rzecznictwa interesów, znajdują się na obrzeżach procesu politycznego i używają publicystyki do wpływania na opinię publiczną i decyzje rządowe (Gaffney 1991).

Wielka Brytania ma zatem mniej pozarządowych jednostek badawczych niż Stany Zjednoczone, ponieważ możliwości finansowania i dostęp do instytucji państwowych są bardziej ograniczone i niepewne. Jednak, jak zaznaczyliśmy wcześniej, liczba jednostek badawczych rzecznictwa interesów wzrosła znacząco od lat 70. Zarówno Wielka Brytania, jak i Stany Zjednoczone mają konkurencyjny potencjał rynkowy dla idei. Nie jest to zaskakujące, dlatego że w obu krajach żywe są tradycje bardzo ostrej polityki, ze względu na ich systemy wyborcze oparte na zasadzie „zwycięzca bierze wszystko”, które zachęcają jednostki badawcze rzecznictwa interesów do skupienia się na wizerunku i dobrym odbiorze publicznym (Thunert 2000). W Wielkiej Brytanii partyjna rywalizacja ideowa jest łągodzona w stopniu większym

niż w Stanach Zjednoczonych przez państwowe finansowanie pozarządowych jednostek badawczych, mniejszą liczbę kanałów dostępu do polityki i przez analityczny i badawczy potencjał instytucji państwowych.

W tym miejscu warto wspomnieć o Australii jako kolejnym stosunkowo scentralizowanym, zamkniętym państwie o liberalnej gospodarce rynkowej, którego system zarządzania wiedzą przypomina ten w Wielkiej Brytanii. W Australii istnieje zaledwie kilka pozarządowych jednostek badawczych i większość z nich pojawiła się po 1970 r. Są one małe i dysponują bardzo niewielkim budżetem. Prawo podatkowe utrudnia stworzenie organizacji o charakterze filantropijnym. Pracodawcy w kilku przypadkach oferują finansowanie, ale tylko wtedy, kiedy uzyskają zapewnienie, że uwzględniona zostanie ich perspektywa biznesowa.

Ponadto australijskie partie polityczne są silne, zdyscyplinowane i posiadają znaczną wewnętrzną zdolność do politycznej analizy. Są więc zamknięte na zewnętrzne badania polityczne i sugestie. Podobnie jak w Wielkiej Brytanii istnieje niewiele kanałów dostępu do rządu w celu wymiany informacji i personelu, dlatego wysiłki pozarządowych australijskich jednostek badawczych są mniej konkurencyjne niż państwowe jednostki badawcze, których potencjał analityczny jest dużo większy (Stone 1998).

6. Skoordynowana gospodarka rynkowa i zdecentralizowane, otwarte państwo

Niemcy stanowią dobry przykład skoordynowanej gospodarki rynkowej ze stosunkowo zdecentralizowanym otwartym państwem (Katzenstein 1987). To kraj, w którym aktywni ekonomiczni zorganizowani są w instytucje o charakterze korporacyjnym, gdzie budowanie konsensusu stanowi wspólny problem, a sieci firm, dostawców i banków zwykle współpracują, aby skoordynować aktywność gospodarczą. Ponieważ w Niemczech istnieje federalny system polityczny, duża część mechanizmów kreowania polityki przechodzi na regionalny poziom landów, dlatego też rządowi krajowemu brakuje tego samego rodzaju rozbudowanej, stałej administracji publicznej, który znaleźć możemy

w Wielkiej Brytanii i Francji. Ponadto niemiecki system proporcjonalnej reprezentacji zmierza w kierunku zapewnienia sytuacji, w której polityka opiera się na budowaniu porozumienia, często nieosiągalnego w systemach, gdzie zwycięzca bierze wszystko – takich jak w USA czy w Wielkiej Brytanii. Sytuację taką ułatwia również istnienie sześciu głównych, zdyscyplinowanych partii politycznych.

W niemieckim systemie zarządzania wiedzą istnieje stosunkowo niewiele państwowych jednostek badawczych dostarczających wewnętrznych ekspertyz i porad. Został on zdominowany przez ponad sto naukowych jednostek badawczych, wliczając te powiązane z uniwersytetami, kościołami i innymi organizacjami typu non-profit. Tworzą ponad połowę wszystkich jednostek badawczych w Niemczech. Jako przykłady można wymienić Instytut Maxa Plancka dla Studium Społeczeństw i Berlińskie Centrum Nauk Społecznych (WZB) (Thunert 2000, 2004). Wiele z nich zostało utworzonych przez rząd po II wojnie i otrzymują prawie połowę potrzebnych środków od rządu federalnego i połowę od rządu landu. W rzeczywistości około 75% wszystkich jednostek badawczych w Niemczech otrzymuje środki publiczne. To finansowe porozumienie oddaje niemiecką strukturę federalną, jak i życzenie rządu, by zachęcać do prezentacji różnych poglądów dotyczących rozwoju gospodarczego i polityki gospodarczej (Thunert 2000, 2004, s. 71). Szczególną funkcję pośród naukowych jednostek badawczych pełni tak zwana Wielka Szóstka, czyli niepartyjne, ekonomiczne i społeczne jednostki badawcze, które zostały utworzone po II wojnie światowej i są finansowane w znacznym stopniu przez rząd federalny i rządy landów. Decydenci polityczni korzystają z nich w znacznym stopniu, szczególnie kiedy zagrożony jest polityczny konsensus. Uważa się je za najważniejsze i najbardziej wpływowe organizacje w tym obszarze. Ogólnie rzecz ujmując, twórcy polityki polegają bardziej na naukowych jednostkach badawczych niż na innych rodzajach jednostek badawczych (Day 2000; Gellner 1998). Istnieją także jednostki badawcze blisko związane z głównymi organizacjami pracowniczymi, stowarzyszeniami pracodawców i partiami politycznymi. Konfederacja Stowarzyszeń Niemieckich Pracodawców, Fede-

racja Przemysłu Niemieckiego i Niemiecka Federacja Związków Zawodowych od dawna mają swoje własne jednostki badawcze, a każda z głównych partii politycznych – swą własną jednostkę badawczą lub fundację polityczną, jak często się je nazywa. Dysponują one większym potencjałem i są lepiej finansowane niż podobne im instytucje w innych krajach, po części również dlatego, że wspierają je fundusze publiczne (Thunert 2000, 2004, s. 77–78).

Przykładowo Partia Socjaldemokratyczna sponzoruje Fundację Friedricha Eberta. Poza partyjnymi powiązaniem ich podstawa funkcjonowania przypomina pełnoetatowe naukowe jednostki badawcze w Stanach Zjednoczonych, takie jak Instytut Brookingsa lub Amerykański Instytut Przedsiębiorczości. Wpływ pracowniczych lub biznesowych jednostek badawczych waha się w zależności od partii czy koalicji znajdującej się u władzy (Day 2000; Gellner 1998).

Istnienie wielu dobrze finansowanych naukowych i partyjnych jednostek badawczych doprowadziło do powstania sytuacji, w której zostaje bardzo mało przestrzeni dla niezależnych, prywatnie finansowanych jednostek badawczych rzecznictwa interesów, powszechnych w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii. Mimo że liczba ich rośnie od 1980 r., ciągle tworzą one około 30–40% wszystkich niemieckich jednostek badawczych. Mają one stosunkowo niewielki wpływ na politykę (Gellner 1998; Weilemann 2000). W rzeczywistości większość niemieckich jednostek badawczych jest dumna ze swojej naukowej pozycji, profili badawczych i naukowej rzetelności ich pracy, więc nie chcą ryzykować ich utraty. Taką sytuację mogłoby spowodować opowiadanie się po stronie konkretnej partii. (Thunert 2000).

Niemiecki system zarządzania wiedzą odzwierciedla silne instytucjonalne tendencje wewnątrz ekonomii politycznej w kierunku korporacji pośredniczących w interesach, negocjowania między partiami politycznymi i w kierunku budowania ogólnego konsensusu. Rzeczywiście, aż do końca lat 70. rozwój niemieckich jednostek badawczych był prawie całkowicie zależny od wymogów państwa, organizacji korporacyjnych i partii politycznych. Po pierwsze, ze względu na to, że od czołowych stowarzyszeń pracowniczych i pracodawców wymaga się wkładu w de-

batę publiczną, a władzę sprawują rządy koalicyjne, duże związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców i partie polityczne uznały korzyści posiadania swoich własnych, godnych zaufania źródeł analizy politycznej i rozwinęły swe własne jednostki badawcze (Thunert 2000).

Po drugie, państwo niemieckie kładzie większy niż w innych krajach nacisk na obiektywną, naukową wiedzę. Jak wspomnieliśmy powyżej, nacisk na kreowanie wysokiej jakości wiedzy jest istotny dla niemal wszystkich niemieckich jednostek badawczych, ale szczególnie dla jednostek o charakterze naukowym. Rząd niemiecki pragnie uniknąć oskarżeń o manipulację wiedzą naukową dla celów politycznych związanych z przeszłością komunistyczną i nazistowską tego państwa. Dlatego subsydiuje wiele naukowych jednostek badawczych, aby zapewnić najwyższą jakość ich pracy. Na początku lat 90. wiele naukowych jednostek badawczych finansowanych z pieniędzy publicznych zostało zbadanych przez Radę Naukową (Wissenschaftsrat), która ocenia je wedle standardów akademickich, takich, jakich używa się zwykle do oceny wydziałów uniwersyteckich i instytucji zajmujących się standardowymi badaniami naukowymi. Opieranie się na państwowych funduszach niesie ze sobą pewne zobowiązania – ograniczono do minimum stopień, do którego jednostki badawcze mogą angażować się w polityczne doradztwo, partyjność, czy ideowy marketing; zobowiązania te ograniczyły rozwój jednostek badawczych rzecznictwa interesów (Thunert 2004).

Po trzecie, brak większej liczby prywatnie finansowanych jednostek badawczych rzecznictwa interesów wynika z tego, że następuje nieustanny rozwój administracji, która jest bardziej rozbudowana niż w innych zdecentralizowanych państwach otwartych, ma swe własne zdolności do tworzenia polityki i jest tradycyjnie nieufna, jeśli chodzi o doradztwo zewnętrzne. Mimo że federalna struktura Niemiec dostarcza większej liczby kanałów dostępu do decydentów politycznych niż w innych demokracjach parlamentarnych, to nastawienie przyczyniło się do złagodzenia procesu rozprzestrzeniania jednostek badawczych rzecznictwa interesów (Thunert 2000).

Tendencja do kreowania wiedzy, która będzie nastawiona na konsensus, jest w Niemczech silniejsza niż w przypadku innych typów ekonomii

politycznej – tradycja ta wydaje się odzwierciedlać koncepcję korporacyjnych negocjacji i rządów koalicyjnych. Wiele dobrze rozwiniętych pozarządowych jednostek badawczych należy do zinstytucjonalizowanych sieci konsultingowych. Szczególnie Wielka Szóstka pracuje razem i szuka konsensusu w kwestii analizy politycznej i prognoz ekonomicznych. Dwa razy w roku wydają one tak zwany Raport Powszechny – zbraną analizę rządowego, krótko i średniookresowego działania. Raport nie ma na celu formułowania rekomendacji politycznych. Rekomendacje takie pozostawia się innym jednostkom badawczym, takim jak Fundacja dla Wiedzy i Polityki (Atkins 2006; Benoit 2006; Thunert 2004).

Oczywiście, niemieckie jednostki badawcze konkurują ze sobą intensywnie w kwestiach takich jak finanse, prestiż i uwaga politycznych decydentów, podobnie jak w innych krajach. Często reprezentują one różne poglądy polityczne czy ideologiczne i nie zawsze się zgadzają na wspólne działanie Wielkiej Szóstki. Nie mają one jednak zamiaru przyjmować bardzo naukowego podejścia i rozumieją zorientowaną na konsensus naturę niemieckiej polityki, zatem ich polityczne rekomendacje są łagodzone w stopniu często niespotykanym w gospodarkach *stricte liberalnych*. Kolejnym powodem, dla którego główne jednostki badawcze często łagodzą swój ton, jest to, że większość ich funduszy pochodzi ze środków publicznych administrowanych przez rządy koalicyjne (Weilemann 2000, s. 173).

Holandia od II wojny światowej przypominała Niemcy i stanowiła ekonomię polityczną opartą w znacznej części na negocjacjach korporacyjnych i koalicji rządowej, które dążą do osiągnięcia konsensusu. Brakuje jej rozbudowanej administracji, obecnej w scentralizowanych państwach zamkniętych, takich jak Wielka Brytania i Francja. Kraje te dysponują znacznym potencjałem do wewnętrznych badań i analizy i podobnie jest w Holandii.

Jednostki badawcze odgrywają ważną rolę w kreowaniu polityki, ponieważ od lat 60. aparat państwowy zaczął szybko rosnąć w tempie i kreowanie polityki nie mogło być dłużej prowadzone z jednego politycznego centrum. Rząd holenderski rozpoczął wspieranie sektora zewnętrznego analizy badawczej dla kreowania polityki. Po pierwsze, jednostki badawcze rzecznictwa inte-

resów funkcjonujące w amerykańskim stylu są rzadkością. Po drugie, każda z dwunastu partii politycznych stworzyła pomocnicze jednostki badawcze (Day 2000). Po trzecie, istnieje grupa publicznie finansowanych naukowych jednostek badawczych, które dostarczają niezależnego, zewnętrznego doradztwa dla rządu. Dobry przykład stanowi Rada Społeczno-Ekonomiczna, która składa się z przedstawicieli związków zawodowych, organizacji pracodawców i osób wyznaczonych przez głowę państwa. Inny przykład to Holenderska Rada Naukowa dla Polityki Rządu, którą uważa się najważniejszą krajową jednostką badawczą, złożoną z 11 członków, mianowanych przez głowę państwa z rekomendacji premiera. W jej skład wchodzi zwykle ekonomiści, socjologowie, specjaliści od stosunków międzynarodowych, w większości są to profesorowie akademicki, ale również przedstawiciele dużych przedsiębiorstw. Instytucja ta ma być niezależna i ideologiczna oraz skupiać się na polityce socjoekonomicznej i organizacjach pozarządowych, Zasiada w niej 40 osób personelu naukowego i administracyjnego. Udziela ona doradztwa politycznego w wielu obszarach, jest niezależna od rządu w zakresie ustalania swojego programu i wykonywania pracy, publikuje raporty wolne od rządowej ingerencji. Wydaje się, że Rada ma znaczny wpływ na proces kreowania polityki. Rząd odpowiada za budżet i proces powoływania członków Rady.

Należy zauważyć, że holenderski wielopartyjny, parlamentarny i koalicyjny system w połączeniu z państwem, w którym nie istnieje rozwinięta technokracja i brak wewnętrznych zdolności analitycznych, doprowadziły do powstania obszaru działania dla prawdziwie niezależnych naukowych jednostek badawczych (Baehr 1986; Day 2000; Mentzel 1999).

7. Skoordynowana ekonomia rynkowa i państwo scentralizowane, zamknięte

Francja stanowi przykład skoordynowanej gospodarki rynkowej w scentralizowanym, państwie zamkniętym. We Francji korporacjonizm jest mniej zauważalny niż np. w Niemczech, ale od czasów II wojny światowej państwo wprowadziło politykę planistyczną, opartą na uprzednich

konsultacjach między pracodawcami, biznesmenami i ministerstwem finansów, a także innymi odpowiednimi ministerstwami, przy wsparciu Komisariatu ds. Planowania (Commissariat du Plan). W porównaniu z innymi omawianymi tutaj krajami zarządzanie ekonomiczne we Francji ma raczej charakter etatystyczny. We Francji od dawna istniały należące do państwa przedsiębiorstwa i istotne sektory infrastruktury. Możliwości wpływu na gospodarkę są również znaczne. Tworzenie polityki jest zamknięte i formalnie odizolowane od wielu zewnętrznych grup nacisku. Zmierza ono w kierunku technokracji, ponieważ państwo posiada rozbudowany, stały i dobrze wyszkolony personel służby cywilnej. Istnieje także kilka zdyscyplinowanych partii politycznych i częściowo proporcjonalny system wyborczy, który zazwyczaj przynosi skutek w postaci rządów koalicyjnych.

Duża część francuskich badań i analiz politycznych jest prowadzona przez państwowe jednostki badawcze. Oprócz Komisariatu ds. Planowania, który sam prowadzi wiele badań i analiz, większość ministerstw dysponuje zbliżonym potencjałem analitycznym (Desmoulin 2000). Ponadto każde ministerstwo ma swoją własną radę i grupę ekspertów powoływanych ad hoc przez ministra, służących mu analizą i doradztwem politycznym. Rady te uzupełniają tradycyjną biurokrację ministerialną i często z nią rywalizują (Fieschi, Gaffney 2004).

W świetle prawa każdy minister może za twierdzać pewną liczbę doradców w swym gabinecie. Większość z nich stanowią urzędnicy, którzy ukończyli Krajową Szkołę Administracji (ENA), w której uczy się pełnienia funkcji w sposób lojalny, niepartyjny i technokratyczny, bez względu na rząd znajdujący się u władzy. W skład rad wchodzi również osoby z zewnątrz, zazwyczaj intelektualiści, eksperci z najważniejszych uniwersytetów. Rady stały się kluczowym wsparciem łączącym polityczne koncepcje i ich zastosowanie. Mają one duży wpływ na ustalenie programu i działania polityczne. Często miały charakter instrumentalny, na przykład w momencie, gdy rząd Mitteranda ustalał nową politykę po upadku powołanego w 1981 r. gabinetu socjalistycznego (Desmoulin 2000, s. 154; Fieschi, Gaffney 1998; Gaffney 1991).

Francuski system zarządzania wiedzą obejmuje rozległą sieć naukowych jednostek badawczych. Wiele z nich należy do którejs z dwóch głównych instytucji, pełniących funkcję parasola ochronnego: Center Nationale de la Recherche Scientifique (CNRS) i Institute National de Statistiques et d'Études Economiques (INSEE). CNRS prowadzi około 1500 laboratoriów i centrów badawczych w całym kraju, ale tylko niewielka liczba z nich zajmuje się badaniami dotyczącymi polityki (Desmoulin 2000, s. 144). INSEE gromadzi dane z obszaru socjalnego, ekonomicznego i politycznego, a Institut National d'Études Demographique (INED) dostarcza danych demograficznych i analizy. Zatrudnieni w tych instytucjach badacze i menadżerowie pochodzą głównie z Grand Ecoles – elitarnych państwowych uniwersytetów. Większość naukowych jednostek badawczych podlega tym organizacjom parasolowym. Pod względem liczebności personelu i wysokości budżetu są one dużo mniejsze od tych w omawianych wcześniej krajach. Żadnej z nich nie da się porównać, jeśli chodzi o multidyscyplinarne kompetencje, do najbardziej prestiżowych naukowych jednostek badawczych w USA, takich jak Brookings Institute. Większość z nich jest powiązanych z konkretną jednostką administracyjną, są one finansowane albo przez nią, albo przez inną instytucję państwową, a jej pracownicy powiązani z instytucjami akademickimi są zatrudniani na część etatu. Większość jednostek badawczych również ma swoich reprezentantów na szczeblu państwowym, zasiadających w radach dyrektorskich. Wiele z tych instytucji jest corocznie kontrolowanych przez Radę Stanu (Conseil d'Etat) w celu zapewnienia należytego wypełniania swoich funkcji publicznych (Day 2000; Desmoulin 2000; Fieschi, Gaffney 2004).

Partie polityczne również mają swe jednostki badawcze, ale są one stosunkowo mało znaczące. Tak zwane kluby polityczne w niewielkim stopniu przypominają tradycyjne jednostki badawcze, bardziej są podobne do jednostek badawczych rzecznictwa interesów. Kluby polityczne składają się z ekspertów, naukowców i innych doradców politycznych. Często skupiają się one wokół konkretnej osoby, zwykle kogoś, kto nie ma władzy, ale dąży do osiągnięcia znaczącej pozycji politycznej. Na przykład, Klub 89

powstał wokół Jacques'a Chiraca, a Democratie 2000 i Clysthene utworzyły się wokół Jacques'a Delorsa. Kluby takie często powstają, kiedy partia, do której należy ich polityczny patron, podejmuje kontrowersyjne działania lub jest źle oceniana, więc relacja pomiędzy klubami i partiami ma często charakter konfliktowy. Kiedy kontestowano posunięcia rządu w sprawie Algierii, w latach 50. i 60. powstało wiele klubów politycznych, które zajmowały się propagowaniem lewicowych idei. Kluby polityczne często rozpadają się zaraz po zażegnaniu kryzysowej sytuacji, dlatego też są rodzajem przejściowej hybrydy. Przypominają partyjne jednostki badawcze, ponieważ są one luźno związane z jakąś partią, lub przynajmniej z jednostką czy ruchem, który wiąże się z partią. Są one jednak także podobne do jednostek badawczych rzecznictwa interesów, w stopniu, w jakim są one rozpoznawane głównie przez ich ideologiczne i polityczne zaangażowanie. Jego celem jest uzyskanie wpływu na debatę publiczną, w której badania stanowią kwestię jedynie marginalną. Często ich działania mają charakter bardziej ideologiczny niż badawczy (Desmoulin 2000, s. 154; Fieschi, Gaffney 2004).

We Francji istnieje również kilka jednostek badawczych rzecznictwa interesów spełniających kryteria dla tej kategorii. Znamienny przykład stanowi francuska nowa prawica, które stworzyła dwie bardzo znane jednostki badawcze Groupement de Recherche et d'Étude sur la Civilisation Européenne (GRECE) w 1968, i Club de l'Horloge w 1974 r. Obie dążyły do osiągnięcia wpływu na politykę poprzez badania, debatę i stworzenie politycznej przestrzeni dla dyskursu porównywalnego z tym, którym dysponowała nowa lewica (Fieschi, Gaffney 2004). Mimo że jednostki badawcze rzecznictwa interesów nie miały większego znaczenia we Francji, zaczęły się one umacniać od połowy lat 90. Wziąwszy pod uwagę zawichości francuskiej polityki wyborczej, był to czas, kiedy lewe skrzydło rządu i premier współpracowali z prawicowym prezydentem. Zarówno prezydent, jak i premier dążyli do poszerzenia swojej władzy, więc równowaga sił w ramach władzy wykonawczej była bardzo niestabilna. W tym nastawionym na rywalizację środowisku, jednostki badawcze rzecznictwa interesów tworzyły instytucje, na których

polegano bardziej niż zwykle jako na źródłach informacji, doradztwa i propozycji politycznych. Mimo to jednostki badawcze rzecznictwa interesów nie są rozbudowane i nie istnieją zbyt długo. Mają one tendencję do pozostawania poza związkami z jakąkolwiek partią, raczej łączą się na tymczasowych zasadach w celu rozwiązania pojedynczych kwestii (Desmoulin 2000, s. 149-50).

Instytucje polityczno-ekonomiczne we Francji są w znacznym stopniu odpowiedzialne za skupioną wokół państwa organizację systemu zarządzania wiedzą. Po pierwsze, zasady panujące we francuskiej administracji nie dają zbyt wielu możliwości pozarządowym jednostkom badawczym, by mogły one włączyć się w proces tworzenia polityki. W rzeczywistości większość decydentów politycznych bardzo rzadko zwraca się do jednostek badawczych po ekspertyzę i poradę. Zwykle mają oni swoje własne, wewnętrzne źródła pozyskiwania i przetwarzania danych (Desmoulin 2000, s. 149).

Po drugie, biorąc pod uwagę wysoko scentralizowaną, zamkniętą naturę państwa, parlament nie jest regularnym klientem dla niezależnej ekspertyzy. Sytuacja różni się znacznie od tej w Stanach Zjednoczonych, gdzie wiele komisji i podkomisji Kongresu często poszukuje zewnętrznej ekspertyzy i tym samym dostarcza wiele kanałów dostępu dla jednostek badawczych. Zatem, z kilkoma wyjątkami, partyjne jednostki badawcze, w tym kluby polityczne, oraz jednostki badawcze rzecznictwa interesów są wykorzystywane przez francuskich polityków w niewielkim stopniu. Mogą one mieć głos w publicznej debacie, ale nie jest jasne, czy potrafią one wpływać na proces tworzenia polityki (Desmoulin 2000; Fieschi, Gaffney 1998).

Po trzecie, niechęć do zwrócenia się w kierunku pozarządowych jednostek badawczych wynika również z długo utrzymującego się braku zaufania do wolnego rynku we francuskiej polityce (Desmoulin 2000, s. 145, 146). Podobnie partii politycznych nie obdarzano zaufaniem ze względu na kierowanie się wyłącznie ich interesem, polityczną podzielność, i ze względu na to, że przynosiły one szkodę republice, co prowadziło do zmniejszenia potencjału partyjnych jednostek badawczych (Fieschi, Gaffney 2004).

Po czwarte, państwo francuskie odgrywa istotną rolę w ochronie dobrobytu swych obywateli, dlatego nie istnieje tam filantropia. Brak prywatnej filantropii, a także małe zainteresowanie firm finansowym wspieraniem zarządzania wiedzą przyczynia się do niskiego statusu wielu pozarządowych jednostek badawczych (Desmouilins 2000).

Ukazaliśmy, że francuski system zarządzania wiedzą zdominowały państwowe jednostki badawcze, a także naukowe jednostki badawcze blisko powiązane z państwem, takie jak funkcjonujące przy CNRS. Jest on jednak także zdominowany przez ludzi o bardzo podobnych korzeniach intelektualnych i społecznych, wielu z nich wywodzi się z prestiżowych szkół – ENA i Institut des Études Politiques. Tym samym francuski system zarządzania wiedzą jest nie tylko bardziej etatystyczny i technokratyczny w porównaniu z innymi krajami, lecz także bardziej elitarny. Ta elita intelektualna, która koncentruje się głównie w Paryżu, dostarcza nieformalnego intelektualnego doradztwa. We Francji tradycyjnie intelektualiści wpływali na twórców polityki przez osobiste koneksje, więc tylko w wyjątkowych kwestiach eksperci zewnątrzni uczestniczą w jednostkach badawczych (Desmouilins 2000, s. 153).

Niektóre cechy francuskiego systemu zarządzania wiedzą znaleźć możemy w innych krajach ze skoordynowaną gospodarką rynkową i scentralizowanym państwem zamkniętym. Na przykład postfrankistowska Hiszpania odziedziczyła scentralizowaną państwową biurokrację, słabo zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, tendencje do dużego wpływu państwa na gospodarkę, i przedłużający się brak zaufania państwa do organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto ramy prawne od czasu odejścia generała Franco w 1975 r. zmieniały się bardzo wolno, co przyczyniło się do braku fiskalnej motywacji dla tworzenia organizacji typu non profit. Organizacje sektora prywatnego zajmowały się raczej utrzymaniem swych szczególnych prerogatyw bardziej niż promocją szerszych interesów politycznych. Jednostki badawcze w Hiszpanii należą zatem do rzadkości, jest ich około stu. Największą część stanowią państwowe jednostki badawcze. Około 40% to naukowe jednostki badawcze. Zależą one w znacz-

nym stopniu od publicznego finansowania i nie mają tendencji do zbyt agresywnego marketingu swoich osiągnięć czy też rozwijania konkretnego profilu politycznego, preferują kultywowanie wizerunku nacechowanego obiektywnością i neutralnością (Freres i in. 2000). Podobnie w Japonii proces tworzenia polityki jest prowadzony za zamkniętymi drzwiami w scentralizowanym, zamkniętym państwie, jednak z udziałem liderów wielkich korporacji i organizacji pracowników. Prowadzą go rządy zdominowane przez jedną partię od czasów II wojny światowej.

Tworzenie polityki jest w znacznym stopniu kontrolowane przez rządowe ministerstwa w sposób technokratyczny, podobny do istniejącego we Francji – ani prawo, ani w szczególności prawo podatkowe nie sprzyjają niezależnemu, pozarządowemu sektorowi badawczemu. Ponadto japońscy intelektualiści i media, kiedy komentują politykę rządu, często stosują autocenzurę. Powoduje to, że pozarządowe jednostki badawcze należą do rzadkości. Istnieje niewielka liczba publicznych organizacji typu non profit, które w rzeczywistości są jedynie przedłużeniem ministerstw i tym samym przypominają państwowe jednostki badawcze. Na pierwszym planie jest Krajowy Instytut Postępu Badawczego, utworzony w 1974 r. i dostarczający decydom politycznym odpowiedniej i obiektywnej informacji badawczej. Istnieje również kilka jednostek badawczych typu for profit, takich jak Mitsubishi Research Institute, finansowanych przez przemysł lub banki. Jednak największą część badań politycznych prowadzą państwowe jednostki badawcze (Ueno 1998).

8. W kierunku idealnego systemu zarządzania wiedzą

Opierając się na poszczególnych krajach zaprezentowanych powyżej, spróbujemy teraz stworzyć kilka wstępnych konkluzji odnośnie do natury systemów zarządzania wiedzą w różnych rodzajach ekonomii politycznych. Dyskusję podsumowuje tabela 1, która prezentuje 4 idealne typy systemów zarządzania wiedzą odnoszące się do czterech ekonomii politycznych, które omówiliśmy. Naszą intencją w tym miejscu jest

rozwiniecie kilku wstepnych propozycji, by stannowily one punkt wyjscia do dalszych badan.

Przypuszczamy, ze gospodarki liberalne ze zdecentralizowanym, otwartym panstwem beda charakteryzowac sie wieloma prywatnie finansowanymi jednostkami badawczymi naukowymi i rzeczniactwa interesow, kilkoma panstwowymi jednostkami badawczymi i brakiem partyjnych jednostek badawczych. Ten system zarzadzania wiedza nastawiony na rynek stanowi przyklad rynku idei politycznych nakierowanego na duza konkurencyjnosc. Cechuje go stronnicze i antagonistyczne wzspolzawodnictwo miedyz jednostkami badawczymi, usilujacymi wplynac zarowno na opinie publiczna, jak i na decydentow. Z czterech typow systemow zarzadzania wiedza ten rodzaj charakteryzuje sie prawdopodobnie najwieksza konkurencyjnoscia i najwieksza zaleznościa od prywatnego finansowania - korporacyjnego i filantropijnego, mimo istnienia systemu rzadowych kontraktow i grantow. Panstwowe jednostki badawcze rywalizuja rowniez miedyz soba i konkuruja z pozarządowymi jednostkami badawczymi, aby przyciagnac uwage decydentow politycznych.

Przeciwienstwo, jak zakladamy, stanowia systemy zarzadzania wiedza w panstwie scentralizowanym i zamknietym, dysponujace mniejsza

liczbe naukowych jednostek i jednostek badawczych rzeczniactwa interesow. Beda one wspierane z funduszy publicznych i prywatnych. W systemie tym bedzie rowniez istniat podstawowy zestaw panstwowych jednostek badawczych. Będzie w nim jedynie kilka liczacych sie partyjnych jednostek badawczych. W porownaniu do gospodarek liberalnych w panstwie zdecentralizowanym i otwartym, różnorodność jednostek badawczych będzie nieco bardziej zrównoważona. Podobnie jak jego zdecentralizowane, charakteryzujące się otwartym państwem przeciwienstwo, ten system zarzadzania wiedza będzie stronniczy i antagonistyczny w swym charakterze, będzie stanowil nastawiony na rywalizacje rynek idei. Jednak istotna rola tego nastawionego na rywalizacje rynku idei będzie ograniczana przez panstwowe jednostki badawcze o duzym znaczeniu, szczegolnie wewnatrz dobrze rozwiniętej administracji. Nazywamy ten typ politycznie ograniczonym systemem zarzadzania wiedza.

Jeśli chodzi o skoordynowane gospodarki rynkowe, sugerujemy, ze systemy zarzadzania wiedza istniejace w ramach zdecentralizowanych, otwartych panstw beda miały umiarkowanie rozbudowany zestaw pozarządowych jednostek badawczych, zdominowanych raczej przez

Tab. 1. Typologia systemow zarzadzania wiedza

	Liberalna Gospodarka Rynkowa	Skoordynowana Gospodarka Rynkowa
Zdecentralizowane, otwarte panstwo	<p><i>zorientowany na rynek system zarzadzania wiedza</i></p> <p>Duzy, prywatnie finansowany sektor jednostek badawczych w spoleczeństwie obywatelskim. Naukowe jednostki badawcze i jednostki badawcze nacisku dominuja. Wysoce antagonistyczny, stronniczy i rywalizujacy proces produkcji wiedzy</p>	<p><i>zorientowany na konsensus system zarzadzania wiedza</i></p> <p>Umiarkowany, publicznie finansowany sektor jednostek badawczych w spoleczeństwie obywatelskim. Naukowe, partyjne i panstwowe jednostki, zrównoważone. Nastawiony na konsensus, stosunkowo niepartyjny proces produkcji wiedzy.</p>
Scentralizowane, zamkniete panstwo	<p><i>politycznie ograniczony system zarzadzania wiedza</i></p> <p>Niewielki, publicznie i prywatnie finansowany sektor jednostek badawczych w spoleczeństwie obywatelskim. Naukowe, nacisku i panstwowe jednostki badawcze w równowadze. Umiarkowanie antagonistyczny, stronniczy i konkurujacy proces produkcji wiedzy</p>	<p><i>statystyczno-technokratyczny system zarzadzania wiedza</i></p> <p>Duzy, publicznie finansowany sektor jednostek badawczych w spoleczeństwie obywatelskim. Dominuja naukowe i panstwowe jednostki badawcze. Technokratyczny, niestronniczy proces produkcji wiedzy</p>

naukowe jednostki badawcze niż przez jednostki badawcze rzecznictwa interesów. Organizacje te będą bardzo zależne od finansowania publicznego. Będzie tu istnieć również poważny zbiór partyjnych jednostek badawczych i znaczna liczba państwowych. W porównaniu z innymi krajami jednostki naukowe i rzecznictwa interesów są tu nieobecne, co wskazuje na fakt, że ten rodzaj systemu zarządzania wiedzą jest w mniejszym stopniu zorientowany na rywalizację, stronniczość i antagonizmy, bardziej natomiast na pozyskiwanie wiedzy w celu uczestniczenia w procesie nastawionym na konsensus. Ten system zorientowany na konsensus składa się z otaczających instytucji biznesowych i systemu proporcjonalnej reprezentacji w polityce wyborczej, co stawia na pierwszym planie kwestie budowy porozumienia i umiarkowania w procesie tworzenia polityki. Państwo ogranicza rywalizację w kwestii idei w gospodarkach liberalnych państw scentralizowanych i zamkniętych. W skoordynowanych gospodarkach rynkowych państw zdecentralizowanych i otwartych rywalizacja ta jest natomiast ograniczana przez ogólnie akceptowaną i instytucyjnie wspieraną troskę o kompromis.

I w końcu dochodzimy do etatystyczno-technokratycznych systemów zarządzania wiedzą, które znaleźć możemy w gospodarkach o skoordynowanym rynku w państwach scentralizowanych i zamkniętych. Przypuszczamy, że będą one dysponować niewielką liczbą jednostek badawczych rzecznictwa interesów i partyjnych jednostek badawczych. Będzie wówczas istnieć więcej finansowanych z pieniędzy publicznych naukowych jednostek badawczych i państwowych jednostek badawczych różnego rodzaju. Koordynacja ekonomiczna zależy dużo bardziej od państwa, w tym rodzaju ekonomii politycznej, niż w pozostałych przypadkach, i dlatego kreowanie politycznie użytecznej wiedzy będzie również w znacznej mierze pozostawione państwu. Brak jednostek badawczych rzecznictwa interesów oznacza, że wytwarzanie wiedzy w tych krajach ma charakter głównie niepartyjny. Jednak w przeciwieństwie do skoordynowanych ekonomii rynkowych w państwie zdecentralizowanym i otwartym, w którym systemy zarządzania wiedzą wykazują tendencje do budowania konsensusu ideowego, skoordynowane

gospodarki rynkowe w państwie scentralizowanym i zamkniętym będą raczej miały wysoko technokratyczne systemy zarządzania wiedzą. Rywalizacja ideowa, która może się pojawić, w przeciwnym razie będzie ograniczana metodami technokratycznymi.

9. Wnioski

Praca ta stanowi próbę nakreślenia mapy systemów zarządzania wiedzą w różnych rodzajach ekonomii politycznych. Naszą intencją było wyszczególnienie różnych organizacyjnych aktorów i instytucjonalnych mechanizmów, poprzez które generowane są koncepcje związane z polityką w różnych typach polityczno-ekonomicznych. Mało uwagi poświęca się tym rodzajom aktorów i mechanizmów w literaturze poświęconej wpływowi idei na proces tworzenia polityki. Praca ta przyczynia się do poprawy sytuacji w literaturze ogólnej dotyczącej idei i tworzenia polityki. Kwestie te zostały omówione wcześniej. Ponownie jednoczymy dwa rodzaje literatury nurtu porównawczej ekonomii politycznej – kwestię programowania polityki oraz systemów zarządzania produkcją – by zasugerować, jak różne formy instytucjonalne ekonomii politycznych wpływają na organizację i funkcjonowanie systemów zarządzania wiedzą. W tym aspekcie zaczyna ona niwelować rozdźwięk pojawiający się w pracach niektórych ekonomistów zajmujących się kwestią ekonomii porównawczej, gdzie z jednej strony dyskutują oni ważność idei, a z drugiej badają, jak funkcjonują programowanie polityki i systemy zarządzania produkcją, bez przywiązywania większej wagi do roli koncepcji i systemów zarządzania wiedzą. Uznajemy ograniczenia typologii, szczególnie tych opartych na prostych dychotomicznych różnicach. W szczególności literatura dotycząca systemów zarządzania produkcją, które dostarczyły nam koncepcji liberalnych i skoordynowanych gospodarek rynkowych, była krytykowana ze względu na zbytne uproszczenia i zaniebdywanie kwestii rozrostu form hybrydowych (Campbell, Pedersen 2007; Crouch 2005), powodującego pojawianie się ważnych różnic w systemach zarządzania produkcją, programowania polityki i zarządzania wiedzą między krajami, mieszczących się w jed-

nej z czterech omówionych przez nas kategorii polityczno-ekonomicznych. Formy hybrydowe są bardzo prawdopodobne.

Praca ta stanowi również krok naprzód w obszarze literatury dotyczącej kwestii grup doradczych i eksperckich. Po pierwsze, duża część tego piśmiennictwa bada jedynie relację pomiędzy jednostkami badawczymi a systemami programowania polityki, a nie same systemy zarządzania produkcją. Dlatego pokazaliśmy, że systemy zarówno programowania polityki, jak i zarządzania produkcją kształtują systemy zarządzania wiedzą. Po drugie, literatura zajmująca się grupami doradczymi skupia się raczej na tym, czym są organizacje zajmujące się tworzeniem wiedzy związanej z polityką. Zajmuje się ona głównie jednostkami badawczymi rzecznicstwa interesów i naukowych jednostkach badawczych. Dużo mniej uwagi poświęca się państwowym jednostkom badawczym lub jednostkom związanym z partiami politycznymi. Bierze się to stąd, że duża część literatury tego typu powstaje w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii, dwóch liberalnych gospodarkach rynkowych, gdzie jednostki badawcze rzecznicstwa interesów i naukowe jednostki badawcze są szczególnie ważne. Zwiększenie liczby analizowanych krajów, by omówić również kwestię skoordynowanych gospodarek rynkowych, pozwoliło na odkrycie, że inne rodzaje jednostek badawczych odgrywają szczególnie ważną rolę w pewnych rodzajach ekonomii politycznych.

Po trzecie, znaczna część literatury dotycząca grup doradczych omawia organizację jednostek badawczych (np. ich liczbę, finansowanie, poziomy personelu etc.) Dużo mniej uwagi poświęca się procesowi, dzięki któremu wiedza jest kreowana i kierowana do tworzących politykę. Pokazaliśmy, że ten proces może bardzo różnie wyglądać, od bardzo konkurencyjnego, doradczego i politycznie stronniczego, poprzez stosunkowo kompromisowy i niepartyjny po skrajnie technokratyczny.

Proces zależy od organizacji systemu zarządzania wiedzą, a ta z kolei od organizacji systemów tworzenia wiedzy i programowania polityki, z którymi jest związana. Musimy dowiedzieć się dużo więcej o tych procesach – zwłaszcza dlatego, że mogą one mieć znaczny wpływ na

zawartość tej wiedzy – a także o wpływie wiedzy na decydentów politycznych.

Powiedzieliśmy bardzo niewiele o zawartości i wpływie. Jednak uderza jedna rzecz. Od końca lat 70, wśród omówionych krajów, najbardziej radykalne neoliberalne doradztwo pojawiło się w obszarze dwóch liberalnych gospodarek rynkowych: USA i Wielkiej Brytanii, w których prywatnie finansowane jednostki badawcze rzecznicstwa interesów cieszyły się wyjątkową pozycją i wpływami w systemie zarządzania wiedzą, natomiast tworzenie wiedzy i jej upowszechnienie stanowiły kwestię konfliktową, były procesem opartym na rywalizacji, ze stosunkowo wyraźnymi zwycięzcami i przegranymi. Inne typy systemów zarządzania wiedzą nie doprowadziły do tak radykalnych przemian. Wskazuje to, że różne procesy mogą wpływać na zawartość tworzonej wiedzy. Wydaje się, że skoordynowane gospodarki rynkowe tworzą wiedzę polityczną, która sprzyja stopniowej reformie politycznej, podczas gdy liberalne gospodarki rynkowe tworzą wiedzę polityczną, która faworyzuje bardziej radykalne reformy. Dlaczego? Ponieważ systemy wiedzy w skoordynowanych gospodarkach rynkowych są zorientowane bardziej na konsensus czy technokratyzm i, tym samym wykazują większą ostrożność, podczas gdy w liberalnych gospodarkach rynkowych są one bardziej stronnicze, rywalizujące i konkurencyjne i, tym samym, podatne na ekstremalne rekomendacje polityczne. Rodzi to oczywiście pytanie dotyczące wpływu, jaki systemy zarządzania wiedzą mają lub nie, na decydentów politycznych – badacze właściwie dopiero teraz zaczęli zadawać to metodologicznie intrygujące pytanie (np. Abelson 2002).

Na zakończenie jeszcze dwa spostrzeżenia. Zdajemy sobie sprawę, że dodanie wymiaru historycznego do naszej analizy prawdopodobnie wprowadziłoby pewne zamieszanie w przyjętej przez nas typologii, tak dalece, jak istniejące w świecie rzeczywistym systemy zarządzania wiedzą często ewoluują w sposób, który utrudnia całkowite dopasowanie ich do jednej z idealnych kategorii. Na przykład wzrost jednostek badawczych rzecznicstwa interesów stanowi ważną zmianę w wielu omawianych państwach i może sygnalizować dążenie w kierunku systemów zarządzania wiedzą nastawionych na większą rywalizację. Zauważamy również, że wy-

szczególnienie konkretnych obszarów polityki mogłoby zaburzyć nasze przyporządkowanie poszczególnych przypadków do typologii polityczno-ekonomicznych. Jeżeli np. przyjrzelibyśmy się systemowi zarządzania wiedzą istniejącemu w Stanach Zjednoczonych pod względem polityki obronnej, mogłoby być niezwykle trudno dopasować ten przypadek do kategorii gospodarki rynku liberalnego, zdecentralizowanego, otwartego państwa, ponieważ tworzenie polityki obronnej stanowi kwestię o charakterze mniej publicznym, bardziej izolowanym, dyskutowaną w Departamencie Obrony i kilku komisjach w Kongresie. Historycznie natomiast osoby tworzące politykę obronną polegały na zaledwie kilku naukowych jednostkach badawczych działających na podstawie kontraktów rządowych, takich jak korporacja RAND. Jeżeli jednak przyjrzelibyśmy się systemowi zarządzania wiedzą związanemu z polityką handlową, wtedy dopasowanie byłoby dużo większe. Im bardziej szczegółowo definiujemy dany obszar, tym bardziej prawdopodobne jest, że napotkamy większe różnice między poszczególnymi krajami, dotyczące tego, jak są zorganizowane i jak działają ich ekonomie polityczne, i tym samym, ich systemy zarządzania wiedzą.

Bibliografia

- Abelson D.E. (1992). „A New Channel of Influence: American Think Tanks and the News Media”, *Queen's Quarterly*, nr 99(4), s. 849–872.
- Abelson D.E. (1998). „Think Tanks in the United States”, w: D. Stone, A. Denham, M. Garnett (red.), *Think Tanks Across Nations: A Comparative Perspective*, s. 107–127. Manchester: Manchester University Press.
- Abelson D.E. (2000). „Do Think Tanks Matter? Opportunities, Constraints and Incentives for Think Tanks in Canada and the United States”, *Global Society*, nr 14(2), s. 13–36.
- Abelson D.E. (2002). *Do Think Tanks Matter?*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Abelson D.E. (2004). „The Business of Ideas: The Think Tank Industry in the United States”, w: D. Stone, A. Denham (red.) *Think Tank Traditions*, s. 215–231. Manchester: Manchester University Press.
- Amable B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

- Atkins R. (2006). „Germany's Confidence Highest for Fifteen Years”, *The Financial Times*, 29 marca, s. 1.
- Babb S. (2001). *Managing Mexico*. Princeton: Princeton University Press.
- Baehr P.R. (1986). „Think Tanks—Who Needs Them?”, *Futures*, czerwiec, s. 389–400.
- Benoit B. (2006). „Germany Set on Tax Rise Despite Criticism”, *The Financial Times*, 29 marca, s. 3.
- Blyth M.M. (2002). *Great Transformations: The Rise and Decline of Embedded Liberalism*. New York: Cambridge University Press.
- Campbell J.L. (1998). „Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy”, *Theory and Society*, nr 27, s. 377–409.
- Campbell J.L. (2002). „Ideas, Politics, and Public Policy”, *Annual Review of Sociology*, nr 38, s. 21–38.
- Campbell J.L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell J.L., Pedersen O.K. (2007). „The Varieties of Capitalism and Hybrid Success: Denmark in the Global Economy”, *Comparative Political Studies*, nr 40(2), s. 307–332.
- Coleman D.A. (1991). „Policy Research—Who Needs It?” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, nr 4(4), s. 420–455.
- Crouch C. (2005). *Capitalist Diversity and Change*. New York: Oxford University Press.
- Day A.J. (2000). „Think Tanks in Western Europe”, w: J.G. McGann, R.K. Weaver (red.), *Think Tanks and Civil Societies*, s. 103–139. New York: Transaction Publishers.
- Denham A., Garnett M. (1996). „The Nature and Impact of Think Tanks in Contemporary Britain”, w: M. Kandian A. Seldon (red.), *Ideas and Think Tanks in Contemporary Britain*, s. 43–61. London: Frank Cass.
- Denham A., Garnett M. (1998). „Think Tanks, British Politics, and 'Climate Opinion'”, w: D. Stone, A. Denham, M. Garnett (red.), *Think Tanks Across Nations: A Comparative Perspective*, s. 21–37. Manchester: Manchester University Press.
- Denham A., Garnett M. (1999). „Influence Without responsibility? Think Tanks in Britain”, *Parliamentary Affairs*, nr 52(1), s. 46–57.
- Denham A., Garnett M. (2004). „A 'Hollowed Out' Tradition? British Think Tanks in the Twenty-First Century”, w: D. Stone, A. Denham (red.) *Think Tank Traditions*, s. 232–246. Manchester: Manchester University Press.
- Desai R. (1994). „Second-Hand Dealers in Ideas: Think Tanks and Thatcherite Hegemony”, *New Left Review*, nr 203, s. 27–64.

- Desmoulin L. (2000). „French Public Policy Research Institutes and Their Political Impact as Another Illustration of French Exceptionalism”, w: J.G. McGann, R.K. Weaver (red.), *Think Tanks and Civil Societies*, s. 139–169. New York: Transaction Publishers.
- Feulner E. (2000). „The Heritage Foundation”, w: J.G. McGann, R.K. Weaver (red.), *Think Tanks and Civil Societies*, s. 67–85. New York: Transaction Publishers.
- Fieschi C., Gaffney J. (1998). „French Think Tanks in Comparative Perspective”, w: D. Stone, A. Denham, M. Garnett (red.), *Think Tanks Across Nations: A Comparative Perspective*, s. 42–59. Manchester: Manchester University Press.
- Fieschi C., Gaffney J. (2004). „French Think Tanks in Comparative Perspective”, w: D. Stone, A. Denham (red.) *Think Tank Traditions*, s. 105–120. Manchester: Manchester University Press.
- Fischer F. (1991). „American Think Tanks: Policy Elites and the Politicization of Expertise”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, nr 4(3), s. 332–353.
- Fourcade-Gourinchas M., Babb S. (2002). „The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries”, *American Journal of Sociology*, nr 108, s. 533–579.
- Freres Ch., Seabra M.J., do Rosário de Moraes M. (2000). „Think Tanks in Spain and Portugal: Searching for Relevance”, w: J.G. McGann, R.K. Weaver (red.), *Think Tanks and Civil Societies*, s. 187–221. New York: Transaction Publishers.
- Furner M.O., Supple B. (red.) (1990). *The State of Economic Knowledge*. New York: Cambridge University Press.
- Gaffney J. (1991). „The Political Think-Tanks in the UK and the Ministerial Cabinets in France”, *West European Politics*, nr 14(11), s. 1–17.
- Gellner W. (1995). „The Politics of Policy «Political Think Tanks» and Their Markets in the U.S. Institutional Environment”, *Presidential Studies Quarterly*, nr 25(3), s. 497–510.
- Gellner W. (1998). „Think Tanks in Germany”, w: D. Stone, A. Denham, M. Garnett (red.), *Think Tanks Across Nations: A Comparative Perspective*, s. 82–107. Manchester: Manchester University Press.
- Hall P. (red.) (1989). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall P. (1993). „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, nr 25(3), s. 275–296.
- Hall P.A., Gingerich D. (2004). „Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis”, Discussion Paper 04/5. Cologne Germany: Max Planck Institute for the Study of Societies, dostępny na stronie www.mpi-fgkoeln.mpg.de.
- Hall P.A., Soskice D. (2001). „An Introduction to Varieties of Capitalism”, w: P.A. Hall, D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism*, s. 1–70. New York: Oxford University Press.
- James S. (1993). „The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks on British Government”, *Public Administration* nr 71, zima, s. 491–506.
- Katzenstein P.J. (red.) (1978). *Between Power and Plenty*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Katzenstein P.J. (1987). *Policy and Politics in West Germany*. Philadelphia: Temple University Press.
- Katzenstein P.J. (1996). *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press.
- McGann J.G., Weaver R. K. (red.) (2000). *Think Tanks and Civil Societies*. New York: Transaction Publishers.
- Mentzel M. (1999). „Think Tanks, Policy-Making, and a Dutch Advisory Council”, *Science and Public Policy*, nr 26(3), s. 171–178.
- Nielsen K., Pedersen O.K. (1991). „From the Mixed Economy to the Negotiated Economy: The Scandinavian Countries”, w: Richard Coughlin (red.), *Morality, Rationality, and Efficiency*, s. 145–165. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Pedersen O.K. (2006). „Denmark: An Ongoing Experiment”, w: J.L. Campbell, J.H. Hall, O.K. Pedersen (red.), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, s. 453–470. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Ricci D. (1993). *The Transformation of American Politics*. New Haven: Yale University Press.
- Rich A. (2004). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. New York: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer D., Skocpol Th. (red.) (1996). *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith J. (1989). „Think Tanks and the Politics of Ideas”, w: D. Colander, A.W. Coats (red.), *The Spread of Economic Ideas*, s. 175–194. New York: Cambridge University Press.
- Stone D. (1996a). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass.

- Stone D. (1996b). „From the Margins of Politics: The Influence of Think Tanks in Britain”, *West European Politics*, nr 19(4), s. 675–692.
- Stone D. (1998). „The Development and Discourse of Australian Think Tanks”, w: D. Stone, A. Denham, M. Garnett (red.), *Think Tanks Across Nations: A Comparative Perspective*, s. 145–166. Manchester: Manchester University Press.
- Stone D. (2000). „Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, nr 13(1), s. 45–62.
- Stone D. (2004). „Introduction: Think Tanks, Policy Advice and Governance”, w: D. Stone, A. Denham (red.), *Think Tank Traditions*, s. 1–18. Manchester: Manchester University Press.
- Stone D., Denham A., Garnett M. (red.) (1998). *Think Tanks Across Nations: A Comparative Perspective*. Manchester: Manchester University Press.
- Thunert M. (2000). „Players Beyond Borders? German Think Tanks as Catalysts of Internationalization”, *Global Society*, nr 24(2), s. 191–211.
- Thunert M. (2004). „Think Tanks in Germany”, w: D. Stone, A. Denham (red.), *Think Tank Traditions*, s. 71–88. Manchester: Manchester University Press.
- Ueno M. (1998). „Think Tanks in Japan: Towards a More Democratic Society”, w: D. Stone, A. Denham, M. Garnett (red.), *Think Tanks Across Nations: A Comparative Perspective*, s. 188–202. Manchester: Manchester University Press.
- Weilemann P.R. (2000). „Experiences of a Multidimensional Think Tank: The Konrad-Adenauer-Stiftung”, w: J.G. McGann, R.K. Weaver (red.), *Think Tanks and Civil Societies*, s. 169–186. New York: Transaction Publishers.
- Yee A.S. (1996). „The Causal Effects of Ideas on Policies”, *International Organization*, nr 50(1), s. 69–108.

Knowledge regimes and comparative political economy

Comparative political economy in the 1970s and 1980s was largely about variation in the institutional arrangement of political structures or what we might call “policy regimes” (e.g., liberal, statist, corporatist). More recently, researchers have turned their attention toward the importance of firms and their position within institutional arrangements or what we might call “production regimes (e.g., liberal and coordinated market economies). Scholars relied on their understandings of both policy and production regimes to account for variation in national economic performance. What is missing is a comparable discussion of “knowledge regimes”—the institutions through which policy-relevant ideas are generated and percolate into the policy process in ways that affect economic performance. This paper introduces and develops the concept of knowledge regime and compares knowledge regimes in different types of political economies.

Wybór tekstów klasycznych

Claus Offe

Teoria państwa kapitalistycznego a problem formowania polityki publicznej

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Wprowadzenie

Profesor Claus Offe (ur. 1940) jest powszechnie uznanym politologiem i teoretykiem nauk społecznych, związanym z frankfurcką szkołą teorii krytycznej. Studiował u Jürgena Habermasa i pracował z nim, stając się czołowym przedstawicielem drugiej generacji teoretyków, którzy wyrosli z tej szkoły. Chociaż często uważa się go, zwłaszcza w obszarze anglofońskim, za marksistę, on sam nie uznaje swoich prac za wkład do teorii marksistowskiej. Przedstawił w nich wielostronną krytykę ortodoksyjnego marksizmu i poszukiwał powiązań z innymi tradycjami teoretycznymi. Co więcej, o ile wcześniejszy dorobek Offego, dotyczący socjologii politycznej, teorii demokracji oraz analizy porównawczej, dystansował go od drugiej generacji frankfurckich teoretyków, o tyle warto dostrzec jego nawrót w późniejszych pracach do drugiej i trzeciej generacji teorii krytycznej. Szczególnie odnosi się to do etycznych i normatywnych podstaw odnowy oświeceniowego projektu modernizacji, znaczenia rządów prawa i deliberacji oraz odwołania się do idei wyprowadzonych z filozofii analitycznej (por. Wiggershaus 1994; Anderson 2000). Do najważniejszych prac Offego należą: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates* (Suhrkamp 1972), *Contradictions of the Welfare State* (Hutchinson/MIT 1984), *Disorganised Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics* (Polity 1985), *Modernity and the State* (Polity 1996), *Varieties of Transition: the East European and East German Experience* (Polity 1996) i *Reflections on America: Tocqueville, Weber, and Adorno in the United States* (Polity 2006).

Artykuł, który prezentujemy w tym numerze „Zarządzania Publicznego”, pochodzi z pracy znacznie mniej znanej niż wyżej wymienione pozycje (z jednym wyjątkiem zostały one wydane także po angielsku). Mianowicie jest to książka zatytułowana *Berufsbildungsreform: Eine Fallstudie über Reformpolitik* (Suhrkamp 1975). Stanowi ona przede wszystkim szczegółowe studium problemów reformowania polityki publicznej, bazujące na przykładzie kształcenia zawodowego w Niemczech. Poniższy artykuł jest generalizacją wynikającą z tego studium przypadku, która przedstawia jasno i zwięźle najważniejsze konkluzje zawarte w książce. Zaproponowałem redakcji „Zarządzania Publicznego” jego opublikowanie, ponieważ daje on całościowy wgląd w problemy zarządzania publicznego (*governance*) oraz identyfikuje sprzeczność między zasadniczym niepowodzeniem poszczególnych polityk państwa a zdolnością państwa kapitalistycznego do przetrwania. Przedstawia ponadto następujący paradoks: państwo może przetrwać dzięki swojej zdolności do reorganizacji trybów uprawiania polityki, dokonywanej w taki sposób, aby wyprzedzać problemy wynikające z powtarzających się niepowodzeń polityki publicznej.

Prace Offego z okresu, w którym opracował studium reformy kształcenia zawodowego, dotyczą zwłaszcza sprzeczności między ekonomicznymi i politycznymi formami organizacji związanych z kapitalistyczną produkcją towarową, rynkiem pracy oraz państwem, a także sposobów, jakich używają aktorzy społeczni, aby radzić sobie ze sprzecznościami wynikającymi ze strategicznych dylematów i paradoksów praktycznego działania. Offe był zainteresowany granicami komodyfikacji, tendencjami jej przeciwnymi oraz ujawniającymi niedopasowanie między formą i funkcjami państwa kapitalistycznego. W kolejnych pracach zajmował się powojenną transformacją państwa, a ostatnio także postsocjalistycznym przejściem do gospodarki rynkowej i demokracji. Claus Offe analizuje mechanizmy umożliwiającej siłom i formacjom społecznym reprodukcję mimo kryzysowych tendencji (różnie przez niego interpretowanych w różnych okresach), typowych dla późnego kapitalizmu i liberalnych demokracji. Trzy najważniejsze kierunki jego badań na ten temat to: (1) kryzys zarządzania kryzysowego (który oznacza niemożność podtrzymywania zarządzania w kryzysie w starym stylu i konieczność znalezienia nowych sposobów reagowania, aby doprowadzić do zmia-

ny formy kryzysu); (2) strukturalna selektywność (albo strukturalne nastawienie), charakteryzująca podstawowe ekonomiczne i polityczne formy organizacji w kapitalistycznym systemie społecznym, które nadają przywileje pewnym siłom społecznym kosztem innych oraz (3) problem legitymizacji, czyli tego, jak przesłonić to strukturalne nastawienie, aby dominujący ład ekonomiczny i polityczny był postrzegany jako społecznie usprawiedliwiony, mimo nierówności dotyczących dochodów, bogactwa i władzy. Instytucje liberalno-demokratyczne odgrywają tutaj podstawową rolę, ale same są podatne na kryzysy – oznaczające ryzyko polityzacji problemów gospodarczych. Rozwiązania proponowane przez Offego dla przezwyciężenia tych kryzysowych tendencji zmieniały się w toku jego poszukiwań teoretycznych i empirycznych. Początkowo uważał, że możliwe będzie uniknięcie kryzysów dzięki rozsądnej kombinacji strukturalnie selektywnych mechanizmów instytucjonalnych, umiejętnemu zapobiegawczemu zarządzaniu kryzysowemu, które pozwala na właściwe wypośrodkowanie między dążeniem do gospodarczej stabilności, równowagi ekonomicznej i militarnej, lojalności mas oraz „ideowym oddziaływaniem” na rzecz zapewnienia szerokiego poparcia dla technokratycznie determinowanych polityk (Offe, 1969). Później jednak znacznie bardziej interesowały go problemy związane ze skutecznym zarządzaniem kryzysami (szerzej na ten temat zob. Jessop 1982).

Tekst publikowany poniżej należy do przykładów pierwszego podejścia – generalnie krytycznego i zorientowanego na uchwycenie sprzeczności. Offe koncentruje się w nim na dylematach i sprzecznościach związanych z trzema zasadniczymi sposobami formowania polityki publicznej, stosowanymi w celu bezpośredniego dostarczania przez państwo podstawowych zasobów materialnych dla rozwoju gospodarczego i społecznego oraz kształtowania ładu społecznego i zapewniania zbiorowej konsumpcji. Te trzy sposoby to biurokracja, planowanie i partycypacja. Offe dowodzi, że chociaż racjonalno-legalna biurokratyczna administracja może być dostosowana do alokacyjnych działań państwa, to zarazem nie jest odpowiednia dla wymagań związanych z działaniami wytwórczymi, ponieważ te drugie są zorientowane na osiągnięcie konkretnych celów, a nie na generalne zastosowanie określonych reguł. Dlatego biurokracja musi zostać zastąpiona przez nowe sposoby kształtowania i wdrażania polityk – celowe i planowe działanie bazujące na racjonalności technicznej i/lub porozumienie, wynikające z demokratycznej partycypacji tych, do których odnoszą się poszczególne polityki czy odpowiednie programy działania. Jednak określone ograniczenia ma zarówno biurokracja jako formuła kształtowania i wdrażania polityki publicznej, jak i celowe działanie czy partycypacja. Takie działanie jest trudne z powodu braku jednoznacznych, niekontrowersyjnych i operacyjnych celów, niestabilności gospodarczego i politycznego otoczenia, problemów, jakie państwo napotyka, próbując uzyskać akceptację dla wysokich społecznych i fiskalnych kosztów skutecznego planowania itd. Ponadto prawdopodobne staje się wówczas czynne lub bierno przeciwstawianie się mu przez grupy kapitału, których konkretne interesy są naruszane. Z kolei partycypacja może łatwo doprowadzić do wywołania żądań niemożliwych do pogodzenia z wymogami akumulacji kapitału oraz do polityzacji procesu administracyjnego. Mówiąc krótko, jakąkolwiek formułę kształtowania i wdrażania polityki publicznej przyjęłoby kapitalistyczne państwo, z czasem okaże się ona nieefektywna z punktu widzenia akumulacji kapitału i legitymizacji. To rodzi podstawowe pytanie, jak państwo może przetrwać wobec takich trudności i wynikającej z nich ogólnej tendencji do niesprawności. Błyskotliwa, prowokacyjna i intrygująca odpowiedź udzielona przez Offego jest następująca – może przetrwać dzięki zdolności ucieczki do przodu, czyli unikaniu sprzeczności związanych z danym trybem prowadzenia polityki publicznej, przez zmianę jej celów oraz przyjęcie innego spośród kilku dostępnych trybów, czy też – ogólnie – przez modyfikację relatywnego znaczenia różnych celów i sposobów prowadzenia polityki, aby utrzymać przynajmniej szansę politycznego sukcesu. Ta konkluzja antycypowała znacznie późniejsze rozważania teoretyczne o naturze niesprawności państwa, roli metarządzenia i niepowodzeń z nim związanych. I właśnie dlatego artykuł Clausa Offego można uznać za tekst klasyczny, choć zarazem niedoceniony.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

- Anderson J. (2000). „The ‘Third Generation’ of the Frankfurt School”, *Intellectual History Newsletter*, nr 22 (dostępne na stronie <http://www.phil.uu.nl/~joel/research/publications/3rdGeneration.htm>).
- Bronfenbrenner S.E. (2002). *Of Critical Theory and its Theorists*, wyd. 2. London: Routledge.
- Jessop B. (1982). *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*. Oxford: Martin Robertson.
- Offe C. (1969). „Politische Herrschaft und Klassenstrukturen”, w: G. Kress, D. Senghaas (red.), *Politikwissenschaft*. Frankfurt: EVA.
- Thornhill C. (2000). *Political Theory in Modern Germany*. Cambridge: Polity.
- Wiggershaus R. (1994). *The Frankfurt School: Its History, Theories, and Political Significance*. Cambridge: Polity.

Teoria państwa kapitalistycznego a problem formowania polityki publicznej¹

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie podejmowania przez państwo kapitalistyczne działań o charakterze alokacyjnym i produkcyjnym. W artykule państwo kapitalistyczne zostało zdefiniowane ze względu na jego funkcjonalny związek i zależność od procesu akumulacji. Omówiono w nim cechy alokacyjnego i produkcyjnego trybu działania państwa, jak również wyszczególniono rodzaje aktywności właściwe dla tych dwóch trybów działania. Autor, omawiając reguły tworzenia polityki publicznej, zwraca uwagę na fakt, że zwykle przyjmowana konceptualizacja aktywności państwa przedstawiająca je (państwo) jako podmiot rozwiązujący problemy jest jednostronna i niepełna. Artykuł analizuje również trzy główne strategie ustanawiania równowagi pomiędzy strukturami podejmowania decyzji a funkcjami państwa na rzecz procesu akumulacji.

Słowa kluczowe: interwencjonizm państwowy, państwo kapitalistyczne, alokacja, produkcja, funkcje państwa, kształtowanie polityki publicznej.

Interwencjonizm państwowy to podstawowe pojęcie teorii państwa, używane zarówno przez autorów liberalnych, jak i marksistowskich. Istnienie interwencjonizmu w rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych nigdy nie budziło wątpliwości. Kontrowersje nie dotyczą tego, czy państwo jest interwencjonistyczne, czy też nie. Pojawiają się one wtedy, gdy próbuje się ustalić, czy interwencjonizm był zawsze związany ze społeczeństwem kapitalistycznym – od najwcześniejszych etapów jego rozwoju czy też to stosunkowo nowe zjawisko (ujawniające się w pełni po II wojnie światowej). Zazwyczaj uważa się, że to ostatnie stwierdzenie jest prawdziwe. Wskazuje się jednak, że skala i zakres strategii interwencjonistycznych państwa urosły do takiego poziomu, iż w ostatnich dekadach mówić możemy o nowej fazie rozwoju kapitalizmu.

Aby umiejscowić argument „wzrostu ilościowego prowadzącego do nowej jakości” na bardziej

stabilnym gruncie, chcemy stworzyć model, który może być zastosowany w historycznej analizie funkcji państwa kapitalistycznego i szerzej społeczeństw kapitalistycznych. W ten sposób unikniemy związanych ze sobą, choć przeciwstawnych błędów, polegających na opisywaniu zmian funkcji państwa jako niewystępujących i niewłaściwych (ortodoksyjna wersja marksistowska) lub jako całkowitych i wszechogarniających (wersja postindustrialna, społeczno-demokratyczna). Koncentrując się jednak na wykorzystaniu modelu w celu teoretycznym (nie podejmując zatem testowania jego przydatności w analizie historycznej), rozważamy w artykule to, jak mogą zostać zinterpretowane ciągłość i zmiana funkcji państwa kapitalistycznego oraz sprzeczności związane z jego sposobem działania.

1. Koncepcja państwa kapitalistycznego

Zanim zaczniemy mówić o państwie kapitalistycznym czy też o państwie w społeczeństwach kapitalistycznych, powinniśmy wyszczególnić cechy tego rodzaju państwa. Nie będzie to uję-

¹ Przełożył Bartosz Kozina. Tekst ukazał się w książce L. Lindberg (red.) (1975), *Stress and contradiction in modern capitalism. Public policy and the theory of the State*. Lexington, Mass.: Lexington Books, s. 125–144.

cie w kategoriach instytucjonalnych (np. przez odniesienie się do parlamentu, biurokracji, gwarantowanych praw własności itp.), chociaż mogą być one obecne we wszystkich lub w większości państw kapitalistycznych, jakie znajdziemy w historii. Kryterium zdefiniowania będzie natomiast dotyczyć relacji między państwem a procesem akumulacji. Kwestią najistotniejszą dla naszej definicji nie są zatem strukturalne atrybuty określonego sektora społeczeństwa (państwa), ale to, w jaki sposób jest ono funkcjonalnie związane z procesem akumulacji i zależne od niego. Wyróżnimy cztery elementy takiej definicji:

1. Państwo nie ma władzy, by zarządzać produkcją czy ją kontrolować. Produkcja i akumulacja powstaje w przedsiębiorstwach, które są wolne, w tym sensie, że „wyłączone spod kontroli państwa”. Podstawowa prerogatywa wolnych przedsiębiorstw ma charakter negatywny: to prawo do zaniechania produkcji, jeżeli nie zapewnia ona akumulacji. Chodzi więc nie tylko o produkcję użytecznych rzeczy, ale jednocześnie o wytwarzanie wartości dodanej czy zysku. A zatem pierwszy i najistotniejszy składnik definicji państwa kapitalistycznego jest następujący: państwo nie może inicjować produkcji prywatnych przedsiębiorstw uważanej przez prywatne jednostki akumulujące za nie dochodową, nie może również powstrzymać produkcji, którą prywatne podmioty oceniają jako akumulacyjną (zyskową). Państwo samo w sobie nie jest kapitalistyczne, a akumulacja zachodzi jedynie w prywatnych jednostkach. Państwo i akumulacja są rozdzielone, tak aby produkcja i akumulacja nie mogły być rozdzielone.
2. Jednakże państwo ma nie tylko władzę, lecz także mandat do tworzenia i utrzymywania warunków potrzebnych do akumulacji. Istnieją różne specyficzne poziomy, na których się tworzą i utrzymują warunki do akumulacji: na przykład poziom pojedynczych jednostek akumulujących, kategorii takich jednostek (gałęzie przemysłu, regiony) i kapitał jako całość. Istnieją również odmienne kategorie zagrożeń, stwarzających problemy w obszarze akumulacji, a mianowicie pochodzące od innych jednostek akumulujących (konkurencja między firmami, międzygałęziowa czy międzynarodowa) lub od niekapi-

talistów, czyli klasy pracujących, ale również od aktorów włączających się w działalność o charakterze dewiacyjnym czy kryminalnym oraz wszelką inną, uznawaną za niezgodną z porządkiem wytwarzania wartości dodanej. Gdy wymienimy te różnorodne źródła i poziomy potencjalnego zagrożenia, możemy również powiedzieć, że funkcja mająca na celu tworzenie i utrzymywanie warunków akumulacji jest ekwiwalentem stanowienia kontroli nad tymi destruktywnymi możliwościami czy wydarzeniami.

3. Trzeci element definicji państwa kapitalistycznego to relacje władzy w państwie, którego moc decydowania zależy (podobnie jak w przypadku innych relacji społecznych w społeczeństwie kapitalistycznym) od występowania i ciągłości procesu akumulacji. Gdy brak akumulacji, wszystko, a szczególnie siła państwa zmierza ku dezintegracji. Jeżeli weźmiemy pod uwagę budżetowe zobowiązania państwa w rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych, jego zależność od zasobów wytworzonych w procesie akumulacji i uzyskanych dzięki opodatkowaniu wynagrodzeń i zysków, od razu staje się to oczywiste. Każdy cel państwa (lub personelu aparatu państwowego, jego różnych resortów i agencji) związany z jego stabilnością i rozwojem może być osiągnięty jedynie wtedy, gdy pozostaje w zgodzie z imperatywem utrzymywania akumulacji. Ta fundamentalna zależność od funkcji akumulacyjnych stanowi selektywną regułę polityki państwa. Kryterium stabilności akumulacji zostaje tym samym włączone w obszar ochrony interesów i prowadzenia polityk, które rozpatrywane samodzielnie mogą mieć niewiele lub nic wspólnego z akumulacją. Innymi słowy, akumulacja działa jako najsilniejsze kryterium ograniczające, chociaż niekoniecznie jako czynnik determinujący treść uprawianej polityki.

Możemy nazwać te trzy elementy koncepcji państwa kapitalistycznego zasadami „wyłączności, podtrzymywania, zależności”. Wyłączność oznacza, tak jak wskazaliśmy wcześniej, że państwo nie jest kapitalistą samo z siebie, co oznacza, że egzystuje poza procesem akumulacji. Podtrzymywanie oznacza, że ten proces nie może się toczyć, gdy brak tej odrębnej od nie-

go egzystencji, gdy występują zagrożenia i możliwe zakłócenia tego procesu, który wymaga jakiejś organizowanej przez państwo ochrony. Zależność z kolei oznacza, że mechanizm takiej ochrony sam w sobie może być zagrożony, jeżeli jest składową polityk niespójnych z jego ochronnymi funkcjami. Teraz pojawia się pytanie: jak taka niełatwa (*precarious*) kombinacja warunków jest w ogóle możliwa? Jak to możliwe, że równocześnie państwo uzyskuje siłę i używa jej w sposób zapewniający i utrzymujący warunki akumulacji, bez powodowania tym samym podważenia swej egzystencji jako państwa kapitalistycznego, w następstwie prowadzenia polityk, które uzewnętrzniałyby (*transcend*) wzajemne relacje pomiędzy państwem i akumulacją? Powyższa definicja wskazuje na warunki, przy których spełnieniu możemy mówić o państwie jako państwie kapitalistycznym. Mówimy więc o tym, co zapewnia występowanie i harmonijną koegzystencję tych warunków (lub odwrotnie, czego brak zakłóci tę harmonijną koegzystencję).

Odpowiedzią na to pytanie, której nie możemy tu rozwinąć szczegółowo, jest legitymizacja. Legitymizacja lub też potrzeba legitymizacji to czwarty, ważny element koncepcji państwa kapitalistycznego. Jeśli dzięki wielu instytucjonalnym mechanizmom państwo kapitalistyczne potrafi stwarzać wrażenie organizacji władzy, która zaspokaja wspólne i ogólne interesy społeczeństwa jako całości, oraz zapewnia równy dostęp do władzy i reaguje na uzasadnione oczekiwania, może ono funkcjonować, utrzymując swoją specyficzną relację z procesem akumulacji. Jest to równoznaczne w powiedzeniu, że państwo może funkcjonować jako kapitalistyczne jedynie przez odwoływanie się do symboli i źródeł wsparcia, które przesłaniają jego naturę jako państwa kapitalistycznego. Przesłanką istnienia jest systematyczne zaprzeczanie jego natury jako państwa kapitalistycznego. (To w pewnej mierze przybliża nas do przeformułowania marksowskiej koncepcji ideologii).

2. Alokacja a produkcja

Chcemy teraz pozostawić czysto konceptualny poziom rozważań i spróbować zmierzyć się z niektórymi długoterminowymi trendami rozwoju, które możemy wyszczególnić w historii

państw kapitalistycznych. W szczególności jesteśmy zainteresowani przyczynami i skutkami zmiany w zakresie funkcji państwa, która została zaobserwowana przez wielu autorów, zarówno marksistów, jak i liberałów. Interwencjonizm państwowy to etykieta zazwyczaj stosowana do opisu państwa w rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych, natomiast XIX-wieczny kapitalizm jest opisywany jako kapitalizm liberalny, w którym rola państwa była niewielka i prawie bez znaczenia. Historycy społeczni kładą jednak nacisk na to, że obraz kapitalistycznej gospodarki regulowanej tylko przez rynek jest wysoce „wyidealizowany” – nigdy i nigdzie nie stanowił dokładnego opisu rzeczywistości. Właściwe oddanie faktycznych zmian i tendencji rozwojowych (zamiast wyłącznego odnotowywania odstępstw od idealnego modelu, który nigdy naprawdę nie istniał) musiałyby się odnosić do pytania o zmiany jakościowe, a nie ilościowe. Dowodzenie historycznych zmian w funkcjonowaniu państwa kapitalistycznego musiałyby się odnieść do kwestii obszaru, w którym państwo stwarzało i utrzymywało warunki akumulacji, ale zarazem bazować na szczegółowym opisie – czym w istocie były te warunki oraz jakimi sposobami dokonywało się ich tworzenie i utrzymywanie. Dlatego też analizuje się w takiej analizie dwa modele interwencji państwa (alokacja i produkcja) i wiąże się je ze zmieniającą się formułą zagrożeń czy problemów strukturalnych będących następstwem procesu akumulacji. Oba sposoby działania państwa mogą być postrzegane jako reakcja na te zagrożenia i problemy.

Alokacja jest trybem aktywności państwa kapitalistycznego, które tworzy i utrzymuje warunki dla akumulacji w czysto autorytatywny sposób. Państwo odpowiednio przesuwając zasoby pozostające do jego dyspozycji i delegując swą władzę na właściwe dziedziny. Niektóre gałęzie przemysłu uzyskują taryfy ochronne. Środki pieniężne i pożyczanie tych środków zależy od określonych reguł ustalanych przez państwo. Aparat represji (armia, policja, sądy) jest wykorzystywany zgodnie z narzuconymi przez państwo zasadami prawnymi i jego decyzjami. Drogi publiczne i mosty są budowane, ziemia oddawana pod budowę linii kolejowych, a uczęszczanie do szkoły staje się obowiązkiem dla pewnych grup wiekowych. Co te przykłady aktywności pań-

stwa mają wspólnego? O wszystkich możemy powiedzieć, że są interwencjonistyczne, w takim znaczeniu, że wymuszają pewien porządek stworzony przez państwo w obszarze działalności społecznej i ekonomicznej. Ale to jeszcze nie odróżnia ich od działań składających się na polityki w zakresie szkolenia pracowników, przeciwdziałania inflacji czy badań i rozwoju. Pierwsze od drugich odróżnia natomiast metoda projektowania tych aktywności państwa. W pierwszym przypadku podstawą określonych działań jest władza, niezależnie od tego, czy jest ona oparta na konstytucji, systemie norm prawnych, uznaniu politycznej większości i politycznych powiązaniach. Z punktu widzenia konkretnego aktora politycznego w odniesieniu do tego rodzaju aktywności państwa nie istnieje inne kryterium korzystności (*goodness*) takiego działania niż własny interes, w szczególności interes jego społecznego i wyborczego zaplecza (*constituency*), odnoszony do rozwiązań prawnych, które wspierają lub blokują spełnianie określonych norm i interesów. „Dobra” decyzja z punktu widzenia decydenta, to ta, która współgra z władzą prawną i polityczną. Nie ma innego alternatywnego czy dodatkowego kryterium w stosunku do omawianych decyzji.

Wobec tego polityki alokacyjne charakteryzuje to, że w ich przypadku polityka w szerokim znaczeniu (*politics*) oraz polityki publiczne (*policies*) nakładają się na siebie: polityka i polityki publiczne są tożsame. Dzieje się tak dlatego, że we wszystkich wskazanych wyżej przykładach warunki dla akumulacji są tworzone i utrzymywane przez państwo. Musi ono jedynie rozdzielić zasoby (ziemię, podatki, siły represji), które już kontroluje. Tym samym mogą one zostać opisane jako „własność państwa” i zasadnicze pytanie dotyczące decyzji politycznych w obrębie aparatu państwa dotyczy tego, komu lub w jakim celu już dostępne zasoby mają być przypisane. Rozstrzygnięcie tej kwestii dokonuje się poprzez walkę o zasoby państwa, czyli za pośrednictwem polityki.

Wyróżniające cechy alokacyjnego trybu działania państwa to: (1) warunki ekonomiczne, umożliwiające stworzenie środowiska sprzyjającego akumulacji i utrzymywanie go jedynie przez władczą alokację zasobów i „rzeczy”, które są już „własnością państwa”; (2) składowe tego środowiska nie muszą być wytwarzane; koniecz-

na jest tylko ich alokacja i (3) władza polityczna, albo inaczej władza w aparacie państwowym i nad nim oraz jego poszczególnymi częściami stanowi jedyne kryterium i czynnik determinujący alokację. Nie jest więc potrzebna żadna inna metoda prowadzenia polityki publicznej – wystarczy odpowiednie formowanie systemu politycznego. Znaczenie tych cech decydowania alokacyjnego będzie lepiej zrozumiałe, jeżeli przeciwstawimy alokacyjny tryb działania państwa innemu, a mianowicie wytwórczemu (*productive*).

W tym miejscu należy zauważyć, że użycie pojęcia alokacyjnej metody działania państwa w żadnej mierze nie może być odniesione tylko najwcześniejszych etapów rozwoju państwa kapitalistycznego. Na przykład keynesowska polityka gospodarcza należy również do tej kategorii. Kreowanie dodatkowego popytu jako środka pobudzającego wzrost gospodarczy w istocie polega na użyciu własnych zasobów państwa, a mianowicie uprawnieniu władzy politycznej do różnicowania poziomu opodatkowania i wydatków. To, w jakiej fazie cyklu koniunkturalnego, w jakim stopniu i w jakiej kombinacji te uprawnienia są wykorzystywane, wynika z politycznego konfliktu i porozumienia i nie wymaga użycia dodatkowych kryteriów.

Drugim głównym trybem aktywności państwa jest aktywność wytwórcza przeciwstawna alokacyjnej. Wytwórczy rodzaj działalności państwa kapitalistycznego zaczyna dominować pod pewnymi warunkami i w związku z pewnymi okolicznościami procesu akumulacji. Składa się na to kilka następujących elementów:

- (1) Aby proces akumulacji udało się utrzymać w ruchu (zarówno na poziomie firmy, przemysłu, regionu, jak i państwa), potrzeba czegoś więcej i czegoś innego niż tylko alokacji dóbr i rzeczy, które państwo ma już pod swoją kontrolą. Do tworzenia i utrzymywania warunków dla akumulacji nie wystarczają środki alokacji dostępne państwu (alokowanie własnych zasobów, opodatkowanie, zakupy państwowe, taryfowanie, represjonowanie, subsydiowanie itp.). Uzupełnieniem kreowanych przez państwo ram dla produkcji/akumulacji są określone materialne nakłady na produkcję, niezbędne dla utrzymania akumulacji.

- (2) Takie materialne nakłady są potrzebne zawsze, czy to w formie ludzkiej siły roboczej, surowców, czy też trwałych (*fixed*) inwestycji w produkcję/akumulację. W normalnych okolicznościach takie nakłady są zapewniane przez rynek, na którym występują one jako towary. Siłę roboczą czy kapitał zmienny można pozyskać na rynku pracy, surowce materiały i maszyny, czyli kapitał stały, można znaleźć na rynku dóbr inwestycyjnych, gdzie są wytwarzane przez kapitalistów specjalizujących w przemyśle inwestycyjnych. W szczególnej opisywanej przez nas sytuacji (wydaje się, że wytwórczy tryb działalności państwa ma do niej zastosowanie) potrzebne pod względem ilości i jakości zasoby kapitału zmiennego i stałego nie pojawiają się na rynku. Dlaczego? Dlatego, że w celu zapewnienia potrzebnego kapitału zmiennego i stałego należałoby dokonać inwestycji, których jednostki akumulujące nie uznają za zyskowne. Z jakiego jednak powodu tak uważają? Ponieważ wprawdzie mogłyby zapewnić niezbędną podaż, ale mają podstawy, by sądzić, że ich oferta byłaby zbyt droga dla ewentualnych nabywców i nie dokonają oni zakupu po cenie przynoszącej dostawcy zysk. Powoduje to niezdolność (*failure*) wytworzenia przez pewne grupy kapitalistów dóbr produkcyjnych, od których zależy możliwość akumulowania przez innych kapitalistów.
- (3) Ta niezdolność może być powodowana przez każdy z trzech czynników: (i) albo dobra produkcyjne są tak drogie, że jednostki, które potrzebują ich dla zapewnienia sobie akumulacji, nie mogą sobie pozwolić na zakup; (ii) albo występuje ryzyko i niepewność związane z zakupem takich dóbr, a skoro poszczególne akumulujące jednostki nie mogą mieć pewności, że wykorzystanie tych dóbr produkcyjnych okaże się dla nich zyskowne, powstrzymują się z ich zakupem; (iii) albo też techniczna natura dóbr produkcyjnych powoduje efekty zewnętrzne, co oznacza, że kupujący takie dobra nie może sobie zapewnić wyłączności na korzystanie z wartości użytkowej danego dobra. Wszystkie te możliwości – i jakkolwiek ich kombinacja – pozwalają wyjaśnić, dlaczego rzeczywiście nie ma wystarczającego popytu na dobra produkcyjne, a tym samym bodźców do tego, by akumulujące jednostki dostarczały je.
- (4) Jak dotąd nie przedstawiliśmy jednak żadnego wyjaśnienia, dlaczego dająca się teoretycznie wyobrazić sytuacja niewystarczającej podaży dóbr produkcyjnych miałaby rzeczywiście się zdarzać. Dlaczego nie byłoby możliwe uniknięcie takiej niekorzystnej sytuacji lub jej skorygowanie przez autonomiczne siły rynkowe, jeżeli się pojawi? Innymi słowy, dlaczego akumulujące jednostki miałyby być stale zależne od dostawy dóbr produkcyjnych, które ciągle okazywałyby się dla nich za drogie, albo w relacji do (i) absolutnych zdolności finansowych tych jednostek; (ii) ich możliwości absorbowania ryzyka i niepewności; (iii) albo relatywnie do przyswajanej przez te jednostki części korzyści wynikających z wykorzystania dóbr produkcyjnych. Aby wypełnić tę widoczną lukę w naszym rozumowaniu, przypomnijmy sobie konkurencyjną naturę kapitalistycznej akumulacji. Akumulacja może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy akumulujące jednostki znajdują sposoby, by się ochronić się przed stałą presją konkurencji innych jednostek, i zrobią to w odpowiednim zakresie. Tylko ci, którzy są wystarczająco odporni na presję rynkowej konkurencji (zwłaszcza wywieraną przez inne akumulujące jednostki na rynkach dóbr, pracy i kapitału), mają szansę kontynuowania produkcji/akumulacji. Jeżeli akumulacja w danym przedsiębiorstwie ma być kontynuowana w każdym momencie, musi być pewien mechanizm obronny, który temu przedsiębiorstwu pozwoli się ochronić. Przykładami takich mechanizmów obronnych, których używa się w celu zminimalizowania zagrożeń dla własnej akumulacji ze strony innych, są: zwiększenie produktywności poprzez wprowadzenie technologii zmniejszających nakład pracy, konkurencja cenowa, reklama, ograniczanie dostępu do rynku, różnicowanie produktu, badania rynkowe, tworzenie karteli. Historia industrializacji kapitalistycznej mogłaby zostać opisana jako proces, w którym wiele coraz nowszych mechanizmów obronnych rozwinęły indywidualne jednostki kapitałowe. Ten niekończący się i samonapędzający proces rozwoju jest stymulowany tym, że mechanizm obron-

ny, np. reklama, traci siłę i skuteczność tym szybciej, im szybciej zostanie upowszechniony i zuniwersalizowany. Relatywna przewaga konkurencyjna i relatywne bezpieczeństwo „twórczego przedsiębiorcy” (jak opisywał to Joseph Schumpeter w 1910 r.) ma tendencję do zaniku w procesie uniwersalizacji danego środka obronnego i proces rozpoczyna się na nowo.

W tym cyklu: presja konkurencji – mechanizm obronny – uniwersalizacja – presja konkurencji należy wyróżnić dwa poziomy. Na jednym z nich, w płaszczyźnie przeciwdziałania konkurencji lub obrony przed nią, mechanizmy pozostają takie same na całej spirali. Jako przykłady weźmy proces innowacji: innowację produktową czy wykreowanie nowych rynków. Okoliczności się zmieniają, ale działania strategiczne, dzięki którym akumulujące jednostki utrzymują się na rynku pozostają takie same, mimo upływu czasu. Innowacja dokonuje się na tej samej płaszczyźnie (na przykład nowych rynków – kolejne innowacje sprowadzają się do tego, że kolejne kraje stają się częścią rynku danej firmy). Drugim poziomem – logicznie rzecz ujmując – jest „metapoziom”. Tutaj innowacja nie dokonuje się w płaszczyźnie danych strategii konkurencji i przeciwdziałania konkurencji, ale jest odnosi się do samych strategii, dzięki którym jedne akumulujące jednostki zdobywają relatywnie dominującą pozycję w stosunku do innych. Na przykład założmy, że w danej gałęzi przemysłu strategii konkurencyjne i relacje między poszczególnymi firmami występują w ramach konkurencji cenowej, procesu innowacji i różnicowania produktu. Każdy postęp każdego z konkurentów w jednym z tych trzech obszarów oznacza zarówno relatywną ochronę akumulacji jednego z nich, jak i wywarcie dodatkowej presji konkurencyjnej na pozostałych. Jak dotąd, tylko pierwszy poziom relacji konkurencji bierzemy pod uwagę. Ale teraz jedna z firm w tej gałęzi przemysłu nie odkrywa nowego procesu produkcyjnego, lecz nową płaszczyznę konkurencji, np. otwiera fabrykę w kraju o niskich wynagrodzeniach, pozyskuje rząd regionalny do budowy systemu transportu, który odpowiada jej potrzebom, uruchamia wywiad przemysłowy, przekupuje przywódcę związków zawodowych lub znajduje jakiś inny sposób wyprzedzenia rywali. Innymi słowy, zmienia za-

sady gry dzięki zastosowaniu nowych środków czy uruchomieniu nowych wymiarów konkurencji. Wracając do rozróżnienia pomiędzy dwoma poziomami – innowacją w ramach ustanowionej płaszczyzny oraz polegającą na stworzeniu nowej płaszczyzny konkurencji – możemy postawić hipotezę, że kiedy potencjał danej płaszczyzny się wyczerpuje, akumulacja będzie kontynuowana dzięki otwarciu nowych płaszczyzn konkurencji i mechanizmów obronnych.

Jeżeli pomyślimy o konkurencyjnej dynamice akumulacji, czyli o wzorcu kapitalistycznej industrializacji w kategoriach tych defensywnych strategii, w których każda akumulująca jednostka broni się przed zagrożeniami pochodzącymi od innych (tym samym stwarzając dla nich zagrożenie), możemy przewidzieć taki moment w rozwoju, kiedy zdolność tych jednostek do tworzenia przez nie nowych mechanizmów ochronnych ulegnie wyczerpaniu. W jakim punkcie, do jakiego stopnia i w jakich konkretnych przemysłach się wydarzy, to kwestia empiryczna. Analitycznie rzecz ujmując, w tym momencie akumulacja może trwać, jeżeli przewagę w zakresie produktywności oraz inne przewagi, dzięki którym dana akumulująca jednostka chroni się przed presją konkurencji, można uzyskać z innego źródła niż sam proces akumulacji. Innymi słowy, w takim momencie część jednostek (lub nawet wszystkie) chce kontynuować swoją akumulację, ale jednocześnie podczas realizacji swych strategii konkurowania stają się one zależne od środków, których proces akumulacji sam w sobie nie może dostarczyć. Wówczas pojawia się wytwórcza działalność państwa, jako dodatkowa względem alokacyjnej, ponieważ państwo jest jedyną organizacją społeczeństwa kapitalistycznego zdolną do dostarczania czynników (*inputs*) niezbędnych do utrzymania akumulacji i produkcji.

Dzięki aktywności wytwórczej państwo wypełnia swoją funkcję jako państwo kapitalistyczne (czyli działa po to, aby tworzyć i utrzymywać warunki akumulacji) nie tylko w szerszym niż dotychczas zakresie, lecz także w nowy sposób. Odpowiada ono na sytuację, w której praca i/lub kapitał nie działają wystarczająco dobrze, aby zapewnić materialne warunki kontynuowania akumulacji. Państwo ustanawia dla akumulujących jednostek warunki istotne, których one

same nie mogą wytworzyć. Taka proprodukcja na aktywność państwa jest inicjowana w reakcji na faktyczny lub przewidywany, sektorowy lub ogólnogospodarczy zanik akumulacji (względnie zakłócenia w procesie akumulacji). Ma ona doprowadzić do przywrócenia akumulacji lub uniknięcia czy wyeliminowania dostrzeganych zagrożeń dla akumulacji.

Chcemy teraz skoncentrować się na następującym pytaniu: jakie są reguły podejmowania decyzji określające działanie państwa w takiej sytuacji? Jak widzieliśmy wcześniej, zasady decyzyjne dotyczące alokacyjnych działań państwa zależą bezpośrednio od polityki. Tutaj odpowiedź jest względnie prosta, ponieważ warunki akumulacji można tworzyć i utrzymywać, korzystając z zasobów należących do państwa (takich jak policja, zdolność tworzenia prawa, środki pieniężne pochodzące z opodatkowania etc.) Z punktu widzenia państwa jako aktora (lub jednej z jego agencji czy gałęzi) problem decyzyjny jest niewielki, ponieważ zalecenia dotyczące tych zasobów mogą być bezpośrednio wyprowadzone z ujawnionych interesów i stosunków władzy, które stają się widoczne w procesie prowadzenia polityki i podczas konfliktu politycznego. Inaczej dzieje się w sytuacji, gdy państwo reaguje nie na oczekiwania, lecz – o ile wystąpią – na negatywne wydarzenia: brak lub zakłócenie procesu akumulacji. Zawsze łatwiej jest odpowiadać na pozytywnie rozumiane oczekiwania: mogą one być przyjęte lub odrzucone. W sytuacji, kiedy chce się czegoś uniknąć, czyli gdy reaguje się na wyraźne lub spodziewane niebezpieczeństwo, nie ma tak prostej reguły zachowania: podtrzymać lub odrzucić. Nawet jeżeli państwo jako aktor jest jedyną stroną, która chce uniknąć pewnych sytuacji (choć jest to mało prawdopodobne), nie może sobie ono pozwolić na to, aby jego działania były ukierunkowane zgodnie z zaleceniami czy wymaganiami najsilniejszych (lub politycznie dominujących) grup społecznych. Zabezpieczenie interesów jednej grupy to jedna kwestia, a przywrócenie procesu akumulacji to całkowicie odmienna sprawa i w żadnej mierze nie można mieć pewności, że te dwie rzeczy dadzą się pogodzić. W konsekwencji państwo samo musi przyjąć reguły decyzyjne – w sytuacji, gdy podstawowym zmartwieniem jest uniknięcie zakłóceń w powszechnym procesie akumulacji.

Reguły i prawa rządzące polityką nie są wystarczające, aby rozwiązać ten problem. Potrzebny jest dodatkowy zestaw reguł decyzyjnych, które determinują politykę publiczną.

Schemat

Ogólną definicję działań państwa kapitalistycznego określa tworzenie i utrzymywanie warunków umożliwiających produkcję/akumulację.

Rodzaje aktywności:

(1) Alokacyjna

- a) alokacja zasobów posiadanych przez państwo,
- b) w reakcji na oczekiwania i przepisy (polityka),
- c) oczekiwania mają charakter pozytywny i są specyficzne dla czasu, przestrzeni, grupy, rodzaju i ilości zasobów państwa,
- d) decyzje są podejmowane w ramach systemu politycznego.

(2) Wytwórcza

- a) wytwarzanie czynników (*inputs*) akumulacji (w tym celu potrzebny jest zorganizowany proces wytwórczy) w reakcji na dostrzegane zagrożenia dla akumulacji,
- b) w tym przypadku nie ma specyficznych grupowych oczekiwań czy konfliktowych lub niecałościowo wyrażonych oczekiwań, których zaspokojenie mogłoby doprowadzić do usunięcia zagrożeń dla powszechnej (*overall*) akumulacji,
- c) decyzja jest podejmowana w trybie polityki publicznych na podstawie reguł decyzyjnych wykreowanych przez państwo.

Aktywność państwa staje się formą prowadzenia polityki publicznej, gdy proces konkurencyjnej akumulacji zaczyna być zbyt kruchy, aby sam się regenerować, w ramach alokacyjnych działań państwa i kiedy państwo jest niezbędne, aby wytwarzać (a nie tylko chronić) warunki ciągłej akumulacji. Podłożem wytwórczych działań państwa realizowanych w formie polityk publicznych (odrębnych od procesu strictly politycznego) jest podwójna słabość akumulacji rywalizacyjnej. Pierwsza, ekonomiczna, polega na niemożności wytworzenia niezbędnych czynników akumulacji dzięki samej akumulacji. Druga natomiast bierze się stąd, że klasa rządząca, złożona z konkurujących ze sobą akumulujących jednostek, nie jest w stanie rozwinąć klasowej

świadomości, obejmującej uzgodnione i wykonalne zalecenia, co do tego jak państwo powinno funkcjonować. Ten podwójny brak (oba jego aspekty wynikają z konkurencji) usiłuje się przezwyciężyć za pomocą: (a) rozwijania wytwórczej działalności państwa, uzupełniającej materialne nakłady potrzebne dla akumulacji i (b) działalności państwa w formie polityki publicznej (czy też ustalenia reguł decyzyjnych dotyczących aktywności państwa), która staje się substytutem braku klasowego konsensu wewnątrz klasy rządzącej.

Państwo „produkuje” edukację, umiejętności, postęp technologiczny, nadzór nad wykorzystywaniem surowców, zdrowie, transport, mieszkalnictwo, struktury miejskie, sztuczne środowisko, energię i usługi komunikacyjne. Akcentowanie produkcyjnego charakteru takich działań wynika z tego, że wszystkie one wyraźnie różnią się od działań alokacyjnych, gdyż to, co jest potrzebne w danej sytuacji, nie pozostaje już w dyspozycji państwa, ale musi być najpierw przez nie wytworzone. Własne zasoby państwa (takie jak pieniądź oraz prawne i represyjne środki władzy) są – można by powiedzieć – tylko surowcem, z którego pewne produkty (*outputs*) trzeba wytworzyć, zgodnie z regułami decyzyjnymi (czy wytwórczymi). Państwo nie może przejąć tych reguł ze swego otoczenia – musi je wygenerować samo. Zinstytucjonalizowane zasady prowadzenia polityki publicznej, ich determinanty i dynamika stanowią podstawowe problemy w analizie zagadnienia formowania polityki.

3. Reguły kreowania polityki publicznej – forma a treść

Aby pełniej rozpoznać problem formowania polityki (*policy formation*) w państwie kapitalistycznym, użyteczne będzie rozróżnienie pomiędzy jej formą i treścią. Większość prac badawczych poświęconych polityce publicznej w obszarze „produkcyjnych” polityk państwa dotyczy ich treści. Te substancjalne aspekty można podzielić na trzy zbiory zagadnień. Odnoszą się one do: (1) analizy procesów zachodzących w otoczeniu systemu politycznego, która ma na celu rozpoznanie niektórych „problemów” jako materii polityki publicznej i następnie jako za-

gadnienia poszerzenia agendy systemu politycznego, (2) analizy interesów, które determinują proces formowania polityki, i (3) materialnych następstw oraz dystrybucji rozpoznawalnych (*tangible*) korzyści, które wynikają z polityk publicznych i ich wdrażania.

Uważamy, że polityka publiczna nie może być w pełni zrozumiana jedynie dzięki wyżej wymienionym kwestiom odnoszącym się do jej treści. Równie ważnymi determinantami aktywności państwa są formalne procedury czy też zinstytucjonalizowana metoda procedowania sytuacji problemowych w otoczeniu systemu politycznego. Przyjmowana zwykle konceptualizacja aktywności państwa przedstawia je jako podmiot rozwiązujący problemy: państwo rozpoznaje problemy oraz uruchamia mniej lub bardziej właściwe ich rozwiązania. To wyobrażenie wprawdzie nie jest fałszywe, jednak jednostronne i niepełne. Jeśli państwo podejmuje działanie, aby rozwiązać problem, to jego postępowanie ma dwoistą naturę: uruchamia pewne działania i środki ukierunkowane na swoje otoczenie oraz przyjmuje dla siebie określone procedurę organizacyjną, z której wynikają polityki publiczne. Są one następnie kreowane i wdrażane. Za każdym razem, gdy państwo ma się zająć problemem w swoim otoczeniu, ma zarazem do czynienia z problemem dotyczącym wewnętrznego trybu funkcjonowania. Wydaje się oczywiste, że oba te procesy rozwiązywania problemów są ze sobą sprzężone: problemy społeczne i ekonomiczne związane z działaniem państwa zazwyczaj wyzwają zmiany formalnych strategii, zgodnie z którymi ono funkcjonuje, i odwrotnie, te formalne strategie mogą substancjalnie określać zarówno zdolność państwa do postrzegania tych problemów, jak i naturę wynikających z tego polityk.

Należy zauważyć, że relacja pomiędzy tymi dwoma typami strategicznych reguł jest ściśle symetryczna. Oznacza to, że formalne reguły, które nadają strukturę i zapewniają ciągłość funkcjonowania aparatu państwa nie są jedynie procedurami instrumentalnymi, zaprojektowanymi do ustanawiania i osiągania celów politycznych czy do rozwiązywania problemów społecznych. Raczej one same determinują – w ukryty i niebezpośredni sposób – jakie są potencjalne cele i jakie problemy mają szansę znaleźć się w agendzie systemu politycznego. Dlatego nie tylko

pojawienie się problemu społecznego uruchamia proceduralną dynamikę formowania polityki, projektowania programów i ich wdrażania, lecz także działa to w drugą stronę – zinstytucjonalizowany formalny tryb działania instytucji politycznych wyznacza potencjalne problemy, sposób ich definiowania, proponowane rozwiązania itd.

Przedyskutowaliśmy jak dotąd: (1) ogólną charakterystykę (czy wymogi funkcjonalne) państwa kapitalistycznego, (2) rozróżnienie pomiędzy „alokacyjnymi” i „produkcyjnymi” działaniami państwa oraz (3) rozróżnienie pomiędzy zasadami postępowania instytucji państwowych związanymi z formą i treścią reguł operacyjnych państwowych instytucji. Teraz kierujemy się w stronę pytania – jak można opisać formalne reguły kreowania polityki, które determinują działania państwa kapitalistycznego w obszarze jego działalności wytwórczej? Celem postawienia i rozważenia tej kwestii jest rozpoznanie potencjalnych rozbieżności pomiędzy funkcjami przypisanymi państwu kapitalistycznemu i jego wewnętrzną strukturą, czyli zinstytucjonalizowanym trybem funkcjonowania. Aby ująć to możliwie ściśle, rozpatrujemy problem równowagi bądź nierównowagi w relacjach między wewnętrznymi regułami oraz funkcjami odnoszającymi się do procesu akumulacji. Czy istnieje więc „dopasowanie” pomiędzy tymi wewnętrznymi i zewnętrznymi aspektami aktywności państwa? Jeżeli tak, jakiego rodzaju mechanizmy służą reprodukcji tej funkcjonalnej zgodności? Jeżeli nie, jakie są systemowe przyczyny braku takiej współzależności?

Wydaje się, że podstawowe typy formalnych reguł decyzyjnych, zgodnie z którymi administracja publiczna może działać, są zaledwie trzy. Te trzy „logiki” to: biurokracja, celowe działanie i porozumienie (konsens). W przypadku biurokracji sekwencje działania są kształtowane przez te elementy strukturalne, które w idealnej formie zostały opisane w Weberowskim typie biurokracji. W przypadku celowego działania racjonalność techniczna pobudza tryb działania. Jeśli zaś chodzi o konsens, głównym czynnikiem determinującym działanie administracyjne jest konflikt między nastawieniem na interesy partykularne oraz porozumieniem co do interesów wspólnych. Występuje on albo między uczest-

nikami aparatu administracyjnego, albo w jego otoczeniu (konsens wewnętrzny przeciwko zewnętrznemu).

Ze względu na racje zarówno empiryczne, jak i teoretyczne wydaje się zasadne założenie ścisłej korelacji pomiędzy biurokratycznym trybem funkcjonowania aparatu państwa oraz tym, co nazwaliśmy „alokacyjnymi” działaniami państwa kapitalistycznego. Dopóki niezbędne funkcje państwa były głównie alokacyjne, dopóty jego wewnętrzna struktura czy zinstytucjonalizowany tryb funkcjonowania miały zasadniczo biurokratyczny charakter. Założenie można uzasadniać następująco: w przypadku działań alokacyjnych, które polegają na dystrybucji zasobów znajdujących w posiadaniu państwa, tryb biurokratyczny jest zarówno najbardziej dopasowany, jak i wystarczający, aby administrować procesem alokacji, zgodnie z funkcjonalnymi wymaganiami państwa.

Biurokratyczny tryb funkcjonowania przestać być jednak wystarczający i właściwy (w odniesieniu do wymogów państwa kapitalistycznego) wówczas, gdy działania „wytwórcze” pojawiają się w jego agendzie. Problem w tym, że zastosowanie reguł potrzebnych w tym drugim przypadku, ze względu na hierarchiczną strukturę, w której funkcjonuje korpus „neutralnych” urzędników, po prostu nie jest wystarczające dla przeprowadzenia decyzji warunkujących „wytwórcze” działania państwa. Innymi słowy, administrowanie „wytwórczą” aktywnością państwa wymaga czegoś więcej niż rutynowej alokacji zasobów, takich jak pieniądź i sprawiedliwość. Gdy rozpatrujemy ten wymiar aktywności, musimy odpowiedzieć na dalsze pytania. Jaki jest finalny produkt bądź cel „wytwórczości” państwa? W jakiej skali jest ona potrzebna w konkretnej sytuacji? Jaki jest najbardziej wydajny sposób jej „produkcji”? Do kogo jest adresowana? W jakim momencie i na jak długo? Jak taka „produkcja” ma być finansowana i jakie jej priorytety należy wyznaczyć w przypadku wzrostu kosztów i/lub spadku dochodów? Udzielenie odpowiedzi na wszystkie te pytania pozostaje poza zasięgiem i odpowiedzialnością biurokracji sensu stricto. Biurokracja jest kontrolowana poprzez systemowe wejścia (*inputs*), które determinuje wola rządzących lub prawo. To, co jest jej zewnętrznie zadane, ma być wykonane dokładnie, z przekonaniem (*faithfully*)

i bez wyjątku, a oczekiwany rezultat ma być określony porządek. Natomiast dla wypełnienia „wytwórczych” zadań państwa potrzeba kontroli od strony efektów działania (*outputs*); w tym przypadku działanie jest „stosowne” nie wtedy, kiedy przestrzega się odpowiednio określonych reguł i procedur, ale przede wszystkim wówczas, jeżeli prowadzi do określonych rezultatów.

W różnych obszarach polityki można łatwo rozpoznać przejście od wyłącznie alokacyjnego do także wytwórczego rodzaju działań państwa. W przypadku zdrowia środki alokacyjne polegają na stanowieniu prawa, które stwarza wymogi określonych zachowań (np. właściciele wynajmowanych mieszkań mają zapewnić wodę i warunki sanitarne w należących do nich budynkach, lekarze są zobowiązani zgłaszać przypadki wykrytych chorób zakaźnych do wydziału zdrowia, pracodawcy muszą montować urządzenia ochronne, by przeciwdziałać wypadkom przemysłowym itd.). Może też chodzić o wprowadzanie takich regulacji, które zapewniają legalność pewnych roszczeń (np. roszczenie niektórych kategorii osób do uzyskania publicznego ubezpieczenia zdrowotnego czy określonych prywatnych szpitali do otrzymania państwowej dotacji). Na przeciwnym biegunie znajdują się czysto wytwórcze działania państwa, czyli polityka zdrowotna we właściwym znaczeniu, która dotyczy zarządzania szpitalami publicznymi, systemu szkoleń medycznych czy też sterowanych przez państwo badań medycznych. Chociaż w większości przypadków rzeczywista polityka zdrowotna będzie się składać z kombinacji tych dwóch rodzajów działań, da się zauważyć przewagę jednego z nich – historyczny ciąg biegnący od pierwszego do drugiego rodzaju działań. W pierwszym przypadku państwo reguluje zachowanie poprzez stosowanie pozytywnych i negatywnych administracyjnych sankcji na podstawie rutynowych zasad – właśnie do tego biurokratyczne systemy są tak doskonale przystosowane. W drugim przypadku państwo zajmuje się prowadzeniem konkretnej „produkcji”, co w omawianym przykładzie dotyczy organizowania fizycznych inwestycji i wyposażenia, szkolenia siły roboczej czy wytwarzania potrzebnej wiedzy. Wydaje się oczywiste, że zakres faktów i zdarzeń, które mają miejsce poza strukturą administracyjną i muszą być brane pod uwagę, jest tu odpowiednio znacznie szer-

szy. Z tego powodu procedury organizacji drugiego rodzaju nie mogą być wystandaryzowane, zrutyinizowane i ukierunkowane przez sztywne hierarchie w taki sposób, w jaki jest to możliwe w przypadku biurokracji sensu stricto, która odnosi się do szczególnych cech swego otoczenia na znacznie węższej i bardziej abstrakcyjnej podstawie.

Struktury biurokratyczne wydają się niewłaściwą podstawą produkcyjnego typu działalności państwa. Ten wniosek pojawia się w wielu pracach teoretycznych, wskazuje się tam, że Weber błędnie przyjął jako hipotezę nadzwyczajną efektywność biurokratycznej struktury, bowiem biurokracja jest nieskuteczna i nieefektywna, a efektywne struktury zarządzania są niebiurokratyczne. Ten punkt widzenia inspirował również wiele krytycznych opinii o biurokracji, jak też propozycje jej reformowania, ukierunkowane na ściślejszą kontrolę działań państwa poprzez wynik i cele, a nie środki i reguły. Krytyka zasady „wydawanie-obługa-powtarzanie” wbudowanej w biurokratyczną strukturę ma w tym przypadku podstawowe znaczenie.

Jeżeli przyjrzymy się teraz alternatywom, dwiema możliwościami są struktury celowo-racjonalne (*purposive-rational*) oraz te nadbudowane na demokratyczny konflikt i konsens. W historii doktryn społeczno-politycznych oba te rozwiązania były zalecane pod hasłem „od rządzenia ludźmi do administrowania rzeczami”, którą to formułę Saint-Simon ukuł, aby domagać się zastąpienia urzędników ekspertami i naukowcami, a która później została użyta przez Engelsa do opisanego trybu funkcjonowania bezklasowego i demokratycznego społeczeństwa przyszłości. W pierwszej kolejności rozważmy zatem celowo-racjonalny i technokratyczny tryb produkcyjnej aktywności państwa. Do jakiego stopnia da się go zastosować jako możliwe i skuteczne rozwiązanie problemu, który wynika z rozbieżności między utrwaloną dominacją biurokratycznej struktury aparatu państwa oraz jego niezbywalną funkcją podtrzymywania procesu akumulacji?

Zastąpienie biurokratycznych reguł prowadzenia polityki przez celowo-racjonalne upodobniałoby aparat państwa – w odniesieniu do jego wewnętrznych procedur – do tego, który jest typowy dla produkcji towarów w przemy-

śle. Jednakże o ile wybór celów (*ends*) przemysłowej produkcji towarów, a konkretnie ich ilości i rodzaju jest determinowany poprzez siły rynkowe, o tyle nie ma takiego mechanizmu, który równie automatycznie umożliwiałby ustalenie przez państwo celów swojej „produkcji”. A to istotna różnica. Tylko wtedy, gdyby cele działań państwa mogły być z góry dane w określonej sytuacji, formuła „celowo-racjonalnościowa” stałaby się organizacyjną zasadą struktury państwa. Odrębne akumulujące jednostki wyprowadzają swoje cele z własnego środowiska albo bardzo ściśle kryteria określające podejmowanie decyzji w kwestii celów wynikają co najmniej z ich otoczenia. Zatem głównym problemem pozostaje osiąganie tych celów skutecznie i efektywnie, zgodnie z formułą racjonalności instrumentalnej. Tego właśnie państwo nie może osiągnąć: nie dysponuje ono jednoznacznymi, bezdyskusyjnymi i operacyjnymi wskazaniem, jakie mają być cele jego wytwórczych działań, a przynajmniej nie jest ono w stanie sformułować definicji tych celów oraz kryteriów ich ustalania ze swego otoczenia. Państwo nie dysponuje rachunkiem (*calculus*), który pozwalałby interpretować dane z otoczenia i przekształcać je w strategię. Innymi słowy, nie jest samo w sobie kapitalistyczną jednostką akumulującą i dlatego problem jego wewnętrznej struktury decyzyjnej o wiele trudniej rozwiązać niż w przypadku kapitalistycznej firmy. Różnorodność potrzeb, interesów, oczekiwań, kryzysów pojawiających się w środowisku aktywności państwa, charakteryzuje się zbyt znacznym stopniem sprzeczności, szczególnie w warunkach zawansowanej konkurencji, aby możliwe było wyprowadzenie na tej podstawie celów operacyjnych. Przeciwnie, państwo w jego szczególnej kapitalistycznej postaci nie jest zdolne narzucić swemu otoczeniu własnej definicji zestawu celów, które następnie mogłyby być realizowane zgodnie z formułą racjonalności instrumentalnej.

Brak operacyjnych celów politycznych, które mogłyby być osiągane w sposób zamierzony, nie jest jedyną przeszkodą dla przyjęcia celowościowego trybu operacyjnego. Oprócz wyrażenia określonych celów, musiałyby być spełnione jeszcze dwa inne warunki, aby taki tryb funkcjonowania mógł być wdrożony. Po pierwsze, musiałyby być zapewniona relatywna stabilność

warunków działania, przynajmniej w okresie danego cyklu produkcyjnego. Jeśli można spodziewać się znaczącej zmiany kosztów i cen czy też środków i celów w trakcie produkcji danych dóbr, produkcję trudno zorganizować w sposób racjonalno-instrumentalny. Podczas gdy dla pojedynczej firmy stosowny segment otoczenia jest odpowiednio mały, a wystąpienie, kierunek i skala zmian w otoczeniu mogą być łatwe do przewidzenia, to w przypadku państwa stosowne otoczenie ma wielkie rozmiary i tym samym jest mniej przewidywalne. Większą turbulencję otoczenia i jej skutki wzmacnia to, że cykle produkcyjne w przypadku wytwórczej działalności państwa są często bardzo długie i dlatego realizowanie celów (nawet jeżeli są one zadowolająco zoperacjonalizowane) jest zazwyczaj procesem narażonym na zmiany, które wymykają się racjonalno-instrumentalnej kalkulacji. Podobne zjawisko występuje, gdy wdrażanie długofalowych programów blokują krótkotrwałe zakłócenia cyklu biznesowego. Po drugie, celowo-racjonalny rodzaj postępowania jest przydatny tylko wówczas, kiedy efekty uboczne procesu produkcyjnego mogą być bezpiecznie ignorowane (lub zostać skompensowane) przez organizację. Aby ująć komponenty konkretnej sytuacji jako środki i cele, trzeba po prostu móc zignorować wszystkie pozostałe aspekty „środków” poza tymi, które mogą zostać użyte jako instrumenty osiągnięcia „celów”. To, co się dzieje ze środkami nie użytymi oraz po ich użyciu może zostać przerzucone na zewnątrz (*externalized*). Pod każdym względem łatwiej to zrobić prywatnej organizacji kapitalistycznej niż państwu kapitalistycznemu, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę potrzebę uprawomocnienia jego władzy i ukrycia rzeczywistych funkcji. Występuje też dobrze znany problem znalezienia wspólnego mianownika dla środków i celów, co można zrobić tylko w mniej lub bardziej arbitralny sposób, skoro reformowania państwowej produkcji nie da się wycenić w pieniądzu, ponieważ jej efekty nie są sprzedawane na rynku. Z tego powodu zawsze łatwiej jest zapewnić racjonalność techniczną czy skuteczność niż racjonalność ekonomiczną czy efektywność w przypadku wytwórczej aktywności państwa. Ale to właśnie osiągnięcie korzyści bez liczenia się z kosztami jest najmniej prawdopodobne (z wyłączeniem obrony narodowej)

z powodu ograniczeń fiskalnych, zaostrzonych w efekcie skali i kosztów produkcyjnej działalności państwa. Z tego krótkiego przedstawienia przeszkód w zastosowaniu instrumentalnej racjonalności jako zasady organizującej wytwórczą aktywność państwa wynika, że jej przyjęcie nie może zostać uznane za właściwe i praktyczne rozwiązanie strukturalnych problemów państwa i jego wewnętrznej organizacji, z wyjątkiem wystąpienia bardzo specyficznych i mało prawdopodobnych warunków, takich jak: jednoznaczne, niekontrowersyjne i zooperacjonalizowane cele; stabilne otoczenie i/lub krótki cykl produkcyjny; możliwe do zignorowania efekty zewnętrzne, brak ograniczeń fiskalnych i inne.

Trzecią główną metodą zorganizowania procesu decyzyjnego w obszarze wytwórczej aktywności państwa jest dopuszczenie do głębokiej decentralizacji procesu rozstrzygania politycznego konfliktu i uzyskiwania konsensu w celu kształtowania procesu produkcyjnego. Jednakże ta metoda nie może wynikać z zestawu reguł kreowanych na szczycie struktury hierarchicznej czy też z uprzednio przyjętych celów, które mają być osiągnięte dzięki trzymaniu się zasad technicznej skuteczności i ekonomicznej efektywności, ale wyłącznie z równoczesnego oddziaływania na nakłady i wyniki (*inputs and outputs*) przez klientów administracji państwowej lub osoby czerpiące korzyści z jej działań. Taki model podejmowania decyzji, przynajmniej w swojej czystej formie, oznaczałby zanegowanie nie tylko logicznego i instytucjonalnego rozdzielenia polityki i administracji, lecz także zasadniczego rozdziału państwa i społeczeństwa, bowiem tylko wówczas władza organizowania i decydowania o wytwórczych działaniach państwa przynależałaby jego klienteli. Trudności, jakie brak takiego rozróżnienia pociągałby dla funkcjonowania państwa jako państwa kapitalistycznego, są raczej oczywiste. Po pierwsze, ciągłe wpływanie konfliktu interesów i dynamiki osiągania porozumienia na działanie administracji czyniłyby ją zapewne niezdolną do planowania i podejmowania długofalowych przedsięwzięć. Po drugie, nawet gdyby czasowe horyzonty oczekiwań społecznych i planów administracyjnych się zbiegały, jest bardzo wątpliwe, czy prowadzenie polityki publicznej, która byłaby bezpośrednio podporządkowana demokratycznym naciskom, dało się pogodzić

z polityką zgodną z funkcjami państwa niezbędnymi w społeczeństwie kapitalistycznym. Innymi słowy, odpowiadanie na wszelkie oczekiwania klienteli prawie na pewno pchnęłoby administrację poza granicę jej możliwości i tego, czego się od niej wymaga w ramach kapitalistycznej organizacji gospodarki. Taka responsywność nie tylko odzwierciedlałaby konfliktów w sposób najbardziej bezpośredni, lecz także wytwarzałaby je, jeżeli uzależnienie od demokratycznego decydowania nie prowadziłoby jednocześnie do działania zgodnego z ujawniającymi się preferencjami klienteli. Mówiąc inaczej, przyjęcie konfliktu społecznego i konsensu jako podstawy dla polityki wytwórczej prowokowałoby do wyrażania większej ilości oczekiwań i interesów, niż można by zaspokoić, wzięwszy pod uwagę fiskalne i instytucjonalne ograniczenia, od których kapitalistyczne państwo nie może się uwolnić.

4. Analiza polityki i administracja publiczna

Wcześniej wykazywaliśmy, że badanie formowania polityki jest niepełne, dopóki główny akcent kładzie się na kwestię treści polityki. Sformalizowana struktura czy metoda uprawiania polityki są równie ważne, ponieważ determinują to, co może stać się i co staje się treścią polityki. Wskazywaliśmy dalej, że istnieją trzy podstawowe metody, dzięki którym można administrować działalnością produkcyjną państwa. Analizując każdą z nich, odkryliśmy, że zapewne każda może być przydatna jako struktura podejmowania decyzji, ale też żadna nie jest stosowna dla rozwiązywania specyficznych problemów państwa kapitalistycznego, czyli właściwa dla ustanowienia równowagi między jego niezbędnymi funkcjami, które wynikają z określonego stanu i dynamiki procesu akumulacji z jednej strony, a jego wewnętrznej struktury z drugiej. Tym samym wydaje się, że nie chodzi o to, jak rozwiązywać konkretne problemy, które są wywoływane przez proces akumulacji, np. jak kontrolować inflację czy bezrobocie, czy też powodować zmianę technologiczną i kreować edukację. Problem państwa kapitalistycznego polega raczej na tym, że należy go najpierw rozwiązać, zanim każdy z tych wymienionych bie-

zących problemów może zostać podjęty. Trzeba rozstrzygnąć, jak ustanowić i zinstytucjonalizować metodę kreowania polityki, która konstytuowałaby równowagę (czy też zwrotność) między niezbędnymi działaniami państwa oraz jego wewnętrzną strukturą.

Badania nad liberalną polityką gospodarczą i szersza analiza polityki raczej ignorują to zagadnienie, ponieważ w ich przypadku zakłada się, że najistotniejszy jest prawidłowy przebieg działań odnoszących się do specyficznego problemu społecznego, a nie rozważania nad znalezieniem trybu funkcjonowania właściwego dla państwa kapitalistycznego. Te dziedziny nauk społecznych odnoszą się do sposobów przeciwdziałania zjawiskom uważanym za choroby i słabości, a nie do określenia natury zaawansowanego społeczeństwa kapitalistycznego. W większości przypadków tak postrzegane problemy mieszczą się w jednej z trzech kategorii tworzących ramy liberalnej krytyki kapitalizmu: (1) niesprawność kontrolowanego przez rynek procesu akumulacji w zakresie uwzględniania efektów zewnętrznych i kosztów społecznych; (2) niesprawność procesu akumulacji w dostosowaniu poziomu dochodu i zatrudnienia w dłuższym czasie; (3) niesprawność procesu akumulacji w zapewnianiu dystrybucji dochodów, który pozostawałaby w zgodzie ze standardami społecznej sprawiedliwości i wymogami pokoju społecznego. Przy przyjęciu takiej perspektywy badań nad polityką państwo jawi się jako neutralny aktor, który nie ma wystarczającej wiedzy – co należy robić i w jakim czasie. Z kolei inna gałąź liberalnej nauki o polityce – administracja publiczna – jest zainteresowana wyłącznie najbardziej „racjonalnym”, „responsywnym” czy też „skutecznym” trybem organizacji i zarządzania strukturami publicznymi. Przy przyjęciu takiego punktu widzenia otoczenie aktywności państwa, czyli społeczeństwo kapitalistyczne, w którym proces akumulacji rodzi określone problemy i wymaga pewnych działań państwa, jest nieobecne. W obu tych obszarach badań (nad polityką oraz nad administracją publiczną) problem zbieżności lub rozbieżności (*reciprocity vs. discrepancy*) między zewnętrzną funkcją i wewnętrzną strukturą jest ignorowany z powodu specyficznego ukierunkowania i jednostronności tych dyscyplin. Dlatego też obie przejawiają tenden-

cję do stawania się normatywnymi, abstrakcyjnymi i woluntarystycznymi co do swych zaleceń. Problemowe podejście do analizy polityki pomija problem wewnętrznego trybu funkcjonowania państwa, natomiast scharakteryzowane podejście do administracji publicznej ignoruje funkcjonalne aspekty działania państwa jako państwa kapitalistycznego.

Stwierdziliśmy wcześniej, iż nie można uznać, że którykolwiek z trzech głównych trybów organizacji i podejmowania decyzji zapewnia właściwą podstawę strukturalną dla wypełniania tych funkcji, które są charakterystyczne dla państwa kapitalistycznego. W pozostałej części tego punktu będziemy rozważać następujące kwestie: (1) jak może być empirycznie rozpoznawana systemowa rozbieżność między strukturą i funkcją oraz (2) jakie można zaobserwować reakcje na ten problem, poprzez które dokonuje się próby przezwyciężenia lub zminimalizowania sprzeczności między strukturą i funkcją?

Jeżeli przeanalizujemy główne doktryny reformowania i reorganizacji administracji, zauważymy, że ściśle odpowiadają one z trzem omawianym trybom funkcjonowania. Tryb biurokratyczny jest wzorcem, wedle którego tworzy się wszystkie rekomendacje nawołujące do silniejszej centralizacji struktur administracyjnych. Centralizacja ma na celu ściślejsze egzekwowanie reguł w stosunku do szerszego zakresu jednostek i podsystemów administracyjnych, tak aby reguły, dyrektywy i wskazania były przyjmowane dokładniej i przez większą liczbę aktorów. Tryb celowo-racjonalny inspirowane wszystkie te sugestie, które nakłaniają do ściślejszej kontroli celów, wyników i rezultatów, przy użyciu takich technik, jak budżetowanie zadaniowe, analiza kosztów oraz wyników czy monitoring wskaźników społecznych. Jest także szkoła reformatorów administracji, którzy dążą do poprawy responsywności, równości oraz respektowania demokratycznych wartości dzięki znaczącej partycypacji. Punktem odniesienia takich propozycji jest oczywiście wzorzec konflikt-konsens, który wywołuje większy udział po stronie niższych szczebli urzędniczych w administracji i/lub po stronie jej klienteli.

Jeśli mamy rację, przyjmując, że wszystkie te modele działania są w szczególności sposobem nieadekwatnym do rozwiązywania sprzeczności mię-

dzy strukturą a funkcjami państwa kapitalistycznego, w sytuacji, gdy funkcje państwa mogą być wypełniane jedynie przez jego wytwórcze działania, wówczas wprowadzanie takich niewłaściwych rozwiązań na poziomie wewnętrznego trybu funkcjonowania będzie prowadzić do zakłóceń lub nieskuteczności w wypełnianiu funkcji. Innymi słowy, jeśli każdy z trzech modeli wewnętrznej struktury jest nieadekwatny jako forma organizacyjna dla niezbywalnych funkcji państwa kapitalistycznego, to taka nieadekwatność musi się ujawnić jako empiryczny fenomen.

Najłatwiej, jak się wydaje, można poradzić sobie z tym w przypadku czysto biurokratycznego trybu funkcjonowania i jego skrajnego rozszerzenia przez ścisłą centralizację. Biurokracja oznacza hierarchię, sztywny podział pracy, orientację na wejścia, ujmowanie konkretnych wydarzeń zachodzących w otoczeniu traktowanych jako „kategorii przypadków” oraz powtarzalność procedur. Jeżeli można uznać, że rozwiązanie to doskonale pasuje dla alokacji zasobów państwa między określone kategorie odbiorców, to zazwyczaj daje się zauważyć, że nie działa ono w obszarze wytwórczych działań państwa, a zatem w tych wszystkich przypadkach, kiedy zasoby nie są przekazywane prawnie wyznaczonym beneficjentom, lecz mają zostać włączone w proces produkcji, np. w obszarze opieki zdrowotnej, obronności, edukacji czy innowacji przemysłowych. Dla takich działań państwa czysty typ biurokratycznej organizacji jest całkowicie nieskuteczny albo co najmniej nieefektywny. Strategiczne możliwości, które pozostają w tej sytuacji, polegają albo na drastycznym ograniczeniu skali i zakresu działań wytwórczych prowadzonych przez państwo (to rozwiązanie zazwyczaj proponowane przez konserwatystów wierzących w „przychodowość” (*incrementalism*) jako jedną z formuł organizacyjnych akcentujących orientację na efektywność nakładów), albo unowocześnienie i przekształcenie biurokratycznych struktur, aby lepiej dostosować je do zadań wytwórczych. Rozwiązanie „przychodowe” nie zgadza się z naszymi podstawowymi założeniami, czyli tezą, że ekstensywne ponoszenie przez państwo nakładów o charakterze wytwórczym jest warunkiem koniecznym, aby w wysoko rozwiniętych państwach kapitalistycznych zachodził proces akumulacji. Dlatego też jego przydat-

ność może być odrzucona w ramach przyjętych w naszej analizie założeń. Drugie rozwiązanie oznacza krytykę biurokratycznego trybu funkcjonowania, które może zostać ujęta następująco: wykorzystanie biurokracji jako struktury organizacyjnej zajmującej się prowadzeniem wytwórczych działań państwa nie jest ani efektywne, ani skuteczne, a tym samym rezultaty takich działań są niezadowolające co do skali i jakości, w stosunku do funkcjonalnych wymagań procesu akumulacji w zaawansowanym kapitalizmie.

Racjonalno-celowy tryb funkcjonowania (zwyczajowo kojarzony z koncepcją planowania) prawdopodobnie powoduje zakłócenia w kapitalistycznym procesie akumulacji z odmiennych powodów: nie jest on, jak w przypadku biurokracji, niewłaściwy dla prowadzenia wytwórczych działań państwa, przeciwnie, o ile stosuje się go ściśle i wszechstronnie, wydaje się najbardziej właściwy do programowania i prowadzenia wytwórczej działalności państwa. Jednakże tryb instrumentalno-racjonalny zakłada, jak to wcześniej dostrzeżliśmy, taki stopień kontroli określonych zmiennych, jaki nie jest typowy dla państwa kapitalistycznego. Zazwyczaj zakres władzy państwowej konieczny dla wszechstronnego zaplanowania procesu produkcyjnego jest negowany przez same akumulujące jednostki. Planowanie jako wewnętrzny tryb funkcjonowania państwa kapitalistycznego wydaje się zatem z zasady niemożliwe – nie samo z siebie, ale z powodu reakcji zwrotnej, wywoływanej przez planowanie po stronie kapitału jako całości czy też poszczególnych akumulujących jednostek. Takie odwetowe reakcje (których główną formą jest zaniechanie inwestycji, strajk inwestycyjny lub odpowiednie ograniczenie inwestycji, czy też przeniesienie inwestycji w przestrzeni lub czasie) powodują w warunkach systemu kapitalistycznego, że lekarstwo staje się gorsze od choroby, i tym samym samo paraliżuje aktywność państwa.

Wewnętrzna sprzeczność związana z jakkolwiek próbą oparcia wytwórczych działań państwa na demokratycznym budowaniu porozumienia i mediacji konfliktu politycznego (czy wewnątrz agend państwa, czy między nimi a ich klientelą) prowadzi do zaostrzenia problemu, a nie wykreowaniu rozwiązania. Partycypacja i natężony konflikt wywołują napięcie w połączeniu z instytucjonalnymi ograniczeniami nakładanymi

na działalność państwowych agend i – jak można by to wykazać na przykładzie bazującej na partycypacji polityce socjalnej, miejskiej czy oświatowej – prowadzą do wysoce niestabilnej sytuacji. Partycypacyjne modele organizacji wytwórczych działań państwa, które mają na celu zwiększenie administracyjnej responsywności, są równie niewłaściwe jak dwa pozostałe ich rodzaje, ponieważ prowadzą do krystalizacji konfliktu i protestu, a w konsekwencji podważają równowagę między państwem i procesem akumulacji.

Każdy z tych trzech układów zinstytucjonalizowanych reguł decyzyjnych, które rozważamy, zawiera specyficzną sprzeczność: biurokratyczny tryb funkcjonowania jest w najlepszym przypadku marnotrawny, a w najgorszym nieskuteczny, a zatem niewłaściwy jako strukturalny model wytwórczej działalności państwa. Celowo-racjonalny model może być zarówno skuteczny, jak i efektywny, ale zastosowanie go wymaga ingerencji w prerogatywy prywatnego procesu akumulacji, co ze względu na opór ze strony akumulujących jednostek sprawia, że jego zastosowanie jest niemożliwe (z wyjątkiem sytuacji, gdy to rozwiązanie niemalże współgra z prywatnymi decyzjami inwestycyjnymi). Głównym powodem tej niemożności jest opór akumulujących jednostek i siła ich działań odwetowych. Z kolei opór, protest i konflikt polityczny po stronie klasy pracującej (i innych grup, które pozbawione są kontroli nad decyzjami inwestycyjnymi) stanowią główny powód odwrotnych niż oczekiwane rezultatów stosowania rozwiązań partycypacyjnych.

Ten ciąg argumentacji zdaje się sugerować, że wśród trzech głównych strategii ustanawiania równowagi pomiędzy strukturami podejmowania decyzji a funkcjami państwa na rzecz procesu akumulacji, nie ma takiej, która mogłaby zapewnić sukces. Realizowanie którejkolwiek z nich prowadzi do zakłócenia, a nie ustanowienia równowagi między państwem a procesem akumulacji. Ponadto wszystkie te trzy strategie, których celem jest dostosowanie struktury do funkcji, jak się zdaje, są jednocześnie podtrzymywane przez obecne propozycje administracyjnej reformy różnych sektorów aparatu państwa. Można więc przyjąć, że wystąpią sprzeczności drugiej generacji, a mianowicie między tymi różnymi strategiami. Żadna z agend nie może jednocześnie

przyjąć dyrektywy, które płyną ze szczytu biurokratycznej hierarchii biurokratycznej, od ekspertów i od klienteli.

5. Konkluzja

Lepsze zrozumienie tych strukturalnych problemów państwa kapitalistycznego, jego niezdolności do pogodzenia swoich funkcji jako państwa i wewnętrznego trybu funkcjonowania w taki sposób, aby nie wystąpiły paraliżujące efekty uboczne, skłania nas do zredefiniowania samego konceptu państwa kapitalistycznego. Na początku tego artykułu powiedzieliśmy, że państwo kapitalistyczne jest definiowane przez: (a) wyłączenie z akumulacji, (b) niezbędne funkcje na rzecz akumulacji, (c) zależność od akumulacji i (d) funkcję polegającą na pogodzeniu tego, co w punktach (a), (b) i (c), a jednocześnie zniwelowaniu tych cech. Jeśli propozycje analityczne, które rozwinęliśmy, są przynajmniej częściowo zasadne, to trudno sobie wyobrazić, że jakiegokolwiek państwo w kapitalistycznym społeczeństwie mogłoby odnieść sukces, wypełniając wszystkie funkcje ujęte w tej definicji jednocześnie i skutecznie przez dowolnie długi czas. Jeśli przyjmujemy taki wniosek, to co upoważnia nas do mówienia o państwie kapitalistycznym jako składowej społecznej rzeczywistości? Otóż właśnie ciągłe staranie się o pogodzenie tych różnych funkcji i dążenie do ich kompatybilności z wewnętrzną strukturą państwa czy trybem jego działania. Ale równie realne jest to, że nie ma ani już stosowanej, ani możliwej do przewidzenia strategii, która rzeczywiście godziłaby te funkcje i tym samym prowadziła do osiągnięcia stanu zrównoważonej integracji państwa i procesu akumulacji, czyli wiarygodnej, praktycznej strategii „utrzymania systemu” (jak uważa wielu radykałów).

Rzeczywistość państwa kapitalistycznego może tym samym najlepiej zostać opisana jako rzeczywistość (i dominacja) nierealistycznego oczekiwania. Nie ma bowiem takiej metody formowania polityki, która mogłaby sprawić, że to oczekiwanie będzie bardziej realistyczne, przynajmniej jeśli za prawdziwy uznać składnik (b) powyższej definicji, oznaczający, że w warunkach rozwiniętego kapitalizmu niezbędne są wytwórcze działania państwa.

The theory of the capitalist state and the problem of policy formation

This article analyses difficulties associated with actions undertaken by a capitalist state in the process of allocation and production. It defines the capitalist state in regard of its functional relation and dependency on a process of accumulation. The article discusses the features of an allocative and productive mode of a capitalist state. The author also presents the rules of policy making, pointing to the fact, that, the usual concept of state's activity, as an institution bound to solve the problems, is one-sided and not complete. The article also analyses three main strategies of establishing the balance between the structures of decision-making and state's functions in regard of an accumulation process.

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.