



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

4 (6) / 2008



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

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

Recenzenci
Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński, Aniela Dylus,
Marian Filar, Krzysztof Frysztacki, Juliusz Gardawski, Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska,
Krzysztof Gorlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Marian Grzybowski, Jerzy Hausner,
Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski,
Leszek Korporowicz, Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Michał Kulesza, Tadeusz Markowski,
Miroslawa 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,
Janusz Zaleski, Andrzej Zięba, Marek Zirk-Sadowski

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2009

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Inga Jarworska-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: 650 egz.

Spis treści

<i>Paweł Białynicki-Birula</i>	
Warunki upowszechniania zabezpieczenia zdrowotnego w krajach gospodarczo rozwiniętych	5
<i>Grażyna Piechota</i>	
Wykorzystanie kapitału ludzkiego w polskiej administracji podatkowej	19
<i>Maciej Frączek</i>	
<i>Flexicurity</i> jako podejście do polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej – analiza i ocena	33
<i>Grażyna Skąpska</i>	
Prawo w ponowoczesnym społeczeństwie	55
<i>Grzegorz Gorzelak</i>	
Fakty i mity rozwoju regionalnego	73
<i>Jan Herbst</i>	
O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce	91
Wybór tekstów klasycznych	
<i>Gerry Stoker</i>	
Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji.	109
Dokumenty – opracowania – raporty	
<i>Krzysztof Motyk, Łukasz Małecki-Tepicht</i>	
Postulat dobrego rządzenia jako wyzwanie dla działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013	123

Contents

Paweł Białynicki-Birula

The Circumstances of Carrying on Effective Health Policies
in Developed Countries 5

Grażyna Piechota

The Employment of Human Capital in Polish Tax Administration 19

Maciej Frączyk

Flexicurity as an Approach to Employment Policy in the European Union
– an Analysis and Evaluation 33

Grażyna Skąpska

Law in Postmodern Society 55

Grzegorz Gorzelak

Facts and Myths of Regional Development 73

Jan Herbst

The State That Responds. On the Category of “Responsiveness” in Public Management
and on Some Preconditions for the Responsiveness of the Polish Administration. 91

Selection of classic texts

Gerry Stoker

Governance as Theory: Five Propositions 109

Documents – Elaborations – Reports

Krzysztof Motyk, Łukasz Matecki-Tepicht

Demand for Good Governance as a Challenge to the Actions of the European Fund
in Poland in the Years 2007–2013 123

Paweł Białynicki-Birula

Warunki upowszechniania zabezpieczenia zdrowotnego w krajach gospodarczo rozwiniętych

Artykuł dotyczy uwarunkowań prowadzenia skutecznej publicznej polityki zdrowotnej w krajach rozwiniętych. Wbrew postulatowi urynkowienia sfery opieki zdrowotnej, głoszonym na fali nowego zarządzania publicznego, ochrona zdrowia zachowała swój specyficzny, publiczny charakter. Istotne znaczenie należy przypisać w tym kontekście zabezpieczeniu zdrowotnemu, traktowanemu z jednej strony jako fundamentalny cel współczesnych systemów zdrowotnych, z drugiej zaś istotny motyw zaangażowania państw w finansowanie opieki zdrowotnej. Poszerzanie zabezpieczenia zdrowotnego w dużej mierze opiera się na środkach publicznych, w wielu przypadkach transferowanych metodą budżetową. Stąd prywatne dobrowolne ubezpieczenia zdrowotne mają jedynie uzupełniający charakter i nie mogą być postrzegane jako rzeczywista alternatywa publicznych źródeł finansowania opieki zdrowotnej. W analizach systemów zdrowotnych niezbędne jest kompleksowe podejście, uwzględniające różne aspekty systemu ochrony zdrowia, nie zaś wyłącznie dotyczące źródeł finansowania i mechanizmów alokacji środków.

Słowa kluczowe: ochrona zdrowia, zabezpieczenie zdrowotne, finansowanie opieki zdrowotnej.

1. Wprowadzenie

Głębokie, dynamicznie postępujące przeobrażenia światowej gospodarki jako wynik globalizacji oraz zmian w międzynarodowym podziale pracy stawiają nowe wyzwania przed państwami. Ograniczenia budżetowe wraz ze współistniejącymi napięciami w sferze społecznej determinują zarówno dokonywanie zasadniczych przekształceń szeroko rozumianego sektora publicznego, jak i zmianę zasad funkcjonowania państwa i jego administracji. Zgodnie z postulatami szkół wywodzących się z nurtu neoliberalnego w krajach rozwiniętych zainicjowano reformy, które mają doprowadzić m.in. do istotnego zmniejszenia wielkości sektora publicznego oraz redukcji aktywności państwa w gospodarce. Założono znaczące ograniczanie interwencjonizmu państwowego na rzecz oparcia stosunków społecznych w większym stopniu na mechanizmie rynkowym. Deregulacja, prywatyzacja i kontraktowanie usług publicznych to pojęcia, które zapanowały zarówno w teorii, jak i praktyce sektora publicznego.

Jednak po dwóch dekadach fascynacji ideą państwa minimum obecnie dąży się do określenia na nowo jego roli w sferze społecznej (Izdebski 2007). W głównym nurcie zainteresowania znalazło się wówczas tzw. nowe zarządzanie publiczne (*new public management*), które wiązało się z poszukiwaniami właściwej organizacji sfery publicznej poprzez odniesienia do realiów i metod gospodarki rynkowej. Jego istotę określała implementacja rozwiązań mających na celu racjonalizację publicznych wydatków, nacisk na podniesienie efektywności funkcjonowania podmiotów publicznych oraz dążenie do osiągnięcia wymiernych efektów. Sprawowanie administracji publicznej w części zostało utożsamiane z menedżerskim podejściem do zarządzania, właściwym dotąd dla sektora prywatnego. Obecnie dominującą pozycję zdobywa podejście do sfery publicznej określane mianem *public governance*. Zachowując postulaty ekonomizacji i racjonalizacji działań publicznych, kładzie ono nacisk na zagadnienia współpracy i koordynacji zbiorowych działań¹.

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Główny punkt odniesienia stanowi społeczeństwo obywatelskie składające się z wielu różnorodnych podmiotów, w znacznym stopniu niezależnych od władzy. Państwo ma zarządzać złożonymi społecznościami dzięki koordynacji

W dokonujących się reformach sektora publicznego wyjątkową pozycję zajmuje sektor ochrony zdrowia, w którym w zasadzie nie tylko nie doszło do ograniczenia aktywności państwa, lecz wręcz przeciwnie – można mówić o stałej jego ekspansji. W krajach rozwiniętych ochrona zdrowia stanowi największy co do wielkości sektor usług. Jego dynamiczny rozwój jest w dominującym stopniu finansowany publicznie. Szybki wzrost wydatków zdrowotnych zagraża stabilności finansów publicznych i stwarza tym samym poważny problem. Mimo podejmowanych działań reformatorskich i przedsięwzięć organizacyjnych (inicjowanych począwszy od lat 70. XX w.), przekształcenia i zmiany instytucjonalne w sektorze zdrowia w dalszym ciągu stanowią wyzwanie dla publicznej polityki w większości krajów rozwiniętych. Stąd stała ekspansja wydatków zdrowotnych w dużym stopniu może być postrzegana w kategoriach porażki polityki publicznej.

Zarządzanie opieką zdrowotną jawi się zatem jako szczególnie aktualne i interesujące zagadnienie badawcze. Niniejszy tekst dotyczy przede wszystkim zagadnienia uwarunkowań prowadzenia skutecznej publicznej polityki zdrowotnej w ramach demokratycznego państwa prawnego. W tym względzie szczególna uwaga została poświęcona zagadnieniu zabezpieczenia zdrowotnego, traktowanemu z jednej strony jako fundamentalny cel współczesnych systemów zdrowotnych, z drugiej zaś istotny motyw zaangażowania państw w finansowanie opieki zdrowotnej. W tym kontekście w artykule poddano analizie kwestię możliwości promocji ubezpieczeń zdrowotnych jako czynnika umożliwiającego z jednej strony zapewnienie finansowania opieki zdrowotnej na odpowiednim poziomie, z drugiej zaś zapewnienia obywatelom właściwego dostępu do usług zdrowotnych.

działalności podmiotów należących do różnych sektorów. Na pierwszy plan wysuwa się zagadnienie interaktywnego zarządzania jako skuteczną metodą osiągnięcia określonych celów polityki publicznej. Koncepcja interaktywnego zarządzania zakłada wywoływanie pożądanych zmian poprzez generowanie procesu społecznej innowacji, dokonującego się w następstwie społecznych interakcji. Szerzej zob. Hausner 2008.

2. Uwarunkowania wzrostu wydatków zdrowotnych w krajach gospodarczo rozwiniętych

W krajach rozwiniętych całkowite wydatki na ochronę zdrowia systematycznie rosły w okresie kilku ostatnich dekad (tab. 1)². Ich udział na początku lat 70. XX w. przeciętnie wynosił 5,3% PKB, 7% PKB w latach 90. XX w., a w 2005 r. stanowił w krajach OECD już średnio 9,2% PKB. Oznacza to niemal podwojenie – w okresie zaledwie 35 lat – przeciętnej wielkości wydatków zdrowotnych. Należy dodać, że w okresie 1970–2005 tak wysoka dynamika wzrostu analizowanych wydatków była udziałem większości krajów rozwiniętych.

W 2005 r. zdecydowanie najwięcej na ochronę zdrowia przeznaczano w Stanach Zjednoczonych (15,3% PKB). Następną wyróżniającą się grupę (z wynikiem dwucyfrowym) tworzyły: Szwajcaria (11,6%), Francja (11,1%), Niemcy (10,7%). Wydatki pozostałych krajów mieściły się w przedziale 6,2–9,8% PKB. Tym samym relacja wydatków zdrowotnych (w odniesieniu do PKB), w kraju o najwyższych wydatkach zdrowotnych (Stany Zjednoczone) a państwami o najniższym poziomie wydatków (Polska – 6,2%; Meksyk – 6,4%, Słowacja – 7,1%), ma się jak 2 do 1.

Wydatki zdrowotne zajmują istotną pozycję w ogólnych wydatkach sektora publicznego, choć można odnotować spore różnice między poszczególnymi państwami. W 2005 r. w dominującej większości krajów wydatki zdrowotne wyraźnie przekraczały poziom 10% całości wydatków sektora publicznego. Najwyższy ich poziom, rzędu 17–18% łącznych wydatków sektora publicznego, notowały następujące kraje: Stany Zjednoczone (18,8%), Norwegia (17,9%), Kanada (17,5%), Niemcy (17,6%) oraz Irlandia (17%). Nieznacznie tylko niższe wydatki zanotowano we Francji (16,5%) i w Wielkiej Brytanii (16,2%). W analizowanym okresie 1970–2005 nastąpił wyraźny, kilkupunktowy wzrost udziału

² Rzeczywiste wydatki są istotnie wyższe, gdyż klasyfikacja OECD w pozycji całkowite wydatki zdrowotne – (*Total Health Expenditure – TEH*) – nie uwzględnia finansowania np. działalności inwestycyjnej w opiece zdrowotnej, szkolnictwa medycznego czy badań naukowych.

Tab. 1. Udział wydatków na ochronę zdrowia w PKB (CWZ), w całości wydatków sektora publicznego (WPZ), wydatki *per capita* (w USD) oraz udział publicznego finansowania ochrony zdrowia (PFZ) w wybranych krajach OECD, w latach 1970–2005

Kraj	1970				1980				1990				2000				2005				
	CWZ % PKB	WPZ %SP	\$ <i>per capita</i>	PFZ % CWZ	CWZ % PKB	WPZ %SP	\$ <i>per capita</i>	PFZ % CWZ	CWZ % PKB	WPZ %SP	\$ <i>per capita</i>	PFZ % CWZ	CWZ % PKB	WPZ %SP	\$ <i>per capita</i>	PFZ % CWZ	CWZ % PKB	WPZ %SP	\$ <i>per capita</i>	PFZ % CWZ	
Czechy	bd	bd	bd	96,6	bd	bd	bd	96,8	4,7	bd	143	97,4	6,5	14,1	361	90,3	7,2	14,4	869	88,6	
Kanada	6,9	13,3	277	69,9	7	12,8	770	75,6	8,9	13,5	1861	74,5	8,8	15,1	2076	70,4	9,8	17,5	3430	70,2	
Finlandia	5,5	bd	134	73,8	6,3	12,4	695	79,0	7,7	13,0	2166	80,9	6,6	10,2	1543	73,4	7,5	11,6	2825	75,0	
Francja	5,4	bd	152	75,5	7	12,4	885	80,1	8,4	13,0	1790	76,6	9,6	14,6	2088	79,4	11,1	16,5	3800	79,9	
Hiszpania	3,5	bd	41	65,4	5,3	bd	320	79,9	6,5	bd	879	78,7	7,2	13,2	1036	71,6	8,3	15,4	2152	70,6	
Irlandia	5,1	bd	73	81,7	8,3	bd	512	81,6	6,1	10,2	826	71,7	6,3	14,5	1594	73,5	7,5	17,0	3657	79,5	
Meksyk	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	4,8	bd	156	40,4	5,6	12,5	327	46,6	6,4	bd	463	45,5	
Niemcy	6,0	11,5	191	72,8	8,4	14,2	1160	78,7	8,3	14,6	2063	76,2	10,3	18,2	2372	79,7	10,7	17,6	3628	77,0	
Norwegia	4,4	bd	144	91,6	7	12,9	1084	85,1	7,6	11,9	2118	82,8	8,4	16,4	3156	82,5	9,1	17,9	5912	83,5	
Polska	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	4,8	bd	82	91,7	5,5	9,4	247	70,0	6,2	9,9	494	69,3	
Słowacja	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	5,5	9,5	208	89,4	7,1	13,9	626	74,4
Szwajcaria	5,5	bd	198	bd	7,4	bd	1283	bd	8,3	14,5	2906	52,4	10,4	17,1	3572	55,6	11,6	bd	5694	59,6	
Szwecja	6,8	bd	299	86,0	9,0	bd	1416	92,5	8,3	bd	2354	89,9	8,4	12,4	2280	84,9	9,1	13,6	3598	81,7	
USA	7,0	7,8	351	36,3	8,8	10,6	1068	41,2	11,9	12,6	2738	39,4	13,2	16,9	4569	43,7	15,3	18,8	6401	45,1	
W. Brytania	4,5	9,3	99	87,0	5,6	11,0	537	89,4	6,0	11,9	1047	83,6	7,3	14,8	1782	80,9	8,3	16,2	3064	86,9	
Włochy	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	7,7	11,6	1536	79,5	8,1	12,7	1541	72,5	8,9	14,1	2728	76,7	
średnio % PKB (OECD)*	5,3				7,0				7,1				8,1				9,2				

* Średnia obliczona dla obecnych 30 krajów OECD.

CWZ – udział całkowitych wydatków na ochronę zdrowia w PKB,

WPZ – udział całkowitych wydatków na ochronę zdrowia w całości wydatków sektora publicznego,

PFZ – udział publicznych wydatków w całkowitych wydatkach zdrowotnych.

Źródło: OECD (2007).

tu ochrony zdrowia w wydatkach publicznych. Co istotne, wzrost ów w dużym stopniu postępował niezależnie od wielkości sektora publicznego w poszczególnych krajach.

Wraz ze wzrostem udziału w PKB odpowiednio rosły także wydatki zdrowotne w ujęciu *per capita*. W 2005 r. przekroczyły one kwotę 6,4 tys. USD w Stanach Zjednoczonych i 5,9 tys. USD w Norwegii oraz Szwajcarii. Należy wskazać na duże różnice zachodzące między poszczególnymi krajami odnośnie do tego wskaźnika. Kraje biedniejsze cechował wyraźnie niższy poziom wydatków, w granicach do 1 tys. USD (np. Meksyk, Polska, Słowacja, Czechy).

W analizowanych krajach występują istotne dysproporcje, jeśli chodzi o strukturę źródeł finansowania wydatków zdrowotnych. Z wyłączeniem Stanów Zjednoczonych, Grecji i Meksyku (z nieco ponad 40% publicznych środków), we wszystkich pozostałych państwach zdecydowanie dominuje publiczne finansowanie wydatków zdrowotnych. W 2005 r. w krajach OECD źródła publiczne dawały przeciętnie 72% całości środków w ochronie zdrowia. Wskaźnik ten utrzymywał się na podobnym poziomie w okresie ostatnich dekad. W krajach najbardziej rozwiniętych udział środków publicznych nierzadko przekraczał poziom 80%. Tytułem przykładu można wskazać: Wielką Brytanię (87%) i Szwecję (85%). W biedniejszych państwach (Meksyk, Hiszpania), z początkowym poziomem wyraźnie niższym od przeciętnego, w ostatnich dekadach można odnotować systematyczny wzrost udziału publicznego finansowania opieki zdrowotnej. Natomiast przeciwna tendencja zachodziła w grupie krajów Europy Środkowej, gdzie w ostatnich latach nastąpił spadek tradycyjnie wysokiego udziału środków publicznych do poziomu nieco poniżej przeciętnej obliczonej dla OECD (np. w Polsce wyniósł on 69%, a Węgrzech 70%).

Wysoki udział środków publicznych w finansowaniu ochrony zdrowia świadczy o tym, że większość krajów gospodarczo rozwiniętych powszechnie realizuje zasadę solidarności społecznej, stosując rozwiązania zapewniające obywatelom dostęp do opieki zdrowotnej. Zwraca uwagę fakt, że w coraz większym stopniu wydatki zdrowotne mają charakter sztywny, co oznacza, że są niezależne zarówno od wielkości sektora pu-

blicznego, jak i realizowanego modelu ochrony zdrowia w danym kraju.

Rozpatrując zagadnienie wzrostu wydatków zdrowotnych w krajach rozwiniętych, nie można pominąć rozważań nad przyczynami tego procesu. Mimo braku zgody co do samego znaczenia i wagi poszczególnych czynników, powszechnie w tym kontekście wskazuje się na następujące przyczyny: procesy demograficzne, wzrost kosztów opieki, ekonomiczne implikacje wymiany wynikające z cech usług zdrowotnych oraz kształt przyjętych rozwiązań systemowych w ochronie zdrowia.

W analizie przyczyn wzrostu wydatków nie sposób pominąć czynników kształtujących popyt na usługi zdrowotne (tzw. pozacenowe determinanty popytu). W szczególności należy zaliczyć do nich uwarunkowania w zakresie zmian w strukturach: demograficznej oraz społecznej. Wydatki na opiekę medyczną rosną, przybywa bowiem ludzi w podeszłym wieku stanowiących głównych jej beneficjentów. W związku z tym podawane są także argumenty natury politycznej – wzrost wydatków publicznych ma być rezultatem świadomej polityki władz publicznych, prowadzonej w celu „kupowania” pokoju i poparcia społecznego u licznej rzeszy osób starszych. Także zmiany struktury społecznej (określonej liczbą osób o danym poziomie dochodów, wykształceniu, wykonywanym zawodzie, strukturze wiekowej i miejscu zamieszkania) *summa summarum* prowadzą nie tylko do wzrostu wolumenu popytu na usługi zdrowotne, lecz także istotnych zmian jakościowych.

Niewątpliwie wzrost wydatków zdrowotnych, zarówno całkowitych, jak i tych pochodzących ze źródeł publicznych, powodowany jest przez szybki wzrost kosztów opieki medycznej (*cost disease*). Istotne znaczenie w tym względzie ma proces opracowywania oraz upowszechniania nowoczesnych, z reguły coraz droższych technologii medycznych i leków. Ponadto często przyczyn wzrostu kosztów opieki zdrowotnej upatruje się w relatywnie niskiej produktywności zasobów, z racji dominacji słabo „oprzyrządowanej” pracy ludzkiej³.

³ Teza o niższej niż przeciętna produktywności zasobów ludzkich w opiece medycznej nie wydaje się jednak możliwa do obrony w świetle dokonującego się w opie-

Znaczenia wymienionych dotąd czynników nie powinno się deprecjonować, wydaje się jednak, że wzrost wydatków na ochronę zdrowia w krajach o gospodarce rynkowej w ostatecznej mierze jest determinowany przez czynniki o charakterze ekonomicznym i systemowym. Te pierwsze, ujmowane w skali mikro, wynikają przede wszystkim ze specyfiki usług zdrowotnych i w decydującej mierze blokują stosowanie mechanizmu rynkowego w opiece zdrowotnej. W pierwszym rzędzie do uwarunkowań o charakterze mikroekonomicznym należy zaliczyć powszechne w opiece zdrowotnej zjawiska tzw. „moralnego hazardu” czy też kształtowanie się warunków dla naturalnego monopolu wytwórców świadczeń zdrowotnych. Niebagatelne znaczenie ma także asymetria informacji między pacjentami a lekarzami. Jeśli chodzi o czynniki w skali makro, to przede wszystkim należy w tym kontekście wymienić agregaty oparte na łącznych wielkościach zasobów finansowych płatników oraz na rozporządzalnych dochodach gospodarstw domowych. Ilość środków finansowych w systemie ochrony zdrowia w pierwotny sposób zależy od zamożności danego społeczeństwa oraz dokonanych wyborów publicznych (w zakresie redystrybucji dochodu narodowego)⁴.

Duży wpływ na wielkość wydatków zdrowotnych niewątpliwie mają stosowane rozwiązania systemowe, których kształt w istotnym zakresie jest determinowany przez dopiero co omówione czynniki o charakterze ekonomicznym. Uznanie zdrowia za *sui generis* dobro publiczne prowadzi do przejmowania przez władze publiczne odpowiedzialności za kondycję zdrowotną obywateli m.in. jako wyraz realizacji zasad społecznej solidarności i reakcji na niedoskonałości me-

ce zdrowotnej postępu technicznego i technologicznego. Wprowadzanie nowych leków, wyposażenia diagnostycznego oraz nowoczesnych procedur medycznych niewątpliwie wspomaga działalność lekarzy i przyczynia się do większej produktywności pracy w ochronie zdrowia. Ponadto, jak pokazują analizy rynku świadczeń medycznych w krajach rozwiniętych, przeciętne ceny standardowych świadczeń (a zatem także koszty ich wytwarzania) w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat rosły w tempie niższym od inflacji. Szerzej zob. Triplett 2001; Bosworth 2001.

⁴ Szerzej na temat uwarunkowań wzrostu wydatków zdrowotnych zob. Newhouse 1992.

chanizmu rynkowego w opiece zdrowotnej. Współczesne państwa gwarantują powszechny dostęp do opieki zdrowotnej licznym grupom społecznym. Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających potrzebującym zapewnienie szerokiego dostępu do opieki zdrowotnej z pominięciem barier ekonomicznych było możliwe dzięki wyłączeniu liczących obszarów ochrony zdrowia spod bezpośredniego wpływu mechanizmu rynkowego. W konsekwencji brak funkcjonowania mechanizmu cenowego jako czynnika równoważenia podaży i popytu na świadczenia zdrowotne powoduje, że dominującego znaczenia nabrały regulacje administracyjno-prawne. To one przede wszystkim wyznaczają obecnie poziom nakładów na opiekę zdrowotną, wysokość podaży (produkcji) świadczeń medycznych oraz wielkość popytu. Jednocześnie determinują zakres i wielkość finansowania opieki zdrowotnej.

W tym miejscu należy dodać, że sam wzrost wydatków zdrowotnych *ipso facto* nie może być uważany za problem sam w sobie, w szczególności w sytuacji wzrostu zamożności danego kraju. Powinna natomiast niepokoić utrzymująca się trwała tendencja wzrostu wydatków (wyraźne przyspieszenie w ostatnich kilkunastu latach). Skądinąd istotny problem stanowi możliwość określenia właściwego ich poziomu. Z jednej strony wydatki zdrowotne przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, z drugiej strony niedomagania mechanizmu rynkowego w sferze ochrony zdrowia wskazują na możliwość nadmiernych wydatków w stosunku do otrzymanych efektów. Można wyrazić przypuszczenie, że część wydatków w nieuzasadnionej wysokości przechwytywają świadczeniodawcy jako quasi-renty – stanowiące nieefektywną i nienależną prowizję, co oznacza, że można byłoby wprowadzić tańsze i bardziej skuteczne formy wytwarzania świadczeń. Zarazem sygnały cenowe mogłyby służyć ograniczaniu wzrostu nadmiernych i zbyt drogiej świadczeń, jednak z powodu niskiej elastyczności popytu i ograniczeń natury systemowej należy powątpiewać w skuteczność tego typu bodźców w opiece zdrowotnej.

Reasumując, wzrost wydatków zdrowotnych w krajach rozwiniętych ma wielce złożony charakter. Trudno w tym względzie wskazać jeden dominujący czynnik. Wydaje się wszak, że w ostatecznym rachunku kluczowe znaczenie

można przypisać łącznemu wpływowi postępu technicznego w sferze medycznej oraz rozbudowanemu systemowi transferu środków finansowych na rzecz pacjentów, w celu umożliwienia im zakupu drogich świadczeń (składających się na zabezpieczenie zdrowotne).

3. Model ochrony zdrowia jako determinanta finansowania świadczeń zdrowotnych

Polityka zdrowotna w każdym kraju jest silnie uwarunkowana przyjętymi rozwiązaniami o charakterze systemowym. Ich istotę w szczególności stanowią odmienne sposoby finansowania opieki zdrowotnej. Biorąc pod uwagę stosowane mechanizmy gromadzenia i wydatkowania środków na ochronę zdrowia, zasadniczo wyróżnia się następujące trzy rozwiązania modelowe w ochronie zdrowia (Białynicki-Birula 2007):

- narodowej służby zdrowia, zakładające finansowanie świadczeń zdrowotnych przez alokację środków metodą budżetową z jednolitego funduszu pochodzącego z podatków (*public-integrated model, tax-financed model*);
- powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych, zakładające istnienie obowiązkowych ubezpieczeń w zakresie zdrowia populacji (*public-contract model, social security contribution*);
- ubezpieczeń prywatnych, oparte na dobrowolnych ubezpieczeniach zdrowotnych (*a private insurance/provider, mixed systems, private financing*).

Model narodowej służby zdrowia zakłada finansowanie ochrony zdrowia ze środków budżetowych. Oznacza to dominującą pozycję państwa, czego wyrazem jest fakt, że większość podmiotów opieki zdrowotnej należy do sektora publicznego. Łączy on w sobie elementy powszechnego zabezpieczenia zdrowotnego z publiczną gwarancją dostępu do opieki zdrowotnej. Z kolei model powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych zakłada wykorzystanie mechanizmu publicznego kontraktowania świadczeń – instytucji publicznego płatnika (którym są zarówno agendy państwowe, jak i instytucje ubezpieczeniowe). Środki finansowe pochodzące od ubezpieczonych tworzą fundusze służące kontraktowaniu usług zdrowotnych u świadczeniodawców pochodzących z róż-

nych sektorów. W szpitalnictwie dominuje sektor publiczny, natomiast w opiece ambulatoryjnej prywatne podmioty. Niepubliczne szpitale i kliniki często są prowadzone w systemie *non-profit*. Model prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych zakłada natomiast dominację sektora prywatnego w ochronie zdrowia w większości funkcjonującego na zasadzie zysku. Świadczenia są finansowane przez instytucje ubezpieczeniowe, a brak posiadania ubezpieczenia oznacza konieczność bezpośredniego pokrywania pełnych kosztów leczenia z kieszeni pacjenta. Jedynie tylko ściśle określone kategorie osób (np. weterani, inwalidzi) są objęte publicznymi programami zdrowotnymi.

Od ponad 30 lat większość krajów rozwiniętych przeżywa trudności związane z szybko rosnącym udziałem wydatków na ochronę zdrowia w całości wydatków publicznych⁵. Wprowadzane reformy wskazują, iż główny kierunek ewolucji prowadzi do formowania się systemów pośrednich. W państwach, w których organizacja opieki zdrowotnej oparta jest na modelu powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych, wprowadzane są instytucje sprawdzone w modelach narodowych, i na odwrót⁶. Podobnie w większości krajów następuje decentralizacja ochrony zdrowia przez oddzielenie sfery określania strategii i formułowania polityki zdrowotnej, zarezerwowanej dla administracji centralnej, od bezpośredniego administrowania i zarządzania opieką zdrowotną. Realny kształt polityki zdrowotnej nadawany jest na poziomach regionalnym i lokalnym.

⁵ Pomimo świadomości narastania od początku lat 70. XX w. kryzysu finansowego, dopiero w połowie następnej dekady podjęto pierwsze działania na rzecz wprowadzenia zmian w organizacji ochrony zdrowia, mające na celu racjonalizację wydatków (głównie w Holandii, RFN i Wielkiej Brytanii). Na fali powszechnej krytyki dotychczasowego sposobu funkcjonowania opieki zdrowotnej popularność zyskiwać zaczęły idee neoliberalne zakładające konieczność stosowania na szerszą skalę zasad rynkowych oraz konkurencji, uznanych za podstawowy mechanizm regulujący relacje między podmiotami gospodarczymi.

⁶ Tak na przykład instytucja lekarza rodzinnego wprowadzająca się z systemu brytyjskiego jest implementowana w krajach o systemie ubezpieczeniowym, a z kolei w krajach, w których funkcjonuje narodowy model opieki zdrowotnej, coraz częściej stosuje się zasadę wynagradzania lekarzy i opłacania zakładów opieki zdrowotnej za konkretnie wykonane usługi.

Powszechnie akceptowanym zjawiskiem stało się zwiększenie roli mechanizmów rynkowych w procesach alokacji zasobów w ochronie zdrowia (zgodnie z postulatami *new public management*). Rozdzielono funkcję płatnika (dysponenta środków finansowych) od funkcji wytwarzania świadczeń zdrowotnych. Ponadto na szerszą skalę wprowadzane są mechanizmy kontroli wydatków oraz zasady częściowej odpłatności pacjentów za świadczenia zdrowotne i medykamenty. Państwo pełni funkcje regulacyjne, przeciwdziałając marnotrawstwu środków finansowych w ochronie zdrowia i promuje wdrażanie rozwiązań zapewniających większą efektywność podmiotów opieki zdrowotnej. Porównanie założeń reformy ochrony zdrowia w poszczególnych krajach OECD dowodzi zbieżności m.in. w dążeniu do osiągania następujących celów (Czupryna, Poździej, Ryś, Włodarczyk 2000 oraz Włodarczyk, Poździej 2001):

- zapewnienie obywatelom dostępu do pewnego minimalnego zestawu świadczeń zdrowotnych na zasadzie powszechności (zabezpieczenie zdrowotne);
- osiągnięcie efektywności ekonomicznej służby zdrowia w skali makro (rozumianej jako zapobieżenie przekraczaniu pewnej określonej wielkości wydatków w PKB) oraz w skali mikro (tj. wytwarzanie najbardziej skutecznych świadczeń zdrowotnych zapewniających satysfakcję pacjentów oraz możliwie niskie koszty);
- nadaniu priorytetowego znaczenia prewencji i udzielaniu świadczeń, przede wszystkim w ramach podstawowej opieki zdrowotnej, kosztem opieki specjalistycznej (czy też opartej na stosowaniu zaawansowanych i zarazem drogich technik medycznych).

Należy zauważyć, że we wszystkich zaprezentowanych modelowych ujęciach ochrony zdrowia realizowana jest funkcja zabezpieczenia zdrowotnego, aczkolwiek w zróżnicowanym stopniu oraz przy zastosowaniu odmiennych rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych. Współcześnie fundamentalny cel niemal wszystkich systemów zdrowotnych stanowi zapewnienie powszechnego i sprawiedliwego (na zasadach równości) dostępu do opieki zdrowotnej⁷. Tym samym

podstawowym priorytetem polityki publicznej w krajach rozwiniętych jest osiągnięcie możliwie wysokiego poziomu zabezpieczenia zdrowotnego.

4. Istota zabezpieczenia zdrowotnego w krajach OECD

Zabezpieczenie zdrowotne zakłada gwarancję dostępu do odpowiedniej ilości i jakości usług zdrowotnych, przede wszystkim w zależności od medycznie uzasadnionych potrzeb, a nie poza-medycznych uwarunkowań. Na wstępie należy zauważyć, że zabezpieczenie zdrowotne powinno być rozumiane jako *sui generis* idea w najszerszy sposób oddająca zasadę ponoszenia/przejmowania przez podmioty publiczne ryzyka zdarzeń losowych w zakresie zdrowia populacji. A skoro tak, to pojęcie zabezpieczenia zdrowotnego wymaga konkretyzacji i operacjonalizacji. Zasadnicze wyzwanie w tym względzie przypada polityce zdrowotnej danego państwa, której zadaniem jest zapewnienie praktycznych sposobów realizacji idei zdrowotnego zabezpieczenia populacji. Ponadto zabezpieczenie ma istotne znaczenie jako istotny czynnik funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, determinuje bowiem podstawowe cele polityki zdrowotnej, takie jak: jakość usług zdrowotnych, sprawiedliwy do nich dostęp i ochrona przed ryzykiem.

Przedmiotem zabezpieczenia jest gwarantowanie dostępu do opieki zdrowotnej, co w rzeczywistości oznacza rozłożenie ryzyka utraty zdrowia przez poszczególne osoby na większe grupy ludności objęte zabezpieczeniem. Zabezpieczenie zdrowotne (*universal coverage*) ma zatem niejednorodny charakter. Praktycznie należy poddawać analizie następujące jego wymiary: zakres podmiotowy, tj. zasięg populacji objętej zabezpieczeniem (*breadth*), zakres przedmiotowy – rodzaj i wielkość świadczeń gwarantowanych (*depth*) oraz ewentualnie wysokość gwarantowanych kosztów (*height*) (Busse, Schreyögg, Gericke 2007). Należy jednak zastrzec, że mimo podobieństw nie można zabezpieczenia bez-

⁷ Wyjątek stanowi model ubezpieczeń prywatnych, ale tam też zmienia podejście w zakresie solidarności spo-

łecznej w sprawach zdrowotnych. Przykładem tego są Stany Zjednoczone, gdzie jest stale rozbudowywany system programów publicznych adresowanych do wybranych kategorii beneficjentów.

pośrednio utożsamiać z ubezpieczeniami zdrowotnymi (ochroną ubezpieczeniową), te bowiem mogą być traktowane jedynie jako jeden ze sposobów praktycznej realizacji idei zabezpieczenia. Z istoty zabezpieczenia wynika jego publiczno-prawny charakter (stąd mowa o świadczeniach gwarantowanych przez państwo), podczas gdy klasyczna umowa ubezpieczenia ma charakter zobowiązania cywilnoprawnego.

Rozważanie zagadnienia zabezpieczenia zdrowotnego wymaga w szczególności zwrócenia uwagi na następujące jego aspekty:

- aktywność władz publicznych (państwa) w sprawach zdrowotnych;
- zasady finansowania zabezpieczenia.

Jest rzeczą oczywistą, że pojęcie zabezpieczenia zdrowotnego zawiera *implicite* warunek określonej aktywności państwa w sprawach zdrowotnych obywateli. Słowo „określonej” oznacza, że w praktyce istnieje szeroki wachlarz możliwego zaangażowania państwa, od funkcji czysto regulacyjnej (koordynacyjnej), aż do bezpośredniego wytwarzania i dostarczania usług zdrowotnych.

W ścisłym związku z usytuowaniem państwa w sferze zdrowotnej pozostają kwestie związane z finansowaniem świadczeń zdrowotnych. Nie budzi wątpliwości, że pojęcie zabezpieczenia obejmuje gospodarowanie środkami publicznymi. W zależności od modelu ochrony zdrowia publiczne środki zasadniczo są dystrybuowane w dwojaki sposób: metodą budżetową (zaopatrzenie) bądź poprzez publiczne ubezpieczenia zdrowotne (*social health insurance* – SHI, często zaliczane do ubezpieczeń społecznych). W większości krajów z reguły równoległe współistnieją oba sposoby publicznego finansowania ochrony zdrowia, jednakże w zależności od przyjętego modelu występują istotne różnice dotyczące proporcji między nimi.

Środki pochodzące ze źródeł prywatnych przeważnie stanowią dopełnienie publicznego finansowania. Możliwość ich „podciągnięcia” pod zabezpieczenie jest bardziej problematyczna. O ile środki bezpośrednio płacone z kieszeni pacjentów (*out of pocket*) z pewnością znajdują się poza sferą zabezpieczenia, to już w przypadku prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych (*private health insurance* – PHI) nie jest to już takie oczywiste. Wydaje się, że jedynie prywatne ubezpieczenia zdrowotne mające charakter fakulta-

tywny i uzupełniający (a także zarazem marginalny w danym systemie) można traktować jako element spoza zabezpieczenia zdrowotnego. W swej idealnej postaci prywatne ubezpieczenia zdrowotne mają charakter cywilnoprawny (prywatny). Obejmują ubezpieczenia finansowane ze składek ubezpieczeniowych, czyli płatności, które nabywca (posiadacz) polisy uiszcza w zamian za objęcie ochroną ubezpieczeniową, na podstawie umowy ubezpieczenia. Zakres ochrony z reguły jest zróżnicowany, od pełnej zapewniającej pełne finansowe zabezpieczenie na wszystkie usługi, poprzez współpłacenie, do wyłączeń w przypadku pewnych świadczeń.

W wielu systemach gospodarowanie funduszami prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych z zasady podlega szczegółowej reglamentacji prawnej. Wysokość składki zwykle nie jest powiązana z poziomem dochodu ubezpieczonego, jednakże zakup dla specyficznych grup ludności może być subsydiowany przez państwo. Choć wydawać by się mogło, że prywatne ubezpieczenia zdrowotne powinny mieć dobrowolny charakter, to jednak często można spotkać rozwiązania o charakterze obligatoryjnym (np. obowiązkowe ubezpieczenia dla pracowników jako część warunków zatrudnienia). Co więcej, instytucje publiczne mają szerokie uprawnienia o charakterze regulacyjnym i nadzorczym w stosunku do rynku ubezpieczeniowego. Z drugiej jednak strony fundusze ubezpieczeniowe z reguły nie są zarządzane przez państwo, nawet jeśli dany ubezpieczyciel ma charakter publiczny.

Pojęcie ubezpieczeń ma niejednorodny charakter. W praktyce możemy mówić o różnych rodzajach ubezpieczeń:

- ubezpieczenie podstawowe (*Primary PHI*) – prywatne ubezpieczenia przedstawiające wyłączną możliwość dostępu do ochrony ubezpieczeniowej dla danej osoby, w sytuacji gdy: (a) nie istnieją publiczne/społeczne ubezpieczenia zdrowotne lub dana osoba nie kwalifikuje się do tego rodzaju ubezpieczeń, (b) mimo możliwości objęcia ubezpieczeniami publicznymi dana osoba zrezygnowała z nich na rzecz ubezpieczeń prywatnych;
- ubezpieczenia równoległe (*Duplicate PHI*) – ubezpieczenia powielają zakres publicznej ochrony, jednak przy możliwości wyboru ubezpieczyciela i wyższego standardu świadczeń;

- ubezpieczenia komplementarne (*Complementary PHI*) – pokrywają część kosztów, które nie są zwracane przez publicznego ubezpieczyciela;
- ubezpieczenia suplementarne (*Supplementary PHI*) – umożliwiają pokrywanie dodatkowych, ponadstandardowych usług, niepodlegających ubezpieczeniu przez żadne z pozostałych rodzajów ubezpieczeń.

Z powyższego wynika, że delimitacja rzeczywistych rozmiarów zabezpieczenia zdrowotnego w danym kraju nie jest rzeczą prostą i dla swej poprawności wymaga analizy usytuowania publicznych uprawnień w sferze opieki zdrowotnej (ubezpieczeń zdrowotnych). Wydaje się, że istotnym jej elementem powinno być uwzględnienie aktywności państwa, w szczególności w kontekście istniejących gwarancji publiczno-prawnych i sposobu dystrybucji środków finansowych w sferze ochrony zdrowia.

W tabeli 2 przedstawiono dane dotyczące kształtowania się zabezpieczenia zdrowotnego i źródeł jego finansowania w krajach OECD. Większość państw (do lat 90.) w ramach zabezpieczenia wprowadziła powszechne lub quasi-powszechne ubezpieczenia zdrowotne (*near-universal*), obejmując bądź systemem obowiązkowych, publicznych ubezpieczeń zdrowotnych bądź narodowej służby zdrowia zdecydowaną większość obywateli (*width*) (Tapay, Colombo 2004).

Wyjątek od reguły stanowią cztery kraje OECD, w których odsetek populacji objętej publicznymi ubezpieczeniami jest zdecydowanie niższy: Stany Zjednoczone (27,3%), Meksyk (50,4%), Holandia (62,1%) i Turcja (67,2%). Zwraca uwagę przypadek Niemiec, w których wskaźnik – na poziomie około 90% – pozostawał niezmienny w okresie 1970–2005.

Charakterystyka źródeł finansowania zabezpieczenia zdrowotnego informuje o realizowanym w danym kraju modelu ochrony zdrowia. Finansowanie budżetowe dostarcza *gros* środków (właściwe dla modelu narodowej służby zdrowia) w następujących krajach: Szwecji (81,7%), Irlandii (79%), we Włoszech (76,6%) i Portugalii (71%). W nieco mniejszym zakresie metoda budżetowa służy finansowaniu opieki zdrowotnej w: Norwegii (69,8%), Kanadzie (68,8%), Australii (67%), Hiszpanii (65,5%) i Finlan-

dii (60%). Z kolei ubezpieczenia publiczne dominują w: Czechach (79,9%), Francji (74,9%), Niemczech (67,4%), Słowacji (65,2%) i Japonii (64,3%). Wysoki ich udział należy także odnotować w Polsce (57,9%) i na Węgrzech (59,8%). W pozostałych krajach przewaga publicznych ubezpieczeń nad finansowaniem budżetowym jest istotnie niższa. Tytułem przykładu można wskazać: Austrię (44,8%), Koreę (41,8%), Turcję (37,7%) czy Meksyk (28,2%).

Publiczne finansowanie delimituje zarazem wielkość środków prywatnych w ochronie zdrowia. Rozpatrując prywatne źródła finansowania opieki zdrowotnej, w szczególności należy zwrócić uwagę na dwie kategorie: prywatne ubezpieczenia zdrowotne (PHI) i płatności gospodarstw domowych (*out of pocket*). Prywatne ubezpieczenia zdrowotne mają dominującą pozycję jako podstawowa forma ochrony ubezpieczeniowej w Stanach Zjednoczonych – zapewniając 36,4% całości środków – a także stanowią istotne źródło finansowania usług zdrowotnych dla sporych grup ludności w Kanadzie (12,7%), Francji (12,7%), Niemczech (9,2%), Szwajcarii (8,8%) i Australii (7,4%). Natomiast w innych krajach OECD udział prywatnych ubezpieczeń jest wyraźnie mniejszy bądź zajmują wręcz marginalną pozycję (Japonia, Korea, kraje skandynawskie, państwa Europy Środkowej i Wschodniej)⁸. W Australii, Irlandii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Włoszech – prywatne ubezpieczenia zdrowotne w dużym stopniu duplikują zakres ochrony ubezpieczeniowej zapewniany przez publiczne programy ochrony ubezpieczeniowej. Zasadniczo ubezpieczenie służy zapewnieniu większego wyboru świadczeniodawców oraz jako gwarancja uzyskania świadczenia na czas (uniknięcie kolejek)⁹. Reasumując, przecięt-

⁸ Przeważnie ubezpieczenie prywatne ma tam bądź charakter dodatkowy, służy wypełnieniu luk w systemie podstawowych świadczeń (*supplemental*) bądź pozyskaniu bieżących płatności (*complementary*).

⁹ Przykład Korei dowodzi, że w konkretnych przypadkach niezbędna jest analiza wszystkich aspektów (wymiarów) ubezpieczenia. Mimo wydawałoby się pełnego zakresu publicznego ubezpieczenia (100% populacji), ubezpieczenia pokrywają jednak wąski zakres świadczeń (*depth*), skutkując koniecznością wnoszenia przez pacjentów wysokich opłat, nierzadko przekraczających 30–50% rzeczywistych kosztów usług zdrowotnych.

Tab. 2. Zakres zabezpieczenia i źródła finansowania ochrony zdrowia w wybranych krajach OECD (2005 r.)

	% ogółu ludności objętej publicznymi ubezpieczeniami zdrowotnymi (SHI)		% ogółu ludności objętej prywatnymi ubezpieczeniami zdrowotnymi (PHI)	Wydatki sektora publicznego z wyłączeniem publicznych ubezpieczeń zdrowotnych (SHI), jako % ogółu wydatków zdrowotnych	Wydatki z publicznych ubezpieczeń zdrowotnych (SHI) jako % ogółu wydatków zdrowotnych	Wydatki gospodarstw domowych na zdrowie jako % ogółu wydatków zdrowotnych (<i>out of pocket</i>)	Udział wydatków gospodarstw domowych w łącznych prywatnych wydatkach na ochronę zdrowia	Wydatki prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych jako % ogółu wydatków zdrowotnych
	1970 r.	2005 r.						
Australia	85,0	100,0	42,9	67,0	0	18,2	55,2	7,4
Austria	91,0	98,0	bd	31,7	44,8	16,2	68,9	4,7
Czechy	100,0	100,0	0	8,7	79,9	10,9	95,6	0,2
Finlandia	100,0	100,0	bd	60,0	15,0	19,6	78,4	2,2
Francja	95,6	99,9	87,2	4,9	74,9	6,7	33,3	12,7
Hiszpania	61,0	99,5a	bd	65,5	5,1	22,4	76,2	5,9
Irlandia	85,0	100,0	51,6	79,0	0,5	12,2	59,5	6,8
Japonia	100,0	100,0	bd	16,1	64,3	14,3	82,7	2,5
Kanada	100,0	100,0	66,0	68,8	1,4	14,5	48,7	12,7
Korea	14,5b	100,0	bd	11,8	41,8	37,6	81,2	3,4
Meksyk	-	50,4	4,8	17,3	28,2	51,2	93,9	3,3
Niemcy	89,2	89,6	24,3	9,6	67,4	13,0	56,5	9,2
Norwegia	100,0	100,0	0	69,8	13,8	15,7	95,2	bd
Polska	-	97,3	bd	11,4	57,9	26,1	85,3	0,6
Portugalia	40,0	100,0	17,4	71,0	0,8	22,8	80,9	3,9
Słowacja	-	97,6	0	9,2	65,2	22,6	88,3	bd
Szwajcaria	89,0	100,0	bd	16,9	42,7	30,6	75,7	8,9
Szwecja	100,0	100,0	bd	81,7	bd	bd	bd	bd
Turcja	26,9	67,2a	1,4	33,7	37,7	19,9	69,6	bd
USA	23,3c	27,3	67,1	32,1	13,0	13,1	23,9	36,4
W. Brytania	100,0	100,0	11	bd	bd	bd	bd	bd
Węgry	-	100,0	0	11,1	59,8	23,3	80,1	1,1
Włochy	93,0	100,0	bd	76,6	0,1	20,6	88,4	0,9

Dane dotyczą lat: a – 2003 r., b – 1987 r., c – 1977 r.

Źródło: OECD 2007.

nie w grupie analizowanych krajów z prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych pochodziło ok. 7% środków (i poniżej 5% po wyeliminowaniu Stanów Zjednoczonych).

Jeśli chodzi o wydatki gospodarstw domowych, to należy odnotować istotne różnice między poszczególnymi krajami. Największe płatności pochodzące bezpośrednio z kieszeni pacjentów mają Meksyk (51,2%), Korea (37,6%) i Szwajcaria (30,6%). Wysokie są także w Polsce (26,1%), na Węgrzech (23,3%), w Portugalii (22,8%), na Słowacji (22,6%), w Hiszpanii (22,4%) i we Włoszech (20,6%). Najniższe płatności typu *out of pocket* występują we Francji (6,7%), w Czechach (10,9%) i w Irlandii (12,2%). Interesujące wyniki można otrzymać przez odniesienie wydatków gospodarstw domowych do łącznych wydatków prywatnych na ochronę zdrowia. Im wyższy ich procentowy udział, tym mniejsza jest przestrzeń dla ubezpieczeń prywatnych. W krajach, w których wydatki gospodarstw domowych zdominowały prywatne źródła finansowania opieki zdrowotnej, np. w Czechach, Norwegii czy Meksyku (z poziomem powyżej 90%), znaczenie ubez-

pieczeń prywatnych jest znikome. Po przeciwnej stronie znajdują się takie kraje jak: Stany Zjednoczone (23,9%), Francja (33,3%), Kanada (48,7%), Niemcy (56,5%). Wszędzie tam prywatne ubezpieczenia zdrowotne mają istotne znaczenia jako źródło finansowania opieki zdrowotnej.

Omówione różnice w zakresie finansowania opieki zdrowotnej można syntetycznie ująć w sposób zaproponowany w pracy R. Bussego, J. Schreyögga i Ch. Gericke (tab. 3) (Busse, Schreyögg, Gericke 2007). Zestawienie sporządzono dla 25 najbardziej rozwiniętych krajów. Na uwagę zasługuje fakt, że w przypadku krajów najbardziej rozwiniętych przeważa budżetowe finansowanie opieki zdrowotnej.

5. Zabezpieczenie zdrowotne a efektywność polityki zdrowotnej

Ponieważ pojęcie powszechnego zabezpieczenia zakłada *ipso facto* co najmniej istnienie pewnego minimalnego poziomu ochrony, zatem

Tab. 3. Grupowanie krajów rozwiniętych wg sposobu finansowania opieki zdrowotnej (dane dla 25 najbardziej rozwiniętych krajów o dochodzie przekraczającym 16 tys. USD (ppp) PKB *per capita*)

Finansowanie budżetowe/podatki	Ubezpieczenia społeczne	Systemy mieszane, finansowanie przeważnie prywatne
Wysoki udział publicznych wydatków w ochronie zdrowia (>70%)		
Dania		
Finlandia	Belgia	
Hiszpania	Francja	
Islandia	Holandia	
Irlandia	Japonia	
Nowa Zelandia	Luksemburg	
Norwegia	Niemcy	
Szwecja		
Wielka Brytania		
Względnie wysoki udział wydatków prywatnych (>30%)		
Australia	Austria	Grecja
Kanada	Korea	Singapur
Portugalia	Szwajcaria	USA
10 + 3 = 13 krajów	6 + 3 = 9 krajów	3 kraje

Źródło: Busse, Schreyögg, Gericke 2007.

można zastanowić się, czy zagadnienia zabezpieczenia nie należy postrzegać raczej jako determinanty niż celu polityki zdrowotnej (Kutzin 2000). Ze względu na różne sposoby realizacji zasady sprawiedliwości cel polityki zdrowotnej powinno stanowić poszerzenie zakresu i poziomu ochrony zdrowotnej obywateli¹⁰. Ponieważ poszerzanie zakresu zabezpieczenia jest silnie limitowane przez dostępne zasoby, zasadniczym wyznacznikiem polityki zdrowotnej musi być dbałość o efektywne ich wykorzystanie. Tym samym celem polityki zdrowotnej powinno stać się osiągnięcie powszechnego dostępu do opieki zdrowotnej, z odpowiednim poziomem ochrony, przy możliwie niskim poziomie kosztów. Inaczej rzecz ujmując, należy dążyć do maksymalnego poszerzania zakresu zabezpieczenia przy danym poziomie zasobów (Kutzin 2000).

Biorąc pod uwagę zarysowane uwarunkowania polityki zdrowotnej, należy wskazać najważniejsze zagadnienia wiążące się z realizacją funkcji zabezpieczenia zdrowotnego, które w istotny sposób determinują efektywność systemu zdrowotnego (Kutzin 2000):

- obowiązujący w danym systemie zakres zabezpieczenia zdrowotnego;
- sposoby eliminacji zjawisk negatywnej selekcji;
- istniejąca struktura rynkowa systemu opieki zdrowotnej (liczba płatników – stopień centralizacji/decentralizacji);
- zakres zadań stawianych przed płatnikiem.

Rozmiar publicznego ubezpieczenia w dużym stopniu delimituje obszar ubezpieczeń prywatnych oraz otwiera drogę do ewentualnego pozyskiwania środków na opiekę zdrowotną (np. współpłacenie). Podstawowe znaczenie ma tutaj określenie dwóch wielkości: koszyka świadczeń publicznie gwarantowanych (*benefit minimum*) oraz maksymalnych stawek opłat (*out of pocket maximum*), w tym sensie, że świadczenia, które są gwarantowane, niekoniecznie muszą być darmowe dla wszystkich.

Jeśli chodzi o zjawiska negatywnej selekcji, to należy stwierdzić, że brak zdecydowanego zaangażowania państwa w ograniczanie konse-

kwencji negatywnej selekcji może prowadzić do fragmentacji populacji na odmienne grupy ryzyka, które trudno finansować na zasadach rynkowych. Systemy bazujące na indywidualnych kontrybucjach (składkach ubezpieczeniowych) z zasady dystrybuują większe koszty dla grup o wyższym poziomie ryzyka i tych, którzy intensywniej korzystają z opieki medycznej. Tam, gdzie uprawnienia zależą od kontrybucji ubezpieczeniowych, nie będzie możliwe powszechne ubezpieczenie (chyba że władza publiczna zdecydowała o dofinansowaniu składek dla osób nie mogących ich opłacić).

Szczególne znaczenie w zakresie koordynacji systemu opieki zdrowotnej ma realizowany kształt jego rynkowej struktury. W zależności od tego, czy system ustanawia jednego (uniwersalnego) ubezpieczyciela, czy wielu, otwiera się możliwość (przestrzeń) dla konkurencji oraz przestrzeń większego wyboru dla pacjentów. Teoretycznie istnienie pojedynczego płatnika (czy to publicznego, czy też mniej lub bardziej niezależnego – np. fundusz ubezpieczeń społecznych) umożliwia stosowanie jasnego i spójnego systemu bodźców. W szczególności wzrost kosztów opieki może być skutecznie powstrzymany przez budżet centralny oraz zapewniać równy dostęp do opieki zdrowotnej (łatwość objęcia ubezpieczeniem). Pojedynczy płatnik ma silniejszą pozycję względem świadczeniodawców oraz na ogół niższe koszty administracyjne. Istnienie wielu płatników (ubezpieczycieli) może zaś stwarzać trudność w formułowaniu spójnej strategii sektora zdrowotnego, a tym samym prowadzić do społecznie szkodliwych (nieproduktywnych) działań, np. przerzucanie kosztów na świadczeniodawców (różnicowanie cen w zależności od świadczeniodawców) i wzrost podaży świadczeń w odpowiedzi na zmiany w konkurencyjnych planach ubezpieczeniowych. Systemy pluralistyczne uważa się zasadniczo za bardziej czułe na potrzeby pacjentów, lecz mniej skuteczne w ograniczaniu kosztów opieki zdrowotnej. Ponadto cechują się wyższymi kosztami administracyjnymi regulacji rynku.

Jeśli chodzi o zakres zadań stawianych przed płatnikami, należy stwierdzić, że sposób wykorzystania pozycji płatników może stanowić istotny element promocji jakości i efektywności świadczeniodawców. Jeżeli płatnicy pełnią

¹⁰ Osiągnięcie pełnego zakresu podmiotowego ubezpieczeń i tak pozostawia pole do poszerzania zakresu przedmiotowego (dwóch pozostałych wymiarów).

jedynie bierną rolę finansowych pośredników, w rezultacie może pojawić się nadmierna podaż świadczeń (indukowanych). Przeciwnie rozwiązanie stanowi tzw. opieka kierowana (*managed care*), zakładająca aktywną rolę płatnika. Mechanizm tego rodzaju zakłada stosowanie systemu zachęt finansowych w celu ograniczenia kosztów, zawieranie kontraktów z wybranymi świadczeniodawcami w zamian za obniżone ceny usług, z drugiej zaś wdrażanie długofalowych programów zdrowotnych w zamian za możliwość pozyskania licznych pacjentów. Ponadto stwarza możliwość monitorowania procesu leczenia w celu ograniczenia zbędnych świadczeń.

6. Zakończenie

W prowadzonych analizach systemów zdrowotnych na plan pierwszy wysuwa się kwestia zabezpieczenia zdrowotnego. We wszystkich zaprezentowanych modelowych ujęciach ochrony zdrowia realizowana jest funkcja zabezpieczenia zdrowotnego, aczkolwiek w zróżnicowanym stopniu oraz przy zastosowaniu odmiennych rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych. Wydaje się, że poszerzenie jego zakresu stanowi współcześnie zasadniczy cel polityki zdrowotnej w krajach gospodarczo rozwiniętych.

Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że przyjęcie podobnego celu polityki nie oznacza zarazem istnienia uniwersalnego sposobu jego osiągnięcia. Musi zostać uwzględniony kontekst i uwarunkowania polityki zdrowotnej w konkretnych warunkach danego kraju. Podstawę określania szczegółowych celów reform systemów zdrowotnych powinna stanowić istniejąca struktura i sposób alokacji zasobów, jak również szerszy ekonomiczny, kulturowy i polityczny kontekst. Spotykane powszechnie w literaturze porównania modeli ochrony zdrowia przez proste odniesienie się do wielkości PKB przeznaczanego na sektor zdrowia wydają się daleko niewystarczające. Tym samym tradycyjne podejście modelowe, koncentrujące się na kwestiach sposobów finansowania opieki zdrowotnej, można uznać za zbyt wąskie i nieoddające istoty zróżnicowania systemów zdrowotnych. Dopiero analiza modeli ochrony zdrowia uwzględniająca realizację funkcji zabezpieczenia zdrowotnego, pozaekonomiczne uwarunkowania działalności

sektora opieki zdrowotnej oraz wielkość ponoszonych nań wydatków powinna stanowić podstawę oceny i dokonywanych wyborów.

Niezbędne jest zatem kompleksowe podejście, uwzględniające różne elementy systemu ochrony zdrowia: źródeł finansowania, mechanizmów alokacji, rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych, umożliwiających przedstawienie alternatywnych sposobów wypełniania oraz poszerzenia funkcji zabezpieczenia zdrowotnego. Ponieważ współcześnie w większości krajów zabezpieczenie zdrowotne w głównej mierze opiera się na ubezpieczeniach, brak ubezpieczenia należy uważać za największą barierę dostępu do opieki zdrowotnej. Jednakże poszerzanie ochrony ubezpieczeniowej musi respektować uwarunkowania o charakterze ekonomicznym, tak by nie dopuścić do zachwiania równowagi finansów publicznych. W projektowaniu zmian systemów zdrowotnych ważne jest uwzględnianie kluczowych dla zapewnienia efektywności zagadnień, takich jak organizacja struktury rynkowej opieki zdrowotnej czy wynikających z natury świadczeń ograniczeń, które dotyczą bodźców cenowych w opiece zdrowotnej.

Wbrew postulatowi urnikowienia opieki zdrowotnej, głoszonym na fali nowego zarządzania publicznego, ochrona zdrowia zachowała swój specyficzny, publiczny charakter. Poszerzanie zabezpieczenia zdrowotnego z dużej mierze opiera się na środkach publicznych, i – co interesujące – w wielu przypadkach transferowanych metodą budżetową. Należy stwierdzić, że prywatne ubezpieczenia zdrowotne mają jedynie charakter uzupełniający i nie mogą być postrzegane jako alternatywa publicznych źródeł finansowania opieki zdrowotnej.

Bibliografia

- Białyński-Birula P. (2007). „Funkcjonowanie współczesnych modeli ochrony zdrowia”, *Zeszyty Naukowe UEK*, nr 759.
- Bosworth B. (2001). „Productivity in the Services Sector”, w: R.M. Stern (red.), *Services in the international economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Busse R., Schreyögg J., Gericke Ch. (2007). „Analyzing Changes in Health Financing Arrangements

in High-Income Countries”, *HNP Discussion Paper World Bank*, luty.

Czupryna A., Poździejch S., Ryś A., Włodarczyk C. (2000). *Zdrowie publiczne*. Kraków: Uniwersyteckie Wydawnictwo „Vesalius”.

Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie publiczne*, nr 1.

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

Kutzin J. (2000). „Towards Universal Health Care Coverage, A Goal-oriented Framework for Policy Analysis”, *HNP Discussion Paper World Bank*, lipiec.

Newhouse J.P. (1992). „Medical Care Costs. How Much Welfare Loss?”, *Journal of Economic Perspectives*, t. 6, nr 3.

OECD (2007). *The OECD Health Data*, październik.

OECD (2004). *The OECD Health Project Private Health Insurance in OECD countries*. Paris: OECD.

Pearson M., Martin J.P. (2005). „Should We Extend the Role of Private Social Expenditure?”, *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, nr 23.

Tapay N., Colombo F. (2004). *Private Health Insurance in OECD Countries: The Benefits and Costs for Individuals and Health Systems* (rozdział 6). Paris: OECD.

Triplett J. (2001). „What’s Different about Health: Human Repair and Car Repair in National Accounts”, w: E. Berndt, D. Cutler, *Medical Care Output and Productivity*. Chicago: University of Chicago Press.

Włodarczyk C., Poździejch S. (2001). *Systemy zdrowotne*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Włodarczyk W. (1996). *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*. Łódź–Kraków–Warszawa: Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”.

The Circumstances of Carrying on Effective Health Policies in Developed Countries

The article concerns the circumstances of carrying on effective health policies in developed countries. Contrary to the ideas of marketization of medical care promoted in accordance with new public management, health care retained its specific, public character. The essential significance in this regard can be attributed to health protection which should be treated on the one hand as a fundamental goal of contemporary health systems, and on the other – as a decisive motive of state involvement in health care financing. The possibility of broadening health protection depends to a large extent on public resources, in many cases transferred by budgetary methods. Hence private voluntary health insurance may be only of a supplementary character and can not be regarded as a real alternative to public financing. When analysing health systems, a comprehensive approach is indispensable, with various aspects of health systems, not only these concerning financial sources and allocation mechanisms being taken into consideration.

Key words: health care, health care financing, health care protection.

Grażyna Piechota

Wykorzystanie kapitału ludzkiego w polskiej administracji podatkowej

Artykuł prezentuje wyniki badań przeprowadzonych w lipcu i sierpniu 2008 r. we wszystkich izbach skarbowych w Polsce. Celem badań, przeprowadzonych metodą ankietową, było zaprezentowanie, jakim kapitałem ludzkim dysponuje administracja podatkowa w Polsce oraz jak ten kapitał jest wykorzystywany w procesach zarządzania administracją. W artykule przeanalizowano udział urzędników służby cywilnej w procesie zarządzania administracją podatkową na szczeblu izb i urzędów skarbowych w Polsce z uwzględnieniem zmian, jakie nastąpiły w administracji w ciągu ostatnich pięciu lat. Dla potrzeb badań jako miernik kapitału przyjęto posiadanie przez pracowników oraz kadrę kierowniczą administracji podatkowej statusu urzędnika służby cywilnej.

Słowa kluczowe: zarządzanie w administracji podatkowej, kapitał ludzki.

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie wykorzystania kapitału ludzkiego, mierzonego kryterium uwzględniania w procesach zarządzania i kierowania strukturami administracji podatkowej pracowników posiadających status urzędników służby cywilnej. Status ten można uzyskać dzięki zdaniu egzaminu organizowanego przez Urząd Służby Cywilnej (po likwidacji Urzędu Służby Cywilnej w 2006 r. – Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów)¹ albo ukończeniu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej KSAP). Analiza poniższa została opracowana na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych w polskiej administracji podatkowej na szczeblu izb skarbowych, jednak obejmujących także dane dotyczące osób kierujących urzędami skarbowymi (naczelników urzędów skarbowych), uwzględniono zmiany w ciągu ostatnich 5 lat.

Administracja podatkowa należy do administracji publicznej, a jej pracownicy są pracowni-

kami korpusu służby cywilnej. Zdanie egzaminu nadającego status urzędnika służby cywilnej „przenosi” pracownika administracji podatkowej do grupy urzędników służby cywilnej. Jest to zatem awans rozumiany jako potwierdzenie kwalifikacji merytorycznych oraz intelektualnych. Od 2006 r. do 2008 r., czyli w okresie obowiązywania ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym, urzędników służby cywilnej zaliczono do tego zasobu, a zatem zostali z mocy prawa uznani za urzędników, którymi powinno się obsadzać stanowiska związane z procesami zarządzania i kierowania administracją publiczną, w tym podatkową.

Rosnąca od wielu lat rola administracji publicznej w strukturach zarządzania sprawami publicznymi skłania do refleksji – czy w sposób należyty wykorzystuje się kapitał, którym dysponuje administracja, oraz za pomocą jakich mechanizmów należy weryfikować wartość tego kapitału. Jak pisze I. Macek:

„Administracja publiczna jest głównym łącznikiem między społeczeństwem a decydentami i ona także – w pewnym, choć przecież ograniczonym zakresie – wpływa na kształt publicznego interesu, którego wyrazem jest wola polityczna zawarta w decyzjach centrum politycznego. Nowoczesne systemy mogą funkcjonować dzięki nowej i nowoczesnej formule działania administracji, nakładającej na nią wiele nowych

Katedra Stosowanych Badań Społecznych, Wydział Nauk Humanistycznych, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie.

¹ Ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 z dn. 23 grudnia 2008 r.) zlikwidowano Państwowy Zasób Kadrowy.

obowiązków, ale jednocześnie przypisującej jej bardziej aktywną i kreatywną rolę. Nowoczesna administracja stała się prawdziwym partnerem zarówno dla sfery politycznej, jak i dla sfery społeczeństwa obywatelskiego. Aby osiągnąć taki stan, należało unowocześnić struktury, często poszerzyć kompetencje, określić nowe zasady organizacyjne i zadbać o odpowiednich ludzi. Ci ostatni są ważnym czynnikiem, który może przesądzać o kształcie administracji i jej odbiorze społecznym. Jak złe struktury i złe zasady działania mogą zniechęcić i zdeprawować najlepszych ludzi, tak jest i odwrotnie. Najlepiej określona reforma administracji publicznej nie powiedzie się bez odpowiedniego zaplecza kadrowego” (Macek 1999, s. 125).

Uwzględnianie statusu urzędnika służby cywilnej w powoływaniu do pełnienia funkcji kierowniczych stanowi jedno z kryteriów, które mogą być brane pod uwagę w awansowaniu pracowników. Jednocześnie jest to kryterium na tyle istotne, że warto, zdaniem autora, poddać analizie znaczenie potwierdzanych (przez zdany egzamin albo ukończenie KSAP) kwalifikacji profesjonalnego urzędnika służby cywilnej w procesie zarządzania wyspecjalizowaną administracją publiczną, tym bardziej że dotychczas w administracji rządowej nie wykreowano innych, niezależnych i bezstronnych kryteriów, których spełnienie potwierdzałoby posiadanie wiedzy i kwalifikacji niezbędnych do kierowania i zarządzania. Stanowiska naczelników urzędów skarbowych oraz dyrektorów izb skarbowych powinny być obsadzane w wyniku konkursów organizowanych przez Ministerstwo Finansów. Jak jednak pokazują ostatnie lata, takich konkursów nie było, natomiast wprowadzano faktyczne zmiany i odwoływano ze stanowisk, na to miejsce awansując inne osoby bez zachowania jakichkolwiek procedur weryfikujących umiejętności czy predyspozycje. I. Macek twierdzi, że: „Dzisiejsze tempo rozwoju wymusza też szybkie i daleko idące zmiany zarówno w administracji, jak i w każdej organizacji ze sfery prywatnej czy publicznej. Nowe możliwości, które dała nam dzisiejsza technika, spowodowały zapotrzebowanie na nowy typ administratora, bardziej wszechstronnego, obdarzonego inicjatywą, kreatywnego menedżera, który nie tylko będzie się trzymał przepisów, ale też zatroszczy się o efek-

tywne wydawanie publicznego grosza i będzie współdziałał ze sferą społeczeństwa obywatelskiego” (Macek 1999, s. 130):

Co do pozostałych stanowisk kierowniczych nie istnieje jednolita procedura awansu; jest on w dużej mierze uzależniony od czynników, których obiektywnie nie można zweryfikować, zatem decyzje zależą od uznaniowości przełożonych, a nie obiektywnych, weryfikowalnych kryteriów. Nawet odbywające się formalnie konkursy wewnątrz izb czy urzędów skarbowych nie mają spójnych, jednolitych kryteriów właściwych dla wszystkich stanowisk.

Materia podlegająca egzaminowaniu podczas ubiegania się o status urzędnika służby cywilnej to kwalifikacje z zakresu wiedzy ogólnej oraz wiedzy prawnej, zasad funkcjonowania administracji publicznej i potencjału intelektualnego badanego testami na inteligencję, wiedzy na temat zarządzania i zdolności kierowniczych. Dodatkowo posiadanie statusu urzędnika służby cywilnej jest równoznaczne z uzyskaniem kwalifikacji komunikowania się w językach obcych, zgodnie w wymogami określonymi w Unii Europejskiej.

Potraktowanie statusu urzędnika służby cywilnej jako miernika potwierdzającego umiejętności i kwalifikacje do pełnienia funkcji kierowniczych i zarządczych, jak wspomniano wyżej, stanowi jedno z kryteriów, według którego możliwe jest awansowanie pracownika. Z drugiej strony można użyć tego statusu jako miernika analizy kapitału ludzkiego, którym dysponuje administracja publiczna. Badania mają zatem na celu wskazanie, jakim kapitałem ludzkim dysponuje administracja podatkowa oraz jak ten kapitał (mierzony posiadanym przez pracowników statusem urzędnika służby cywilnej) jest wykorzystywany w procesach zarządzania administracją podatkową.

2. Metodologia badań

Badania ilościowe przeprowadzono metodą ankietową. Wykorzystano ankietę zawierającą w sumie 14 pytań, z czego 8 dotyczyło kadry kierowniczej izb skarbowych, a pozostałe 6 kadry zarządzającej urzędów skarbowych, jedno pytanie miało charakter porządkowy, dotyczy-

ło ilości urzędów skarbowych podległych każdej z izb skarbowych. Zastosowano pytania zamknięte, sformułowano je w taki sposób, aby każda odpowiedź zawierała określenie liczby pracowników lub wyjątkowo w jednym z pytań liczby urzędów. Ankieta została skierowana do wszystkich 16 izb skarbowych na terenie kraju. Pytania zawarte w treści ankiety obejmowały analizę danych dotyczącą pełnej kadry zarządzającej danej izby skarbowej oraz naczelników podległych każdej izbie urzędów skarbowych (nie poddawano analizie pozostałej kadry zarządzającej w urzędach skarbowych).

W pytaniach uwzględniono uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej zarówno dzięki zdaniu egzaminu, jak i ukończeniu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (które kwalifikuje pracownika jako profesjonalnego urzędnika służby cywilnej). W konstrukcjach pytań nie rozdzielano, czy uzyskanie statusu nastąpiło na skutek zdania egzaminu, czy ukończenia KSAP.

W prezentowanych poniżej danych założono, że część respondentów może być ujęta w kilku miejscach, z uwagi na uwzględnienie w badaniach okresu 5 lat i dokonywanie w tym czasie zmian kadrowych (np. osoba będąca pracownikiem Izby Skarbowej, posiadająca status urzędnika służby cywilnej, w ostatnich pięciu latach awansowała najpierw na stanowisko kierownicze w Izbie Skarbowej, a potem została przeniesiona na stanowisko naczelnika urzędu skarbowego). W prezentowanych danych taka osoba zatem będzie ujęta co najmniej dwukrotnie. Jednocześnie w pytaniu dotyczącym zmian kadrowych na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych uwzględniono zmiany, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich pięciu lat, co oznacza, że w niektórych przypadkach liczba wymienionych naczelników była w sumie wyższa niż liczba urzędów podległych danej izbie skarbowej. Świadczy to o znacznej rotacji na stanowiskach osób odpowiedzialnych za zarządzanie administracją podatkową, a zatem także o poczuciu tymczasowości w zarządzaniu urzędami skarbowymi.

3. Wyniki badań

Wypełniona ankieta została odesłana przez wszystkie 16 izb skarbowych. Zasadniczo dane

zostały podane kompletnie. Wyjątki dotyczyły danych jednostkowych, których konkretna izba skarbowa nie podała danych albo zadeklarowała ich brak.

Wyniki badań przedstawiono w tabelach na następujących stronach.

Z danych przekazanych przez izby skarbowe wynika, że średnio co dziesiąty pracownik izb skarbowych jest urzędnikiem służby cywilnej. Na 4005 pracowników izb skarbowych 528 osób (bez danych z Rzeszowa, których nie podano) pełni funkcje kierownicze, co stanowi 13,74% wszystkich pracowników (wskaźnik procentowy został obliczony bez danych z Rzeszowa, zarówno co do ogólnej liczby pracowników, jak i liczby kadry kierowniczej).

Wśród kadry kierowniczej wskaźnik liczby pracowników pełniących funkcje kierownicze i posiadających status urzędnika służby cywilnej w stosunku do liczby pracowników pełniących funkcje kierownicze wynosi 20,26% (nie ujęto danych z Rzeszowa zarówno w ogólnej liczbie pracowników na stanowiskach kierowniczych, jak i liczbie pracowników na stanowiskach kierowniczych, którzy uzyskali status urzędników służby cywilnej).

Najwyższe wskaźniki udziału urzędników służby cywilnej w kadrze kierowniczej izb skarbowych zanotowano w Izbach Skarbowych w Opolu (60%), Szczecinie (52,17%) oraz Białymstoku (50%), najniższe zaś w Izbach Skarbowych w Gdańsku (6,25%), Bydgoszczy (6,45%) i Warszawie (7,5%). Dane te potwierdzają się także, jeśli chodzi o wskaźnik liczby pracowników posiadających status urzędników służby cywilnej w stosunku do ogólnej liczby pracowników izb skarbowych. I tak najwyższy jest w Izbach Skarbowych: w Białymstoku (34,90%), w Szczecinie (27,17%) oraz w Opolu (17,77%). Analogicznie najniższy wskaźnik występuje w Izbach Skarbowych w: Warszawie (1,98%), Bydgoszczy (3,06%) oraz Gdańsku (5,99%).

Dane w tabeli 2 zawierają zestawienie liczby pracowników awansowanych do pełnienia funkcji kierowniczych w ciągu ostatnich pięciu lat (przez awansowanie do pełnienia funkcji kierowniczych rozumiano i brano pod uwagę awans ze stanowiska szeregowego pracownika do stanowiska kierowniczego, czyli związane go z zarządzaniem pracownikami, podejmowa-

Tab. 1. Udział pracowników służby cywilnej w liczbie pracowników ogółem oraz udział kadry kierowniczej izb skarbowych posiadającej status urzędnika służby cywilnej* w kadrze kierowniczej ogółem

Lp.	Izba Skarbowa	Liczba pracowników służby cywilnej ogółem	Liczba urzędników służby cywilnej (procentowy udział liczby pracowników posiadających status urzędnika sc w liczbie pracowników ogółem)	Liczba pracowników zaliczanych do kadry kierowniczej Izby Skarbowej**	Liczba pracowników kadry kierowniczej posiadających status urzędników sc (procentowy udział kadry kierowniczej posiadającej status urzędnika sc w kadrze kierowniczej ogółem)
1	Białystok	106	37 (34,90%)	20	10 (50%)
2	Bydgoszcz	294	9 (3,06%)	31	2 (6,45%)
3	Gdańsk	217	13 (5,99%)	32	2 (6,25%)
4	Katowice	518	62 (11,97%)	66	8 (12,12%)
5	Kielce	98	15 (15,30%)	19	5 (26,31%)
6	Kraków	291	30 (10,30%)	41	11 (26,82%)
7	Lublin	180	27 (15%)	25	7 (28%)
8	Łódź	300	26 (8,66%)	48	9 (18,75%)
9	Olsztyn	140	20 (14,28%)	19	5 (26,31%)
10	Opole	90	16 (17,77%)	15	9 (60%)
11	Poznań	448	55 (12,27%)	46	10 (21,73%)
12	Rzeszów	163	12 (7,36%)	Danych nie podano	4 (liczby nie ujęto w obliczonym wskaźniku procentowym)
13	Szczecin	184	50 (27,17%)	23	12 (52,17%)
14	Warszawa	553	11 (1,98%)	80	6 (7,5%)
15	Wrocław	302	27 (8,94%)	41	8 (19,51%)
16	Zielona Góra	121	8 (6,61%)	22	3 (13,63%)
	Łącznie	4005	418 (10,43%)	528	111 (20,26%)

* Dalej określanych także „urzędnikiem sc”.

** W ankiecie do kadry kierowniczej w izbach skarbowych zaliczono następujące stanowiska: dyrektor Izby Skarbowej, wicedyrektorzy Izby Skarbowej, naczelnicy wydziałów, kierownicy samodzielnych oddziałów i referatów, kierownicy oddziałów i referatów.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Awanse pracowników w izbach skarbowych

Lp.	Izba Skarbowa	Liczba pracowników awansowanych w ciągu ostatnich 5 lat do pełnienia funkcji kierowniczych	Liczba awansowanych pracowników posiadających w chwili awansu status urzędnika sc	Liczba pracowników uzyskujących status urzędnika sc będących w kierownictwie Izby Skarbowej – w ciągu ostatnich 5 lat
1	Białystok	3	2 (66,66%)	7
2	Bydgoszcz	1	1 (100%)	0
3	Gdańsk	9	3 (33,33%)	2
4	Katowice	23	3 (13,04%)	7
5	Kielce	5	1 (20%)	5
6	Kraków	9	4 (44,44%)	5
7	Lublin	6	2 (33,33%)	9
8	Łódź	4	4 (100%)	3
9	Olsztyn	12	3 (25%)	4
10	Opole	4	4 (100%)	0
11	Poznań	10	6 (60%)	6
12	Rzeszów	3	Brak danych	3
13	Szczecin	13	5 (38,46%)	12
14	Warszawa	6	5 (83,33%)	2
15	Wrocław	11	6 (54,54%)	3
16	Zielona Góra	2	2 (100%)	Brak danych
	Łącznie	121	51 (43,22%)	68

Źródło: opracowanie własne.

niem decyzji oraz reprezentowaniem w granicach upoważnień urzędu na zewnątrz). W ciągu ostatnich pięciu lat we wszystkich izbach skarbowych awansowano w ten sposób łącznie 121 pracowników, z czego w chwili awansu status urzędników służby cywilnej posiadało 51 pracowników. To oznacza, że 43,22% osób awansowanych legitymowało się statusem urzędników

służby cywilnej. Z przekazanych danych wynika, że w Izbach Skarbowych w Opolu, Zielonej Górze, Łodzi wszystkie osoby awansowane miały status urzędników służby cywilnej. Natomiast w Izbie Skarbowej w Katowicach, gdzie liczba awansów była najwyższa, jednocześnie najniższy był wskaźnik pracowników posiadających status w chwili awansu – 13,04%.

W okresie ostatnich 5 lat 68 pracowników spośród kadry kierowniczej izb skarbowych uzyskało status urzędnika służby cywilnej w drodze zdanych egzaminów albo ukończenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Obecnie 111 urzędników służby cywilnej pełni funkcje kierownicze w izbach skarbowych. Liczba zmian na stanowiskach kierowniczych w izbach skarbowych w ciągu ostatnich pięciu lat wyniosła 22,91% (przy zestawieniu ogólnej

Tab. 3. Zmiany na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych*

Lp	Izba Skarbowa	Liczba urzędów skarbowych podlegających Izbie Skarbowej (tożsama z określeniem województwa)	Liczba osób wymienionych na stanowisku naczelnika w ciągu ostatnich 5 lat*
1	Białystok	15	12 (80%)
2	Bydgoszcz	23	20 (86,95%)
3	Gdańsk	21	12 (57,14%)
4	Katowice	37	35 (94,59%)
5	Kielce	15	18 (120%)
6	Kraków	28	39 (139,28%)
7	Lublin	22	43 (195,45%)
8	Łódź	29	14 (48,27%)
9	Olsztyn	16	13 (81,25%)
10	Opole	13	2 (15,38%)
11	Poznań	40	41 (102,5%)
12	Rzeszów	23	Brak danych
13	Szczecin	20	22 (110%)
14	Warszawa	51	33 (64,79%)
15	Wrocław	34	18 (52,94%)
16	Zielona Góra	14	5 (35,71%)
	Łącznie	401	327 (86,50%) – nie ujęto danych z Rzeszowa

* W tej analizie proszono o wskazanie, ile razy w ciągu ostatnich 5 lat wymieniono osoby na stanowiskach naczelników w urzędach skarbowych podległych danej izbie skarbowej (bez względu na przyczynę). Wskazanie większej liczby osób wymienionych w stosunku do ogólnej liczby urzędów skarbowych wskazuje, że w badanym okresie osoby na stanowisku naczelnika w urzędach skarbowych wymieniano przeciętnie częściej niż raz.

Źródło: opracowanie własne.

liczby stanowisk kierowniczych w izbach z liczbą awansowanych pracowników w ciągu ostatnich pięciu lat), co oznacza, że ponad 3/4 kierownictwa pełni swoje funkcje w izbach dłużej niż 5 lat.

Powyższe zestawienie (tab. 3) potwierdziło, że w niektórych regionach Polski zmiany na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych następowały bardzo często. W niektórych województwach, w okresie pięcioletnim, naczelników wymieniano kilkakrotnie. Takie sytuacje zdarzyły się w Izbach Skarbowych w Lublinie (195,45%), Krakowie (139,28%), Kielcach (120%), Szczecinie (110%) i Poznaniu (102,5%). Natomiast najmniejsze rotacje na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych przeprowadzano w Izbach Skarbowych w Opolu (15,38%),

Zielonej Górze (35,71%), Łodzi (48,27%), Wrocławiu (52,94%), Gdańsku (57,14%).

Z analizy danych ujętych w tabelach 3 i 4 wynika, że na 401 urzędów skarbowych w Polsce, w ciągu ostatnich pięciu lat wymieniono 327 kierujących urzędami, czyli 86,5% tych osób, które były powołane na stanowiska naczelników albo powierzono im pełnienie obowiązków naczelników urzędów skarbowych. Stwierdzono, że w okresie, kiedy przeprowadzono badania, co piąty naczelnik legitymował się statusem urzędnika służby cywilnej, co stanowi 19,95% ogólnej liczby osób kierujących urzędami skarbowymi. Jednocześnie w ciągu ostatnich pięciu lat osoby, które powoływano na stanowiska albo do pełnienia obowiązków, w 49 przypadkach posiadały status urzędnika służby cywilnej w chwili powo-

Tab. 4. Liczba naczelników urzędów skarbowych posiadających status urzędnika sc

Lp	Izba Skarbowa	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc (w chwili badania)*	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc w chwili powołania (dane za ostatnie 5 lat)**	Liczba naczelników, którzy uzyskali status urzędnika sc w trakcie pełnienia obowiązków (dane za ostatnie 5 lat)
1	Białystok	8	4	3
2	Bydgoszcz	1	1	0
3	Gdańsk	2	2	1
4	Katowice	11	5	6
5	Kielce	1	2	1
6	Kraków	9	6	8
7	Lublin	22	11	5
8	Łódź	2	2	1
9	Olsztyn	0	0	1
10	Opole	3	1	2
11	Poznań	7	5	2
12	Rzeszów	6	3	6
13	Szczecin	5	5	0
14	Warszawa	0	0	0
15	Wrocław	3	2	1
16	Zielona Góra	0	0	0
	Łącznie	80	49	37

* Dane wskazane dotyczą daty przeprowadzenia badania, czyli przełomu lipca i sierpnia 2008 r.

** Dane dotyczą stanu obecnego, ale także uwzględniają zmiany, jakie nastąpiły w przeciągu ostatnich 5 lat, stąd liczba wskazana w tej rubryce może różnić się od liczby wcześniejszej, gdyż ta obejmuje tylko stan bieżący.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 5. Wskaźnik procentowy liczby naczelników posiadających status urzędnika sc w chwili powołania w stosunku do ogólnej liczby naczelników urzędów skarbowych

Lp	Izba Skarbowa	Liczba urzędów skarbowych podlegających Izbie Skarbowej	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc w chwili powołania (dane za ostatnie 5 lat)	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc w chwili powołania w stosunku do ogólnej liczby naczelników (zmiany w ciągu ostatnich 5 lat)
1	Białystok	15	4	26,66%
2	Bydgoszcz	23	1	4,34%
3	Gdańsk	21	2	9,52%
4	Katowice	37	5	13,51%
5	Kielce	15	2	13,33%
6	Kraków	28	6	21,42%
7	Lublin	22	11	50%
8	Łódź	29	2	6,89%
9	Olsztyn	16	0	0%
10	Opole	13	1	7,69%
11	Poznań	40	5	12,5%
12	Rzeszów	23	3	13,04%
13	Szczecin	20	5	25%
14	Warszawa	51	0	0%
15	Wrocław	34	2	5,88%
16	Zielona Góra	14	0	0%
	Łącznie	401	49	12,21%

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 6. Wskaźnik procentowy liczby naczelników posiadających status urzędnika sc nabyty w trakcie pełnienia obowiązków lub funkcji naczelnika w stosunku do ogólnej liczby naczelników urzędów skarbowych

Lp	Izba Skarbowa	Liczba urzędów skarbowych podlegających Izbie Skarbowej	Liczba naczelników, którzy uzyskali status urzędnika sc w trakcie pełnienia obowiązków albo funkcji (dane za ostatnie 5 lat)	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc nabyty w trakcie pełnienia obowiązków lub funkcji w stosunku do ogólnej liczby naczelników (zmiany w ciągu ostatnich 5 lat)
1	Białystok	15	3	2%
2	Bydgoszcz	23	0	0%
3	Gdańsk	21	1	4,76%
4	Katowice	37	6	16,21%
5	Kielce	15	1	6,66%
6	Kraków	28	8	28,57%
7	Lublin	22	5	22,72%
8	Łódź	29	1	3,44%
9	Olsztyn	16	1	6,25%

Tab. 6. – cd.

Lp	Izba Skarbową	Liczba urzędów skarbowych podlegających Izbie Skarbowej	Liczba naczelników, którzy uzyskali status urzędnika sc w trakcie pełnienia obowiązków albo funkcji (dane za ostatnie 5 lat)	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc nabyty w trakcie pełnienia obowiązków lub funkcji w stosunku do ogólnej liczby naczelników (zmiany w ciągu ostatnich 5 lat)
10	Opole	13	2	15,38%
11	Poznań	40	2	5%
12	Rzeszów	23	6	26,08%
13	Szczecin	20	0	0%
14	Warszawa	51	0	0%
15	Wrocław	34	1	2,94%
16	Zielona Góra	14	0	0%
	Łącznie	401	37	9,22%

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 7. Wskaźnik procentowy liczby wymienionych w ciągu ostatnich 5 lat naczelników urzędów skarbowych do liczby naczelników powołanych na stanowisko lub do pełnienia obowiązków i posiadających status urzędnika służby cywilnej

Lp	Izba Skarbową	Liczba naczelników urzędów skarbowych wymienionych w ciągu ostatnich 5 lat	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc w chwili powołania (dane za ostatnie 5 lat)	Wskaźnik procentowy liczby wymienionych w ciągu ostatnich 5 lat naczelników urzędów skarbowych do liczby naczelników powołanych na stanowisko lub do pełnienia obowiązków i posiadających status urzędnika sc
1	Białystok	12	4	33,33%
2	Bydgoszcz	20	1	5%
3	Gdańsk	12	2	16,66%
4	Katowice	35	5	14,28%
5	Kielce	18	2	11,11%
6	Kraków	39	6	15,38%
7	Lublin	43	11	25,58%
8	Łódź	14	2	14,28%
9	Olsztyn	13	0	0%
10	Opole	2	1	50%
11	Poznań	41	5	12,19%
12	Rzeszów	brak danych	brak danych	–
13	Szczecin	22	5	22,72%
14	Warszawa	33	0	0%
15	Wrocław	18	2	11,11%
16	Zielona Góra	5	0	0%
	Łącznie	327	44	14,38%

Źródło: opracowanie własne.

łania, co w zestawieniu z liczbą zmian (327) stanowi 14,98% ogólnej liczby zmian.

Analizując dane w podziale na poszczególne województwa, można stwierdzić, że istnieją znaczne różnice w zakresie powoływania na stanowiska naczelników osób posiadających status urzędnika służby cywilnej. W części województw na stanowiskach naczelników albo pełniących obowiązki naczelników nie ma w ogóle osób legitymujących się takim statusem, np. w Warszawie na 51 naczelników nie ma ani jednego. Podobnie w Olsztynie i Zielonej Górze. W niektórych województwach liczba naczelników posiadających status urzędnika służby cywilnej jest nieznaczna np. Bydgoszcz – 4,34%, Wrocław – 5,88%, Łódź – 6,89%. Z kolei najwyższy wskaźnik odnotowano w Lublinie – 50%, Białymstoku – 26,66% oraz Szczecinie – 25%. Średnio w całym kraju wynosi on 12,21%.

Dane zaprezentowane w tabeli 6 stanowią zestawienie ogólnej liczby naczelników urzędów skarbowych w stosunku do liczby naczelników, którzy w ciągu ostatnich pięciu lat nabyli status urzędnika służby cywilnej na skutek zdania egzaminu albo ukończenia KSAP. W tym zestawieniu, podobnie jak w poprzednim, rysują się znaczne rozbieżności pomiędzy tymi województwami, gdzie żaden naczelnik nie uzyskał statusu w ciągu ostatnich 5 lat – dotyczy to naczelników podległych Izdom Skarbowym w Bydgoszczy, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze. Z kolei największa liczba naczelników, którzy nabyli status urzędnika służby cywilnej jest w urzędach podległych Izdom w: Krakowie – 28,57%, Rzeszowie – 26,08%, Lublinie – 22,72%. Średni wskaźnik dla całego kraju wynosi 9,22%.

Tabela 7 pokazuje zestawienie liczby zmienionych w ciągu ostatnich pięciu lat naczelników urzędów skarbowych w stosunku do liczby powołanych naczelników, którzy w chwili powołania posiadali status urzędnika służby cywilnej. Wskaźnik ten przeciętnie wynosi 14,38%. Jest on nieznacznie wyższy od wskaźnika obliczonego z zestawienia ogólnej liczby naczelników do liczby powołanych w ciągu ostatnich pięciu lat legitymujących się statusem urzędnika służby cywilnej – 12,21% (w powyższej tabeli jednak nie uwzględniono danych z Rzeszowa, w odpowiedzi na ankietę nie podano bowiem liczby naczelników, którzy zostali odwo-

łani w ciągu ostatnich pięciu lat). Trudno zatem przy nieznacznej różnicy danych wnioskować, że zmiany dokonywane na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych mają związek z obsadzaniem na stanowiskach osób o kompetencjach potwierdzonych posiadaniem statusu urzędnika służby cywilnej.

4. Podsumowanie

Podsumowując przedstawione wyniki badań, można wskazać, że w administracji podatkowej, jako wyspecjalizowanej administracji publicznej o charakterze rządowym liczba urzędników służby cywilnej nie jest znaczna. Zaprezentowane dane potwierdzają istotne zróżnicowanie w poszczególnych województwach, jeśli chodzi o liczbę urzędników służby cywilnej oraz ich wykorzystanie w procesach zarządzania na szczeblach izb skarbowych, jak również zróżnicowanie w posiadaniu statusu urzędników służby cywilnej wśród naczelników urzędów skarbowych – od województw, w których 50% naczelników legitymuje się tym statusem, jak to ma miejsce w województwie lubelskim, do województw, w których żaden z naczelników go nie ma, jak w woj. mazowieckim. Oznacza to, że w skali kraju brakuje jednolitej, spójnej i skoordynowanej polityki zarządzania kadrami i wykorzystywania kapitału ludzkiego, mimo że jest to administracja centralnie zarządzana przez struktury Ministerstwa Finansów. Ponadto z analiz wynika także, że status urzędnika służby cywilnej nie jest traktowany w administracji podatkowej jako kryterium, według którego określa się standardy awansowania pracowników. Jednocześnie brak zewnętrznej analizy wartości awansowanych pracowników za pomocą stworzenia jednolitych kryteriów weryfikujących merytoryczne lub intelektualne zdolności do pełnienia funkcji kierowniczych. Czy za takie można uznać, jeśli się okresowo odbywają, konkursy wewnętrzne na stanowiska dyrektorów izb skarbowych lub naczelników urzędów skarbowych, organizowane przez struktury Ministerstwa Finansów? Należy mieć wątpliwości, bo takie postępowania nie są prowadzone przez podmioty zewnętrzne i niezależne od bieżącego administrowania i politycznego podporządkowania, co powoduje, że konkursy przeprowadzane przez Ministerstwo Finansów mogą

być podważone z uwagi na brak obiektywizmu, bezstronności i apolityczności. Co prawda trudno byłoby szukać modelu administracji funkcjonującego w innych krajach, np. UE, który opierałby się na strukturach organizacji administracji według klasycznego Weberowskiego modelu biurokratycznego, zawsze zachodzi bowiem jakaś forma zależności sfery administrowania od sfery politycznej. Nie są to sfery zupełnie od siebie niezależne. Jednak, jak wskazuje B. Kudrycka, pomimo istnienia zależności pomiędzy sferą polityki, w administracji ten stan nie powinien przekładać się na brak neutralności politycznej urzędników. Istnienie neutralności powinno przejawiać się zarówno lojalnością urzędników wobec zmieniającej się władzy, jak i brakiem uprzywilejowania tych, którzy sprzyjają aktualnej opcji politycznej (Kudrycka 1998). Wydaje się, że właśnie w zarządzaniu administracją podatkową odpowiedzialną za realizację dochodów budżetowych i egzekwowanie należności publicznoprawnych wszelkie polityczne konotacje mogą wywoływać podwójnie negatywne skutki. Nie tylko wpływają na negatywny wizerunek administracji, postrzeganej jako narzędzie realizacji zamówień politycznych, lecz także kreują postawy nieufności obywateli zarówno wobec samej administracji podatkowej, jak i wobec aktywności państwa w ogóle (Sztompka 2007, s. 338–339). O braku zaufania będącego wynikiem braku wiarygodności pisze P. Sztompka, twierdząc, że „Przeciętny obywatel nie ma pełnego dostępu do bezpośrednich informacji o bieżącym funkcjonowaniu państwa. Swoją wiedzę na ten temat czerpie tylko z dwóch źródeł. Po pierwsze, poprzez kontakty z tymi, którzy funkcjonują na granicy między polityką a obywatelem, a więc z różnego rodzaju funkcjonariuszami państwowymi czy administracyjnymi, poczynając od urzędników [...]. Drugie źródło poznawcze w ocenie polityki to media, które jednak z samej swojej natury dostarczają informacji cząstkowych [...]. Przynajmniej przez media obywatel ma dostęp do rekomendacji czy referencji na temat polityki, jaką formułują elity opiniotwórcze. Jeżeli cieszą się one autorytetem, ich głos może być niezmiernie ważny dla ukształtowania zaufania lub przeciwnie: nieufności wobec państwa” (tamże, s. 338–339).

Przeprowadzona w artykule analiza zmian na stanowiskach naczelników urzędów skar-

bowych wskazuje na dużą rotację na tych stanowiskach. W badaniach co prawda nie wyodrębniono grupy dyrektorów izb skarbowych, kierujących administracją podatkową na szczeblu wojewódzkim, uwzględniając liczbę zmian, jakie zaszły w ciągu ostatnich 5 lat, jednak wiadomo, że zmiany obejmowały blisko 100% dyrektorów i były uzależnione od zmian politycznych, jakie następowały po każdym wyborach. W ciągu ostatnich 5 lat dyrektorów wymieniono więc co najmniej dwukrotnie, ale np. dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie czy Szczecinie w ciągu ostatnich 5 lat zmienił się trzykrotnie. To oznacza średni okres pełnienia funkcji krótszy niż dwa lata. Można mieć zatem wątpliwości zarówno co do kryteriów awansowania, jak i motywacji, którymi kierują się zwierzchnicy, dokonując zmian. Brak procedur konkursowych, w których zewnątrzni i bezstronni eksperci weryfikowaliby predyspozycje osób, ubiegających się o kierowanie strukturami administracji na szczeblu lokalnym lub regionalnym, a także brak procedur spójnych w całej administracji może wywoływać wrażenie, że istnieje duża przypadkowość w awansowaniu osób na stanowiska kierownicze albo też uzależnienie obsady tych stanowisk od uwarunkowań politycznych lub towarzyskich. Przeprowadzone w ciągu ostatnich kilku lat dwukrotnie wybory parlamentarne znajdują niestety odzwierciedlenie w dokonywaniu zmian na stanowiskach kierowniczych w administracji podatkowej. To jednak kreuje administrację podatkową nie jako tę, która powinna być apolityczna i profesjonalna, ale administrację podporządkowaną realizacji bieżących interesów politycznych. Cytowane we wstępie postulaty dotyczące wymagań stawianych przed administracją publiczną, a zatem także podatkową, wydają się nie do zrealizowania bez dołożenia staranności we właściwym doborze kadr.

Brakuje kadencyjności stanowisk, a jednocześnie stosuje się niejasne kryteria awansowania pracowników, włącznie z tymi, którzy pełnią najwyższe funkcje na poszczególnych szczeblach administracji, tj. naczelników urzędów skarbowych oraz dyrektorów izb skarbowych. Może to wywoływać, oprócz braku nowatorskich rozwiązań w procesach zarządzania oraz niedopasowania struktur zarządzania w polskiej administracji podatkowej do tych, jakie funkcjonują w innych

krajach UE, także brak motywacji do wiązania się ze strukturami administracji podatkowej młodych i dobrze wykształconych osób lub też odchodzenia z pracy tych, którzy posiadają status urzędnika służby cywilnej bądź z łatwością mogliby go zdobyć. Trzeba w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że pracownicy administracji podatkowej w Polsce (około 60 tys. osób) stanowią także grupę wyborców, co oznacza, iż obserwują procesy, jakie zachodzą w administracji odnoszą się do oceny tejże administracji nie tylko jako jej pracownicy, lecz także jako obywatele. F. Fukuyama pisze: „W sektorze publicznym mocodawcą jest ogół społeczeństwa” (Fukuyama 2005, s. 65). To oznacza, że oceny wiarygodności i zaufania do działalności administracji podatkowej płyną nie tylko z faktów, których dostarczają media czy opinii, jakie kreowane są przez obywateli stykających się bezpośrednio z działalnością administracji podatkowej, lecz także z przekazów, w części negatywnych, formułowanych przez samych urzędników.

Innym wnioskiem, jaki nasuwa się po analizie wyników badań, jest też i ten, że istnieje rozbieżność w posiadaniu statusu urzędnika służby cywilnej pomiędzy awansowaną kadrą kierowniczą w izbach skarbowych a awansowanymi do pełnienia obowiązków naczelników urzędów skarbowych, w analogicznym okresie. O ile w izbach skarbowych wskaźnik ten (za badany okres 5 lat) wynosi 43,22%, o tyle w urzędach skarbowych wynosi tylko 14,38%. Biorąc pod uwagę, że osoby pełniące funkcje naczelników urzędów skarbowych kierują wydzielonymi, samodzielnymi strukturami odpowiedzialnymi za zespół pracowników, realizację zadań, dyscyplinę budżetową, a więc ich zakres odpowiedzialności jest znacznie większy niż osób na średnim szczeblu kierowniczym w izbie skarbowej, niepokojące może być to, że do potwierdzania ich kwalifikacji i predyspozycji do kierowania i zarządzania przykładą się mniejszą wagę podczas procesu awansowania niż w izbach skarbowych. Drastyczne jest jednocześnie zróżnicowanie stop-

nia posiadania statusu urzędnika służby cywilnej przez naczelników urzędów skarbowych w różnych regionach Polski.

Reasumując powyższe wnioski, należy stwierdzić, że zarządzanie kadrami w administracji podatkowej cechuje się przypadkowością wynikającą z braku jasnych procedur, precyzyjnych i obowiązujących w całej tej administracji. Administracja podatkowa nie wypracowała dotychczas żadnych spójnych mechanizmów, które byłyby stosowane w procesach awansowania pracowników, zarządzania ich kompetencjami, a w rezultacie tworzyłyby jasne dla wszystkich mechanizmy awansu oraz ścieżki kariery. Oznacza to, że w ciągu najbliższych lat niezbędne stanie się albo wypracowanie własnych, ale niezależnie weryfikowalnych, mechanizmów właściwych dla administracji podatkowej, albo uznanie statusu urzędnika służby cywilnej jako potwierdzenia kwalifikacji niezbędnych dla procesów awansowania w administracji podatkowej. Inaczej można przewidywać, że dalej nie powstanie standard administracji wykwalifikowanej i apolitycznej, którego istnienie gwarantuje w demokratycznym państwie przestrzeganie prawa i uwolnienie się od działań bieżących, doraźnych i służebnych wobec określonych kręgów politycznych.

Bibliografia

- Fukuyama F. (2005). *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. Poznań: Rebis.
- Kudrycka B. (1998). *Neutralność polityczna urzędników*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Macek I. (1999). „Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej”, w: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Piechota G. (2008). „Komunikowanie i Public Relations w administracji podatkowej a budowanie relacji z otoczeniem”, w: J. Legomska, K. Gajdka (red.), *Rzecznicy prasowi a public relations*. Katowice: AWR.
- Sztompka P. (2007). *Zaufanie, fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak.

The Employment of Human Capital in Polish Tax Administration

The paper presents the results of research carried out in July and August 2008 in all tax chambers in Poland, taking into account the changes which took place in tax administration in the last 5 years. The aim of the research, which was carried out with the questionnaire method, was to present what human capital the tax administration in Poland has at its disposal and how this capital is utilized in administration management processes. This paper analyses the participation of civil servants in the process of tax administration management at the levels of tax chambers and tax offices in Poland. The measure of capital assumed for the purposes of the research was a civil servant status enjoyed by tax administration clerks and managerial staff.

Key words: human capital, management in tax administration.

Maciej Frączek

***Flexicurity* jako podejście do polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej – analiza i ocena¹**

Artykuł jest próbą odniesienia się do koncepcji *flexicurity*, propagowanej przez Komisję Europejską jako wskazany model polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej. Chociaż *flexicurity* nie jest koncepcją nową, wymaga precyzyjnego rozpoznania i zaprezentowania jej podstawowych założeń, jak również adekwatnego komentarza i analizy pod względem skuteczności i trafności. Dlatego w tekście opisane zostały przyczyny pojawienia się *flexicurity*, następnie podstawowe założenia modelu, a podsumowanie stanowi odniesienie się do wymiaru ewaluacyjnego związanego z tą polityką (gdzie zaprezentowano i omówiono zaproponowane przez Komisję wskaźniki, wraz z ich wartościami i krótką analizą). Dodatkowo sformułowane zostały autorskie wnioski i oceny, które towarzyszą wszystkim głównym częściom tekstu.

Słowa kluczowe: *flexicurity*, rynek pracy, polityka zatrudnienia, analiza polityk publicznych.

1. Wprowadzenie

Inspiracją do podjęcia rozważań nad konstrukcją, celowością i możliwością wdrożenia na unijnym rynku pracy modelu *flexicurity* był komunikat Komisji Europejskiej (European Commission 2007), poprzedzony szeroką debatą z udziałem kluczowych stron (przedstawicielei administracji rządowych, organizacji pracodawców, związków zawodowych itp.).

Flexicurity – jako kategoria dyskursu politycznego oraz jako konkretne interwencje publiczne ukierunkowane na elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy – w obszarze europejskiej polityki zatrudnienia nie jest zjawiskiem nowym. W wielu krajach Unii od lat występują rozwiązania stawiające sobie za cel połączenie dwóch, wydawałoby się rozłącznych kategorii: elastyczności zatrudnienia oraz bezpieczeństwa socjalnego. Warto wspomnieć tutaj cho-

ciażby o Danii (tzw. „złoty trójkąt”) czy też Holandii (ustawa o elastyczności i bezpieczeństwie z 1999 r.), które to kraje są wymieniane jako sztandarowe przykłady tego rodzaju podejścia do polityki rynku pracy.

Ponieważ koncepcja *flexicurity* m.in. dzięki aktywnym pracom badawczym, konceptualnie inspirowanym w ostatnim okresie przez organy unijne, zaczyna być dominującym podejściem do polityki zatrudnienia w UE, wymaga ona precyzyjnego rozpoznania i przedstawienia jej podstawowych założeń z jednej strony, z drugiej zaś – adekwatnego komentarza i analizy pod względem jej skuteczności i trafności.

Tym celem został podporządkowany układ tekstu: na początku opisano przyczyny pojawienia się koncepcji *flexicurity*, następnie podstawowe założenia modelu, a podsumowanie odnosi się do wymiaru ewaluacyjnego związanego z tą polityką (zaprezentowano i omówiono zaproponowane przez Komisję wskaźniki wraz z ich wartościami i krótką analizą). Ponieważ komunikat Komisji stanowił podstawowe źródło odniesienia do opisu powyższych elementów, konstrukcja tekstu odpowiada układowi komunikatu. Był on równocześnie podstawą do formułowania własnych wniosków i ocen, które towarzyszą – w formie wyodrębnionej kompo-

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Tekst powstał na podstawie referatu *Flexicurity – elastyczne bezpieczeństwo, bezpieczna elastyczność czy droga donikąd?* wygłoszonego przez autora podczas seminarium „Dobre rządzenie” (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 17.10.2007 r.).

zycyjnje części dyskusyjnej – wszystkim głównym częścjom tekstu².

2. Analiza semantyczna pojęcia *flexicurity*

Pojęcie *flexicurity* jest typowym dla języka angielskiego złożeniem dwu wyrazów: *flexibility* – oznaczającym elastyczność oraz *security* – oznaczającym bezpieczeństwo. W takich przypadkach bardzo trudno znaleźć adekwatny polski odpowiednik. Gdyby stosować identyczną konstrukcję słowotwórczą w języku polskim, wówczas należałoby posługiwać się wyrażeniem *elastyczeństwo*, które jest sztucznym semantycznym tworem i, co ważniejsze, nie wyróżnia się jednoznacznie walorami interpretacyjnymi.

W polskiej literaturze pojęcia *flexicurity* używa się w wielorakich formach. Bywa ono tłumaczone jako: elastyczność rynku pracy i bezpieczeństwo socjalne, elastyczność i pewność (bezpieczeństwo) zatrudnienia, elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy (E. Kryńska 2007), Elastyczne Bezpieczeństwo (UEAPME 2007).

Rozważając wszystkie te podejścia, w swoich dalszych rozważaniach będę posługiwać się pojęciem Elastyczność i Bezpieczeństwo (EiB).

3. Przyczyny pojawienia się EiB w dyskursie publicznym na forum europejskim

Wydanie przez Komisję komunikatu w sprawie EiB było poprzedzone wieloma pracami analitycznymi i konceptualnymi, które zmierzały do operacjonalizacji pojęcia EiB oraz wchodzących w jego skład komponentów³. W dokumentach, będących efektem tych prac, szczegółowo opis-

wano przesłanki rozwoju koncepcji EiB. Filozofia EiB przewijała się także w rozmaitych dokumentach strategicznych i operacyjnych, opracowanych przez instytucje unijne⁴. Wszystkie wymienione elementy stworzyły pole do dyskusji, a równocześnie były podstawą do sformułowania stanowiska Komisji Europejskiej, zaprezentowanego w analizowanym komunikacie.

W dokumencie Komisji jako tło do rozpoczęcia dyskusji nad koncepcją EiB wskazano gwałtowne zmiany dotyczące życia i pracy, którymi dotknięci są mieszkańcy Europy. Zdefiniowane zostały 4 podstawowe powody takiego stanu rzeczy (European Commission 2007, s. 3):

- (1) europejska i międzynarodowa integracja gospodarcza;
- (2) rozwój nowych technologii, szczególnie w obszarze informacyjnym i komunikacyjnym;
- (3) starzenie się społeczeństwa europejskiego, połączone z wciąż relatywnie niskimi stopami zatrudnienia i wysokim długotrwałym bezrobociem, zagraża to zrównoważeniu systemów zabezpieczenia społecznego;
- (4) rozwój segmentacji na rynkach pracy w wielu krajach, w których współegzystują pracownicy znajdujący się pod ochroną oraz niechronieni (*insiders* oraz *outsiders*).

Špidli oraz ekspertów EiB w Brukseli, 18.05.2006 r.; 3) nieformalny trójstronny szczyt z udziałem partnerów społecznych w Lahti, 20.10.2006 r.; 4) rozdział 2. *Flexibility and security in the EU labour markets*, w: European Commission (2006). *Employment in Europe 2006*, s. 75–118; 5) konferencja interesariuszy dotycząca EiB w Brukseli, 20.04.2007; 6) raporty grupy ekspertów pod kierownictwem T. Wilthagena: European Group on Flexicurity (2007a), *Flexicurity Practices*, Brussels, 24 maja; European Group on Flexicurity (2007b), *Flexicurity Pathways: Turning hurdles into stepping stones*, Brussels, czerwiec; 7) strona internetowa Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>), gdzie wyodrębniony został dział serwisu dotyczący problematyki EiB.

⁴ Przykładem dostrzegania roli EiB w unijnej polityce zatrudnienia może być np. Wytyczna nr 21: *Promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukowaniu segmentacji rynku pracy z uwzględnieniem roli partnerów społecznych*, wchodząca w skład Wytycznych UE w sprawie Zatrudnienia na lata 2005–2008. Patrz także m.in.: European Council (2006); European Council (2007).

² Tak przyjęty schemat analizy i oceny *flexicurity* nie oznacza, że stoję na stanowisku, iż same zapisy komunikatu determinują rzeczywistość. Dokument Komisji Europejskiej dzięki zebraniu wielu dotychczasowych wątków jest tylko i aż wyjściowym punktem odniesienia dla prowadzonych rozważań.

³ Wśród najważniejszych etapów krystalizowania się modelu EiB w instytucjach unijnych należy wspomnieć o następujących wydarzeniach i dokumentach: 1) nieformalne spotkanie ministrów państw członkowskich w Vil-lach, 20.01.2006 r.; 2) seminarium z udziałem komisarza

W dalszej części komunikatu przedstawione są szersze powody skoncentrowania się na modelu EiB:

„Powodem zintegrowanego podejścia EiB jest potrzeba osiągnięcia celów odnowionej Strategii Lizbońskiej, a w szczególności większej ilości lepszych miejsc pracy, oraz równocześnie zmodernizowanie europejskiego modelu społecznego. Wymaga to polityk, które zajmują się równocześnie elastycznością rynków pracy, organizacji pracy i relacji pracowniczych, oraz bezpieczeństwem – ochroną zatrudnienia i zabezpieczeniem społecznym. [...] Państwa członkowskie powinny wzmocnić starania, aby uczynić swoje rynki pracy bardziej przyjaznymi zatrudnieniu: narzędzia polityk publicznych często są tworzone i implementowane w sposób fragmentaryczny, który nie obejmuje głębszych problemów na rynku pracy. Zbyt często interwencje publiczne mają na celu *albo* elastyczność dla przedsiębiorstw, *albo* bezpieczeństwo dla pracowników; w wyniku tego wzajemnie się one neutralizują lub też stoją w sprzeczności. Poprawa gospodarcza związana z najwyższym od 6 lat wzrostem gospodarczym oraz 7 mln nowych miejsc pracy, które zamierza się stworzyć pomiędzy 2005 r. a 2008 r., jest szansą dla Unii oraz państw członkowskich: to teraz jest czas na zdwojenie wysiłków oraz podjęcie reform koniecznych do wypełnienia unijnych zobowiązań dotyczących wzrostu i zatrudnienia oraz spójności gospodarczej i społecznej” (European Commission 2007, s. 4).

Dyskusja:

- Z metodycznego punktu widzenia uznać należy, że proces dojścia do sformułowania przez Komisję Europejską stanowiska w sprawie EiB został przeprowadzony w sposób wysoce poprawny. Świadczy o tym ewolucyjne i partycypacyjne kształtowanie się modelu, uwzględniające prawidłową sekwencję uporządkowanych logicznie działań instytucji unijnych, grup eksperckich, administracji państw członkowskich oraz szerokiej grupy partnerów społecznych, których efektem prac były opisane powyżej liczne dokumenty o charakterze konceptualnym, analizy empiryczne, studia przypadków czy też konkretne rekomendacje działań formułowane przez instytucje unijne.
- W komunikacie Komisji prawidłowo zdiagnozowano 4 najważniejsze wyzwania, przed

którymi stoją państwa Unii. Można byłoby oczywiście uzupełniać je o dodatkowe czynniki wpływające na rosnącą dynamikę gospodarki, społeczeństwa czy też życia pojedynczego mieszkańca UE, niemniej jednak podany zestaw dobrze oddaje wielowymiarowy charakter obecnych zmian. Pewne zastrzeżenia można mieć jedynie do zbyt wąskiego, moim zdaniem, potraktowania kwestii segmentacji rynku pracy. Osoby określane mianem *outsiders* w szerszym podejściu to nie tylko, jak wynika z zapisów komunikatu, pracownicy pozbawieni ochrony swoich miejsc pracy, ale też i te jednostki, które w ogóle mają problemy z wejściem na rynek pracy (długotrwale bezrobotni, bierni zawodowo). Takie podejście, w świetle priorytetów unijnych, lepiej oddałoby filozofię działań wynikającą z odnowionej Strategii Lizbońskiej.

- Prawdą jest, że dotychczasowe działania państw członkowskich w obszarze polityki zatrudnienia najczęściej przybierały kształt wykluczającej się alternatywy: albo polegały na uelastycznieniu rynku pracy (mając na uwadze przede wszystkim, czy też wyłącznie potrzeby pracodawców), albo koncentrowały się na zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego pracownikom (pomijając praktycznie oczekiwania przedsiębiorstw). Czy jednak EiB, mając być połączeniem tych dwóch podejść, to możliwa do wdrożenia koncepcja? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przyrzeć się z bliska podstawowym jej elementom.

4. Czym jest EiB?

Według zapisów komunikatu Komisji, „EiB może być zdefiniowane jako zintegrowana strategia zwiększająca równocześnie elastyczność i bezpieczeństwo. Elastyczność, z jednej strony, dotyczy udanych przepływów w trakcie życia: ze szkoły do pracy, z jednej pracy do innej, pomiędzy bezrobociem czy biernością zawodową a zatrudnieniem oraz z zatrudnienia na emeryturę. Nie jest ona ograniczona do dania przedsiębiorstwom większej swobody w kwestii rekrutacji czy zwolnień i nie oznacza też, że umowy na czas nieokreślony mają być traktowane jako przestarzałe. Odnosi się ona do przesuwania się pracowników do lepszych miejsc pracy, awansu spo-

łecznego oraz optymalnego rozwijania talentów. Elastyczność dotyczy także elastycznej organizacji pracy, umożliwiającej szybkie i efektywne opóźnienie nowych wydajnych potrzeb i umiejętności, oraz ułatwiania łączenia pracy z prywatnymi obowiązkami. Bezpieczeństwo, z drugiej strony, jest czymś więcej niż tylko pewnością zachowania miejsca pracy: dotyczy ono wyposażenia ludzi w umiejętności, które umożliwiają postęp w ich życiu zawodowym i pomagają w znalezieniu nowego zatrudnienia. Bezpieczeństwo odnosi się także do odpowiednich świadczeń związanych z bezrobociem, ułatwiających przepływy. I na końcu, obejmuje ono możliwości szkoleń dla wszystkich pracowników, szczególnie dla tych nisko wykwalifikowanych oraz będących w starszym wieku” (ibidem, s. 4–5).

Dyskusja:

- Definicji EiB w kształcie zaprezentowanym w komunikacie można zarzucić (moim zdaniem – słusznie), że jest tautologią.
- Widać próbę swoistego zdefiniowania dwu pojęć konstytuujących EiB: elastyczności oraz bezpieczeństwa. Odbywa się to na drodze poszerzania ich zakresu znaczeniowego o nowe elementy, dotychczas nie identyfikowane bezpośrednio ani z elastycznością, ani z bezpieczeństwem. Powoduje to pewien zamęt interpretacyjny, gdyż nie we wszystkich przypadkach można jednoznacznie stwierdzić, który element stanowi komponent elastyczności, a który bezpieczeństwa, i przede wszystkim – dlaczego.
- Zaprezentowane wymiary elastyczności oraz bezpieczeństwa mają jednoznacznie dodatnie konotacje; wskazują one wyłącznie na pozytywne czynniki lub elementy, pomijając całkowicie negatywne konsekwencje pewnych rozwiązań. Tworzy to specyficzny mechanizm zaklinania rzeczywistości, w której wszyscy mają dobrą pracę (albo bez problemu ją uzyskują), nieustannie podnoszą swoje kwalifikacje i umiejętności, konsekwentnie awansują w hierarchii zawodowej i społecznej oraz cieszą się udanym życiem rodzinnym.
- Mój podstawowy zarzut odnosi się do zaburzenia równowagi pomiędzy dwoma równoprawnymi zdawałoby się komponentami. Zaprezentowana filozofia EiB bardzo wyraźnie przechylna jest w stronę potrzeb i ocze-

kiwań pracownika, elementy wspierające pracodawców są o wiele słabiej wyeksponowane. Stawia to pod znakiem zapytania fundamentalną zasadę, na której miałyby się opierać koncepcja EiB.

5. Komponenty EiB

W analizowanym dokumencie Komisji zostały zdefiniowane cztery komponenty, na których powinno być oparte projektowanie i wdrażanie polityki EiB. Są to (ibidem, s. 5 i dalsze):

- (1) **elastyczne i rzetelne regulacje w zakresie umów** (z perspektywy pracodawców i pracobiorców oraz *insiders* i *outsiders*), osiągnęte dzięki nowoczesnemu prawu pracy, układom zbiorowym oraz organizacji pracy;
- (2) **kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie**, w celu zapewnienia ustawicznej zdolności do przystosowania się (*adaptability*) oraz zatrudnialności (*employability*) pracowników, szczególnie tych najmocniej zagrożonych;
- (3) **skuteczne aktywne polityki rynku pracy** (ALMP – *Active Labour Market Policy*), które pomagają w radzeniu sobie z gwałtownymi zmianami, redukują liczbę okresów bezrobocia oraz ułatwiają przepływy do nowych miejsc pracy;
- (4) **nowoczesne systemy ochrony socjalnej**, zapewniające odpowiednie wsparcie dochodów, sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiające mobilność na rynku pracy. Obejmują one szeroki zakres świadczeń ochrony socjalnej (zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia emerytalno-rentowe, opieka zdrowotna), które umożliwiają łączenie pracy z obowiązkami osobistymi czy rodzinnymi, takimi jak wychowywanie dzieci.

Dyskusja:

Ten element opisu modelu EiB wymaga szczególnej uwagi, ponieważ stanowi on rdzeń całej koncepcji. Tak naprawdę dopiero pokazanie tych czterech komponentów, będących realnymi, konkretnymi rozwiązaniami, które są elementami polityki publicznej, pozwala na odpowiedzialną i rzetelną ocenę modelu czy też polemikę z jego założeniami.

- Koncepcja EiB w postaci 4 tworzących ją komponentów, mimo nieustannego pod-

kreślenia zalet tego rozwiązania dla obydwu stron: pracodawców i pracobiorców, ponownie bardzo mocno preferuje rozwiązanie jednoznacznie korzystne dla pracowników i najczęściej neutralne dla pracodawców.

- Dobór 4 komponentów uznać można za co najmniej dyskusyjny. Skoro model bazuje na elastyczności i bezpieczeństwie, to skąd bierze się brak propozycji rozwiązań ze sfery polityki podatkowej? Przecież wysokość pozapłacowych kosztów pracy (symbolizowanych przez poziom „klina podatkowego”) oraz obciążenia fiskalne przedsiębiorstw są fundamentalnymi czynnikami wpływającymi na możliwości utrzymywania dotychczasowych oraz kreowania nowych miejsc pracy – a bez tego mówienie o elastyczności i bezpieczeństwie jest bezprzedmiotowe.
- Zdziwienie wywołuje także brak nawiązania w dokumencie Komisji do problemu starzenia się populacji. Czynniki ten znalazł swoje miejsce wśród głównych wyzwań, przed którymi stoją państwa Unii, tymczasem w koncepcji EiB nie ma chociażby postulatu rozpoczęcia dyskusji nad koniecznością reformowania systemów emerytalnych (przede wszystkim kwestii podnoszenia wieku emerytalnego czy też zrównania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn). Gdzie są zatem działania określone we wcześniejszym fragmencie komunikatu jako *zmodernizowanie europejskiego modelu społecznego*?
- Brakuje także nawiązania do istniejącej przecież w europejskim dyskursie kwestii otwierania unijnych rynków pracy dla pracowników zagranicznych. Już dzisiaj widoczny jest wysoki deficyt pracowników w niektórych branżach, czemu zatem nie ma żadnego, chociażby sygnałnego, stanowiska Komisji w tej sprawie?
- Na uwagę zasługuje to, że Komisja, wskazując na możliwość wzajemnego wspierania się tych 4 komponentów, równocześnie nie narzuca jednolitego zestawu instrumentów skutecznego w każdym miejscu i w każdych warunkach⁵. Z jednej strony zapewnia to konieczną elastyczność podejścia każdego z krajów

członkowskich do swojej polityki rynku pracy (która jest przecież w dominującej części elementem ich autonomicznych decyzji), z drugiej jednak strony może powodować wrażenie, że model EiB to propozycja określana w języku kolokwialnym mianem „dla każdego coś miłego”. Wczytując się w zapisy komunikatu Komisji można napotkać m.in. następujące stwierdzenie: „Wysoki poziom ochrony zatrudnienia [...] może mieć negatywny wpływ na te grupy osób, które są najbardziej narażone na problemy związane z wejściem na rynek pracy, czyli młode osoby, kobiety, starszych pracowników oraz długotrwale bezrobotnych. [...] Wysoki poziom ochrony zatrudnienia często sprzyja uciekaniu się do wyboru umów czasowych z niskim poziomem ochrony – często podejmowanymi przez kobiety i młode kobiety – związanymi z ograniczonymi przepływami do zatrudnienia na czas nieokreślony”. Równocześnie zaraz potem pojawia się zapis: „Ustawodawstwo związane z ochroną zatrudnienia ma oczywiście także pozytywne skutki; w szczególności sprzyja przedsiębiorcom w inwestowaniu w szkolenia oraz wspiera lojalność i wyższą wydajność pracowników” (European Commission 2007, s. 6). Tego rodzaju konstrukcje nie stanowią wyjątków w opisywanym dokumencie Komisji. Można je sprowadzić do wspólnego mianownika: jeżeli np. poziom ochrony zatrudnienia jest wysoki – należy go zmniejszyć (bo wpłynie to na większą elastyczność przedsiębiorstw przy zatrudnianiu/zwalnianiu pracowników), jeżeli zaś jest niski – należy go zwiększyć (bo zwiększy to poziom bezpieczeństwa pracowników) itd. Nie wydaje się to przemyślaną, racjonalną koncepcją, wpływającą skutecznie na realną sferę funkcjonowania rynku pracy.

6. Propozycja wspólnych zasad EiB

W komunikacie Komisji została przedstawiona propozycja 8 wspólnych zasad EiB, będących punktem odniesienia dla państw członkowskich do uzgodnienia jednolitego stanowiska w tej kwestii. Są to, opisując skrótowo, następujące zasady (ibidem, s. 8–9):

- (1) Usprawnienie wdrażania strategii UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

⁵ Jest to wyraźnie widoczne w zaproponowanych przez Komisję ścieżkach rozwoju EiB – zob. dalsza część artykułu.

oraz wzmocnienie europejskiego modelu socjalnego.

- (2) Zrównoważenie praw i obowiązków.
- (3) Przystosowanie modelu EiB do rozmaitych okoliczności, potrzeb i wyzwań w poszczególnych państwach członkowskich.
- (4) Zmniejszenie dysproporcji pomiędzy osobami bez stabilnego zatrudnienia, pracującymi w ramach niestandardowych, czasem niestabilnych umów, a zatrudnionymi na stałych, pełnych etatach.
- (5) Rozwój EiB w wymiarze zarówno wewnętrznym (ułatwianie pracownikom awansu zawodowego), jak i zewnętrznym (pomoc w zmianie pracy).
- (6) Wspieranie równości płci i promowanie równych szans dla wszystkich.
- (7) Tworzenie zrównoważonych rozwiązań politycznych w celu budowania klimatu zaufania pomiędzy partnerami społecznymi, organami publicznymi i innymi zaangażowanymi podmiotami.
- (8) Zapewnienie sprawiedliwego podziału kosztów i korzyści wynikających z polityki EiB oraz przyczynienie się do finansowej trwałości polityki budżetowej.

Dyskusja:

- Trudno odnosić się do powyższych zapisów czy też próbować z nimi polemizować, ponieważ ich konstrukcja charakteryzuje się albo enigmatycznością, albo wysokim poziomem ogólności. Sposób sformułowania zasad cechuje z jednej strony uniwersalizm (rozumiany jako próba ogarnięcia wszystkiego), a z drugiej uniwersalność (w tym wypadku oznaczająca słuszość tych zasad w każdych warunkach). Wpływa to bardzo mocno na rozmywanie się i spływanie warstwy konceptualnej EiB.
- Opisane w komunikacie wspólne zasady EiB są w istocie niczym innym, jak zestawem wartości, na których opiera się filozofia funkcjonowania UE i w tym wymiarze mogą podlegać generalnej akceptacji lub krytyce, gdy je jednak odnosi się do modelu EiB, nie widać konkretnych postulatów czy propozycji realnych działań (mamy zatem do czynienia ze zdecydowanym prymatem warstwy aksjologicznej nad warstwą operacyjną).
- Jako przykład nietrafnego zapisu można moim zdaniem przytoczyć zasadę 2., mówią-

cą o „zrównoważeniu praw i obowiązków”⁶. Zdecydowanie lepiej filozofię EiB oddawałoby chociażby takie sformułowanie: „kompromis/porozumienie, co do poziomu praw i obowiązków wszystkich stron”. Propozycja Komisji narzuca niejako uniwersalny sposób postępowania we wszystkich państwach członkowskich, a ich rynki pracy nie mają przecież homogenicznego charakteru. Specyfika i bieżące potrzeby każdej z gospodarek unijnych⁷ mogą przecież wymagać rozmaitych bodźców, w jednym przypadku mocno ograniczających rozwiązania korzystne dla pracodawców, w innym zaś – dla pracowników. Czasami konieczne może też być równoczesne wspieranie różnokierunkowych działań wśród wszystkich zainteresowanych stron.

7. Ścieżki rozwoju strategii EiB

Kolejnym elementem operacjonalizacji modelu EiB było przedstawienie w komunikacie czterech typowych ścieżek rozwoju tej polityki, które mogą być stosowane w państwach członkowskich. Powstały one na podstawie doświadczeń i polityki krajów europejskich⁸, w których od wielu lat stosowane są poszczególne elementy składowe, konstytuujące model EiB. Warto odnotowania jest fakt, że Komisja słusznie zauważa w tym punkcie różnoraki charakter rynków pracy państw członkowskich oraz wynikające z tego konsekwencje dla wdrażania EiB:

„Wdrożenie wspólnych zasad EiB w państwach członkowskich wymaga ustalenia rozważnie zaplanowanej oraz wynegocjowanej kombinacji i sekwencji polityk oraz środków. Ponieważ państwa członkowskie różnią się znacząco pod względem społeczno-gospodarczym, kulturowym i instytucjonalnym, określone kombinacje i sekwencje [działań – M.F.] również będą się różniły. Ponieważ EiB nie jest pojedynczym modelem rynku pracy czy pojedynczą strategią, najlepsze praktyki z obszaru Unii dostarczają szerokich możliwości dla państw członkowskich

⁶ Chodzi tu o prawa i obowiązki pracodawców, pracobiorców, poszukujących pracy oraz władz publicznych.

⁷ Co jest doskonale widoczne w trakcie obecnego kryzysu gospodarczego.

⁸ Szerzej na ten temat w: *Flexicurity Practices* (2007).

do uczenia się od innych poprzez analizowanie, co działa najlepiej w ich sytuacji. [...] Państwa członkowskie, biorąc pod uwagę ich własną sytuację oraz podłoże instytucjonalne, powinny przestudiować – na drodze konsultacji z partnerami społecznymi i innymi interesariuszami – swoje specyficzne wyzwania oraz typowe ścieżki, które mogą pomóc się nimi zająć, aby zaprojektować swoją własną wszechstronną ścieżkę ukierunkowaną na lepsze połączenie elastyczności i bezpieczeństwa” (European Commission 2007, s. 10).

W Aneksie I do komunikatu Komisji wymieniono następujące cztery typowe ścieżki EiB (ibidem, s. 13–18):

- (1) *Podjęcie walki z segmentacją umów o pracę.* Ta ścieżka powinna być przedmiotem zainteresowania krajów, które stają przed kluczowym wyzwaniem związanym z segmentacją rynku pracy, związaną z *insiders* oraz *outsiders*. Zmierzałaby ona do bardziej równomiernego rozłożenia elastyczności oraz bezpieczeństwa wśród osób wchodzących w skład zasobu siły roboczej. Dostarczałaby ona możliwości zatrudnienia dla wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy oraz wspierałaby ich rozwój zawodowy związany z korzystniejszymi umowami o pracę.
- (2) *Rozwijanie EiB wewnątrz przedsiębiorstw oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa przepływow.* Ścieżka ta powinna być przedmiotem zainteresowania krajów charakteryzujących się relatywnie niską płynnością miejsc pracy. Zwiększyłaby ona inwestycje w zatrudnialność, aby umożliwić pracownikom wewnątrz przedsiębiorstw ciągłe ulepszanie swojego potencjału i przez to lepsze przygotowanie na przyszłe zmiany w metodach produkcji czy też organizacji pracy. Wybiegałaby poza aktualne miejsce pracy oraz aktualnego pracodawcę poprzez zastąpienie systemów dostarczających pewnej i udanej pracy zmianami miejsc pracy w przypadku restrukturyzacji przedsiębiorstw i zwolnień.
- (3) *Stawienie czoła zróżnicowaniu umiejętności i szans występujących wśród zasobu siły roboczej.* Ta ścieżka powinna być przedmiotem zainteresowania krajów, w których podstawowym wyzwaniem jest duże zróżnicowanie umiejętności i szans w populacji. Sprzyjałaby ona szansom nisko wykwalifikowanych osób

na wejście do zatrudnienia oraz rozwój ich umiejętności, tak aby osiągnąć stabilną pozycję na rynku pracy.

- (4) *Zwiększenie szans osób otrzymujących świadczenia oraz nieformalnie zatrudnionych pracowników.* Ta ścieżka powinna być przedmiotem zainteresowania krajów, które doświadczały w minionych latach istotnej restrukturyzacji gospodarki, co spowodowało wystąpienie wysokiej liczby osób pobierających długoterminowe świadczenia i mających słabe perspektywy powrotu na rynek pracy. Zmierzałaby ona do zwiększenia szans dla otrzymujących świadczenia oraz przesuwania z nieformalnego do formalnego zatrudnienia dzięki rozwojowi efektywnych aktywnych polityk rynku pracy oraz systemów LLL⁹, połączonych z odpowiednim poziomem świadczeń związanych z bezrobociem.

Dyskusja:

- W przypadku zaproponowanych ścieżek diagnoza jest właściwa: heterogeniczność europejskich rynków pracy wymaga zróżnicowanego podejścia do problematyki EiB. Przedstawione typowe ścieżki uwzględniają konieczność zdywersyfikowanego podejścia i w tym kontekście propozycja Komisji idzie w dobrym kierunku.
- Ponieważ jednak ścieżki mają kształt rozwiązań modelowych, które najprawdopodobniej nigdy nie wystąpią w czystej formie w żadnym z państw europejskich, pojawiają się wątpliwości, jak realnie stworzyć – na poziomie każdego kraju – właściwą kombinację działań wzmacniających EiB. Najlepszych nawet rozwiązań już stosowanych w innych krajach nie da się przecież automatycznie przełożyć do niekiedy bardzo odmiennych systemów społeczno-gospodarczych, różniących się uwarunkowaniami historycznymi, kulturowymi, instytucjonalnymi itp.
- Taka filozofia może prowadzić – w ekstremalnych przypadkach – do chaotycznego i nieprzemysłanego tworzenia strategii EiB w poszczególnych krajach: z czterech podanych ścieżek będą wybierane w drodze arbitralnych decyzji pewne elementy działań, które traktowane odrębnie są trafne i skuteczne, natomiast

⁹ *Lifelong learning* – uczenie się przez całe życie.

spojone w całość nie tworzą jednorodnej, uporządkowanej struktury działań i celów.

8. Wskaźniki do monitorowania

W komunikacie Komisji (załącznik III) została zaprezentowana lista wskaźników, które mogą być istotne dla monitorowania poszczególnych czterech komponentów EiB (opisanych w pkt. 5. artykułu). Większość z nich pochodzi z zestawu wskaźników monitorujących Wytyczne w sprawie Zatrudnienia (*Employment Guidelines*)¹⁰. Poniżej przedstawiono przyjęte wskaźniki wraz z instytucją odpowiedzialną za ich opracowanie.

Elastyczne i rzetelne regulacje w zakresie umów

- poziom ochrony zatrudnienia, ogółem, dla pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony i określony (OECD);
- różnorodność możliwości dotyczących umów i czasu pracy oraz ich powody (EUROSTAT).

Kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie

- odsetek dorosłej populacji w wieku 25–64 lata uczestniczącej w edukacji i szkoleniu (EUROSTAT);
- poziom osiągnięć edukacyjnych grup wiekowych 45–54 lata oraz 25–34 lata (odsetek osób posiadających co najmniej wykształcenie średnie drugiego stopnia) (EUROSTAT).

¹⁰ Do połowy 2008 r. obowiązywały Wytyczne przyjęte na podstawie: *Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States* (2005/600/EC), OJ L 205 of 6/8/2005, natomiast obecnie stosowane Wytyczne pochodzą z: *Council Decision of 7 July 2008 on Guidelines for the employment policies of the Member States* (Council document 10614/2/08). Z kolei wskaźniki do monitorowania i analizowania Wytycznych w sprawie Zatrudnienia zostały zatwierdzone przez Komitet ds. Zatrudnienia (patrz: Employment Committee (2007), *Employment Guidelines (2005–08) – indicators for monitoring and analysis*, 27/06/07 (http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/list_indicators_2007_en.pdf) oraz Employment Committee (2008), *Employment Guidelines (2008) – indicators for monitoring and analysis*, 25/06/08 (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5018&langId=en>).

- Skuteczne aktywne polityki rynku pracy
- wydatki na aktywną i pasywną politykę rynku pracy, jako udział w PKB (EUROSTAT);
 - wydatki na aktywną i pasywną politykę rynku pracy, w przeliczeniu na 1 osobę chcącą pracować (EUROSTAT);
 - liczba uczestników aktywnych programów rynku pracy, według rodzaju instrumentów (OECD);
 - odsetek młodych i dorosłych bezrobotnych, którym nie zaoferowano pracy lub instrumentu aktywizacyjnego w okresie odpowiednio 6 i 12 miesięcy (EUROSTAT).

Nowoczesne systemy ochrony socjalnej

- stopy zastąpienia netto w 1 roku i po 5 latach (OECD);
- pułapka bezrobocia, jako miara poziomu świadczeń (OECD–EUROSTAT).

Oprócz wymienionych wskaźników Komisja Europejska w swoim komunikacie umieściła dodatkowo grupę mierników opisujących ogólne wyniki/rezultaty rynku pracy (*labour market outcomes*). Znalazły się tam:

- stopa zatrudnienia ogółem, wśród mężczyzn, wśród starszych pracowników [55–64 lata – M.F.];
- współczynnik bezrobocia młodzieży (15–24 lata);
- stopa długotrwałego bezrobocia;
- wzrost produktywności pracy;
- jakość pracy (*w trakcie opracowania*);
- wskaźniki zagrożenia ubóstwem.

Ponieważ nie odnoszą się one bezpośrednio do problematyki EiB, w tym artykule nie zostaną poddane szczegółowej analizie.

Dyskusja:

Sam fakt stosowania wskaźników do monitorowania postępów wdrażania polityki EiB zasługuje na pozytywną ocenę. Czy jednak zaproponowane mierniki są w stanie rzetelnie i trafnie opisać EiB? Poświęćmy tej kwestii nieco uwagi.

W publikacji pod redakcją J. Górniaka i S. Mazura (Górniak, Mazur 2007), stanowiącej kompendium wiedzy o stosowanych w świecie zestawach wskaźników monitorujących rynek pracy oraz wykluczenie społeczne, autorzy bardzo cel-

nie definiują istotę i rolę wskaźników w obszarze polityk publicznych (s. 12):

„Jednym z kluczowych problemów, który należy rozwiązać, budując system analizy, planowania i oceny efektywności polityk publicznych, jest opis sytuacji i uchwycenie zmian wywołanych programami przy pomocy stosowanych wskaźników. Diagnoza społeczno-ekonomiczna, ewaluacja i programowanie polityk publicznych są ze sobą ściśle powiązane. To, czy działanie zostało dobrze zaprogramowane, można sprawdzić między innymi przez określenie, czy program jest podatny na ewaluację, czyli czy da się ustalić stopień osiągnięcia przez niego stawianych celów. Po to, by móc określić, czy cel został osiągnięty lub w jakim stopniu zbliżyliśmy się do jego osiągnięcia (gdy dystans do celu jest co najmniej stopniowalny), musimy móc określić istotne wymiary celu w kategoriach zmiennych poddających się pomiarowi, czyli ująć go w postaci wskaźników. Wskaźniki te mają służyć monitoringowi (w przypadku, gdy istnieje możliwość bieżącego śledzenia wartości wskaźnika) oraz okresowym i końcowym ewaluacjom zaplanowanych przedsięwzięć”.

Czy zaproponowane przez Komisję wskaźniki spełniają opisane powyżej kryteria? Przyjrzyjmy się tej kwestii. W przypadku trzech komponentów EiB zaproponowano po dwa wskaźniki opisujące każdy z nich, co należy ocenić jako ilość wystarczającą. Zdziwienie wywołuje jednak dwukrotnie wyższa liczba wskaźników w komponentcie *Skuteczne aktywne polityki rynku pracy*. Taki stan rzeczy może być interpretowany jako nadanie większej rangi temu segmentowi (jest to co najmniej dyskusyjne pod względem merytorycznym oraz zaburza deklarowaną równą rangę wszystkich czterech komponentów), powoduje także zachwianie wewnętrznej równowagi całego „portfela” wskaźników.

Ocena poszczególnych wskaźników zaproponowanych do monitorowania EiB

(1) Indeks poziomu ochrony zatrudnienia (EPL) to najpopularniejszy i bardzo rzetelny pod względem metodologicznym miernik sytuacji w tym wymiarze EiB. Z tego punktu widzenia jego wybór jest jak najbardziej uzasadnio-

ny. Z drugiej jednak strony można wymienić co najmniej dwie jego słabe strony:

- odpowiedzialność za jego sporządzenie spoczywa na OECD, która nie zrzesza wszystkich obecnych członków Unii Europejskiej¹¹. Powoduje to, że niemożliwe będą pełne porównania w obrębie UE, co zmniejsza wartość ewaluacyjną tego wskaźnika;
 - wartości indeksu EPL są podawane nieregularnie, a jego aktualności nie można uznać za zadowalającą¹². Skutkować to może zmniejszeniem lub całkowitym brakiem adekwatności do realizowanych obecnie lub planowanych interwencji publicznych.
- (2) Określanie pojęciem „wskaźnika” miary różnorodności możliwości dotyczących umów i czasu pracy oraz ich powodów jest pewnym metodycznym nadużyciem. Kumuluje on bowiem w sobie co najmniej kilka odrębnych miar i przez to staje się nieco nieczytelny – zwłaszcza dla opinii publicznej, ale i dla decydentów publicznych. W formie prezentowanej przez Eurostat może on być źródłem błędnych interpretacji. Dla kontrastu warto jednak podkreślić, że powody pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz pracy na czas określony stanowiące integralną część tego wskaźnika są bardzo cennym dostarczycielem informacji, istotnych z punktu widzenia polityki EiB.
- (3) Wskaźnik kształcenia ustawicznego (LLL) jest uznanym i powszechnie akceptowanym miernikiem rozwoju zasobów ludzkich, stosowanym w międzynarodowych porównaniach. Z tego względu jego wybór do monitorowania komponentu 2. należy uznać za właściwy.
- (4) W przypadku wskaźnika wykształcenia wśród osób w grupach wiekowych 25–34 lata oraz 45–54 lata pojawiają się liczne wątpliwości co

¹¹ Taka sytuacja dotyczy: Bułgarii, Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Rumunii, Słowenii – a zatem aż 8 krajów członkowskich. Od maja 2005 r. na rozpatrzenie swojego wniosku oczekuje Malta, natomiast w maju 2007 r. do rozmów o członkostwie zaproszone zostały Estonia i Słowenia.

¹² Dostępne wartości indeksu EPL oraz jego poszczególnych składowych pochodzą z późnych lat 80. i 90. ubiegłego wieku, a najbardziej aktualne dane odnoszą się do 2003 r. (mają już więc 6 lat).

do jego trafności i przydatności dla interwencji publicznych:

- najczęściej stosowanym – o ile nie wyłącznym – źródłem zasilania tego wskaźnika w dane są spisy powszechnie (pomiar poziomu wykształcenia wymaga zbadania populacji generalnej, a tylko w ramach spisów powszechnych jest to organizacyjnie możliwe). Z oczywistych względów spisy cechują się stosunkowo dużymi interwałami czasowymi pomiędzy poszczególnymi badaniami¹³. W przypadku naszego kraju, gdzie od początku transformacji ustrojowej rozpoczęła się prawdziwa rewolucja edukacyjna (ogromny wzrost aspiracji edukacyjnych, zwłaszcza młodych Polaków, skutkujący bardzo dynamicznym zwiększeniem wskaźnika skolaryzacji na poziomie wyższym) już po kilku latach wskaźniki wykształcenia obliczane na podstawie spisów ludności istotnie różnią się od faktycznej sytuacji w tym obszarze;
- nie jest jasna przyczyna wyboru proponowanych przez Komisję dwóch grup wiekowych, które są traktowane jako referencyjne. Czemu przedmiotem zainteresowania polityki EiB nie są osoby w wieku 35–44 lata albo najstarsza grupa na rynku pracy, czyli osoby w wieku 55–64 lata? Czemu Komisja odchodzi od już stosowanego wskaźnika, identycznego co do meritum, odwołującego się jednak do młodzieży w wieku 22 lat?;
- moją podstawową wątpliwość wzbudza przede wszystkim samo odwołanie się do kategorii poziomu wykształcenia (rozumianego w tradycyjnym sensie, czyli utożsamianego z rodzajem szkoły, którą się ukończyło). Dynamiczna, otwarta, konkurencyjna gospodarka, a tym samym i rynek pracy, odchodzą bowiem od modelu „jedna szkoła – jeden zawód (jedne kwalifikacje/umiejętności) – jedna praca”, o czym świadczy przecież rozwój koncepcji LLL. Rodzaj ukończonej szkoły nie jest wiary-

godnym miernikiem ogólnego poziomu kapitału ludzkiego, a tylko syntetyczną, ilościową miarą. Należałoby się zatem zastanowić nad użyciem innych wskaźników rozwoju kapitału ludzkiego (co nie jest jednak przedmiotem tego artykułu).

- (5) i (6) Jako niewskazane, według mnie, należy określić odrębne traktowanie wskaźników związanych z poziomem wydatków publicznych na politykę rynku pracy (jako udziału w PKB oraz w przeliczeniu na 1 osobę chcącą pracować). Oczywiście w sensie formalnym pokazują one nieco inne miary, ale dla spójności i równowagi „portfela” wskaźników lepsze byłoby zastosowanie jednego nadrzędnego wskaźnika „Wydatki na aktywną i pasywną politykę rynku pracy”, który byłby następnie dekomponowany według udziału w PKB oraz w przeliczeniu na 1 osobę chcącą pracować. Ten prosty zabieg mógłby zapobiec ewentualnym krytycznym uwagom o „priorytetowym” traktowaniu komponentu 3.
- (7) Liczba uczestników ALMP będąca wskaźnikiem monitorującym komponent 3. EiB także nie pozwala na przeprowadzenie porównań wśród wszystkich członków UE. Warto zastanowienia jest także to, czy operowanie wartościami bezwzględnie nie zaciemnia nieco obrazu sytuacji. Być może racjonalniejsze byłoby stosowanie tego samego wskaźnika, ale wyrażonego jako odsetek siły roboczej? (takie dane są dostępne w bazach OECD).
- (8) Indykator określany w nomenklaturze Eurostatu jako Nowy Start (a) (*New Start (a)*) stosunkowo niedawno pojawił się w zestawie wskaźników do monitorowania Wytucznych w sprawie Zatrudnienia. W związku z tym tylko nieliczne kraje członkowskie zdążyły wprowadzić go do swoich systemów statystycznych, dlatego też jego podstawową wadą jest brak dostępnych danych, co uniemożliwia wykorzystanie go do monitorowania komponentu 3. Należy zwrócić także uwagę, że wskaźnik ten może być podatny na manipulacje – publiczne służby zatrudnienia poszczególnych krajów w celu sztucznego podniesienia jego wartości mogą np. za pomocą wymagań ustawowych związanych ze statusem bezrobotnego „wymuszać” korzystanie z instrumentów aktywizacyj-

¹³ Po II wojnie światowej w Polsce odbyły się powszechnie spisy ludności w następujących latach: 1950, 1960, 1970, 1980, 1988, 2002. Najbliższy planowany spis ma zostać przeprowadzony w 2011 r.

nych¹⁴. W przypadku tego wskaźnika jako zjawisko pozytywne określić trzeba „wbudowanie” weń oczekiwanego stopnia osiągnięcia celów: wartość docelowa równa 0% jest jasną wskazówką dla władz publicznych, że dążyć należy do sytuacji, w której każdemu bezrobotnemu zaoferuje się pracę lub możliwość skorzystania z instrumentu aktywizacyjnego.

(9) Stopy zastąpienia netto (w 1 roku i po 5 latach) wybrane zostały do monitorowania komponentu 4. EiB. Pierwszy z problemów polega na niedoprecyzowaniu nazwy wskaźnika w dokumencie Komisji. Wśród dostępnych w bazach danych OECD wskaźników funkcjonują bowiem dwa bardzo zbliżone językowo miary: *net replacement ratios* oraz *net replacement rates*. W niektórych dokumentach OECD przemiennie oznaczają one stopę zastąpienia związaną z przejściem na emeryturę (jaki procent dochodów z pracy uzyskujemy dzięki świadczeniu emerytalnemu) albo związaną z pozostawaniem w zasobie bezrobotnych (jaki procent dochodów z pracy uzyskujemy dzięki świadczeniom z tytułu bezrobocia).

Ponownie pojawia się problem aktualności danych (ostatnie wartości tego wskaźnika pochodzą z 2006 r.) oraz brak możliwości porównań pomiędzy wszystkimi krajami UE.

(10) Pułapka bezrobocia należy do bardzo znanych mierników używanych do analiz rynku pracy, w szczególności związanych z badaniem wpływu rozwiązań legislacyjnych w obszarze rynku pracy i zabezpieczenia społecznego na chęć podjęcia zatrudnienia. Łącznie obecność wskaźników 9. i 10. w „portfelu” do monitorowania EiB ocenić należy jako bardzo wskazaną, pokazują one bowiem dwie strony tego samego procesu: najpierw bada się efekt finansowy przejścia z pracy do bezrobocia, później zaś opłacalność podjęcia zatrudnienia i rezygnacji ze świadczeń dla bezrobotnych.

¹⁴ Takie działania co prawda poszerzają krąg bezrobotnych objętych programami rynku pracy, ale z pewnością nie przyczyniają się do wzrostu efektywności tych programów, wyrażonej stopą napływu uczestników programów do zatrudnienia.

9. Poziom EiB w wybranych krajach UE – dane empiryczne

W tej części opracowania zaprezentowano najbardziej aktualne dane, pochodzące z zasobów Eurostatu i OECD, opisujące – na podstawie zaproponowanych przez Komisję wskaźników – poziom elastyczności i bezpieczeństwa na unijskich rynkach pracy. Ponieważ część ta ma charakter uzupełniający, analizy intencjonalnie nie zostały rozbudowane¹⁵.

Poniżej każdorazowo wyróżniono wartości wskaźników dla trzech krajów: Polski, Danii i Holandii (te 2 ostatnie jako przykłady liderów EiB), oraz, jeżeli było to możliwe, średnie wartości dla całej UE.

1. Poziom ochrony zatrudnienia, ogółem, dla pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony i określony

Wskaźnik poziomu ochrony zatrudnienia mierzy się za pomocą stworzonego przez OECD indeksu *Employment Protection Legislation* (EPL). Konstrukcja indeksu uwzględnia trzy podstawowe składowe: i) umowy na czas nieokreślony – waga 40%, ii) umowy czasowe (umowy na czas określony i umowy tymczasowe) – waga 40%, iii) zwolnienia zbiorowe – waga 20%. W ramach tych składowych wyodrębnione są także dodatkowe miary szczegółowe¹⁶. Zarówno ogólny indeks EPL, jak i jego trzy składowe mogą przyjmować wartości w przedziale od 0 do 6 (wyższy poziom indeksu oznacza intensywniejszą regulację).

Poziom ochrony zatrudnienia w Polsce, uwzględniając wartość indeksu syntetycznego, jest bardzo zbliżony do średniej dla wszystkich państw OECD. Poziom składowych indeksu kształtował się wyraźnie powyżej średniej w przypadku: niedogodności proceduralnych dotyczących rozwiązywania umów na czas nieokreślony, pracy tymczasowej, oraz zwolnień

¹⁵ Wymagałoby to szerszego spojrzenia i pogłębienia analiz związanych z uwarunkowaniami instytucjonalnymi i prawnymi w różnych krajach.

¹⁶ Szczegółowa metodologia konstruowania indeksu EPL znajduje się w Aneksie 2.A1 do: OECD (2004), *Employment Outlook 2004*, Paris.

Tab. 1. Wartość indeksu EPL w wybranych krajach UE (różne lata)¹⁷

	Umowy na czas nieokreślony			Umowy czasowe			Zwolnienia zbiorowe		Syntetyczny indeks EPL				
	'80	'90	2003	'80	'90	2003	'90	2003	wersja 1 ^a			wersja 2 ^b	
Dania	1,5	1,5	1,5	3,1	1,4	1,4	3,9	3,9	2,3	1,4	1,4	1,8	1,8
Holandia	3,1	3,1	3,1	2,4	1,2	1,2	3,0	3,0	2,7	2,1	2,1	2,3	2,3
Polska	b.d.	2,2	2,2	b.d.	0,8	1,3	4,1	4,1	b.d.	1,5	1,7	1,9	2,1

^a – wartość indeksu wyliczona w oparciu o 2 składowe: umowy na czas nieokreślony i umowy czasowe

^b – wartość indeksu wyliczona w oparciu o 3 składowe: umowy na czas nieokreślony, umowy czasowe i zwolnienia zbiorowe

Źródło: OECD (2004), s. 117.

Tab. 2. Składowe indeksu EPL dla Polski w latach 1999 i 2003

Rodzaj regulacji	Indeks w roku 1999	Indeks w roku 1999 odniesiony do średniej w OECD	Indeks w roku 2003	Indeks w roku 2003 odniesiony do średniej w OECD
Indeks syntetyczny ^a	1,9	0,87	2,1	0,98
Umowy na czas nieokreślony, w tym:	2,2	1,00	2,2	1,00
niedogodności proceduralne	3,0	1,40	3,0	1,39
wypowiedzenie i odprawy	1,4	0,82	1,4	0,84
trudność zwalniania	2,3	0,83	2,3	0,84
Umowy czasowe, w tym:	0,8	0,43	1,3	0,72
umowy na czas określony	1,0	0,58	0	0
praca tymczasowa	0,5	0,24	2,5	1,33
Zwolnienia zbiorowe	4,1	1,36	4,1	1,36

^a – wartości indeksu syntetycznego obliczona według wersji 2.

Źródło: MGiP (2005), s. 238.

zbiorowych. Z kolei bardziej elastyczne możliwości występowały w Polsce w przypadku: umów na czas określony, wypowiedzeń i odpraw oraz trudności zwalniania.

2. Różnorodność możliwości dotyczących umów i czasu pracy oraz ich powody

Wskaźnik ten pokazuje następujące miary:

- ogółem pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze godzin i/lub na umowę o pracę na czas określony oraz samozatrudnieni ogółem

jako % osób zatrudnionych – pierwszy wiersz w tabeli 3;

- pracownicy w zatrudnieniu niestandardowym (w niepełnym wymiarze czasu pracy i/lub na czas określony) jako % ogółu pracowników (podział wg: niepełny wymiar czasu pracy, na czas określony, niepełny wymiar czasu pracy i na czas określony) – wiersz D w tabeli 3;
- ogółem samozatrudnieni jako % ogółu osób zatrudnionych (podział według niepełnego wymiaru czasu pracy, według płci) – wiersz 3. w tabeli 3.

Według danych z 2007 r. w Polsce 43% osób pracowało w niepełnym wymiarze godzin i/lub

¹⁷ Użyte w tabeli oznaczenie '80 odnosi się do późnych lat 80. XX w., a '90 – do późnych lat 90. XX w.

Tab. 3. Niestandardowe formy zatrudnienia (dane z 2007 r.)

Wyszczególnienie	Ogółem				Mężczyźni				Kobiety			
	UE-27	DK	NL	PL	UE-27	DK	NL	PL	UE-27	DK	NL	PL
1. Ogółem pracujący w niepełnym wymiarze godzin i/lub na czas określony + ogółem samozatrudnieni jako % ogółu pracujących	39,1	36,3	60,2	43,1	33,8	28,8	42,8	45,2	45,7	44,8	81,1	40,4
2. Pracujący w niestandardowych formach zatrudnienia (w niepełnym wymiarze godzin i/lub na czas określony) jako % ogółu pracujących:												
2.1. pracujący tylko w niepełnym wymiarze godzin, z powodu:												
2.1.1. nauki lub szkolenia	1,6	7,5	8,0*	0,3	1,0	5,7	6,6*	0,3	2,1	9,2	9,1	0,3
2.1.2. własnej choroby lub niepełnosprawności	0,6	1,9	1,7*	0,3	0,4	1,4	1,2*	0,3	0,9	2,4	2,2	0,3
2.1.3. niemożności znalezienia pracy w pełnym wymiarze godzin	3,1	2,8	1,8*	0,6	1,2	1,1	0,9*	0,3	5,0	4,6	2,8	1,0
2.1.4. opieki nad dziećmi	3,3	1,2	12,5*	0,2	0,2	b.d.	1,5*	b.d.	7,4	2,6	25,3	0,4
2.1.5. innych rodzinnych przyczyn	2,5	6,4	2,4*	0,1	0,5	2,1	0,1*	0,0*	5,0	11,1	5,2	0,2
2.1.6. innych przyczyn	3,1	1,9	9,9*	1,4	1,3	1,2	5,2*	0,8	5,0	2,7	15,1	2,0
A. Ogółem pracujący tylko w niepełnym wymiarze godzin (suma 2.1.1.–2.1.6.)	14,4	21,8	36,2	2,9	4,6	11,6	15,5	1,8	25,6	32,5	59,8	4,2
2.2. pracujący tylko na czas określony, z powodu:												
2.2.1. nauki lub szkolenia	b.d.	1,9	0,2*	2,3	2,2*	2,4	0,3*	2,2	1,7*	1,6	0,1*	2,5
2.2.2. niemożności znalezienia pracy na czas nieokreślony	b.d.	2,2	2,5*	17,9	6,8*	1,7	3,4*	19,3	5,9*	2,6	1,6*	16,3
2.2.3. braku chęci do pracy na czas nieokreślony	b.d.	1,4	1,1*	1,9	1,4*	1,3	1,4*	2,1	1,3*	1,4	0,8*	1,7
2.2.4. okresu próbnego	b.d.	0,2*	2,8*	2,4	1,1*	b.d.	3,6*	2,3	b.d.	b.d.	1,9*	2,4
2.2.5. bez powodu	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
B. Ogółem pracujący tylko na czas określony (suma 2.2.1.–2.2.5.)	10,7	5,6	6,6	24,5	11,6	5,5	8,7	25,9	9,7	5,8	4,3	22,9
C. Pracujący w niepełnym wymiarze godzin oraz na czas określony	3,7	3,1	11,3	3,7	2,2	2,1	7,9	2,6	5,4	4,2	15,2	5,0
D. Ogółem pracujący w niestandardowych formach zatrudnienia (A+B+C)	28,9	30,5	54,8	31,1	18,5	19,2	32,5	30,2	40,8	42,5	80,0	32,2
– z tego niemogący znaleźć pracy w pełnym wymiarze godzin i/lub na czas nieokreślony	10,2	5,7	6,4	21,4	8,2	3,2	5,3	21,6	12,5	8,4	7,5	21,2
3. Ogółem samozatrudnieni jako % ogółu pracujących	15,1	8,5	12,6	19,2	19,0	12,0	15,5	22,7	10,1	4,5	9,1	14,9
– z tego w niepełnym wymiarze godzin	2,3	1,1	4,7	2,3	1,8	1,2	3,4	1,9	2,9	0,9	6,2	2,7

* Niepewne dane w związku z małą liczebnością próby.

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

na czas określony lub posiadało status samozatrudnionego. W UE-27 średni poziom tego wskaźnika był niższy i wynosił 39,1%. Co ciekawe, w naszym kraju to mężczyźni częściej decydują się na takie formy zatrudnienia, podczas gdy w całej UE widać przewagę kobiet. Zdecydowanie mniej Polaków pracuje w niepełnym wymiarze godzin w porównaniu do średniej europejskiej (odpowiednio: 2,9% i 14,4%), z kolei w Polsce bardziej jest popularna praca na czas określony (24,5% i 10,7%). Częściej też niż statystyczny Europejczyk polski pracownik posiada status samozatrudnionego¹⁸.

3. Odsetek dorosłej populacji w wieku 25–64 lata uczestniczącej w edukacji i szkoleniu

W przypadku wskaźnika dotyczącego uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie Polska wypada bardzo słabo na tle innych państw Unii. Poniżej zaprezentowano dane z 2007 r. (w przekrojach związanych z wiekiem, statusem na rynku pracy i poziomem wykształcenia) pokazujące, że w tym obszarze w naszym kraju występują bardzo duże zaległości. W 2007 r. tylko 5,1% Polaków w wieku 25–64 lata uczestniczyło w jakiegokolwiek formie edukacji pozaszkolnej (we-

dnę Europejskiej Strategii Zatrudnienia przeciętny poziom uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie powinien wynosić w UE przynajmniej 12,5% dorosłej populacji w wieku produkcyjnym – grupa wiekowa w przedziale 25–64 lata). Na tle średnich wartości europejskich Polska szczególnie słabo wypada wśród najstarszych osób, zwłaszcza tych po 55. roku życia.

Skłonność do podnoszenia swoich kwalifikacji zdecydowanie powiązana jest ze statusem na rynku pracy; w Polsce – podobnie jak w UE – pracujący częściej decydują się na inwestowanie w swój rozwój, w odróżnieniu od bezrobotnych i biernych zawodowo. Dysproporcje między tymi kategoriami są jednak zdecydowanie mniejsze w UE jako całości – Polacy pozostający bez pracy są zdecydowanie mniej aktywni, jeśli chodzi o działania podejmowane w celu polepszenia swojej pozycji na rynku pracy.

Poziom wykształcenia również mocno determinuje skłonność do kształcenia pozaszkolnego, jak wiek i status na rynku pracy. Jak pokazują poniższe dane, dysproporcje w Polsce pomiędzy osobami z wyższym wykształceniem a szczególnie tymi z wykształceniem podstawowym są o wiele większe, niż wynoszą średnie wartości odchylen dla UE.

Tab. 4. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym według grup wieku (dane z 2007 r. – w %)

	25–64			25–34			35–44			45–54			55–64		
	O	M	K	O	M	K	O	M	K	O	M	K	O	M	K
EU-27	9,7	8,8	10,6	15,8	15,0	16,5	9,8	8,6	11,1	7,8	6,6	8,8	4,7	4,1	5,3
DK	29,2	24,2	34,2	40,2	36,8	43,5	28,9	24,5	33,4	26,3	20,3	32,5	21,9	15,8	28,0
NL	16,6	16,1	17,0	26,8	27,6	26,0	17,7	17,3	18,1	14,2	13,1	15,2	7,9	6,9	8,9
PL	5,1	4,7	5,5	11,5	11,4	11,7	4,7	3,5	5,9	2,1	1,5	2,6	0,7	0,7*	0,7*

* niska wiarygodność danych z powodu małej próby.

O – ogółem, M – mężczyźni, K – kobiety.

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

¹⁸ Wy tłumaczeniem tego faktu jest przede wszystkim bardzo wysoki udział pracujących w rolnictwie indywidualnym. Nie bez znaczenia są także występujące na polskim rynku pracy sytuacje, gdy na pracowników wywierana

była/jest presja, aby charakter stosunku pracy nie opierał się na rozwiązaniach kodeksu pracy, lecz kodeksu cywilnego („wymuszanie” świadczenia pracy jako jednoosobowy podmiot gospodarczy, a nie pracownik najemny).

Tab. 5. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym według statusu na rynku pracy (dane z 2007 r. – w %)

	Pracujący			Bezrobotni			Bierni		
	O	M	K	O	M	K	O	M	K
EU-27	10,6	9,0	12,6	8,4	6,9	9,9	7,1	8,3	6,6
DK	29,9	25,1	35,2	30,3	27,0	32,9	26,1	18,1	31,0
NL	18,2	17,2	19,3	17,7	16,2	19,0	10,4	9,0	11,1
PL	6,3	5,2	7,6	4,6	3,8	5,4	2,3	3,0	2,0

O – ogółem, M – mężczyźni, K – kobiety.

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

Tab. 6. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym według poziomu wykształcenia (dane z 2007 r. – w %)

	Wyższe			Średnie			Podstawowe		
	O	M	K	O	M	K	O	M	K
EU-27	18,6	16,4	20,7	8,9	8,3	9,6	3,9	3,5	4,3
DK	38,1	32,9	42,7	28,1	23,4	33,9	19,7	15,4	23,6
NL	23,2	21,0	25,7	17,0	16,9	17,2	8,7	8,7	8,7
PL	14,0	13,1	14,7	3,5	3,5	3,4	0,8	0,7*	0,8*

* Niska wiarygodność danych z powodu małej próby.

O – ogółem, M – mężczyźni, K – kobiety.

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

4. Poziom osiągnięć edukacyjnych grup wiekowych 45–54 lat oraz 25–34 lat (odsetek osób posiadających co najmniej wykształcenie średnie drugiego stopnia)

Dane dostępne w Eurostacie pozwalają na zaprezentowanie wartości tego wskaźnika tylko dla populacji ogółem w wieku 25–64 lata, co nie końca jest zgodne z proponowanym przez Komisję ujęciem wskaźnika. Poniższe dane po-

kazują, że w tym obszarze Polska należy do czołówki europejskiej. Czy jednak oznacza to, że poziom kapitału ludzkiego w Polsce jest wyższy niż w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii? Czy polscy pracownicy są bardziej elastyczni i bezpieczni na rynku pracy? Nie sposób obrobić tej tezy.

Tab. 7. Odsetek osób w wieku 25–64 lat posiadających co najmniej wykształcenie średnie drugiego stopnia

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU-27	65,0	64,9	65,8	67,1	68,4	69,4	70,0	70,8
DK	78,5	80,7	81,1	80,5b	81,2	81	81,6	75,5b
NL	66,1	66,9	67,8	69,2	70,9	71,8	72,4	73,2
PL	79,9b	80,2	80,9	82,3	83,6	84,8	85,8	86,3

^b – przerwa w zasilaniu danymi

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: Eurostat.

5. Wydatki na aktywną i pasywną politykę rynku pracy jako udział w PKB

Wydatki aktywne obejmują kategorie 2–7 LMP, natomiast wydatki pasywne kategorie 8–9 LMP¹⁹. Wartości wskaźnika zaprezentowane w tabeli 8 wskazują na to, że Polska należy do grupy europejskich outsiderów pod względem nakładów na aktywne programy rynku pracy. Wydatki na instrumenty pasywne są wprawdzie dwukrotnie wyższe, ale i tak znacząco odstają od liderów europejskich (np. Danii), gdzie stanowią one ok. 2,5% PKB. Oczywiście poziom wydatków na polityki rynku pracy nie jest wartością samoistną, większe znaczenie ma struktura wydatków oraz – przede wszystkim – efektywność realizowanych programów. Wśród członków UE istnieje wiele różnych podejść do tej kwestii: niektóre kraje przeznaczają bardzo dużo środków na polityki rynku pracy, inne bardzo mało, w jednych państwach pasywne instrumenty pochłaniają większość środków, w innych zaś widoczna jest zbilansowana struktura wydatków na pasywne i aktywne działania.

6. Wydatki na aktywne i pasywne polityki rynku pracy, w przeliczeniu na jedną osobę chcącą pracować

Wskaźnik ten pokazuje wydatki na polityki rynku pracy w przeliczeniu na jedną osobę chcącą pracować (bezrobotni + rezerwa pracy, czyli osoby zaklasyfikowane jako bierne zawodowo, ale pragnące podjąć pracę). Występujące braki danych uniemożliwiają pełne porównania, niemniej jednak Polska ponownie znajduje się w tyle stawki pod względem środków przeznaczanych na jedną osobę pragnącą podjąć pracę. Tak niskie wartości wskaźnika z pewnością wynikają z ciągle wysokiej liczby osób bezrobotnych, która występowała w Polsce w analizowanych latach, z drugiej jednak strony nie usprawiedliwia to do końca słabych efektów aktywnych programów rynku pracy (o czym świadczą bardzo wysokie stopy bezrobocia długotrwałego oraz niskie wskaźniki napływu do zatrudnienia uczestników programów).

Tab. 8. Wydatki na polityki rynku pracy (jako % PKB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wydatki aktywne							
EU-27	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,52 ^s	0,51 ^s
DK	1,67 ^e	1,63 ^e	1,65 ^e	1,52 ^e	1,43 ^e	b.d.	b.d.
NL	1,08 ^e	1,12	1,14	1,15	0,91 ^e	0,85 ^e	0,75 ^e
PL	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,36	0,36
Wydatki pasywne							
EU-27	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1,36 ^e	1,20 ^e
DK	2,38 ^e	2,27 ^e	2,31 ^e	2,66 ^e	2,67 ^e	2,51 ^e	b.d.
NL	2,04	1,75	1,77	1,97	2,09	2,02	1,47
PL	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,86	0,71

^s – szacunki Eurostatu, ^e – wartości szacunkowe

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

¹⁹ Szczegółową metodologię dotyczącą polityk rynku pracy (LMP – *Labour Market Policy*), która obowiązuje w UE, można znaleźć w Eurostat (2006).

Tab. 9. Wydatki na polityki rynku pracy (w przeliczeniu na 1 osobę chcącą pracować)

2005					2006				
	1 LMP	2–7 LMP	8–9 LMP	Ogółem LMP		1 LMP	2–7 LMP	8–9 LMP	Ogółem LMP
EU-27	b.d.	1530	3960	b.d.	EU-27	687,3 ^s	1628,8 ^s	3809,4 ^s	b.d.
DK	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	DK	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
NL	2620	4560	10830	18010	NL	2908,6 ^e	4619,0 ^e	9070,9	16598,5 ^e
PL	b.d.	330	790	b.d.	PL	95,5 ^e	365,6	724,4	1185,5 ^e

^s – szacunki Eurostatu, ^e – wartości szacunkowe

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

7. Liczba uczestników aktywnych programów rynku pracy, według rodzaju instrumentów

Dane zaprezentowane w tabeli 10 (w wartościach bezwzględnych) nie pokazują klarownego obrazu sytuacji w poszczególnych krajach, ponieważ bez odniesienia do liczby bezrobotnych lub też zasobu siły roboczej ich wartość analityczna jest bardzo ograniczona.

8. Odsetek młodych i dorosłych bezrobotnych, którym nie zaoferowano pracy lub instrumentu aktywizacyjnego w okresie odpowiednio 6 i 12 miesięcy

Wskaźnik ten jest określany jako Nowy Start (a). Pokazuje on udział młodych/dorosłych bezrobotnych zostających bezrobotnymi w miesiącu X i pozostających nadal bezrobotnymi w miesiącu X+6/12, którym nie zaoferowano

nowego startu w formie szkolenia, przekwalifikowania, zdobycia doświadczenia zawodowego, pracy lub skorzystania z innego instrumentu służącego zwiększaniu zdolności do zatrudnienia (praca lub kategorie 2–7 LMP) [wartość docelowa 0% = całkowite wypełnienie]. Jest to stosunkowo nowy wskaźnik, dlatego też w bazach statystycznych Eurostatu brakuje na razie danych dla większości krajów Unii (w tym Polski). Z tego też powodu w tym artykule nie zamieszczono odpowiednich statystyk.

9. Stopy zastąpienia netto w 1 roku i po 5 latach

W przypadku stóp zastąpienia netto brak ustalenia przez Komisję typu rodziny służącej jako referencyjna powoduje skomplikowanie procesu porównawczego (wynika to z liczby zmiennych konstrukcyjnych wskaźnika: posiadanie

Tab. 10. Liczba uczestników ALMP, według rodzaju instrumentów*

	2 Szkolenia	3 Rotacja pracy i podział pracy	4 Działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia	5 Wspierane zatrudnienie i rehabilitacja osób niepełnosprawnych	6 Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy	7 Wspieranie podjęcia działalności gospodarczej
Dania	51369	0	36470	61661	15	0
Holandia	156037	0	8100	144433	38560	0
Polska	98826	0	97974	b.d.	8181	3378

* Dane dla Danii z 2004 r., dla Holandii i Polski z 2006 r.

Źródło: OECD (2008a).

Tab. 11. Stopy zastąpienia netto dla 6 typów rodzin: początkowa faza bezrobocia*

	67% APW						100% APW						150% APW					
	bez dzieci		2 dzieci		2 dzieci		bez dzieci		2 dzieci		2 dzieci		bez dzieci		2 dzieci		2 dzieci	
	A	B	C	D	B	C	A	B	C	D	B	C	A	B	C	D	B	C
DK	86	87	92	90	90	95	62	64	75	75	74	78	48	49	63	63	61	66
NL	80	82	82	78	84	83	69	70	80	70	74	81	55	56	68	58	61	70
PL	74	77	75	98	69	79	51	53	61	78	56	64	34	36	47	53	40	50

* dane z 2006 r. – w %

APW – przeciętne wynagrodzenie w sektorze produkcyjnym

A – osoba samotna, B – małżeństwo z jedną osobą pracującą, C – małżeństwo z dwiema osobami pracującymi, D – samotny rodzic UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: OECD (2008b).

Tab. 12. Stopy zastąpienia netto dla 4 typów rodzin: po 5 latach bezrobocia*

	Bez pomocy społecznej				Z pomocą społeczną					
	bez dzieci		2 dzieci		średnia krajowa		2 dzieci		średnia krajowa	
	A	B	D	B	A	B	D	B	A	B
DK	61	62	73	72	67	74	74	82	83	78
NL	41	39	40	44	41	70	79	69	79	74
PL	35	35	61	39	42	40	49	70	62	55

* średnia niewazona dla 67% i 100% AW; dane dla Danii z 2005 r., dla Holandii i Polski z 2006 r. – w %

AW – przeciętne wynagrodzenie; pozostałe oznaczenia jak w tabeli 11

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: OECD (2008b).

dzieci, stan cywilny, poziom wynagrodzenia, liczba osób zarobkujących, dodatkowe dochody z pomocy społecznej). W Polsce, przykładowo, stopa zastąpienia po 5 latach bezrobocia bez dochodów z pomocy społecznej w 2006 r. wynosiła od 35% (w przypadku braku dzieci) do 61% (w przypadku samotnych rodziców wychowujących dwoje dzieci). Uwzględniając pomoc społeczną, stopa zastąpienia była najniższa dla samotnej osoby nieposiadającej dzieci (40%), a najwyższa wśród samotnych rodziców wychowujących dwoje dzieci (70%).

10. Pułapka bezrobocia jako miara poziomu świadczeń

Wskaźnik ten pokazuje wysokość efektywnej krańcowej stopy opodatkowania dochodu z pracy, która uwzględnia połączony efekt wzrostu opodatkowania i odebrania świadczeń związanych z podjęciem pracy. Innymi słowy, badane są zmiany w dochodzie rozporządzalnym związane z przejściem ze stanu bezrobocia do zatrudnienia (do pracy z płacą równą 67% przeciętnego wynagrodzenia). W 2006 r. wartość tego wskaźnika wynosiła dla krajów UE-27 75,4%, natomiast dla Polski była wyższa – 82,0%. Tak wysoki poziom pułapki bezrobocia oznacza, że osoby korzystające z zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń związanych z brakiem pracy nie są zainteresowane z finansowego punktu widzenia podejmowaniem zatrudnienia.

10. Podsumowanie

EiB można określić jako próbę znalezienia swoistej trzeciej drogi w polityce rynku pracy (czy

też szerzej: w polityce zatrudnienia). Świadczą o tym występujące w koncepcji elementy modelu amerykańskiego (przede wszystkim postulujące zwiększenie elastyczności zatrudnienia) oraz tradycyjnego modelu europejskiego (mocno ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa). Niestety próba połączenia wymiarów elastyczności i bezpieczeństwa doprowadziła do tego, że zaproponowana filozofia działania zbyt często jest niejasna, wewnątrznie sprzeczna, dopuszcza bardzo dużą dowolność interpretacyjną. Wynika to moim zdaniem m.in. z tego, że projektowane obecnie polityki publiczne czy to na poziomie unijnym, czy też polskim nie działają w sposób wyprzedzający; reagują one lub też próbują reagować – i to z dużym opóźnieniem – dopiero na już istniejące, poważne problemy społeczne i gospodarcze. Wynikiem tego jest ciągłe pozostawanie kilka kroków za bieżącymi wyzwaniami oraz projektowanie nietrafionych (bo opartych na historycznych przeświadczeniach i założeniach) interwencji publicznych.

EiB zaprezentowano w Komunikacie Komisji jako remedium na wszelkie bolączki, które dotyczą mieszkańców Unii w związku z dynamicznymi zmianami społecznymi i gospodarczymi. Zaproponowane ścieżki postępowania, stanowiące typowe rozwiązania w określonych uwarunkowaniach, pomijają jednak, moim zdaniem, jeden fundamentalny aspekt: abstrahują całkowicie od kwestii cykli koniunkturalnych. Owszem, idea ciągłego podnoszenia swoich kwalifikacji i umiejętności przez pracowników, trwałego awansu zawodowego i społecznego, bezproblemowego przenoszenia się pomiędzy miejscami pracy, zadowolenia z życia rodzinnego jest kusząca i piękna – ale wymagałoby to nie tylko utrzymania dotychczasowych miejsc pracy,

Tab. 13. Pułapka bezrobocia

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU-27	73,94	73,44	73,98	74,11	75,04	75,39
DK	92,00	91,00	91,00	91,00	91,00	91,00
NL	79,00	70,00	83,00	80,00	80,00	86,00
PL	80,00	80,00	81,00	81,00	82,00	82,00

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

lecz także dynamicznego, ciągłego wzrostu ich liczby. Co się stanie, gdy gospodarka europejska zostanie dotknięta kilkuletnią recesją?²⁰ Polska gospodarka od kilku lat notuje wyraźną poprawę na rynku pracy, przejawiającą się w zmniejszeniu bezrobocia i przyroście zatrudnienia. Jak długo jednak, bez przeprowadzenia koniecznych zmian systemowych, utrzyma się taka dynamika wzrostu? Jako kraj o średnim potencjale nie osiągniemy stabilnych podstaw trwałego wzrostu, uwzględniającego też kwestię elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy, wyłącznie dzięki zastrzykom środków unijnych oraz zagranicznym migracjom zarobkowym. Jeżeli ograniczana ma być segmentacja rynku pracy, to czy należy zapewniać miejsca pracy tylko w sektorze pierwotnym? Czy jest to możliwe? Moim zdaniem nie, co więcej, zjawisko to będzie przybierało coraz bardziej na sile, m.in. poprzez nieuchronne uelastycznianie rynku pracy i form zatrudnienia.

Można stwierdzić, że EiB w kształcie zaproponowanym przez Komisję „uelastycznia” podejście do kwestii bezpieczeństwa, równocześnie też „zabezpiecza” (gwarantuje) pewien poziom elastyczności. Nie stanowi jednak, jak dotąd, spójnego i kompleksowego programu działań, który pozwoli na skuteczne uporanie się z trafnie skądinąd zdiagnozowanymi wyzwaniami stojącymi przed państwami Unii Europejskiej. Aby tak się stało, konieczne jest uzupełnienie całej koncepcji o dodatkowe elementy, takie jak chociażby kwestia obciążeń podatkowych nakładanych na przedsiębiorców, reforma systemów zabezpieczenia społecznego czy też zredefiniowanie polityki migracyjnej.

Reasumując, EiB jest ciekawym i pobudzającym do dyskusji projektem, zawierającym dużo interesujących propozycji rozwiązań w obszarze rynku pracy. Jednak obecnie zbyt wiele elementów składowych modelu uznać należy za wątpliwe, niejasne, niedopracowane, co skłania mnie do sformułowania wstrzemięźliwej oceny możli-

wości wdrożenia strategii EiB jako podstawowego elementu unijnej polityki zatrudnienia.

Bibliografia

Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States (2005/600/EC), OJ L 205 of 6/8/2005.

Council Decision of 7 July 2008 on Guidelines for the employment policies of the Member States (Council document 10614/2/08).

Employment Committee (2007). *Employment Guidelines (2005–08) – indicators for monitoring and analysis*, 27/06/07 (http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/list_indicators_2007_en.pdf).

Employment Committee (2008). *Employment Guidelines (2008) – indicators for monitoring and analysis*, 25/06/08 (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=501&langId=en>).

European Commission (2006). *Employment in Europe 2006*.

European Commission (2007). *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM/2007/0359 final.

European Commission (2008). *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis / 2008 compendium*, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (30/10/2008).

European Council (2006). *Joint Employment Report 2005/2006. More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy*, 7347/06.

European Council (2007). *Joint Employment Report 2006/2007*, 6706/07.

European Group on Flexicurity (2007a). *Flexicurity Practices*, Brussels, 24 maja.

European Group on Flexicurity (2007b). *Flexicurity Pathways: Turning hurdles into stepping stones*, Brussels, czerwiec.

Eurostat (2006). *Labour market policy database – Methodology – Revision of June 2006*, European Commission.

Górnjak J., Mazur S. (red.). (2007). *Wybrane wskaźniki wykluczenia społecznego i sytuacji na rynku pracy: definicje, sposób liczenia, zastosowanie*. Kraków: MSAP AE w Krakowie.

Kryńska E. (2007). „Równowaga między elastycznością i bezpieczeństwem na polskim rynku pracy:

²⁰ Moje zastrzeżenia sformułowane w 2007 r. zyskały potwierdzenie w obliczu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, z którym mamy do czynienia od 2. połowy 2008 r. Obecnie (początek 2009 r.) w debacie publicznej kwestia *flexicurity* zesza na drugi plan w obliczu konieczności doraźnej walki z recesją dotykającą gospodarkę unijną.

jak osiągnąć flexicurity?”, *Monitor Prawa Pracy*, nr 7, s. 340–345.

MGiP (2005). *Zatrudnienie w Polsce 2005*. Warszawa: Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych.

OECD (2004). *Employment Outlook 2004*. Paris: OECD.

OECD (2008a). *Dataset: Public expenditure and participant stocks on LMP* (<http://stats.oecd.org/WBOS/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>).

OECD (2008b). *Tax-Benefit Models* (www.oecd.org/els/social/workincentives).

Serwis internetowy Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans poświęcony *flexicurity* (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>).

UEAPME (2007). *Przestanie dot. polityki wobec MSP do Prezydencji Portugalskiej: Uwolnienie potencjału wzrostu i zatrudnienia europejskiego rzemiosła i MSP*, Europejska Unia Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Lizbona, 11 lipca (<http://www.zrp.pl/pliki/plik.pdf?Id=4656>).

Flexicurity as an Approach to Employment Policy in the European Union – Analysis and Evaluation

This article is an attempt at an analysis of the concept of flexicurity promoted by the European Commission as an expedient employment policy model in the European Union. Flexicurity is not a novel idea, still its basic assumptions should be identified and discussed with a special focus on its effectiveness and relevance. Accordingly, the text describes the root causes that have led to the emergence of flexicurity and the basic assumptions behind the model. The summary emphasizes the evaluation aspect of this model (and contains an overview and a short analysis of the indicators proposed by the Commission as well as their values). Additionally, every major portion of the text contains author's own conclusions and evaluation.

Key words: employment policy, flexicurity, labour market, public policy analysis.

Grażyna Skąpska

Prawo w ponowoczesnym społeczeństwie

We współczesnym, globalizującym się społeczeństwie, określanym także jako społeczeństwo ponowoczesne, coraz trudniejsze, o ile w ogóle możliwe, staje się wykorzystanie prawa jako instrumentu rządzenia. Z jednej strony współczesne społeczeństwa charakteryzuje pluralizm prawny, z drugiej zaś samo prawo traci swe tradycyjne cechy, w tym przede wszystkim traci znaczenie jego ścisły i jednokierunkowy związek z państwem narodowym. W socjologicznej teorii prawa podkreśla się, że prawo się autonomizuje, a podstawą jego ważności stają się jego wewnętrzne cechy systemowe, w tym jego szczególna semantyka, a nie siła państwa. Tego rodzaju teza ma dwojakie implikacje: po pierwsze, w związku z różnymi poziomami regulacji w globalizującym się i pluralistycznym społeczeństwie ponowoczesnym, wskazuje na zwiększające się wewnętrzne zróżnicowanie prawa. Po drugie, w związku z autonomizacją prawa oraz wzrostem pluralizmu systemu społecznego podkreśla się, że we współczesnym świecie prawo powinno raczej wspomagać wewnętrzne procesy samoregulacji, stwarzając im odpowiednie ramy prawne, aniżeli w nie bezpośrednio ingerować. Teorie na temat prawa w ponowoczesnym społeczeństwie są skonfrontowane z rzeczywistymi procesami i zjawiskami towarzyszącymi przemianom prawa. W konkluzji sformułowana jest konstatacja, że współczesne zarządzanie przy wykorzystaniu prawa polega na wspomaganiu wewnętrznych procesów samoregulacji, przy wzięciu pod uwagę kontekstu społecznego owych procesów.

Słowa kluczowe: społeczeństwo ponowoczesne, globalizacja, pluralizm prawny, samoregulacja.

1. Wstęp

W rozważaniach tych zajmę się prawem w społeczeństwie określanym jako ponowoczesne. W świetle bardzo krótkiej, a nawet pobieżnej charakterystyki, społeczeństwo ponowoczesne to globalizujące się społeczeństwo policentryczne, bez wyrażanej hierarchii, w którym kwestionuje się tradycyjnie rozumianą suwerenność państwa, a granice między państwami stają się coraz bardziej płynne. Jest to społeczeństwo postkolonialne i posthegemonistyczne. Współistnieją w nim obok siebie różne systemy ekonomiczne, a także polityczne, powstają organizacje między- i ponadnarodowe, wyodrębniają się grupy państw ściśle ze sobą współpracujących na poziomie regionów, powiązań międzypaństwowych i ponadpaństwowych oraz lokalnych związków gmin czy miast. Jest to też społeczeństwo, w którym coraz większego znaczenia nabierają wielkie, multinarodowe korporacje z jednej strony, i organizacje społeczeństwa obywatelskie-

go, z drugiej. Wzrasta w nim mobilność, zacieśniają się granice, a także ulega dekompozycji klasycznie rozumiane obywatelstwo, szczególnie w odniesieniu do takich zintegrowanych zbiorowości ponadnarodowych jak Unia Europejska. Społeczeństwo to ma pewne cechy strukturalne, kulturowe oraz kognitywne, poznawcze. Te ostatnie w teorii systemowej, będącej inspiracją dla tych rozważań, określone są jako zwielokrotniona kontyngencja, zwielokrotnione ryzyko nieporozumień i niejasności w komunikacji oraz zwielokrotnione możliwości wyboru postępowania, wielość opcji o nieprzewidywalnych konsekwencjach. Z drugiej strony, jest to też społeczeństwo, w którym coraz większego znaczenia nabierają procesy samoobserwacji i autorefleksji. Charakteryzuje je zatem wzrastająca niepewność i ryzyko, a także rozszerzający się obszar nieoznaczoności. W ponowoczesnym społeczeństwie, w świetle współczesnych teorii, również i prawo traci swoje tradycyjne cechy systemowe: hierarchiczność, wewnętrzne uporządkowanie, przewidywalność, a zwłaszcza legitymizację

narodu-państwa. Jesteśmy bowiem świadkami pojawiania się „prawa bez państwa”, prawa niehierarchicznego, o różnicowanych źródłach oraz gwarancjach przestrzegania. Tego rodzaju tezy znajdują oparcie, a nawet rozwinięcie w analizach faktycznych, empirycznych procesów rozwoju prawa. Zarówno koncepcje teoretyczne, jak i analizy empiryczne mają istotne konsekwencje dla zarządzania społeczeństwem i jego procesami. W związku z tym rozwinę tutaj tezę, że we współczesnym świecie coraz trudniejsze, o ile w ogóle możliwe, staje się wykorzystanie prawa jako instrumentu rządzenia czy też bezpośredniego wprowadzania zmian społecznych. Coraz trudniejsze także, i coraz bardziej kosztowne, są „zapożyczenia” i próby implementacji bądź transplantacji instytucji prawnych wytworzonych w innych kulturach czy społeczeństwach. To, co było możliwe w czasach kolonialnych czy np. w Turcji za czasów Atatürka – implementacja całych gałęzi prawa rodzinnego i prawa pracy wraz z orzecznictwem w celu modernizacji prawa i społeczeństwa – nie jest możliwe w społeczeństwie współczesnym. We współczesnym pluralistycznym świecie, w świecie o wielu centrach i krzyżujących się wpływach, coraz większej wagi nabiera przekonanie, że zarządzanie polega na wspomaganiu wewnętrznych procesów samoregulacji, przy wzięciu pod uwagę kontekstu społecznego owych procesów: istniejących praktyk i nawyków, norm pozaprawnych i interesów z jednej strony oraz charakterystyki ponowoczesnego społeczeństwa, z drugiej.

Rozważania te zainspirowane są przez klasyczną już socjologiczną teorię prawa Maksa Webera oraz współczesną socjologiczną teorię systemową Niklasa Luhmanna, a także kontynuatorów tej teorii w ramach socjologii i teorii prawa. Mam tu na uwadze przede wszystkim prace Gunthera Teubnera, jednego z najgłośniejszych współczesnych niemieckich prawników i socjologów prawa, długoletniego profesora Europejskiego Uniwersytetu we Florencji, London School of Economics, a obecnie profesora międzynarodowego prawa prywatnego w Uniwersytecie we Frankfurcie nad Menem, i jego uczniów. W rozważaniach tych nawiążę też do innych autorów, w szczególności tych, którzy analizują związki prawa i polityki we współczesnym świecie.

Niezależnie od wspomnianych teorii, prezentowana tu analiza prawa w społeczeństwie ponowoczesnym zainspirowana jest też przez wyniki badań empirycznych, w tym wyniki prowadzonych pod moim kierownictwem badań nad przedsiębiorcami (Skąpska 2002), obecnie zakończonych badań nad rozdziałem funduszy strukturalnych UE jako wskaźnikiem procesów przemian normatywnych i poznawczych (Skąpska 2008), rozpoczętych badań nad uczestnictwem polskich przedsiębiorców w obrocie na rynku europejskim (grant Ministerstwa Edukacji i Szkolnictwa Wyższego). Powołam się także na wyniki ostatnio przeprowadzonych badań nad wpływem Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny (Stawecki, Staśkiewicz, Winczorek 2008), a przede wszystkim na prace dotyczące nowych form konstytucjonalizmu oraz prawa obrotu gospodarczego¹.

Rozważania rozpocznę od krótkiego przedstawienia ponowoczesności w świetle koncepcji teoretycznych systemu społecznego. Ponieważ ponowoczesna teoria prawa podkreśla kwestie wielości, płynności, fragmentacji, a także alienacji prawa, społeczeństwo radzić sobie musi samo. W konsekwencji w kolejnej części tych rozważań zostaną przedstawione empiryczne problemy kształtowania się porządku prawnego ponowoczesnego społeczeństwa w odniesieniu do szczegółowych zagadnień tzw. nowego konstytucjonalizmu oraz nowej formy dawnego prawa handlowego, *Lex Mercatoria* w zakresie obrotu gospodarczego. W konkluzji ustosunkuję się do kwestii prawa w procesie zarządzania czy ściślej *governance* w społeczeństwie ponowoczesnym w aspekcie obrotu gospodarczego oraz samoregulacji zbiorowości społecznych.

2. Społeczeństwo ponowoczesne: krótka charakterystyka

Przechodząc do krótkiej charakterystyki społeczeństwa ponowoczesnego chciałabym w pierwszym rzędzie podkreślić takie wspomniane już jego cechy jak wielka mobilność oraz wzrastanie ryzyka w postaci zupełnie nieodgadnio-

¹ Badania te stanowiły jedynie inspirację dla tego artykułu – nie jest on podsumowaniem ich wyników.

nych konsekwencji dokonanych wyborów, a nawet poszczególnych działań społecznych (np. wykupywania/pozbywania się papierów wartościowych na giełdzie). Społeczeństwo to określone jest jako „płynne”, co oznacza zanik tradycyjnych struktur i głęboko zakorzenionych, bezwarunkowo akceptowanych, „silnych” instytucji. Zwraca się też uwagę na swoiste rozczłonkowanie społeczeństwa ponowoczesnego, zanik hierarchii społecznych oraz charyzmatycznego centrum w postaci wyrazistej aksjologii, czemu towarzyszy „spłaszczenie” struktury społecznej. Te cechy ponowoczesności analizuje m.in. socjolog Zygmunt Bauman (Bauman 2000, wyd. polskie 2007; 2005, wyd. polskie 2007; 2007), są też one zasadniczym przedmiotem teorii systemów społecznych Niklasa Luhmanna (Luhmann 1995, wyd. polskie 2007; 1998, 2004) oraz innych przedstawicieli teorii systemowej. Pomimo uwag krytycznych, formułowanych pod adresem tej ostatniej, stanowi ona jedno z najważniejszych przedsięwzięć teoretycznych XX w.: pozwala ona na przyjęcie nowej optyki w analizie społeczeństwa oraz relacji społeczeństwa i prawa. Punktem wyjścia jest tu koncepcja systemu społecznego i wszystkich składających się na społeczeństwo systemów cząstkowych jako systemów komunikacyjnych, samoodnoszących się i reprodukujących się z własnych elementów. Systemy te ujmowane są przez głównego protagonistę współczesnej wersji teorii systemowej Niklasa Luhmanna jako otwarte poznawczo, to znaczy otwarte na informacje docierające do nich z ich otoczenia, lecz normatywnie zamknięte. Normatywne zamknięcie się systemów zaś oznacza – najogólniej ujmując – że dokonują one selekcji informacji zgodnie z normatywnymi regułami decydującymi o ich autonomii jako systemów oraz wewnętrznej „logice” ich rozwoju. Należy podkreślić, że koncepcja Luhmanna systemów samoodnoszących się i samoreprodukujących zadecydowała o ukształtowaniu się nowego paradygmatu w naukach społecznych, w tym przede wszystkim w socjologii prawa. Z punktu widzenia tej ostatniej i interesującej nas tu kwestii *governance* ważne jest uwypuklenie faktu, iż systemy prawa są w jakimś zakresie kongruentne ze społeczeństwami, w jakich funkcjonują oraz odcięte się od idei, że społeczeństwem da się sterować, reformować je odgórnie, implementować

w nim czy transplądować gdzie indziej powstałe instytucje czy rozwiązania, abstrahując od lokalnych praktyk, zwyczajów, schematów poznawczych, wartości społecznych z jednej strony, oraz od wspomnianej „wewnętrznej logiki” systemu prawa danego społeczeństwa, z drugiej. O tym szczególnym związku społeczeństwa i jego prawa świadczy chociażby tytuł jednej z najgłośniejszych książek Niklasa Luhmanna: *Das Recht der Gesellschaft – Prawo społeczeństwa* (Luhmann 1996). W zasadzie całe dzieło Luhmanna wskazuje ponadto, że procesy wewnątrzsystemowe oraz powiązania poszczególnych systemów społecznych – np. gospodarki, edukacji czy też systemu prawa – z otaczającym je środowiskiem są tak skomplikowane, że niepowodzeniem muszą się zakończyć próby zewnętrznego sterowania nimi. Niepowodzenie to, należy dodać, przybiera postać nieprzewidzianych, często dysfunkcyjnych konsekwencji. Co więcej, próby „zewnętrznego sterowania” za pomocą prawa prowadzą do zahamowania autonomicznych procesów rozwoju systemu i poszczególnych systemów cząstkowych, w tym przede wszystkim samego prawa, przyczyniając się do chaosu i w konsekwencji rozpadu, entropii zarówno systemu społecznego, jak i systemu prawa. Wskaźnikiem tych zjawisk jest powódź coraz bardziej szczegółowych regulacji, wielokrotne nowelizacje prawa, zanim skończył się okres *vacatio legis*, wewnętrzny chaos prawa i jego stosowania, a wreszcie zanik spójności i mocy regulacyjnej prawa. Ten nurt w teorii Luhmanna, w ramach którego podkreśla się procesy autonomicznego rozwoju poszczególnych systemów cząstkowych, nawiązuje do klasycznych idei liberalnych. W centrum uwagi Luhmanna znajdują się procesy komunikowania wewnątrz systemów i pomiędzy nimi, natomiast w centrum uwagi takich autorów jak Hume, Locke, Adam Smith czy bardziej współcześnie – Karl Popper znajdował się obywatel, porządek społeczny czy rynek.

Ponadto już w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku wskazywano, iż konwencjonalna, klasyczna definicja społeczeństwa przyjmowana przez socjologów i prawników, przede wszystkim jako narodu politycznie zorganizowanego, a zatem narodu-państwa, jest współcześnie pozbawiona sensu, między innymi dlatego że bezdyskusyjne nakreślenie barier czy granic pomiędzy

państwami staje się obecnie niezwykle wątpliwe. Dlatego też Niklas Luhmann – a także jego uczniowie czy kontynuatorzy jego teorii – był przekonany, że o społeczeństwie można mówić obecnie tylko w ujęciu globalnym, jako o funkcjonalnie zróżnicowanym społeczeństwie światowym, o światowym komunikacyjnym systemie sensu (Luhmann 2007, s. 78). Zarazem zdefiniowanie różnicy pomiędzy systemem społecznym a jego środowiskiem, czyli poszczególnymi systemami cząstkowymi, musi ulec reorientacji i zogniskować się na zagadnieniach samoorganizacji i autoreferencji, na różnej samoreprodukcji (Luhmann 2007, s. 15–18). Ponadto, jak autor ten wskazywał – zgodnie zresztą z poglądami innych socjologów oraz antropologów społecznych, a obecnie również prawników – społeczeństwo światowe jest dynamicznym społeczeństwem policentrycznym, przecinają się w nim bowiem i nakładają różne systemy komunikacji, a także różne hierarchie, struktury, systemy instytucjonalne. Posługując się obrazowym określeniem Ryszarda Kapuścińskiego z jego książki *Heban*, można powiedzieć, że ów policentryczny, globalny i dynamiczny system społeczny „pulsuje”.

W związku z tym klasyczna teoria państwa-narodu nie oddaje ani tym bardziej nie wyjaśnia zjawisk charakteryzujących współczesność, globalnych procesów ekonomicznych i technologicznych, które zmieniają świat z niespotykaną prędkością. Teoria ta nie jest w stanie nadażyć za procesami technologicznej ingerencji w najbardziej intymne sprawy człowieka (np. technologicznym wykorzystaniem komórek macierzystych czy transplantacją organów zwierzęcych do organizmów ludzkich), za procesami rozczłonkowania systemu społecznego, a zarazem wzrastającą ingerencją poszczególnych systemów funkcjonalnych w procesy charakterystyczne dla innych systemów. Procesy te współcześnie objawiają się np. w postaci technicyzacji czy ekonomizacji medycyny, prawa, moralności. Klasyczna teoria społeczeństwa zorganizowanego polityczne nie wyjaśnia procesów przecinania się wpływów ponadnarodowych lub międzynarodowych organizacji politycznych czy ekonomicznych, w tym wspomnianych wielkich korporacji przemysłowych czy finansowych, ani też wzrastającej aktywności społeczeństwa obywatelskiego, organizacji obywatelskich aktywnych w procesach

ochrony praw człowieka, litygacji i samoorganizacji. W tym kontekście niezwykle inspirujące i przydatne dla opisu i analizy współczesności są zaczerpnięte z prac Luhmanna takie określenia jak wspomniane pulsowanie, emergencja, czyli wyłanianie się i nietrwałość jako cecha zjawisk społecznych, kontyngencja, czyli wielość opcji wyboru postępowania i w zasadzie zupełnie niedające się zdefiniować ryzyko związane z wyborem którejkolwiek z nich.

Teoretyczną, pogłębioną refleksję nad współczesnym społeczeństwem i jego prawem umożliwia, zdaniem Luhmanna, interdyscyplinarność czy też transdyscyplinarność, a zatem badanie zjawiska prawnego i społecznego działania prawa w różnych jego ujęciach i przy użyciu zróżnicowanej aparatury teoretycznej. Ma to, jak zauważa Eva Knodt, autorka wstępu do angielskiego wydania głównego dzieła Luhmanna zatytułowanego *Systemy społeczne*, przewyżczyć ograniczenia nauk społecznych. Dzięki analizom interdyscyplinarnym bowiem „[...] zakwestionowano klasyczne paradygmaty i zapoczątkowano rewizję podstawowych założeń (dotyczących społeczeństwa – GS): ponadczasowe, podobne do maszyny uniwersum Newtona zastąpione zostało przez „uniwersum zwrotne”, gdzie brak porządku, nieliniarna kompleksowość i nieprzewidywalność stają się regułą, podczas gdy porządek, prostota i przewidywalność stanowią wyjątek, i gdzie załamanie się barier pomiędzy obserwatorem a obserwowanym doprowadziło do eksploracji modeli teoretycznych, zdolnych do analizy problemów samoodnoszenia” (Knodt 1998, s. XI, XII).

Idea fragmentacji, rozczłonkowania, wielości wykluczających się narracji, wreszcie wielości gier językowych jest fundamentalnym komponentem postmodernizmu. Idei tej towarzyszą kolejne, związane w teorii społeczeństwa z poststrukturalizmem idee płynności, elastyczności, zmienności oraz decentralizacji porządku społecznego, a w związku z tym w najnowszych teoriach ponowoczesności takie konceptualizacje porządku prawnego, w których znika podmiot tego porządku. Na jego miejsce pojawia się system lub dyskurs. Zwraca się też uwagę na znaczenie elementów irracjonalnych dla funkcjonowania porządku społecznego, porządku prawnego i systemu politycznego.

Koncepcje społeczeństwa ponowoczesnego same charakteryzują się niespójnością. W naukach społecznych podkreśla się bowiem rolę podmiotowości społecznej. Jest to związane z położeniem nacisku na aktywność społeczną i rozbudową tzw. paradygmatu komunikacyjnego w teorii oraz w badaniach nad społeczeństwem. Osiągnięcia te przybrały postać koncepcji „stawiania się” społeczeństwa (Sztompka 1996) czy wzrastającej jego „refleksyjności” (Beck w: Beck, Giddens, Lash 1992). Zmiany teorii polegają też na ujmowaniu społeczeństwa i jego instytucji jako utrwalania się rezultatów uzgodnień, stałych negocjacji i renegocjacji względnie otwartych znaczeń wyrażen języka, reguł i norm. W rezultacie możliwe stało się ujęcie porządku społecznego jako stale zmieniającego się rezultatu dokonywanych uzgodnień, zawieranych porozumień na poziomie lokalnym, narodowym i ponadlokalnym oraz transnarodowym. Wreszcie, co trzeba podkreślić jako istotną cechę współczesnych teoretycznych konceptualizacji społeczeństwa, to położenie nacisku nie tylko na komunikację, lecz także na ujęcie społecznych systemów częściowych, w tym prawa, jako systemów wyodrębniających się dzięki charakterystycznym cechom dyskursów, stanowiących o ich autonomii i specyfice. Często mówi się tu o charakterystycznej „semantyce” systemu, a zatem o szczególnych, systemowo określonych znaczeniach wyrażen języka, w jakim przebiega komunikacja wewnątrzsystemowa i komunikacja systemu z otoczeniem zewnętrznym. Najprostszym przykładem są tu definicje legalne wyrażen języka prawnego. Jak się podkreśla, wewnątrzsystemowo określone znaczenia języka prawnego mogą przenikać cały system społeczny. Jak przykładowo w odniesieniu do ekonomii argumentował amerykański filozof prawa „ekonomiści, którzy wyczerpali możliwości własnej nauki, zwracają się do prawa po wgląd w istotę instytucjonalnych znaczeń zasadniczych dla wolnej ekonomii” (Fuller 1993, s. 10).

W coraz bardziej złożonym i dynamicznym świecie również i prawo – jako jeden z najbardziej istotnych systemów komunikacyjnych, dzięki któremu przetrwanie społeczeństwa staje się możliwe – nabiera cech szczególnych. Istotne są zatem koncepcje ujmujące prawo jako system częściowy, dzięki któremu możliwa jest względ-

na koordynacja funkcjonowania współczesnego społeczeństwa: policentrycznego, pluralistycznego, dynamicznego i globalizującego się, a także jako szczególny dyskurs umożliwiający wyodrębnienie częściowego systemu prawa w ramach całościowego systemu społecznego².

3. Podstawowe założenia dotyczące prawa w ponowoczesnym społeczeństwie

Zwykliśmy kojarzyć prawo z przewidywalnością, bezpieczeństwem, zaufaniem, wiarygodnością i spolegliwością. Uważano, że dobre prawo ma stanowić trwałe podstawy porządku społecznego, „minimum społecznej moralności” (Skąpska 1991, s. 33), utrwalając więzy społeczne i społeczne instytucje w społeczeństwie nowoczesnym. Z kolei dla innych autorów współczesnych prawo od zarania dziejów było tym wynalazkiem kultury, który umożliwił ludzkości ochronę słabszych, zabezpieczenie przed ryzykiem choroby, starości, inwalidztwa czy też konsekwencjami wydarzeń losowych, w tym katastrof, czy, przykładowo, bankructwami lub kryzysami finansowymi. W świetle poglądów tego rodzaju rozwój nowoczesnego prawa „zanurzonego w głównym nurcie ludzkiego życia” wyznaczany jest właśnie przez wzrost jego funkcji ochrony przed ryzykiem coraz bardziej nieodgadnionym i nieokreślonym – ryzykiem handlowym, ryzykiem związanym z działalnością gospodarczą czy po prostu z wykonywaniem zawodu, dokonywaniem operacji giełdowych, leczeniem i przyjmowaniem lekarstw, a nawet po prostu z życiem, w postaci wynalazku polisy na życie (Beck 1986). W świetle klasycznych teorii gwarantem wcielania prawa w życie jest państwo, dysponujące legalnymi środkami stosowania przymusu.

Niezależnie od tego, szczególnie w kulturze prawnej Europy kontynentalnej, prawo kojarzone było z uporządkowaniem, systemowością i wewnętrzną hierarchią. Ten obraz logicznie uporządkowanego i usystematyzowanego prawa socjologia prawa zawdzięcza m.in. Maksowi

² Posługuję się tutaj takim pojęciem dyskursu, które opisuje tworzenie rzeczywistości społecznej poprzez struktury językowe i/lub przez interakcję, a jednocześnie wskazuje, że tekst jest uwarunkowany przez kontekst społeczny.

Weberowi. Obraz ten zmienia się jednak w świetle systemowej teorii prawa, reprezentowanej przez Niklasa Luhmanna, a także w świetle ponowoczesnych koncepcji dotyczących szczególnych cech języka prawnego, decydujących o półbeletrystycznych cechach dyskursu wyodrębniającego prawo. Dalsze zmiany obrazu prawa we współczesnym społeczeństwie zawdzięczamy współczesnym socjologom i teoretykom prawa, szczególnie tym, których zainteresowania ogniskują się na obrocie gospodarczym oraz problemach zarządzania we współczesnym policentrycznym i pluralistycznym społeczeństwie. Powstają koncepcje i teorie prawa ponowoczesnego.

Koncepcje te formułowane są w opozycji do konceptualizacji prawa jako względnie trwałych reguł porządku społecznego i ochrony przed ryzykiem, których stosowanie zapewnia przymus państwa, a także prawa jako systemu hierarchicznie uporządkowanego. W pesymistycznych wersjach teorie te podkreślają też kwestie wielości społecznych dyskursów, „gier językowych” czy narracji – oraz alienację dyskursu czy też gry językowej, jaką jest prawo, a także charakterystycznej dla prawa semantyki, czy też semantyk, od społeczeństwa i społecznych konfliktów oraz norm pozaprawnych. Nowe konceptualizacje prawa wskazują zatem, po pierwsze na wewnętrzną niespójność systemu prawa, a po drugie na zmniejszanie się jego ścisłych związków z państwem. Wreszcie zwraca się uwagę na niespójność „logik” decydujących o operacyjnym „zamknięciu” prawa oraz wspomnianą cechą „alienacji” prawa i jego semantyki od społeczeństwa. W rozważaniach poniższych zajmę się pokrótce tymi kwestiami.

Przede wszystkim podkreśla się, że prawem kierują dwie „logiki”, modelowo wyróżnione: logika racjonalizacji oraz – obecnie – również logika globalizacji (De Sousa Santos 2005). Logika racjonalizacji charakteryzowała prawo społeczeństwa nowoczesnego. Racjonalnie tworzone – tu pomocny jest popularny w polskiej literaturze teoretyczno-prawnej model „racjonalnego prawodawcy” – prawo traktowane było jako instrument wprowadzania nie mniej racjonalnie przemyślanych zmian społecznych, reform, a nawet głębokich transformacji społeczeństw, przede wszystkim ich modernizacji. Konsekwencją tak

rozumianej logiki racjonalizacji w opiniach jej krytyków stało się w pewnym momencie podporządkowanie procesów społecznych i działań obywateli państwu i prowadzonej przez nie polityce (De Sousa Santos 2005, s. 87). W związku z tym pojawia się realna i empirycznie stwierdzalna groźba fragmentacji, „rozproszenia” i wreszcie entropii prawa. Jej przejawem mogłaby być wspomniana inflacja prawa, powód coraz bardziej szczegółowych regulacji prawnych jako reakcja na pojawiające się problemy społeczne, stałe zmiany prawa, wspomniane wielokrotnie jego nowelizacje dokonywane nawet przed wejściem w życie poszczególnych ustaw, w okresie ich *vacatio legis*. Obecnie, wraz z zmniejszaniem się roli państwa jako źródła prawa i pojawianiem społeczeństwa globalnego, prawem w coraz większym stopniu kieruje logika globalizacji, związana z kształtowaniem się transnarodowego (*transnational*) porządku prawnego. Podkreśla się, że porządek prawny współczesnych społeczeństw staje się też w coraz większym stopniu dynamicznym efektem spontanicznych, oddolnych procesów samoregulacji oraz procesów negocjacji. W odniesieniu do negocjacji stwierdza się, iż istotne są tu normy pozaprawne, w tym przede wszystkim normy techniczne umiejętnego prowadzenia negocjacji, czego przykładem ma być porządek prawny międzynarodowego arbitrażu gospodarczego (Dezalay, Garth 1996).

Należy dodać, że w rzeczywistości istniejących społeczeństwach, a nie w ich modelach, obydwie wspomniane logiki współistnieją, co nie tylko jest kompatybilne ze wspomnianymi wyżej cechami ponowoczesności, ale wręcz przyczynia się do pogłębienia płynności i nieprzewidywalności współczesnego świata, zwiększając, a nie zmniejszając obszary ryzyka, przyczyniając się do zwielokrotnienia wspomnianej cechy systemowej społecznego działania prawa określonej jako kontyngencja.

Według Luhmanna, system prawa charakteryzuje cecha samoodnoszenia i samoreprodukcji, przede wszystkim w postaci podejmowania decyzji w poszczególnych przypadkach poddanych rozstrzygnięciu (co Luhmann nazywa autopojezą). Oznacza to podkreślenie znaczenia orzecznictwa, decyzji sądowych dla procesów reprodukcji prawa. Co prawda każda z decyzji odwołuje się do już istniejącego prawa i stano-

wi odpowiedź na pytanie, co jest obowiązującym prawem, a co nie jest. Tego rodzaju proces reprodukcji systemu prawa nazywa Luhmann operacyjnym zamknięciem prawa. Jednak systemowa teoria prawa Niklasa Luhmanna otwiera możliwość analizy procesów fragmentacji prawa i zaniku jego hierarchii z uwagi na wzrost poznawczej otwartości systemu prawa we współczesnym świecie, czy też wzrost jego wrażliwości na procesy społeczne.

Prawo też w coraz większym stopniu otwiera się na obszary nieoznaczoności, na co wskazywał Max Weber i co zostało podkreślone przez Niklasa Luhmanna. Dzieje się tak dzięki włączeniu do prawa formuły sprawiedliwości społecznej, w jakimkolwiek rozumieniu tej formuły, a obecnie, co należy podkreślić, także włączenie do prawa ochrony praw człowieka jako klauzul generalnych. Nawiązując do systemowej teorii prawa Niklasa Luhmanna, można stwierdzić, że włączenie do prawa formuły sprawiedliwości społecznej oraz praw człowieka powoduje wzrost ryzyka, iż niespełnione zostaną normatywne oczekiwania wobec systemu prawa, a samo prawo będzie interpretowane w różny sposób, w zależności od aktualnego rozumienia formuły sprawiedliwości oraz zróżnicowanego rozumienia poszczególnych praw człowieka. W pluralistycznym społeczeństwie wzrasta więc semantyczna niepewność prawa, możliwość nieporozumień związanych z różnymi rozumieniami sprawiedliwości społecznej czy praw człowieka i w konsekwencji, różnymi roszczeniami społecznymi kierowanymi do prawa. Szczególnie istotne jest tu otwarcie się konstytucji i prawa konstytucyjnego na polityczne interpretacje formuły sprawiedliwości społecznej oraz praw człowieka, czyli podporządkowanie prawa funkcjonalnemu systemowi polityki, zwłaszcza polityki w demokratycznym państwie, w nawiązaniu do tezy o inkluzji politycznej współczesnego społeczeństwa jako subsystemu funkcjonalnego w ramach globalnego systemu społecznego. Jak bowiem stwierdza Luhmann, we współczesnym świecie polityka jako system funkcjonalny obejmuje skutkami swojego działania wszystkich członków społeczeństwa. Oznacza to korzystanie z tych skutków oraz jednocześnie uzależnienie od nich (Luhmann 1994, s. 36, 37). W odniesieniu do prawa oznacza to jego prze-

ciążenie – obarczenie prawa zbyt wieloma, zbyt rozbudowanymi oraz rozbieżnymi oczekiwaniami społecznymi. Do tych problemów powrócę w dalszej części rozważań.

Wypada jednak się zastanowić, czy we współczesnym globalizującym się świecie teza o inkluzji politycznej prawa nadal zachowuje swą aktualność, czy raczej obserwujemy proces ekonomicznej inkluzji prawa i podporządkowanie jego semantyki semantyce systemu gospodarczego: efektywności ekonomicznej, zmniejszania kosztów i zwielokrotniania zysków. Wskaźnikiem inkluzji ekonomicznej prawa byłoby zastąpienie aksjologii prawa utylitarną racjonalnością zysków i kosztów oraz wzrost popularności ekonomicznej analizy prawa jako metateorii, dostarczającej prawu podstawowych zasad i znaczeń. Racjonalność ekonomiczna prawa zastępowałaby więc klasycznie rozumianą racjonalność systemową: hierarchiczność i logiczny porządek uporządkowanego systemu norm.

A zatem, uzupełniając i aktualizując tezę na temat „logik” prawa, należy podkreślić, że prawem w społeczeństwie ponowoczesnym rządzą kolejne dwie niekompatybilne logiki: logika otwartych formuł sprawiedliwości społecznej i ochrony praw człowieka oraz logika utylitarnej racjonalności ekonomicznej, podporządkowania prawa ekonomicznej kalkulacji. Nawiązując do pesymistycznych teorii dotyczących semantyki prawa i budowanych na jej podstawie dyskursów w obrębie samego prawa, możemy też dostrzec podstawy dla tworzenia się zróżnicowanych i często konfliktowych semantyk, zróżnicowanych gier językowych, do których sięga prawo. Można więc hipotetycznie założyć, że w konsekwencji o tym, która z tych semantyk „zwycięży” zadecyduje faktyczna siła grup społecznych, odwołujących się czy też wspierających poszczególne semantyki: semantyki wyrastające z logiki racjonalizacji, globalizacji, ochrony praw człowieka czy też racjonalności ekonomicznej.

Analizując związki prawa i polityki, Beata Polanowska-Sygułska stwierdza tu dekonstrukcję paradygmatu prawniczego w filozofii politycznej, czy to przez odrzucenie doktryn prawnonaturalnych, czy też uzasadnionych moralnie wartości oraz koncepcji sprawiedliwości (Polanowska-Sygułska 2008, s. 334 i n.). Tego rodzaju pesymistyczne poglądy na temat prawa

są najsilniej wyrażane przez głównych protagonistów ponowoczesnej teorii społecznej.

Ich przykładem jest antyoswieceniowa i pesymistyczna konceptualizacja prawa oraz związków prawa, polityki i społeczeństwa dokonana przez Jacques'a Derridę. Prowadzi ona do radykalnego odrzucenia związków prawa i moralności politycznej opartej na oświeceniowej koncepcji racjonalnego obywatelstwa, zaniegowania prawa jako utrwalonej struktury znaczeń, zaniegowania emancypacyjnej roli prawa, wręcz podkreślenia jego opresyjnego charakteru, a przede wszystkim opresyjnego charakteru języka prawa i dyskursów opartych na prawie. Utworzone w nauce o literaturze pojęcie dekonstrukcji ma tu dwojakie znaczenie: z jednej strony oznacza dekonstrukcję znaczeń utrwalonych pojęć i zasad prawnych, w celu dotarcia do ich ukrytych założeń, np. założeń ideologicznych (co jest charakterystyczne dla marksistowskiej, neomarksistowskiej czy feministycznej teorii prawa), z drugiej zaś oznacza dekonstrukcję znaczeń języka prawnego po to, by dotrzeć do ich rzeczywistych znaczeń społecznych, a przez to zbliżyć prawo do społeczeństwa, uczynić je społecznie relewantnym. Prawo w świetle tych radykalnych koncepcji postmodernistycznych stanowiłoby swego rodzaju semantyczny gwałt na społeczeństwie, czyli byłoby opartym na przymusie państwowym narzuceniem żywej tkance społecznej sformalizowanych znaczeń języka prawnego, podporządkowanych władzy, ideologii tkwiącej pod pozorem neutralności prawa, czy po prostu sofistycy prawniczej³. Ich ujawnienie ma demaskować prawdziwe znaczenia fundamentalnych zasad i pojęć języka prawnego. Dekonstrukcji języka prawa i zasad prawa towarzyszy tu dekonstrukcja idei, na jakich opiera się liberalna-demokratyczna konstytucja, a zatem mitu, iż twórcą konstytucji oraz prawotwórczą jest oświecony, demokratyczny naród⁴.

³ W rozważaniach tych odwołuję się głównie do poglądów Jacques'a Derridy.

⁴ Stanowisko „klasyczne” oparte na oświeceniowym racjonalizmie oraz uznaniu dla porządku liberalnego współcześnie reprezentuje Jürgen Habermas. Wyraża ono wiarę w emancypacyjny potencjał rozumu ludzkiego oraz polityczny republikanizm, a zatem wiarę w pozytywną siłę instytucji demokratycznych jako źródeł prawa. Prowadzi to do podkreślenia możliwej, emancypacyjnej roli prawa

Źródeł sprawiedliwości, jako podstawowej zasady, do której odwołuje się prawo, jego *ratio de-*

w związku z procesami demokratyzacji jego tworzenia, pod warunkiem wszakże przekształcenia jego racjonalności z systemowo-instrumentalnej w komunikacyjną. Prawo jest tu tworem suwerena. W zróżnicowanym społeczeństwie współczesnym owym suwerenem, twórcą konstytucji gwarantującej sprawiedliwość instytucji oraz umożliwiającym względną spójność społeczną okazuje się jego demokratyczny reprezentant, wybrany w powszechnych i wolnych wyborach. Teoria prawa staje się teorią demokracji, a warunkiem spójności pluralistycznego społeczeństwa, a zarazem legitymizacji porządku politycznego z jednej strony i prawa z drugiej jest wzajemne, dwrotne powiązanie czy też komplementarność demokratycznego porządku politycznego oraz prawa. Demokratyczne ustawodawstwo stanowi tu warunek legitymizacji prawa, a prawne umocowanie instytucji demokratycznych legalizuje demokrację. Powiązania te nie mają miejsca w społecznej pustce. Wręcz przeciwnie, kontekstem demokratyczno-liberalnego konstytucjonalizmu jest wolna i nieskrępowana debata publiczna na temat reguł sprawiedliwości. Istnienie owego dyskursu, czyli realizację politycznej autonomii przez obywateli uczestniczących na równych prawach w procesie politycznym, umożliwia konstytucja deklarująca prawa i wolności obywatelskie oraz ich ochronę. A zatem to prawo pozytywne, demokratycznie uchwalona konstytucja w wyniku debaty publicznej na temat reguł sprawiedliwości, a nie np. prawo naturalne, stanowi swego rodzaju *conditio sine qua non* spójności nowoczesnego społeczeństwa pluralistycznego. Państwo, rozumiane jako aparat administracyjny, zajmuje tu miejsce służebne: jego rola polega na zapewnieniu ochrony praw i wolności obywatelskich, umożliwieniu funkcjonowania demokratycznych procesów tworzenia prawa, stosowania prawa i jego skutecznej implementacji, a przede wszystkim, zapewnia ono wolną i nieskrępowaną debatę publiczną jako czynnik wpływający na procesy tworzenia prawa oraz mający znaczenie z punktu widzenia jego stosowania, do czego odnoszą się koncepcje dyskursów uzasadniających normy generalne i abstrakcyjne (*Normbegründungsdiskursen*) oraz wyjaśniających decyzje podejmowane w procesie stosowania prawa (*Anwendungsdiskursen*) (Guenther 1988, s. 60 i n., 300 i n.). W związku z tym pojawia się też nowa koncepcja władzy, a zatem władzy komunikacyjnej, nowa koncepcja prawa jako instytucji, a więc prawa racjonalnego komunikacyjnie, legitymizowanego przez uzgodnione w debacie publicznej reguły sprawiedliwości oraz nowa koncepcja – demokracji deliberatywnej. Władzą komunikacyjną dysponują uczestnicy dyskursu publicznego, świątli obywatele, *citoyens*, wnoszący do dyskursu problemy społeczne, problemy ich „światów życia” (Niesen/Eberl, s. 8, 9, por. Habermas, 1993, s. 207, 344). Na szczególną uwagę zasługuje tu koncepcja Habermasa dotycząca

cidendi należy bowiem szukać gdzie indziej, to znaczy poza tekstem prawnym, dokonując jego dekonstrukcji w drugim ze wspomnianych tu znaczeń, przez wskazanie niespójności, paradoksów, luk technicznych i aksjologicznych. To właśnie znalezienie owych luk czy „pęknięć” ma prowadzić do odkrycia „prawdziwego”, czytaj: spójnego ze społecznym, znaczenia formuły sprawiedliwości czy np. praw człowieka. Koncepcji prawa oraz polityki jako instytucji racjonalnych oraz liberalno-demokratycznej konstytucji tworzonej przez światłych obywateli przeciwstawia się tu koncepcja sprawiedliwości opartej na przesądach czy uprzedzeniach, w które uwikłany jest „człowiek z ulicy”, „zwykły człowiek” – przeciwieństwo oświeconego obywatela (Derrida 1993; 1999). Przedstawiciele pesymistycznej wersji postmodernizmu dalecy są też od poglądu, że tzw. „zwykli ludzie” kierują się racjonalną argumentacją. Ludzie w swojej argumentacji odwołują się bowiem do pozaracjonalnych, niejako pierwotnych sądów wartościujących, o których racje nie ma sensu pytać. Debata publiczna, tak istotna dla koncepcji na temat demokratycznych źródeł prawa, nie jest bowiem, zdaniem Derridy, w żadnym razie debatą światłą, czyli wymianą argumentów, odwołującą się do dających się udowodnić racji. Raczej znacznie mają tutaj osobiste doświadczenia, przeżycia uczestników wydarzeń i wspomniane głębokie i emocjonalne przekonania wartościujące, oraz konstruowane na tej podstawie narracje. Stąd też twierdzenie, iż naród obywatelski jest racjonalnym suwerenem i racjonalnym autorem kon-

podwójnego toru debaty publicznej, ważna dla procesów tworzenia prawa: zinstytucjonalizowanej debaty parlamentarnej, kończącej się procesami decyzyjnymi, oraz „miękkiej” i nieskrępowanej debaty publicznej, wpływającej na owe procesy pośrednio, mającej natomiast wielkie znaczenie inspirujące i korygujące. Funkcją konstytucji oraz procesów jej interpretacji i stosowania w systemie demokracji deliberatywnej jest zatem przede wszystkim zabezpieczenie praw do równego i nieskrępowanego uczestnictwa w debacie (Habermas 1992, s. 433 i n.). To z kolei zapewnia zakorzenienie prawa w społecznych instytucjach i czyni je racjonalnym komunikacyjnie, w odróżnieniu od prawa – techniki, którego funkcją jest zapewnienie równowagi systemu. Na temat modernizmu i postmodernizmu w prawie z punktu widzenia filozofii prawa por. L. Morawski 1999.

stytucji, jest równie błędne, jak twierdzenie, że sprawiedliwość to efekt racjonalnej interpretacji tekstu konstytucji czy też tekstów odpowiednich ustaw (Derrida 1999).

Te cechy prawa ponowoczesnego powodują też, że w świetle współczesnych teorii problematyczna staje się jego rola w rozstrzyganiu konfliktów społecznych, w tym najbardziej podstawowych konfliktów dotyczących fundamentalnych zasad czy też wartości. Pojawiają się zatem koncepcje „sprawiedliwości alienującej”, co oznacza, że prawo staje się narzędziem „prawnej alienacji konfliktu”, pozbawiania ich społecznej podstawy, zacierania istotnych konfliktów społecznych czy też ich prawnego ich wywłaszczenia (Christie 1977, s. 1–15). Jak stwierdza Gunther Teubner, nawiązując do różnych kierunków socjologicznej krytyki prawa, prawo jest niezdolne ani do zrozumienia konfliktów społecznych, ani ich rozwiązania. Dzieje się tak dlatego, że formalizując przemoc, jaką prawo wywiera za pośrednictwem procedur i konceptualizacji, wywłaszcza ono konflikty z właściwych im kontekstów. Autor ten podkreśla, że współczesne socjologiczne teorie prawa krytykują oderwanie prawa od jego społecznych korzeni, gwałtowne zerwanie związków *alter* i *ego*. Wspólne jest im również żądanie powrotu prawa do tego, co za jego korzenie uważają: norm społecznych, spontanicznych reguł, standardów wspólnoty, racjonalności dyskursywnej i sprawiedliwości dekonstruktywnej (Teubner 2002, s. 111).

Dla konceptualizacji prawa ponowoczesnego istotne są też wspomniane jego cechy strukturalne: policentryczność, nakładanie się, a nawet przecinanie różnych porządków prawnych – państwowego, lokalnego, ponadpaństwowego, porządków prawnych wielkich korporacji czy instytucji finansowych takich jak banki czy giełdy. W odniesieniu o prawa polskiego mówi się o jego policentryczności czy multicentryczności (Łętowska 2005a, 2005b, 2006).

Wiąże się z tym nierozdzielnie idea fragmentacji prawa, a także konstatacja, że postmodernizm wyraża się w wielości możliwych interpretacji tekstu prawnego z uwagi na wielość możliwych perspektyw, w jakich tekst ten daje się odczytywać. Ideę fragmentacji prawa wyrażają autorzy związani z krytyką nowoczesności,

nawiązujący w tej dziedzinie do dorobku Maksa Webera.

Jest bowiem Max Weber również i w tym zakresie prekursorem ponowoczesności w socjologicznej teorii prawa. Do takiego wniosku skłania krytyka nowoczesności zawartej w podstawowym dziele tego autora *Gospodarka i społeczeństwo* (wyd. polskie 2004) oraz w eseju *Etyka protestancka i duch kapitalizmu* (wyd. polskie 1994, s. 218). W obydwu zwracał uwagę Weber na rozdzielanie się dążenia do bogactwa od kwestii zaspokojenia potrzeb i uczynienia z bogactwa, z zysku celu samego w sobie, podobnie jak podkreślał podporządkowanie coraz szerszych obszarów działania społecznego regułom racjonalności instrumentalnej, i stopniowe wypieranie, czy wręcz zanikanie reguł racjonalności aksjologicznej. Prowadzi to do rozczłonkowania systemów normatywnych, oddzielenia się prawa od etyki, moralności, religii i ukształtowania się prawa formalnie racjonalnego, jako istotnego komponentu nowoczesności, a jednocześnie warunku realizacji racjonalności instrumentalnej podmiotów prawa. Racjonalne działanie społeczne jest więc działaniem instrumentalnym, pozbawionym wszelkiej aksjologii, podporządkowanym jedynie formalnie-racjonalnemu prawu. Zdaniem Maksa Webera, wyrażonym w słynnej formule o „klatce racjonalności” nowoczesność tak rozumiana stwarza potencjalne niebezpieczeństwo irracjonalności, związanej z chęcią wydobywania się z owej klatki. Ponadto, z punktu widzenia organizacji działań społecznych, racjonalność instrumentalna wiedzie do radykalnej fragmentacji owej organizacji, ze względu na zróżnicowanie celów działań społecznych.

Tezy te znajdują istotne wsparcie w metodzie rozumiejącej i zwróceniu uwagi na wartości pozwalające na rozumienie społeczeństwa, ujmowanego jako społeczność kulturowa, istniejąca dzięki podobnemu rozumieniu wartości. Ujęcie społeczeństwa jako społeczności kulturowej pozwala na zrozumienie jego obecnego rozczłonkowania oraz na zrozumienie działania społecznego i sytuacji człowieka w nowoczesnym świecie. Wspomniane opanowanie działania społecznego przez racjonalność instrumentalną i zanikanie wartości jednoczących ludzi i nadających sens działaniu społecznemu prowadzi bowiem nie tylko do funkcjonalnego zróżnicowa-

nia społecznego, co jest procesem pożądanym, lecz także do niepożądanego fragmentacji społeczeństwa, której towarzyszy poczucie poczucia braku sensu życia i wewnętrzne osamotnienie jednostki zamkniętej w klatce racjonalności formalnej, a obecnie przede wszystkim, co należy dodać, czysto utylitarnej racjonalności ekonomicznej.

Kolejny wątek w twórczości Maksa Webera dotyczy procesów makrosocjalnych, w tym powstania państwa socjalnego, czego efektem są z kolei dalsze procesy fragmentacji, a zatem procesy fragmentacji formalnie racjonalnego prawa, przenikania do prawa elementów racjonalności aksjologicznej, związanej z zasadą sprawiedliwości społecznej. Prowadzi to do zakwestionowania formalnej zasady wolności umów jako podstawowej zasady systemu prawa formalnie racjonalnego i inicjuje proces rozdzielania się regulacji formalnie racjonalnych oraz materialnie racjonalnych. Źródłem tego procesu jest kapitalistyczna gospodarka i wzrastająca groźba konfliktu społecznego. W efekcie następuje przede wszystkim zmiana modelu umowy o pracę tak, by zadośćuczynić wymogom sprawiedliwości w dalszej kolejności, ochrony godności ludzkiej. Wewnętrzna fragmentacja prawa jest właśnie skutkiem zmian tego rodzaju. Szczególnie ma tu na myśli Max Weber fragmentację prawa prywatnego, jego rozpad na poszczególne gałęzie prawa ze względu na różne normy etyczne, jakie stają się elementami danej dziedziny prawa, w tym szczególnie wspomnianego prawa pracy, prawa rodzinnego czy prawa regulującego stosunki właściciel-łokatorzy.

Te prekursorskie tezy Maksa Webera na temat dynamiki systemu prawa, jego fragmentacji, roli ukształtowania się państwa socjalnego dla rozwoju systemu prawa, a także znaczenia czynników irracjonalnych dla prawa oraz porządku społecznego są przedmiotem szczególnej uwagi autorów współczesnych. Podkreśla się tu wkład współczesnych autorów francuskich, a zatem obok wspomnianego Jacques'a Derridy także m.in. Jeana-Francois Lyotarda, a także niemieckich, gdzie z kolei istotne znaczenie mają koncepcje Karla-Heinza Ladeura. Punktem wyjścia dla postmodernistycznej teorii prawa są tezy na temat fragmentacji świadomości społecznej, w tym przede wszystkim teza o wielości heterogenicz-

nych gier językowych, heterogenicznych „narracji” w ramach pluralistycznej organizacji społecznej ponowoczesnego świata (Lyotard 1979, Lyotard 1985, s. 72). Inaczej jednak aniżeli Max Weber, zarówno Lyotard, jak i Ladeur, podobnie jak wspomniany Derrida, nie przypisują czynnikom irracjonalnym znaczenia negatywnego. Wręcz przeciwnie, autorzy ci podkreślają pozytywny efekt irracjonalności dla zakwestionowania nowoczesności, a przede wszystkim zakwestionowania wspomnianych wielkich „narracji” uzasadniających jedność, spójność, systemowość nowoczesności. Istotna jest tu koncepcja wielości gier językowych Lyotarda, nawiązująca do koncepcji Derridy dotyczących rozpadu, czy nawet rozproszenia się języka na małe fragmenty znaczeniowe, które podporządkowane są różnym standardom racjonalności, co w związku z tym prowadzi do pęknięć i paradoksów (luk technicznych w prawie), umożliwiających wydobycie właściwych znaczeń.

Karl-Heinz Ladeur zwraca uwagę na to, że we współczesnym świecie miejsce państwa zajmują w coraz szerszym zakresie organizacje gospodarcze. Ma to szczególne efekty dehumanizacyjne: organizacje gospodarcze kierują się bowiem im właściwymi standardami racjonalności instrumentalnej, co potencjalnie prowadzi do dalszego rozczłonkowania, fragmentacji organizacji społecznej. Skłania to do postawienia pytania, czy ochrona praw podstawowych jako elementu aksjologicznego organizacji społecznej powinna obejmować również ochronę przeciwko organizacjom tego rodzaju. Odpowiedź twierdząca na to pytanie zakłada odmienną aniżeli klasyczna, a zatem indywidualistyczna konceptualizację podstawowych praw człowieka. Zdaniem Ladeura, we współczesnym świecie prawa podstawowe pełnią bowiem odmienną funkcję niż tradycyjnie rozumiana funkcja ochronna: jest nią zagwarantowanie zmienności i umiejętności samoprzekształcania się świadomości społecznej, czyli świadomości grup czy kategorii społecznych „dotkniętych” regulacją prawną, w warunkach niewiedzy (Ladeur 1995, s. 205). Prawa podstawowe były więc czynnikiem kształtowania się szczególnego rodzaju wiedzy, dzięki której społeczeństwo aktualizuje się, organizuje i reprodukuje. Zgodnie bowiem z tą koncepcją w miejsce ustawy warunkującej w sposób

względnie stały procesy stosowania prawa pojawia się koncepcja sieci wymiany informacji (w związku z wielością wspomnianych organizacji oraz generowaną przez nie wielością gier językowych) Ich powstanie i funkcjonowanie możliwe jest właśnie dzięki konstytucyjnym gwarancjom praw podstawowych. Prawa podstawowe i podstawowe wolności (w tym przede wszystkim szeroko rozumiane prawo wolności wypowiedzi, prawo dostępu do informacji, prawa polityczne, ale i prawa do uczestnictwa w zróżnicowanych procesach decyzyjnych) umożliwiają elastyczność i samoprzekształcanie się wiedzy społecznej, w każdorazowym kontekście. Dzięki nim każdy akt stosowania prawa byłby także aktem jego zmiany, a nawet tworzenia w kontekście wzrastającej społecznej samoświadomości. To prowadzi Ladeura do krytyki zorientowanej na indywidualny podmiot ochrony konstytucyjnej praw podstawowych oraz konstytucyjnej metody ważenia argumentów, jednego z najważniejszych osiągnięć konstytucjonalizmu. Metoda ważenia argumentów prowadzi bowiem do hierarchizacji praw, uznania prymatu uniwersalnych praw indywidualnych, a także, w ramach systemu interwencjonistycznego państwa socjalnego, prymatu wartości uznanych za nadrzędne w ramach „narracji”, jaką posługuje się to państwo. Natomiast w koncepcji Ladeura horyzontalną i pluralistyczną racjonalność społeczeństwa przeciwstawia się hierarchicznej, aksjologicznej racjonalności państwa, w szczególności państwa interwencjonistycznego, które, zdaniem Ladeura, blokuje zarówno możliwości elastycznego reagowania w warunkach niewiedzy, jak i potencjał samoorganizacji społecznej oraz budowania wiedzy w ramach poszczególnych, zdecentralizowanych segmentach społeczeństwa. W związku z tym kolejną i może najważniejszą funkcją praw podstawowych jest ochrona potencjalnych zdolności społeczeństwa do samoorganizacji oraz kształtowania się porządku społecznego w nawiązaniu do już istniejących sieci powiązań (więzi społecznych). Ostatecznie zatem teoria praw podstawowych Karla-Hainza Ladeura to teoria praw refleksyjnych zbiorowości posiadających umiejętność samoorganizacji, a nie teoria praw indywidualnych.

Teorię prawa w ponowoczesnym społeczeństwie można więc określić jako poststrukturalis-

tyczną. Opiera się ona na konstatacji, iż dla prawa we współczesnym świecie problemem staje się współczesny świat właśnie, a zatem procesy zaniku hierarchii społecznych, fragmentacji i wzrostu pluralizmu, wzrastające obszary nieoznaczoności i ryzyka, a także globalizacji połączone z dość radykalnymi zmianami wewnętrznej suwerenności państwa. Konsekwencją globalizacji, międzynarodowego obrotu gospodarczego, powstawania ponadnarodowych i międzynarodowych organizacji gospodarczych, a także organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako systemów komunikacyjnych o wzrastającym zasięgu globalnym jest kształtowanie się światowego systemu prawa. System staje się systemem samoobserwującym i samoodnoszącym, czyli systemem autopojetycznym w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadał Niklas Luhmann. Nie ma się tu na myśli jedynie międzynarodowego prawa publicznego, czy też międzynarodowej ochrony praw człowieka, lecz powstawanie skomplikowanego systemu prawnego niejako wokół poszczególnych gospodarek, multinationów korporacji, systemów finansowych oraz systemów politycznych i organizacyjnych współczesnego świata, jako skodyfikowanego systemu komunikacyjnego, wewnątrznie zróżnicowanego, a nawet pluralistycznego. Tego rodzaju kompleksowy system – nawiązując do klasycznych badań socjologiczno-prawnych nad pluralizmem prawnym w Europie Środkowo-Wschodniej – Teubner nazwał „globalną Bukowiną”, składającą się z wielu „prywatnoprawnych konstytucji” przekraczających tradycyjne granice regionalne, nie wspominając o państwowych. Ten skomplikowany system spontanicznie powstających regulacji z kolei określił Teubner mianem nowej *Lex Mercatoria* międzynarodowego obrotu gospodarczego (Teubner 2003, s. 1–28)⁵. Gdzie

indziej autor ten użył metafory „wielu wcieleń króla” (Teubner 1997, s. 763–788). Wewnątrznie zróżnicowany system globalny jest systemem pozbawionym hierarchii, zniknął bowiem (lub ostrożniej, utracił swe dawne, niekwestionowane znaczenie – G.S.) suweren państwo oraz naród obywatel, jako ostateczne źródła prawa (Teubner 1997, s. 766). Zgodnie z wcześniejszymi pracami Gunthera Teubnera, „strażnikami” owych prywatnoprawnych konstytucji byłyby pluralistyczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, wyrażające się w wielości rozmaitych form społecznej samoorganizacji i autorefleksji oraz w rozmaitych formach rozwiązywania sporów. Współcześnie natomiast autor ten podkreśla, że czynnikiem decydującym o odróżnieniu się prawa od innych systemów częściowych oraz strażnikiem prawa jest charakterystyczny dyskurs, jakim prawo się posługuje (Teubner 2002). Redefinicji ulega zatem również pojęcie autopojezy tego rodzaju systemu prawa. Kwestie samoobserwacji i samoorganizacji są przez prawo rozwiązywane w ten sposób, że korzysta ono faktu, iż poszczególne systemy (w tym prawo) mogą korzystać nawzajem z własnej wiedzy i sensów (Calliess 2006, s. 57 i n.).

Pozostaje problem sprawiedliwości takiego pluralistycznego porządku. Problem ten Teubner rozwiązuje na dwa sposoby. We wcześniejszych pracach tego autora pojawia się postulat reintrodukcji do prawa szczególnie rozumianego sacrum, w związku ze spostrzeżeniem na temat podwójnej relacja prawa i sprawiedliwości: jednoczesnym jasnym rozdzieleniu prawa i sprawiedliwości oraz dostrzeżeniem nierozdzielalności

to, iż powinno ono wyrastać z praktyki handlowej, odpowiadać na oczekiwania kupców i być zrozumiałe oraz akceptowalne przez kupców, którzy byli mu podporządkowani. Wiąże się z tym też możliwość wyboru instytucji arbitrażowych, procedur oraz prawa, jakie będzie się stosować w danej sytuacji, a także arbitrów. Prawo to było stosowane przez sądy mające swe siedziby wzdłuż centrów handlowych. Szczególną cechą *Lex Mercatoria* stanowiło zaufanie oraz poleganie na prawie rozwijanym i stosowanym przez arbitrów. Współcześnie określenie *Lex Mercatoria* odnosi się o traktatów związanych z obrotem międzynarodowym (tzw. międzynarodowe prawo prywatne) i związane jest z międzynarodowym arbitrażem oraz innymi pozasądowymi sposobami rozwiązywania sporów w obrocie międzynarodowym (Michaels 2008, s. 765).

⁵ Określenie *Lex Mercatoria* historycznie odnosi się do praktyk i zwyczajów wspólnych kupcom w Europie we wczesnym średniowieczu. Wyrosło ono z transakcji dokonywanych przez przedstawicieli różnych narodów – władców. Mianem tym określa się także prawo zwyczajowe, uznawane przez władców, a nie prawo ustanowione przez władzę. Pojawiło się ze względu na to, że prawo cywilne niewystarczająco szybko i elastycznie reagowało na wzrastające wyzwania wymiany handlowej. Wiązało się to z potrzebą szybkiej i efektywnej jurysdykcji, stosowanej przez wyspecjalizowane sądy. Ideą *Lex Mercatoria* było

go związku sprawiedliwości i prawa w kompleksowym społeczeństwie globalnym. Związek ten ma jednak też szczególny charakter. Analizując go, nawiązuje Teubner krytycznie do wspomnianych koncepcji Jacques'a Derridy na temat efektu dekonstrukcji tekstu prawnego i wydobywania pierwotnych, głębokich znaczeń sprawiedliwości, ujawnionych dzięki temu zabiegowi, jak i konstatacji o ostatecznej klęsce prawa i prawniczej koncepcji sprawiedliwości, jaka jest jego efektem, zanim dokona się jego dekonstrukcji i dotrze do owych pierwotnych, ukrytych poza tekstem znaczeń czy raczej intuicji. Zdaniem jednak Teubnera, wskazując na możliwość dotarcia do jakiejś „pierwotnej” spontanicznej i pozaracjonalnej koncepcji sprawiedliwości w drodze dekonstrukcji tekstu prawnego, Derrida wykazuje nadmierny optymizm. Bardziej realistyczna miałaby być koncepcja systemu prawa jako „króla o wielu wcieleniach”, czy „nowej Bukowiny”, heterohierarchicznego prawa o wielu źródłach, prawa produkowanego przez zróżnicowane, a nawet wzajemnie się wykluczające dyskursy społeczne, prowadzone przez „wielu dyskursywnych suwerenów” (Guenther 1976), a nawet prawa multikontekstualnego, którego źródła trudno zrekonstruować, a tym bardziej związać je z jakąś ideą na temat sprawiedliwości (Teubner 1997, s. 777). Tego rodzaju heterohierarchiczne prawo jest prawem apolitycznym, a czynnikami mediującymi pomiędzy wielością operacyjnie zamkniętych systemów policentrycznego i multikontekstualnego prawa stają się pozapolityczne „instytucje łączące” m.in. procedury oraz podstawowe zasady prawne, np. zasada, że umów należy dotrzymywać – umożliwiające operowanie tych systemów, a nawet wzajemne przekraczanie przez nie własnych granic. Tego rodzaju prawo z klasycznie rozumianą sprawiedliwością, w tym sprawiedliwością społeczną, ma niewiele wspólnego. Sprawiedliwość natomiast byłaby efektem procesów samowalidacyjnych w ramach każdego z wielu subsystemów prawa, odniesieniem się do „uświęconych” tradycji i tradycyjnych zwyczajów (jak w przypadku *Lex Mercatoria*), mitów dotyczących źródeł prawa (np. 10 Tablic), czy też narracji związanych z prawem (Teubner 2002, s. 781, 782) lub, w świetle najnowszych analiz, byłaby ona efektem przejrzystych procedur bądź

też zredukowana do czystej sofistyki prawniczej (Teubner 2003).

Zarysowana tu, z konieczności pobieżnie, charakterystyka teorii prawa ponowoczesnego nakazuje przyjrzenie się faktycznym, empirycznym procesom rekonstrukcji prawa, umożliwiającym pełnienie przez prawo funkcji regulacyjnych.

4. Rekonstrukcja porządku prawnego w praktyce „globalnej Bukowiny”: spontaniczny konstytucjonalizm oraz kształtowanie się nowej *Lex Mercatoria*

Tezy na temat sprzecznych, a nawet przeciwnych „logik” oraz „semantyk” prawa ponowoczesnego, jego wzrastającej fragmentacji i dehierarchizacji, roli wartości oraz ochrony praw podstawowych jako czynników generujących procesy społecznej samoorganizacji oraz społecznej refleksyjności w pluralistycznym społeczeństwie, a także tezy na temat zmniejszającej się roli państwa i wzrastającej roli ponad- czy międzynarodowych organizacji gospodarczych, politycznych oraz obywatelskich znajdują uzupełnienie w koncepcjach opartych na analizie empirycznej praktyki tworzenia się i funkcjonowania prawa – jego rekonstrukcji – we współczesnym świecie. Procesy rekonstrukcji prawa dostrzegane są we wspomnianym powyżej kształtowaniu się nowego, oddolnego i spontanicznego porządku konstytucyjnego w ramach poszczególnych zbiorowości społecznych oraz równie spontanicznym powstawaniu ponadnarodowego porządku prawa obrotu gospodarczego – wielokrotnie tu wspomnianej, współczesnej *Lex Mercatoria*.

Punktem wyjścia jest spostrzeżenie o przestarzałym charakterze tradycyjnego podziału na prawo wewnątrzpaństwowe i prawo międzynarodowe publiczne oraz przyznanie suwerenemu państwu kompetencji prawotwórczych. Empirycznie ważny wyłom stanowi tu prawo Unii Europejskiej wraz z zasadą pierwszeństwa prawa europejskiego przed prawem wewnątrzpaństwowym, zasadą jego bezpośredniego stosowania i bezpośrednio wiążącego charakteru tego prawa, a także powstanie innych organizacji o charakterze międzynarodowym, które również stają się ważnym źródłem prawa. Prawo

wspólnotowe i prawo krajowe są jednak w znacznym stopniu rozłączne i nie tworzą piramidy. Niezależnie od powstających organizacji i instytucji ponadnarodowych i transnarodowych, takich jak Unia Europejska, w globalizującym się świecie pojawiają się jeszcze inne, nowe formy tworzenia i stosowania prawa. Prawo powstaje w coraz większym stopniu dzięki aktywności organizacji o charakterze gospodarczym czy finansowym, organizacji obywatelskich działających w imieniu interesu publicznego bądź też interesów grupowych lub hybrydowych organizacji prywatno-publicznych. Wśród źródeł prawa ważne miejsce zajmuje orzecznictwo, niezależnie od tego, czy przedmiotem analizy są państwa anglosaskie, należące do systemu prawa precedensowego, czy też kontynentalne państwa europejskie, należące do systemu prawa stanowionego. Tu olbrzymie znaczenie przyznaje się sądownictwu konstytucyjnemu. Orzeczenia sądów i trybunałów konstytucyjnych traktowane są jako istotne czynniki przewyżczenia fragmentacji społecznej oraz powiązania prawa z regułą sprawiedliwości, a przede wszystkim ochrony wolności i społecznej samoorganizacji. Jak argumentują autorzy badań nad wpływem Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny, sądownictwo konstytucyjne jest gwarantem istnienia społecznych sfer wolności, co ma oznaczać, że „ograniczając zakres dopuszczalnych interwencji politycznych w życie społeczne, przyczynia się ono do wytworzenia spontanicznych, niepolitycznych i niewynikających z uregulowań prawnych, mechanizmów jego organizacji. Jednocześnie jednak prawo wyznaczania ostatecznych granic polityki, a zatem wytwarzania określonych «sfer wolności», stanowi możliwość kształtowania określonych relacji między jednostkami, organizacjami czy grupami społecznymi w ich ramach” (Stawecki, Staśkiewicz, Winczorek 2008, s. 8, 9).

Bardzo ważnym źródłem prawa staje się orzecznictwo międzynarodowego arbitrażu gospodarczego, w nawiązaniu do tradycji *Lex Mercatoria*, czyli szybkiego, jak najbardziej efektywnego i najmniej kosztownego rozstrzygnięcia sporów, opartego na zasadach słuszności, proporcjonalności i dobrych obyczajów kupieckich.

Współcześnie tworzące się prawo, którego źródłem są wspomniane organizacje czy po-

szczególne orzeczenia sądowe lub arbitrażowe, powstaje więc spontanicznie, jest zorientowane na rozwiązanie czy regulację konkretnych problemów na obszarze szeroko zakreślonych, nieposiadających wyrażanych granic działań społecznych (przykładowo: wymiana handlowa, inwestycje, obrót papierami wartościowymi, praca, usługi). Jest też ono jedynie w pewnym zakresie warunkowane przez państwa, często tworzy się jako prawo wyłącznie pozapaństwowe. Dla rozwoju współczesnego prawa obrotu gospodarczego ważne znaczenie mają wypracowane zwyczaje oraz tzw. dobre praktyki. Jak stwierdza Gunther Teubner, prawo to powstaje jako skutek takiego zapotrzebowania na regulację, „jakie nie może być zaspokojone ani przez instytucje państwa narodowego, ani przez instytucje między państwowe, lecz które jest zaspokajane bezpośrednio przez wspomnianych nowych aktorów (globalnego) obrotu” (Teubner 2000, s. 437). Powstające dzięki temu porządki prawne opierają się na powszechnie uznanych zasadach prawnych i ich konkretyzacjach w zwyczajowo przyjętych praktykach i procedurach. W celu regulacji konfliktów powstają nowe instytucje arbitrażowe i rozjemcze. Jak podsumowuje inny autor, obserwujemy współcześnie kształtowanie się transnarodowych procesów tworzenia prawa w ramach czterech obszarów:

- a) globalnego różnicowania się systemów gospodarczych i mechanizmów oraz mediów towarzyszących temu procesowi;
- b) skutków, jakie niesie ze sobą to zróżnicowanie dla środowiska naturalnego, migracji oraz rozwoju (społecznego);
- c) praw człowieka;
- d) kształtowania się transnarodowego prawa karnego i przepisów gwarantujących bezpieczeństwo w sytuacji konieczności zwalczania dysfunkcyjnych skutków globalizacji. W związku z tymi procesami powstaje współcześnie teoria transnarodowych procesów prawnych.

Jak się podkreśla, prawdziwą *Lex Mercatoria* jest obecnie wyłaniające się globalne prawo handlowe, które zawiera elementy praw państwowych oraz trans- i ponadnarodowych oraz zasady wypracowane w procesie rozstrzygnięcia sporów. Tego rodzaju transnarodowe prawo miałyby stanowić radykalne wyzwanie wobec trady-

cyjnego prawa, tworzono go i legitymizowano przez państwo. Czyni bowiem ono irrelevantnym rozróżnienie pomiędzy prawem wewnątrzpaństwowym a prawem ponad- czy transnarodowym, wychodząc niejako poza rozróżnienia tego typu. Ponadto współczesna *Lex Mercatoria* oznacza przejście od tradycyjnej fragmentacji prawa i jego różnicowania według gałęzi oraz źródeł do zróżnicowania funkcjonalnego. „Jest to prawo poza państwem, a nie bez niego” – głosi jeden z jego badaczy (Michaels 2008, s. 736).

Jedną z podstawowych „instytucji łączących” te zróżnicowane formy, które przybiera współczesne prawo obrotu gospodarczego w pluralistycznym świecie – niezależnie od pewnych najbardziej generalnych i podstawowych zasad prawa, stają się procedury. Teza o wzrastającym praktycznym znaczeniu proceduralizacji i sprawiedliwości proceduralnej należy do najbardziej popularnych w analizach tworzenia i stosowania prawa. W szczególności i w wielkim skrócie, proceduralizacja oznacza zmianę formy prawa w warunkach konfliktu interesów przez oparcie prawa na proceduralnych regułach kolizyjnych, jako jego podstawowym komponencie. Ma się tu na myśli systemowe reguły kolizyjne, a zatem rodzaj metareguł, gwarantujących regulację sprzeczności systemowych, a tym samym legitymizujących system. Systemowe reguły kolizyjne z kolei, na niższym poziomie, prowadzą do uniknięcia promocji jakiegoś interesu partykularnego. Jednocześnie proceduralne reguły kolizyjne tworzące metasystem prawny, prowadzą do jego samousprawiedliwienia. Nie chodzi tu więc o reguły kolizyjne w procesie rozstrzygnięcia konkretnych przypadków w sytuacji sprzeczności konkretnych norm ani o reguły kolizyjne stosowane w sytuacji sprzeczności pomiędzy porządkami prawnymi poszczególnych państw, ale o kolizje pomiędzy całym kompleksami norm, dziedzinami prawa, instytucjami prawnymi, a nawet o dywergencje pomiędzy teoriami społecznymi. Zgodnie z takim stanowiskiem, procedury są „społeczną racjonalnością” (Fischer-Lescano 2007, s. 84), a przyjmując postać reguł, stają się naczelną kategorią prawniczej rekonstrukcji sprzeczności społecznych. Podobnie jednak jak wspomniani powyżej autorzy, Jacques Derrida i Niklas Luhmann, przyznaje się też wielkie znaczenie lukom prawnym, paradoksom,

aporiom i ambiwalencjom tkwiącym w prawie. Luki, paradoksy i sprzeczności nie traktowane są jako błąd logiczny, lecz jako czynnik dynamizujący prawo, umożliwiają one wzajemne dostosowanie proceduralnych reguł kolizyjnych oraz oczekiwań społeczeństwa.

5. Zakończenie: ponowoczesne prawo i *governance*

Efektom globalizacji jest zatem tworzący się spontanicznie transnarodowy porządek prawny (Teubner 2000, s. 437–453, 438), natomiast teoretycznym efektem procesów tworzenia się konstytucji prywatno-prawnych jest koncepcja *governance*, jedna z najważniejszych współcześnie teorii dotyczących kwestii rządzenia się czy też samorządności, w warunkach kształtowania się transnarodowych organizacji i transnarodowego pluralizmu prawnego.

Należy tu podkreślić, że taka koncepcja prawa, w której nacisk spoczywa na jego funkcji ochronnej, była tradycyjnie ściśle związana z koncepcją państwa jako gwaranta ochrony, gwaranta wypłacalności, a w czasach współczesnych także z koncepcją państwa opiekuńczego. Państwo to traktuje bowiem prawo jako instrument prowadzonej przez siebie polityki: społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej czy też demograficznej. Stąd ochronną funkcję prawa wiązano bezpośrednio z organizacyjną, administracyjną i rozdzielczą funkcją racjonalnie planującego swą politykę państwa. Logika racjonalności była tu logiką racjonalności planowania i administrowania i oznaczała podporządkowanie prawa polityce państwa opiekuńczego, a jednocześnie stanie na straży jego zobowiązań wobec obywateli. Skutki tego mogą być dysfunkcjonalne zarówno dla społeczeństwa, jak i państwa oraz prawa. Pokróćce polegają one m.in. na powszechnym zastępowaniu nieformalnej koordynacji działań społecznych przez biurokratyczne, formalne zhierarchizowane organizacje dysponujące wiedzą ekspercką. W konsekwencji prawo państwa opiekuńczego staje się narzędziem autorytaryzmu organizacji biurokratycznych, podporządkowując sobie wszelkie przejawy spontanicznego rozwoju społecznego. Autorzy przyjmujący postawę krytyczną wobec obserwowalnych tendencji

rozwojowych nowoczesnego państwa i prawa podkreślali, że samo prawo pozytywne ulega formalizacji i autonomizacji, odrywając się od innych norm społecznych oraz ogólnie od swego społecznego kontekstu. Następuje zatem dalsza fragmentacja działań społecznych i rozczłonkowanie systemu społecznego – każda sfera działania rozwija swoją racjonalność formalną, znajdującą się w konflikcie lub nieprzenikalną dla racjonalności innych sfer czy też subsystemów społecznych. Poddanie prawa logice kosztów i zysków, czyli racjonalności ekonomicznej, powoduje, że prawo, przestając być instrumentem zbiurokratyzowanego państwa, odzwierciedla w coraz większym stopniu kalkulację kosztów-zysków. W sytuacji dominacji kalkulowania zysków i kosztów jako wyłącznemu kryterium racjonalności, obowiązującej we wszystkich obszarach działania społecznego, regulacja prawna może przekroczyć wszelkie bariery moralne czy ideowe, wszelkie społeczne zobowiązania (np. wspomniane ochronne, zabezpieczające przed ryzykiem czy też opiekuńcze). Staje się ona bowiem aksjologicznie przezroczysta. Tego rodzaju aksjologicznie przezroczyste prawo wzmacnia wspomniane negatywne cechy społeczeństwa ponowoczesnego, więc przede wszystkim przyczynia się do jego otwartości i płynności, braku zakorzenienia w ustalonych wartościach. Taki wniosek wzmacnia teza, że współczesne społeczeństwo charakteryzuje inkluzja ekonomiczna, w miejsce politycznej, a zatem wszyscy jego członkowie – przedsiębiorcy, studenci, pacjenci, lekarze i pielęgniarki, profesorowie uczelni, renciści oraz dzieci – objęci są skutkami działania systemu ekonomicznego. Innymi słowy, system ten i charakterystyczne dlań reguły funkcjonowania oraz semantyka kosztów i zysków, a także cen, nakładają się i wreszcie wypierają reguły i semantyki pozostałych systemów – ochrony zdrowia, przysięgi Hipokratesa i dobra pacjenta, prawdy naukowej, opieki nad dziećmi i ludźmi starymi. W odniesieniu do prawa oznacza to zatem kolejną odsłonę w procesie jego pozytywnizacji i zaniku podstaw etycznych.

W związku z tym formułowana jest teza, iż prawo w społeczeństwie ponowoczesnym nie może ustanowić trwałych podstaw życia społecznego, stabilizować społeczeństwa i je integrować. Pozbawione etycznych podstaw, reagują

przede wszystkim na informacje docierające z systemu ekonomicznego, podporządkowane semantyce pieniądza i cen, prawo podaje się otoczeniu ekonomicznemu. Coraz istotniejszym elementem tego otoczenia staje się globalny system ekonomiczny, charakteryzujący się wahaniami koniunkturalnymi, cyklicznością wzrostu ekonomicznego, wrażliwy na operacje giełdowe. Dlatego też istotne jest zwrócenie uwagi na takie formy porządku prawnego, które z jednej strony są instytucjami społeczeństwa obywatelskiego i zewnętrzną, proceduralną barierą wobec biurokratycznego autorytaryzmu, a z drugiej – wynikiem negocjacji i ustaleń, rozstrzygnięć dokonywanych w sprawach spornych, wzorcem i źródłem bardziej trwałych reguł postępowania, ograniczając negatywne skutki ponowoczesności czy wręcz odpowiadając na nowe potrzeby.

W pierwszym wypadku mam na myśli instytucjonalizację norm proceduralnych w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, zawodowych czy stowarzyszeniach, a także, jak się podkreśla, na wszelkich obszarach działalności zawodowej prowadzonej w ramach korporacji, uniwersytetów, szpitali, stowarzyszeń artystycznych, stanowiących rezultaty deliberacji i dokonywanych uzgodnień jako ich źródła, w postaci spontanicznego konstytucjonalizmu. Wskazuje się przy tym, że tego rodzaju proceduralnej konstytucjonalizacji podlegają też poszczególne dziedziny działań społecznych, np. „Deklaracja niepodległości cyberprzestrzeni” odwołuje się do tworzącej się światowej przestrzeni społecznej (cyt. za Teubnerem 2000). W drugim wypadku, rozstrzygnięć w sprawach spornych, mam na myśli regulacje i normy tworzone nie tylko w drodze regulacji między państwami, lecz także między nowymi, półprywatnymi albo całkiem prywatnymi aktorami, którzy odpowiadają na potrzeby rynku globalnego. Gunther Teubner zauważa, że „w obszarze między państwami i ciałami prywatnymi znacznie wzrosła liczba samodzielnie regulujących swe działanie ciał władczych, co prowadzi do rozmycia podziału na publiczną sferę suwerenności i partykularną sferę prywatnych interesów” i konstatuje: „nie ma potrzeby ograniczania problematycznego związku jurydykacji i konstytucjonalizacji do wspólnoty politycznej. Słynne stwierdzenie Grotiusa *ubi societas ibi ius* musi zostać przeformułowane

w sposób zgodny z warunkami funkcjonalnego zróżnicowania planety tak, aby tam, gdzie rozwijają się autonomiczne obszary społeczne, tam tworzone jest autonomiczne, względnie niezależne od polityki (ale podkreślmy, zgodne z konstytucją – GS), prawo” (Teubner 2002, s. 113). Tworzenie takiego prawa odbywa się, jak już wspomniano, poza klasycznymi źródłami prawa międzynarodowego, przyjmując, niezależnie od ustaleń proceduralnych w ramach organizacji społeczeństwa obywatelskiego, postać porozumień zawieranych przez globalnych graczy, międzynarodowe koncerny, a także poszczególnych uczestników obrotu gospodarczego oraz instytucje rozstrzygające spory.

Wszystko to rzuca wielkie wyzwanie dla procesów zarządzania, procesów *governance*, jednocześnie stwarzając szanse rewitalizacji komunikacyjnych właściwości prawa, a także szansę ukształtowania nowych podstaw porządku społecznego w globalizującym się świecie społeczeństwa ponowoczesnego.

Bibliografia

- Bauman Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press, wyd. polskie: Bauman Z. (2007). *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*. Warszawa: Sic!
- Bauman Z. (2005). *Liquid Life*. Cambridge: Polity Press, wyd. polskie: Bauman Z. (2007). *Płynne życie*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Bauman Z. (2007). „Uncertainty and Other Liquid-Modern Fears”, w: Jiri Priban (red.) *Liquid Society and Its Law*. Ashgate: Aldershot.
- Dezalay Y., Garth B.G. (1996). *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Beck U. (1988). *The Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beck U. (1992). „The Reinvention of Politics: Toward a Theory of Reflexive Modernization”, w: U. Beck, A. Giddens, S. Lash (red.). *Reflexive Modernization*. Cambridge: Polity Press.
- Calliess G.P. (2006). „Systemtheorie: Luhmann/Teubner”, w: S. Buckel, R. Christensen, A. Fischer-Lescano (red.), *Neue Theorien des Rechts*. Stuttgart: Lucius and Lucius.
- Christie N. (1977). „Conflicts as Property”, *The British Journal of Criminology*, t. 15, nr 1, s. 1–15.
- Derrida J. (1999). *O gramatologii*. Warszawa: Wydawnictwo KR.
- Derrida J. (1996). *Kres człowieka czy troska o człowieka*. Warszawa: Wydawnictwo „Civitas Christiana”.
- De Sousa Santos B., Rodríguez Garavito C.A. (red.) (2005). *Law and Globalization from Below: Towards Cosmopolitan Legality*. Cambridge: Cambridge University Press of Michigan Press.
- Fuller L.L. (1993). *Anatomia prawa*. Lublin: Daimonion.
- Guenther K. (2001). „Rechtspluralismus und universaler Code der Legalität”, w: L. Wingert, K. Guenther (red.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas J. (1993). *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas J. (2000). *Filozoficzny dyskurs nowoczesności*. Kraków: Universitas.
- Knodt E.M. (1995). „Foreword”, w: N. Luhmann, *Social systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Ladeur K.-H. (1995). *Postmoderne Rechtstheorie. Selbstreferenz, Selbstorganisation, Prozeduralisierung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann N. (1984). *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Systemtheorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, wyd. polskie: Luhmann N. (2007). *Systemy społeczne*. Kraków: Zakład Wydawniczy „Nomos”.
- Luhmann N. (1996). *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, wyd. angielskie: Luhmann N. (2004). *Law as a Social System*. Oxford: Oxford University Press.
- Luhmann N. (1998). *Observations of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann N. (1994). *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*. Warszawa: PWN.
- Liotard J.-F. (1979). „La condition postmoderne” Paris: Éditions de Minuit.
- Łętowska E. (2005a). „Multicentryczność systemu prawa i wykładnia jej przyjazna”, w: L. Ogieła, W. Popiołek, M. Szpunar, *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków: Zakamycze.
- Łętowska E. (2005b). „Multicentryczność współczesnego systemu prawa”, *Państwo i Prawo*, nr 4.
- Michaels R. (2008). „The True Lex Mercatoria: Law Beyond the State”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, t. 14, nr 2.
- Morawski L. (1999). *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.

- Polanowska-Sygulska B. (2008). *Pluralizm wartości i jego implikacje w systemie prawa*. Kraków: Księgarnia Akademicka, Ośrodek Myśli Politycznej.
- Priban J. (2007). „Theorizing Liquid Modernity in Its Legal Context”, w: J. Priban (red.) *Liquid Society and Its Law*. Aldershot: Ashgate.
- Skąpska G. (red.) (2002). *Budenbrookowie i piraci*. Kraków: Universitas.
- Skąpska G. (1992). *Prawo a dynamika społecznych przemian*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Stawecki T., Staśkiewicz W., Winczorek J. (2008). *Między policentrycznością a fragmentacją. Wpływ Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny*. Warszawa: Sprawne Państwo, program Ernst and Young.
- Stone Sweet A. (2006). „The True Lex Mercatoria and System of Transnational Governance”, *Journal of European Public Policy*, sierpień, s. 627–646.
- Sztompka P. (1996). *The Sociology of Social Change*. Oxford: Blackwell.
- Teubner G. (1997). „The Kings Many Bodies: The Self-Deconstruction of Law’s Hierarchy”, *Law and Society Review*, t. 31, nr 4, s. 763–788.
- Teubner G. (2000). „Privatregimes: Neo-spon-tanes Recht und duale Sozialverfassungen in der Weltgesellschaft”, w: D. Simon, M. Weiss (red.), *Zur Autonomie des Individuums*. Baden-Baden: Nomos.
- Teubner G. (2002a). „Sprawiedliwość alienująca. O dodatkowej wartości dwunastego wielbłąda”, *Ius et Lex*, nr 1, s. 107–132.
- Teubner G. (2002b). „Globale Zivilverfassungen: Alternative zur staatszentrierten Verfassungstheorie”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, t. 63, nr 1, s. 1–28.
- Weber M. (1994). *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*. Lublin: Test.
- Weber M. (2004). *Ekonomia i społeczeństwo*. Warszawa: PWN.

Law in Postmodern Society

In the contemporary globalizing society which is also sometimes referred to as a postmodern society, it is becoming more and more difficult, if at all possible, to make use of law as an instrument of government. On the one hand, contemporary societies are characterized by legal pluralism, and on the other – law itself loses its traditional features including, above all, its close and one-way relationship with nation state. In the sociological theory of law, it is emphasized that law becomes autonomous by itself and that instead of the power of state, its internal systemic features (including its unique semantics) become the basis of its validity. A theoretical argument of such kind carries twofold implications: firstly, in connection with the different levels of regulation in the postmodern society, this argument indicates an increasing internal diversity of law. Secondly, autonomization of law and an increase in the pluralism of social system indicate that law in the contemporary world preferably ought to support the internal processes of societal self-regulation instead of direct interference in these processes. Theoretical arguments related to law in the postmodern society are confronted with concrete processes and phenomena which accompany law transformations. As a conclusion, one may formulate a statement saying that governance with the use of law consists in the support of the internal processes of self-regulation, while taking into consideration the social context of these processes.

Key words: globalization, legal pluralism, postmodern society, self-regulation.

Grzegorz Gorzelak

Fakty i mity rozwoju regionalnego

Przedmiotem artykułu jest krytyczna dyskusja z kilkoma szeroko podzielanymi poglądami na temat rozwoju regionalnego oraz możliwości jego stymulowania przez politykę regionalną. Przedstawiono argumentację, iż w obecnej fazie rozwoju nie jest możliwe – a więc i nie jest celowe – dążenie do wyrównywania różnic międzyregionalnych, co powinno prowadzić do nowego ujęcia polityki spójności UE. Nie jest skuteczne opieranie rozwoju regionów słabo rozwiniętych wyłącznie na napływie środków zewnętrznych, w tym związanych z budową infrastruktury, a szczególnie infrastruktury związanej z organizowaniem okazjonalnych imprez (wystaw, mistrzostw sportowych). Analizie poddano jeden z częściściej stosowanych modeli ewaluacji *ex ante* – model HERMIN.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, polityka regionalna, czynniki rozwoju regionalnego, ewaluacja.

Problematyka regionalna stała się jednym z najważniejszych elementów polityki rozwoju. Nie tylko politycy centralnego i regionalnego szczebla oraz przedstawiciele samorządów lokalnych wykazują nią zainteresowanie – co jest zrozumiałe, zważywszy na to, iż znajduje się ona w centrum ich zawodowych obowiązków, ale także sami mieszkańcy śledzą publikacje prasowe i doniesienie na temat programów, inwestycji, napływu środków „unijnych” odnoszących się do ich regionu, a bywa także, że interesują się strategiami rozwoju województwa, miasta lub gminy.

Pojawiają się przy tym często silne emocje, którym czytelnicy dają upust w wypowiedziach na forach internetowych i listach do redakcji. Reakcje te są w pełni zrozumiałe. Mieszkańcy kraju – choć w świetle badań socjologicznych nie zawsze silnie identyfikują się ze swoim regionem (Jałowiecki 1996) – w polityce państwa decydującej o podziale środków na poszczególne tereny upatrują swoich szans albo też widzą dla nich zagrożenia, o ile decyzje nie są dla danego regionu wystarczająco – w ich mniemaniu – szczodre.

Od tzw. przeciętnych obywateli nie można wymagać profesjonalnej wiedzy o mechanizmach i prawidłowościach rozwoju regionalnego ani też o założeniach i zasadach polityki regionalnej Unii Europejskiej, państwa czy po-

szczególnych województw. Wiedzę taką powinni jednak posiadać ci, którzy politykę tę uprawiają, bowiem – jak twierdzi znane powiedzenie – „nie ma nic bardziej praktycznego niż dobra teoria”. Znajomość teorii, czy przynajmniej doświadczeń skutków projektowanych przedsięwzięć w ramach polityki regionalnej, jest warunkiem formułowania właściwych celów tej polityki oraz podejmowania racjonalnych działań zmierzających do ich osiągnięcia.

Jak jednak wskazują kontakty z niektórymi przedstawicielami administracji centralnej i wojewódzkiej – oraz, co jest zaskakujące – także z badaczami zajmującymi się studiami regionalnymi – w wielu przypadkach wyrażane są opinie diametralnie odbiegające od współczesnego „standardu” wiedzy w tej dziedzinie. Owszem – studia regionalne, jak wszystkie nauki społeczne, są obarczone subiektywnością oraz zależnością od przyjętych systemów wartości (mających z reguły podłoże ideologiczne). Mimo jednak niepełnej obiektywności, na podstawie wyników badań udałoby się przytoczyć wiele przykładów pozwalających na dość precyzyjne sformułowanie zależności typu „jeżeli – to”, co może i powinno stać się przesłanką takiego projektowania celów i działań w ramach polityki regionalnej, by cele były osiągalne, a działania skuteczne i efektywne. Ponadto łatwo także wskazać szerokie doświadczenia międzynarodowe, na podstawie których racjonalność celów i skuteczność instru-

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski.

mentów ocenia się w szerszej skali porównawczej.

Niniejszy tekst ma na celu wykazanie najczęściej występujących „mitów” polityki regionalnej, nieuzasadnionych „mód” i fałszywych przekonań o jej możliwościach, zadaniach i mechanizmach.

1. Mit konwergencji

Rozwój w aspekcie przestrzennym (terytorialnym) przebiega między dwoma biegunami przeciwstawnych tendencji: koncentracji i dekoncentracji osadnictwa oraz działalności gospodarczej. Analizie sił odpowiedzialnych za obie te tendencje poświęcona jest prawie cała literatura teoretyczna zajmująca się problematyką rozwoju regionalnego. Jak wskazuje międzynarodowe doświadczenie, co także potwierdzono teoretycznie, tendencja do koncentracji przeważa nad tendencją do dekoncentracji. Nie oznacza to oczywiście, że jedna z nich może całkowicie wyeliminować drugą – przeciwnie, w rzeczywistości gospodarczej i społecznej obserwujemy ich jednoczesne działanie, choć na różnych płaszczyznach, w różnych segmentach gospodarki oraz w różnych sferach życia gospodarczego i społecznego (przyczyny tego stanu rzeczy zostaną opisane nieco dalej).

Mimo owej przewagi koncentracji nad dekoncentracją dążenie do wyrównywania różnic międzyregionalnych jest do dziś najpowszechniejszym celem polityki regionalnej, zarówno tej, którą prowadzą rządy, jak i uprawianej na szczeblu ponadnarodowym. Także władze regionalne wśród celów rozwoju swojego regionu jako najważniejsze zadanie zwykle uznają poprawienie jego pozycji wobec innych regionów i średnich krajowych¹.

Przyjęcie wyrównywania różnic międzyregionalnych za najważniejszy cel polityki jest zakorzenione w źródłach nowożytnej polityki regionalnej – reakcji na Wielki Kryzys lat 30. XX w. Nawet w ówczesnie najbogatszych krajach w ich mniej zamożnych regionach pojawiła się bieda sięgająca granicy biologicznego przeżycia², co stało się

przesłanką dla podjęcia reakcji ze strony władz publicznych. Zarazem doktryna J.M. Keynesa zalecała stymulowanie popytu przez państwo, co było dość łatwe dzięki uruchomieniu dużych projektów robót publicznych. Nic więc dziwnego, że zostały one uruchomione głównie w regionach słabiej rozwiniętych, jak np. w stanie Tennessee w latach 30., a w latach 60. w Appalachach (cały obszar Appalachów został objęty największym jak dotąd w USA programem pomocy regionalnej, uruchomionym z inicjatywy prezydenta J.F. Kennedy’ego, por. Gorzelak 1997).

Już więc u progu powstania polityki regionalnej pojawił się jej „grzech pierworodny”: przekonanie, iż można tak przyspieszyć rozwój regionów najbardziej słabiej rozwiniętych, że ich tempo wzrostu będzie wyższe niż tempo wzrostu regionów wysoko rozwiniętych. Konwergencja w wymiarze przestrzennym, czyli zmniejszenie koncentracji rozwoju, może zaistnieć dzięki szybszemu wzrostowi gospodarczemu najniżej rozwiniętych jednostek terytorialnych niż wyżej rozwiniętych³. Jest to jednak trudne, zważywszy na dominację tendencji do koncentracji nad tendencjami do dekoncentracji. Konwergencja typu δ zachodzi tylko w szczególnych przypadkach – w skali globalnej jej najwyraźniejszym przejawem jest rozwój krajów Dalekiego Wschodu. W Europie pojawia się ona wprawdzie w zbiorze 27 krajów członkowskich UE (por. IV Raport Spójności, CEC 2007), ale – jak wskazują badania (Berbeka 2005) w krajach „starej” Unii Europejskiej δ -konwergencja gospodarcza jest bardzo słaba⁴ – choć w wymia-

³ Jak wiemy, odróżnia się konwergencje typu β i δ . Pierwsza zachodzi, gdy jednostki słabiej rozwinięte wykazują tempo wzrostu wyższe niż jednostki wyżej rozwinięte, druga zaś wtedy, gdy wyrównują się bezwzględne wartości miar poziomu rozwoju. Ponieważ często większe przyrosty względne od niższej podstawy mogą dać mniejsze przyrosty bezwzględne niż uzyskane przy mniejszym tempie wzrostu, ale od wyższej podstawy, może się zdarzyć, że zaistnieniu β -konwergencji nie będzie towarzyszyć wystąpienie δ -konwergencji – bezwzględne różnice zaczęły zmniejszać dopiero po pewnym czasie. Gdy natomiast zachodzi ta ostanía, to i β -konwergencja także musi mieć miejsce. Por. np. Wójcik 2008.

⁴ Choć, jak wskazuje D. Hübner, w okresie 1960–2002 wśród 14 krajów „starej” Unii (bez Luksemburga) zachodziła wyraźna β -konwergencja (Hübner 2004).

¹ Zdawać by się mogło, że wszyscy dążą do znalezienia się powyżej średniej krajowej.

² Doskonale opisuje to J. Steinbeck w sławnej powieści „Grona gniewu”, wydanej w 1939 r.

Tab. 1. Ważone regionalne współczynniki zmienności PKB na mieszkańca w krajach Unii Europejskiej

Kraje	NUTS II		NUTS III		
	1995	2005	1995	2005	2005:1995
Włochy	0,268	0,267	0,303	0,891	2,94
Węgry	0,327	0,481	0,570	0,789	1,38
Łotwa	.	.	0,454	0,714	1,57
Wielka Brytania	0,307	0,406	0,468	0,577	1,23
Bułgaria	0,229	0,330	0,395	0,569	1,44
Estonia	.	.	0,390	0,546	1,40
Słowacja	0,387	0,463	0,419	0,513	1,22
Francja	0,183	0,241	0,507	0,512	1,01
Rumunia	0,226 ^a	0,381	0,320 ^a	0,508	1,59
Grecja	0,152	0,387	0,234	0,507	2,17
Polska	0,181	0,300	0,461	0,495	1,07
Portugalia	0,257*	0,254*	0,443	0,453	1,02
Niemcy	0,245*	0,238*	0,454*	0,449*	0,99
Czechy	0,258	0,392	0,272	0,422	1,55
Litwa	.	.	0,160	0,374	2,33
Austria	0,269*	0,221*	0,413*	0,359*	0,87
Belgia	0,087	0,180	0,327	0,338	1,03
Słowenia	.	.	0,261	0,327	1,25
Irlandia	0,214*	0,205*	0,265	0,322	1,22
Finlandia	0,464	0,814	0,231	0,298	1,29
Holandia	0,118	0,156	0,203	0,281	1,38
Dania	.	0,204	0,182	0,267	1,46
Szwecja	0,109	0,218	0,170	0,251	1,48
Hiszpania	0,218*	0,205*	0,213*	0,198*	0,92
Malta	.	.	0,121 ^b	0,159	1,31

* Przypadki, w których zróżnicowanie zmalało.

^a 1998.

^b 2000.

Źródło: Petrakos (2008).

rze społecznym znacznie silniejsza, a jednocześnie w krajach postsocjalistycznych δ -konwergencji w zasadzie się nie obserwuje (Próchniak, Rapacki 2007) – choć można ją zauważyć w krajach Europy Środkowej (wśród tych, które wstąpiły do UE w 2004 r.)⁵. Wynika z tego, że wśród

⁵ Można przypuszczać, że tendencje te zostaną zakłócone przez obecny kryzys gospodarczy. Kraje bałtyckie, które notowały wyjątkowo wysokie tempa wzrostu, doznały wyjątkowo znacznego ich spadku (aż do wartości ujemnych), co z jednej strony było wynikiem „przeżrzenia” ich

krajów UE zasadniczym czynnikiem konwergencji jest szybszy rozwój krajów postsocjalistycznych niż „starych” członków Unii.

konjunktury gospodarczej i wzrostu „na kredyt”, a z drugiej strony spowoduje, że proces „doganiania” zostanie w tych krajach przynajmniej na jakiś czas wstrzymany. Podobny los może spotkać najbardziej niebezpieczne gospodarki regionu, czyli Bułgarię i Rumunię – tak więc konwergencja może na pewien czas zostać zastąpiona przez dywergencję, nawet w skali całej UE.

Konwergencji w skali krajów towarzyszy wyraźna dywergencja wewnątrz nich. Tabela 1 prezentuje procesy regionalnego różnicowania się krajów członkowskich Unii Europejskiej. Jak widać, jedynie w pięciu krajach członkowskich zróżnicowanie regionalne zmniejszyło się w skali NUTS III (spadek we Włoszech był bliski zera), a tylko w trzech w skali NUTS III (wydaje się ona skalą lepszą niż bardziej zgeneralizowana skala NUTS II). Świadczy to jednoznacznie o wzroście rozpiętości terytorialnych w prawie wszystkich krajach Unii Europejskiej – tak w skali dużych regionów (NUTS II), jak i wewnątrz nich.

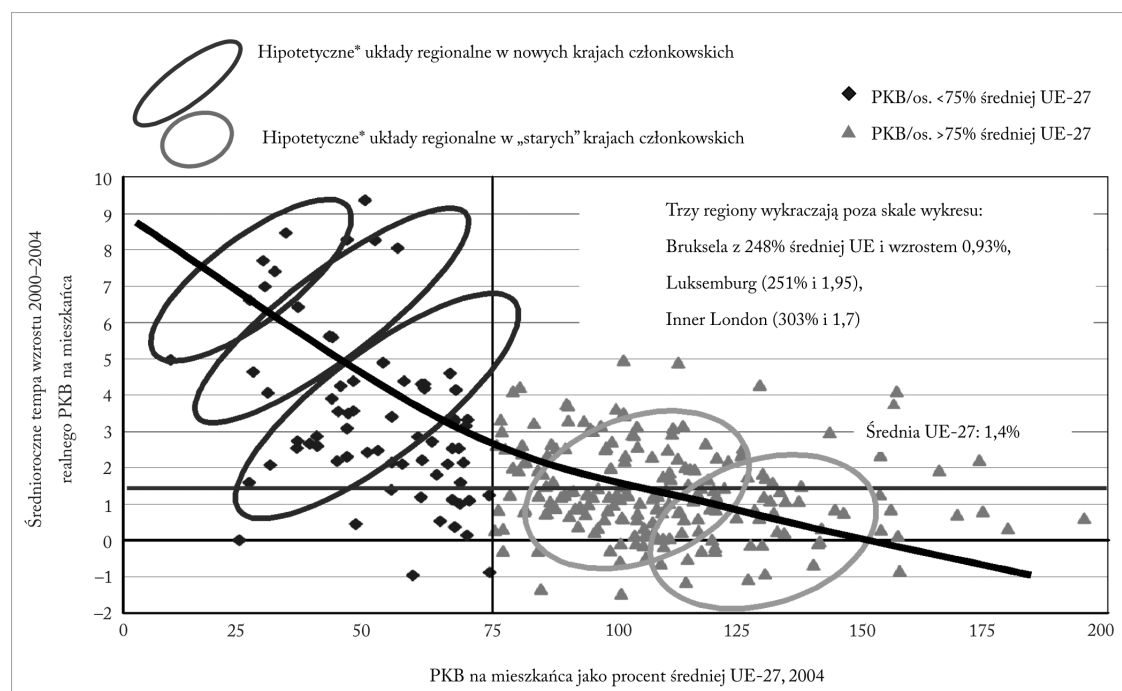
Analizując wzrost zróżnicowań regionalnych w krajach członkowskich, trudno zauważyć systematyczne prawidłowości. Znaczny wzrost zróżnicowań wystąpił zarówno w krajach o małych

regionalnych rozpiętościach (Szwecji, Danii, Holandii), jak i w krajach, w których różnice międzyregionalne tradycyjnie są duże (Włochy, Węgry). Jedyłą dość słabą prawidłowością jest silniejszy wzrost regionalnych zróżnicowań w nowych krajach członkowskich niż w starych.

Rycina 1 przedstawia nałożone na siebie procesy konwergencji w krajach członkowskich UE i dywergencji w skali ich regionów.

Co jest przyczyną tak dwoistego różnicowania się przestrzeni społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej? To wynik dwóch zjawisk: segmentacji gospodarki globalnej oraz ułatwienia powiązań gospodarczych wskutek zmniejszenia kosztów transakcyjnych.

Segmentacja gospodarki globalnej polega – w uproszczeniu – na wytworzeniu się dwóch jej części: segmentu „wysokiego”, w którym prze-



* Nie są to układy rzeczywiste, ale „wyobrażone”, możliwe, przedstawiające te procesy, które w „wyobrażonych” krajach prawdopodobnie zachodzą.

Ryc. 1. Zależność tempa wzrostu PKB na mieszkańca w okresie 2000–2004 i poziomu PKB na mieszkańca w 2004 r., PPS (*Purchasing Power Standard*), czyli wg parytetu siły nabywczej

Źródło: CEC 2007; Gorzelak 2007.

wagę konkurencyjną uzyskuje się dzięki innowacjom, oraz segmentu „niskiego”⁶, w którym dąży się do uzyskania przewagi komparatywnej dzięki wytwarzaniu produktów i świadczeniu usług po możliwie niskiej cenie (rozdzielenie tych dwóch przewag zaproponował Porter, 1990; 2001). W segmencie „wysokim” dominują procesy koncentracji, wytwarzanie innowacji wymaga bowiem określonych warunków środowiska społecznego i gospodarczego (*innovative milieu* – termin wprowadzony ponad 20 lat temu przez Philippe Aydalota). Warunki te mogą zaistnieć w miejscach już wysoko rozwiniętych, w które dobrze zainwestowano, mających bogatą infrastrukturę materialną i instytucjonalną oraz szerokie zaplecze badawczo rozwojowe. W dodatku, jak wskazuje R. Florida (2004; 2005), innowacje powstają w lokalizacjach atrakcyjnych dla „klasy twórczej”, co wiąże się z przypisaniem warunkom życia ważnej roli wśród kryteriów lokalizacji.

W konsekwencji obserwuje się w ostatnim okresie wyraźną metropolizację rozwoju, tj. koncentrowanie się segmentu „wysokiego” w największych miastach, których cechy jakościowe pozwalają im na zajęcie ważnego miejsca w światowej sieci metropolitalnej (Friedman 1986; Taylor 2004; por. także Gorzelak 2008). Największe miasta oraz obszary w ich bezpośredniej bliskości notują najwyższe tempa wzrostu, powiększając już i tak znaczną przewagę nad innymi regionami w swoich krajach. Jak widać, większość układów metropolitalnych w ostatnich 10 latach powiększyła swoje udziały w PKB krajów, w których się znajdują.

Bliższe analizy prowadzone dla krajów post-socjalistycznych (por. Gorzelak, Smętkowski 2009; także Smętkowski, Wójcik 2009) wskazują, że w większości z nich, po wyeliminowaniu ze zbioru regionów zawierających metropolie, w okresie 1995–2005 zróżnicowanie międzyregionalne w zasadzie się nie zmieniało. Świadczy to o czołowej roli metropolizacji w kształtowaniu statystycznego obrazu zróżnicowań regio-

nalnych w krajach, w których metropolizacja ma przyspieszony przebieg. Można przypuszczać, że podobnie dzieje się – choć w wolniejszym tempie – także w pozostałych krajach UE.

Konwergencja w skali krajów zachodzi w znacznej – o ile nie głównej – mierze w wyniku dekoncentracji działalności w segmencie „niskim”. Dążenie do minimalizacji kosztu produkcji (świadczenia usług) sprawia, że przedsiębiorstwa przenosi się do krajów tańszych, które zapewniają wymagany standard infrastruktury materialnej i instytucjonalnej oraz wymaganą jakość siły roboczej (często istotne znaczenie mają brak związków zawodowych i ograniczone prawa pracownicze) – czyli na Daleki Wschód, do Ameryki Łacińskiej, do Europy Wschodniej, do Turcji itp. Niższą produktywność w kraju tańszym z nawiązką rekompensują znacznie niższe koszty produkcji, stąd też jej opłacalność jest tam wyższa. Kraje słabiej rozwinięte otrzymują więc zastrzyk kapitału i technologii, a także otwierają się przed nimi rynki zbytu, co jest jednym z czynników przyspieszenia ich wzrostu, a więc prowadzi do konwergencji w skali międzynarodowej.

Po przybyciu do kraju „taniego” inwestycje lokują się w regionach oferujących lepsze warunki gospodarowania – czyli wyżej rozwiniętych. Koszty wytwarzania są w nich nieco wyższe niż w niżej rozwiniętych regionach kraju przyjmującego ową inwestycję – lecz produktywność w regionach wyżej rozwiniętych jest znacznie wyższa, co wynika z ich lepszego nasycenia inwestycjami, lepiej wykształconych pracowników, bardziej różnorodnej struktury społeczno-gospodarczej, a także często z ich lepszej dostępności transportowej. W nowych krajach członkowskich w szczególnie trudnej sytuacji znajdują się regiony przygraniczne, położone najdalej od ośrodków metropolitalnych (por. Gorzelak, Smętkowski 2009). W rezultacie kraj przyjmujący inwestycje z zewnątrz różnicuje się przestrzennie.

Podobnie dzieje się w krajach relatywnie wyżej rozwiniętych, z których kapitał „wycieka” do tańszych lokalizacji za granicę. Delokalizacji nie podlega segment „wysoki” (czyli działalność badawczo-rozwojowa, najbardziej innowacyjna produkcja, wytwarzanie kultury itp.). Branże te pozostają w najwyższej rozwiniętych regionach – głównie w metropoliach – które zapewniają im właściwe środowisko biznesowe i twórczy

⁶ Uproszczenie polega na posługiwaniu się opozycją kontrastującą skrajne sytuacje – w rzeczywistości mamy do czynienia z kontinuum stopnia zaawansowania technologicznego i poziomu innowacyjności oraz zależności od kosztu produkcji.

klimat. „Uciekają” natomiast branże o mniejszym zaawansowaniu technologicznym, z reguły ulokowane w regionach nieco słabiej rozwiniętych, o długich tradycjach przemysłowych, często zdominowanych przez przemysły tradycyjne. W rezultacie najbogatsze ośrodki metropolitalne powiększają swoją przewagę nad obszarami pozametropolitalnymi, w tym także nad swoim otoczeniem regionalnym, z którym ich związki gospodarcze stają się coraz słabsze (zob. Gorzelak, Smętkowski 2005).

Tak więc zarówno w krajach „goniących”, jak i w „doganianych” obserwujemy przewagę terytorialnej koncentracji nad dekoncentracją i różnicowanie się poziomu rozwoju regionów. Międzynarodowe przepływy kapitału mają dla tych zjawisk istotne znaczenie, wspomagają bowiem zróżnicowanie potencjałów endogennych poszczególnych układów terytorialnych, co, zgodnie z procesem kumulatywnej przyczynowości, prowadzi do dalszego różnicowania się ich przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Z powyższych zależności wynika, że dążenie do regionalnej konwergencji poziomu rozwoju gospodarczego nie ma racjonalnych podstaw. Po pierwsze, nie uda się jej osiągnąć. Po drugie, „naturalne” procesy gospodarcze działają w kierunku dywergencji, a polityka nakierowana na cele sprzeczne z trendami gospodarczymi i społecznymi nie może być skuteczna. Po trzecie wreszcie, uzasadnienie dążenia do konwergencji gospodarczej z reguły formułuje się niewłaściwie.

Uzasadnieniem dla uczynienia z konwergencji gospodarczej jednego z najważniejszych – jeżeli nie najważniejszego – celu polityki regionalnej jest założenie, że wyrównywanie poziomu gospodarczego rozwoju regionów to środek do poprawienia warunków życia mieszkańców regionów najuboższych. Tak więc słuszny cel społeczny pragnie się osiągnąć za pomocą nierealistycznych założeń polityki gospodarczej, myląc politykę społeczną (socjalną) z polityką rozwoju regionalnego⁷.

⁷ Relacje tych dwóch polityk można ująć w lapidarnym skrócie: należy uprawiać zregionalizowaną politykę socjalną, lecz nie należy prowadzić socjalnej polityki regionalnej.

2. Mit spójności

Termin „spójność” (*cohesion*) został po raz pierwszy wprowadzony do prawodawstwa Wspólnot Europejskich w Jednolitym Akcie Europejskim (*Single European Act*) z 1986 r. Artykuł 138a Aktu wskazywał potrzebę zwiększania spójności społecznej i ekonomicznej Wspólnoty Europejskiej w celu niwelowania nadmiernych różnicowań w rozwoju regionów oraz ich potencjalnego wzrostu, którego spodziewano się w wyniku wprowadzenia jednolitego rynku. Traktat z Maastricht, ustanawiający Unię Europejską, zakorzenił pojęcie spójności. Od tej pory – szczególnie po utworzeniu Funduszu Spójności – termin ten stał się jedną z podstawowych dyrektyw polityki Unii Europejskiej. Traktat z Maastricht wskazuje, że osiągnięcie „harmonijnego rozwoju” w drodze wzmacniania spójności społecznej i ekonomicznej będzie „w szczególności” realizowane dzięki „zmniejszeniu dysproporcji (*disparities*)⁸ w poziomach rozwoju poszczególnych regionów oraz zacofania regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (*less favoured regions*), w tym obszarów wiejskich” (art. 130a). Spójność jest więc jednoznacznie ujmowana w kategoriach wyrównawczych. Uzyskanie „spójności” znaczy wyeliminowanie terytorialnych różnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego (spójność ekonomiczna) oraz w dostępie do pracy i dochodu (spójność społeczna). Takie ujęcie spójności do dziś wyznacza doktrynę polityki regionalnej Unii Europejskiej, która około 60% środków wydawanych w ramach Polityki Spójności – więc bez funduszy wydawanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, również w znacznej części trafiających do regionów słabiej rozwiniętych – przeznaczają na wspomaganie regionów o niskim poziomie rozwoju (poniżej 75% średniego dla całej Unii Europejskiej poziomu PKB na mieszkańca w przeliczeniu według siły nabywczej walut).

⁸ Sformułowanie to jest nadużywane. W istocie zanim wspomni się o „dysproporcjach”, należy przedtem określić „proporcje”. W przeciwnym przypadku każdą różnicę można nazwać „dysproporcją” – co oczywiście prowadzi do absurdu. Podobnie, mówi się często, że „różnice są nadmierne” – czego jednak nie powinno się robić, zanim nie określi się, do jakiego stopnia zróżnicowanie jest dopuszczalne.

Jednocześnie, często niejako „jednym tchem” wspomina się o potrzebie konkurencyjności⁹ (por. np. Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013, w którym spójność i konkurencyjność były celami równorzędnymi). Jeżeli „spójność” rozumie się w kategoriach wyrównawczych – a więc niejako jako synonim konwergencji – natychmiast pojawia się nieunikniona sprzeczność między tymi celami, wynikająca z klasycznego dylematu polityki regionalnej znanego jako „równość czy wydajność”. Przyznaje to ostatnio nawet Bank Światowy, wskazujący w ostatnim raporcie (WB 2008, s. 3), że: „geograficzne zróżnicowanie – pierwsza cecha procesu rozwoju – implikuje, iż rządy nie mogą jednocześnie starać się pobudzać produkcję i dążyć do jej bardziej równomiernego rozmieszczenia”. Dzieje się tak dlatego, że działa zasada kumulatywnej przyczynowości, która – wspomagana przez korzyści wynikające z sąsiedztwa – prowadzi do wyraźnej koncentracji działalności gospodarczej. W konsekwencji, wg autorów raportu, współczesny rozwój charakteryzuje się trzema cechami: *density*, *distance* i *division*, czyli gęstością (lokalny wymiar koncentracji), odległością (między ośrodkami koncentracji) i podziałem (w skali międzynarodowej, s. 8–9).

Dążenie do uzyskania spójności utożsamianej z wyrównywaniem różnic gospodarczych, społecznych czy też między układami terytorialnymi jest – podobnie jak dążenie do uzyskania konwergencji – zadaniem nierealistycznym. Czy oznacza to, że pojęcie spójności – ostatnio werbalnie jak na razie poszerzone o wymiar terytorialny – należy odrzucić? Byłoby to niesłuszne, bowiem pojęcie spójności ma głęboki sens, należy je tylko przeformułować.

O ile konwergencję możemy rozumieć jako proces zmierzający do zbliżania się stanów sta-

⁹ O ile w przypadku firmy „konkurencyjność” jest dość łatwa do zdefiniowania, o tyle w przypadku regionów czy państw zadanie to jest znacznie trudniejsze. Konkurencyjność regionu rozumiem jako zdolność do wygrywania globalnej gry o kapitał (szczególnie niosący innowacje) oraz jako stwarzanie takich warunków firmom na jego terenie zlokalizowanych, które umożliwiają im bycie firmami konkurencyjnymi. Są to niejako dwie strony tego samego medalu – każdy z tych dwóch wymiarów konkurencyjności regionu jest zależny od drugiego i wzajemnie się one wspierają.

tycznych (ujmowanych w określonych punktach czasowych), o tyle spójność powinniśmy traktować jako cechę procesów zachodzących w odcinkach czasu. Są to więc terminy odwołujące się do innych kategorii opisu procesów gospodarczych, społecznych i przestrzennych. Dylemat „równość czy wydajność” powinniśmy więc odnosić do sprzeczności między wzrostem a konwergencją. Relacje między rozwojem a spójnością są znacznie bardziej złożone.

Spójność można przeciwstawić entropii. Spójność jest niezbędną cechą organizmów i organizacji – bez jej uzyskania i zachowania organizmy te i organizacje przestałyby istnieć. Spójność ma w sobie wymiar harmonii i współpracy, braku destruktywnych napięć i nierozwiązywalnych konfliktów, możliwości współistnienia i współdziałania poszczególnych elementów całości. W odniesieniu do takich układów jak kraj czy grupa krajów spójność rozumiana w ten sposób ma wiele wymiarów. Najczęściej wymienia się trzy rodzaje spójności: gospodarczą, społeczną i terytorialną, choć niektóre ujęcia wskazują także na spójność kulturową i polityczną (Tarschys 2003).

Wymiar gospodarczy spójności odnosi się do możliwości efektywnej współpracy między poszczególnymi elementami systemu ekonomicznego, do obniżania kosztów transakcyjnych, do harmonizowania relacji między podmiotami gospodarczymi i ich instytucjonalnym otoczeniem. Spójność gospodarcza oznacza harmonizację funkcjonowania całego złożonego układu ekonomicznego i możliwie pełne wykorzystywanie potencjału tkwiącego w jego częściach składowych. Dotychczasowe najważniejsze działania Unii Europejskiej w sferze budowania spójności gospodarczej to stworzenie Jednolitego Rynku, wprowadzenie wspólnej waluty, a także wprowadzanie (choć z oporami) ujednoczonych przepisów liberalizujących zasady działalności gospodarczej na całym obszarze Unii.

Istotą spójności społecznej jest dążenie do eliminowania barier w mobilności poziomej i pionowej, polegającego na zapewnieniu możliwości przewyższania różnic w poziomie wykształcenia, awansu zawodowego i materialnego, łatwości poruszania się po obszarze poszczególnych krajów i między krajami członkowskimi Unii. Osiągnięcie spójności społecznej wspomagają so-

lidaryzm społeczny i redystrybucyjne funkcje władz publicznych różnych szczebli.

Osiąganie spójności terytorialnej należy rozumieć jako eliminowanie barier i ograniczeń wynikających z niedoskonałego zagospodarowania przestrzennego. Spójność przestrzenną można więc osiągać przez tworzenie sprawnych i niezawodnych systemów transportowych funkcjonujących na różnych szczeblach terytorialnych (międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym), a także przez rozwijanie powszechnie dostępnych sieciowych powiązań telekomunikacyjnych. „Gęstość” wyposażenia danego terenu w infrastrukturę transportową i jej parametry powinny być oczywiście dostosowane do rzeczywistych potrzeb gospodarczych i społecznych, co pozwoli na uzyskanie racjonalności nakładów ponoszonych na jej budowę i eksploatację (Gorzelak 2005; 2007).

Takie funkcjonalne ujęcie spójności jest zgodne z koncepcją M. Castellsa (2008 – oryginał w 1997), według której współczesny rozwój dokonuje się w przestrzeni przepływów (*space of flows*), nie zaś, jak w przeszłości, w przestrzeni miejsc (*space of places*). Implikuje to konieczność kompleksowego oddziaływania na zespół wzajemnie powiązanych układów terytorialnych, nie zaś na poszczególne z nich z osobna.

Takie ujęcie spójności nie stoi w sprzeczności z dążeniem do konkurencyjności. Przeciwnie – spójność rozumiana funkcjonalnie jest czynnikiem zwiększającym konkurencyjność układu terytorialnego, zmniejsza bowiem koszty transakcyjne firm zlokalizowanych w regionie dobrze skomunikowanym z otoczeniem, wyposażonym w instytucje ułatwiając współpracę, zamieszkiwanym przez mobilnych, dobrze poinformowanych pracowników.

Postulaty porzucenia wyrównawczego ujęcia spójności powoli upowszechniają się. Wspomniany już raport Banku Światowego (WB 2008) jednoznacznie wskazuje na potrzebę reformułowania celów polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, która powinna raczej uzyskiwać korzyści z regionalnych zróżnicowań, niż dążyć do ich zniwelowania.

Podobne tendencje pojawiają się w Komisji Europejskiej, która stara się zoperacjonalizować pojęcie „spójności terytorialnej”. W Zielonej Księdze nt. spójności terytorialnej (CEC 2008)

wskazuje się na dwa istotne elementy: uznaje się zróżnicowanie za jeden z czynników rozwoju oraz wskazuje się na to, że żaden z regionów Unii Europejskiej nie jest izolowany względem swojego otoczenia, co implikuje, iż współpraca staje się jednym z ważnych impulsów prorozwojowych. A zatem to właściwy krok w kierunku funkcjonalnego ujęcia spójności, kosztem tradycyjnej, prowyrównawczej jej interpretacji.

Polskie stanowisko wydaje się iść jeszcze dalej, co należy odnotować z najwyższym uznaniem. We wstępnym projekcie interpretacji spójności terytorialnej proponuje się jej rozumienie jako „takie kształtowanie przestrzeni Unii Europejskiej, aby maksymalizować unikalny potencjał wszystkich terytoriów UE dla osiągnięcia celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej”. I dalej: „Nowym i najważniejszym elementem związanym z spójnością terytorialną jest ujęcie funkcjonalne powiązań i relacji pomiędzy elementami tworzącymi region lub przestrzeń, powiązania sieciowe funkcjonalne, koordynacja polityk posiadających wpływ terytorialny” (MRR, 2008b).

Jak więc widać, mit konwergencji i spójności traktowanej jako dążenie do wyrównywania różnic międzyregionalnych został ostatnio znacznie osłabiony. Jest on jednak ciągle jeszcze wyraźnie widoczny w wielu dokumentach przygotowanych kilka lat temu, szczególnie przez władze regionalne, które oczekiwania związane z funduszami unijnymi wspierają tezą, że pomoże im to dogonić regiony wyżej rozwinięte. Wiąże się z tym mit kolejny.

3. Mit pomocy zewnętrznej

Zagadnienie roli pomocy zewnętrznej w procesie rozwoju – wprowadzone do literatury w związku z pomocą udzielaną krajom rozwijającym się – jest przedmiotem wielowątkowych rozważań (zob. np. Bauer 2000; także Pronk 2004; również Samecki 1997). W odniesieniu do krajów rozwijających się oceny skuteczności pomocy zewnętrznej są umiarkowanie negatywne – więcej studiów wskazuje na to, że nie przyczynia się ona do przyspieszenia rozwoju, choć niektóre przytaczają także przykłady pozytywne.

Dwa nurty rozważań nad pomocą zewnętrzną wydają się szczególnie interesujące: rola czynni-

ków endo- i egzogennych w rozwoju oraz możliwe kierunki i skutki tej pomocy.

Pomoc jest udzielana na podstawie założenia, że jej skutkiem będzie stworzenie podstaw do przyspieszonego rozwoju. Pomoc ta ma na celu przełamanie zakłętego koła ubóstwa, dostarczenie impulsu rozwojowego, który, gdy raz zaistnieje, uruchomi samodzielny, szybki wzrost gospodarczy, przyczyniając się tym samym do procesu konwergencji. Pomoc musi być relatywnie krótkotrwała, jeżeli bowiem będzie udzielana stale, oznaczałoby to, że nie przyczynia się do zainicjowania lub przyspieszenia wzrostu, lecz że w istocie ma znaczenie głównie socjalne.

Powstaje w tym miejscu pytanie o warunki prorozwojowego wykorzystania pomocy. Pytanie to ma dwa człony: po pierwsze, czy każda pomoc może mieć znaczenie prorozwojowe? Oraz po drugie – jak powinna zostać wykorzystana?

Zacznijmy od pytania drugiego, czyli dotyczącego relacji endo- i egzogennych czynników rozwoju. Rozważałem je kilka lat temu (Gorzelał 2003), pisząc w konkluzji:

„Co więc jest kluczem do rozwoju regionu (grupy regionów, kraju, grupy krajów)? Czynniki endogenne czy egzogenne? Szanse zewnętrzne czy wewnętrzne mechanizmy ich wykorzystywania?

Refleksja nad naturą rozwoju regionów prowadzi do wniosku, że obydwa zespoły czynników: wewnętrznych i zewnętrznych, mają istotne znaczenie, choć w różnych typach regionów komponują się w różne kombinacje. [...]

W szybko zmieniającym się, konkurencyjnym świecie nikt nie może być pewny swojej relatywnie silnej pozycji. Od wszystkich wymagana jest zdolność przewidywania przyszłości, i wyprzedzające dostosowywanie się do nowych, dopiero nadchodzących wymagań. Zdolność ta jest szczególnie potrzebna regionom zacofanym i tym, które nagle – nie z własnej winy – utraciły swoją dotychczas wysoką konkurencyjność. [...] Elity regionów słabych upatrują swoich szans głównie na zewnątrz – w postaci pomocy publicznej, nie uświadamiając sobie konieczności dokonania głębokich przeobrażeń własnych struktur społecznych i ekonomicznych. Elity i społeczność regionów przegranych żyją raczej wspomnieniami o byłej prosperity, co nie pozwalało im na pogodzenie się z tym, iż – by

dawna zamożność wróciła – konieczny jest dramatyczny proces dostosowania do nowych wymagań rynku”.

Istota tych stwierdzeń jest następująca: pomoc zewnętrzna – jak i inne czynniki egzogenne, jak np. wzrost popytu na surowce, którymi dany kraj czy region dysponuje – może mieć znaczenie prorozwojowe jedynie wtedy, gdy endogenne uwarunkowania pozwolą ją wykorzystać na przyspieszenie zmiany strukturalnej, na dostosowanie cech danego terytorialnego układu społeczno-gospodarczego do obecnych, a jeszcze lepiej do przyszłych mechanizmów rozwoju i wynikających z nich kryteriów lokalizacji. Podobne stanowisko zajmuje Pronk (2004, s. 14), pisząc: „Korzystne efekty dla wzrostu mogą się pojawić dzięki efektom rozprzestrzeniania (*trickle-down effect*), jeżeli przyjmowaniu pomocy towarzyszą równoległe działania własne”.

Klucz wykorzystania tej pomocy zależy głównie od elit politycznych i gospodarczych, które decydują o sposobie wykorzystania korzystnego splotu czynników zewnętrznych. Dlatego też przesłanie jednej z najważniejszych ostatnio książek, której tytuł brzmi „Kultura ma znaczenie”, jest tak istotne (Harrison, Huntington 2003). Szczególne znaczenie ma zmiana instytucjonalna, często będąca – głównie w krajach rozwijających się – największą barierą w modernizacji i pierwotnej akumulacji kapitału (por. De Soto 2002; North 2005)

Historia dostarcza wielu przykładów niewłaściwego wykorzystania korzystnego splotu czynników zewnętrznych. Polska i Hiszpania z XVI i XVII w. są tu szczególnie wskaźnikowe. Obydwa te kraje uzyskały wielkie historyczne szanse, które niestety spowodowały cofnięcie się w rozwoju, nie zaś jego przyspieszenie. Jak pisze D. Landes (2005, s. 201): „Hiszpania stała się (lub pozostała) uboga, ponieważ miała za dużo pieniędzy. [...] Hiszpanie ulegli skłonności do podkreślania statusu, wygodnego życia, czerpania przyjemności.” I dalej (s. 202): „łatwe pieniądze to rzecz szkodliwa. To zysk na krótko, za który na razie zapłaci się wypaczeniami, a później będzie się żałować”. Podobnie uzależnienie Polski od eksportu zboża – bardzo opłacalnego w wyniku rewolucji cen po odkryciach geograficznych – spowodowało nadmierne gospodarcze, polityczne i militarne wzmocnienie

szlachty, deteriorację władzy królewskiej, powrót do feudalizmu, uzależnień się od rolnictwa, niedorozwój miast i brak rozwoju przemysłu – co w konsekwencji doprowadziło do wymazania Polski z mapy Europy na 123 lata¹⁰.

Pomoc regionom słabo rozwiniętym, w latach 70. XX w. uzupełniona o pomoc regionom tracącym swoją tradycyjną bazę gospodarczą (przemysł, rybołówstwo), to „kanony” dotychczasowej polityki regionalnej. Jednak lista przypadków, w których pomoc ta miała głównie znaczenie socjalne, nie zaś prorozwajowe, jest długa. Mezzogiorno, Środkowe Appalacze, b. NRD, Polska Wschodnia to najbardziej znane układy regionalne, które przez stulecia pozostawały w stanie względnego niedorozwoju, mimo uzyskiwania przez kilkadziesiąt lat znaczących środków zewnętrznych. Owszem, wysiłki zmierzające do przezwyciężenia negatywnych skutków restrukturyzacji przynoszą sukcesy, są one jednak bardzo kosztowne.

Znane są wyniki badań nad efektywnością prowyrównawczą polityki regionalnej Unii Europejskiej. Boldrin i Canova (2001) wskazują, że:

- regiony biedniejsze rozwijają się szybciej w okresach ekspansji gospodarczej, wolniej podczas recesji;
- zwiększanie zakresu wolnego handlu między krajami UE może być źródłem szybszego wzrostu regionów biedniejszych;
- trzy czynniki są odpowiedzialne za niski dochód regionu: niska ogólna produktywność czynników produkcji, niski wskaźnik zatrudnienia i wysoki udział rolnictwa;
- polityki regionalne i strukturalne służą głównie celom redystrybucyjnym, które są wynikiem dążenia do politycznej równowagi (stabilności). „[...] mają one niewielki związek z dążeniami do przyspieszenia wzrostu gospodarczego”.

¹⁰ Pewną analogię do tych historycznych przypadków można zauważyć w obecnej sytuacji krajów surowcowych, głównie naftowych. Ich los zależy od cen eksportowanego surowca, na które kraje te nie mają w zasadzie wpływu. Przeznaczenie uzyskanych środków na luksusową konsumpcję elit, nieprzeznaczanie ich na modernizację społeczeństwa (edukacja!) i gospodarki prowadzi do zaprzepaszczenia szans rozwojowych na przyszłość. Jest to znacznie bardziej poważne zaniechanie niż konsekwencje tzw. holenderskiej choroby.

Przesłanie raportu było jednoznaczne: fundusze kierowane do słabiej rozwiniętych krajów i regionów mają głównie znaczenie socjalne, a nie rozwojowe. Analizy statystyczne nie potwierdziły, by środki zewnętrzne mogły spowodować trwale i znaczące przyspieszenie ich rozwoju.

O krok dalej idą Rodriguez-Pose i Fratesi (2004), którzy piszą, iż fundusze strukturalne nie były zdolne do spowodowania trwałego rozwoju regionów zapóźnionych, oraz że w długiej perspektywie tradycyjne podejście (opiszemy je w następnym punkcie) może mieć wręcz negatywny wpływ na regiony słabo rozwinięte, ponieważ osłabia ich konkurencyjność.

Pomoc niekoniecznie więc sprzyja konwergencji. Są wręcz przesłanki ku temu, by sugerować, że pomoc ta powoduje dywergencję. Dzieje się tak z dwóch powodów:

- regiony wyżej rozwinięte wykorzystują pomoc efektywniej niż regiony słabiej rozwinięte, co wynika z ich większego potencjału endogenego. Analizy wykorzystania środków transferowanych do b. NRD są tego dobrym dowodem (Lenz 2007). Także wstępne oceny skutków, jakie środki UE wywołują w Polsce, wskazują, że przyczyniają się one do większego przyspieszenia rozwoju regionów najwyżej rozwiniętych niż regionów słabszych (MRR, 2008a);
- przedsięwzięcia – głównie znaczące projekty infrastrukturalne – podejmowane w regionach słabiej rozwiniętych są w znacznym stopniu wykonywane przez firmy spoza nich, regiony te nie dysponują bowiem wystarczającym potencjałem – co prowadzi do powrotnego przepływu środków do regionów bogatszych.

Możliwość uzyskania bezwarunkowych („na-leżnych” dlatego, że region jest biedny) zasileń zewnętrznych prowadzi także często do wykształcenia postaw „zależności od zasiłku”¹¹. To postawa bardzo niekorzystna, osłabiająca endo-

¹¹ Postawę taką spotkałem w 1995 r. w trakcie dyskusji z władzami regionalnymi Alentejo (Portugalia), wówczas najbiedniejszego regionu UE-15. Na pytanie o ich strategię rozwoju przedstawiciele regionalnej administracji stwierdzili po prostu: „uzyskiwanie jak największych środków z Lizbony i Brukseli”.

genny potencjał rozwojowy i „usypiająca” miejscowe elity, które uznają, że dokonywanie bolesnych często zmian strukturalnych nie jest konieczne, ponieważ „zawsze” będzie można liczyć na zewnętrzną pomoc.

Uzależnienie od pomocy zewnętrznej prowadzi także do zastąpienia własnych preferencji i priorytetów rozwojowych, zgodnych z rzeczywistymi potrzebami regionu, celami i zadaniami, na które można uzyskać środki. Dowodem niech będzie większość obecnych strategii rozwoju województw. W dokumentach tych wymieniane są trzy cele: uzyskanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Jest to bezrefleksyjne powtarzanie ramowych zasad obowiązujących u „darczyńcy” w przekonaniu, że takie postępowanie zapewni stały dopływ środków. Pojawia się także tendencja do poszukiwania problemu, który można rozwiązać przy wykorzystaniu dostępnych źródeł finansowania, zastępująca znacznie bardziej właściwe poszukiwanie środków finansowych dla rozwiązania problemów ważnych dla danego układu terytorialnego.

Warto też przypomnieć, że barierę uwarunkowań historycznych trudno przełamać w krótkim okresie. W Polsce do dziś widoczne są granice zaborów, i to nie tylko jako różnice w poziomie rozwoju całych wielkich regionów historycznych, ale także jako pasma słabiej rozwiniętych gmin położonych wzdłuż granic z okresu 1815–1918. Współcześnie obserwuje się, że te regiony b. NRD, które przed zjednoczeniem charakteryzowały się bardziej zróżnicowaną strukturą społeczno-gospodarczą i miały nieco więcej prywatnej przedsiębiorczości, po zjednoczeniu uzyskały wyższą dynamikę (Kawka 2007).

„Łatwe pieniądze” nie zawsze są więc czynnikiem prorozwojowym, a może się zdarzyć, że obracają się wręcz na niekorzyść tego, kto je otrzymuje. Powinno to stać się przestrożą zarówno dla administracji Komisji Europejskiej, rządów państw członkowskich – a szczególnie dla władz terytorialnych, które są ostatecznymi beneficjentami pomocy zewnętrznej.

4. Mit „twardej” infrastruktury

Tradycyjna interwencja polityki regionalnej w regionie słabo rozwiniętym koncentruje się na „twardej” infrastrukturze, głównie trans-

portowej. Tego też z reguły domagają się władze regionów uzyskujące pomoc. Powszechne jest przekonanie, że wyposażenie regionu w dobre drogi i koleje, a jeszcze lepiej lotnisko, w sposób bezpośredni przyczyni się do dynamizacji jego rozwoju. Przeświadczenie to legło m.in. u podstaw Programu Appalaskiego. Komisja przygotowująca ten program w swoim manifestie napisała (PARC, 1964, s. XVII):

Muszą one [nakłady inwestycyjne] być nastawione na stymulowanie wzrostu, nie zaś na rozwiązywanie problemów, które powstały w wyniku wzrostu, tak, jak dzieje się to z inwestycjami podejmowanymi w tych dziedzinach obecnie. [...] Komisja proponuje program inwestycyjny oparty na przeciwstawnej koncepcji. Proponujemy budowę autostrad tam, gdzie pobudzą one ruch drogowy, nie zaś tam, gdzie wynikałoby to z liczby obecnie jeżdżących samochodów.

Tak więc drogi zostały uznane za warunek konieczny i wystarczający do pobudzenia rozwoju regionu względnie zacofanego. W rezultacie ok. dwóch trzecich nakładów zostało skierowanych właśnie na to zadanie, czego rezultatem było wybudowanie kilku tysięcy kilometrów dwupasmowych dróg przecinających Appalachee we wszystkich kierunkach (por. Gorzelak 1997). Niestety, w najbardziej zacofanym regionie – Appalachach Środkowych – mimo uzyskania rzeczywiście dobrych dróg i przełamania trudnego skomunikowania wewnętrznego i z otoczeniem, w dalszym ciągu, po ponad 40 latach realizacji programu, nadal koncentrują się najbardziej upośledzone (*disstressed*) powiaty USA. Okazało się, że otwarcie regionu na zewnątrz zamiast, jak zakładano, przyciągnąć zasoby z zewnątrz, „wypłukało” je do lepiej rozwiniętego, bardziej atrakcyjnego otoczenia.

Podobny los spotkał Sewillę, miasto, które organizowało Expo '92. Sewilla została połączona szybką koleją z Madrytem (pierwsza taka linia w Hiszpanii). Wybudowano także nowy port lotniczy, autostradę i obwodnicę miasta. Znacząco poprawiono infrastrukturę telekomunikacyjną. Przedsięwzięcia te były bezpośrednim rezultatem zorganizowania tam wielkiej światowej imprezy, a jednocześnie miały przyczynić się do dynamizacji rozwoju miasta i całego, relatywnie biednego regionu Andaluzji. W latach 1985–1992 wydano w Andaluzji – w związku z Expo,

a także realizując ambitną strategię technorozwoju – ok. 10 mld dolarów.

Ten ogromny wysiłek inwestycyjny nie przełożył się na przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Po 1992 r. Andaluzja znalazła się w środku stawki hiszpańskich regionów ze względu na tempo wzrostu, i rozwijała się wolniej niż podobnie słabo rozwinięte regiony położone na wschód od niej. Po 1992 r. tempo wzrostu Andaluzji było niższe niż przedtem.

Pike, Rodriguez-Pose i Tomaney (2006) wyjaśniają ten brak sukcesu głównie przez nadmierne inwestycje w infrastrukturę. Owszem, jej budowa była widoczna, dawała okazje do celebrowania i przecinania wstęg – jednak nie przyczyniła się do rozwoju regionu, a nawet spowodowała zjawiska, które mu przeciwdziały. Dobre skomunikowanie Sewilli – relatywnie słabego ośrodka położonego w nierozwiniętym regionie – spowodowało „wypłukanie” do metropolii madryckiej wielu zasobów, w tym także tych, które zostały rozwinięte podczas przygotowań do Expo i realizacji strategii regionalnej (zob. także Puga 2002). Nie będąc zdolną do stworzenia własnego silnego rynku, Sewilla, dzięki znacznej poprawie dostępności transportowej, „otworzyła się” na rynek madrycki, a ten w Sewilli i w całej Andaluzji wygrał konkurencję ze słabym lokalnym i regionalnym potencjałem.

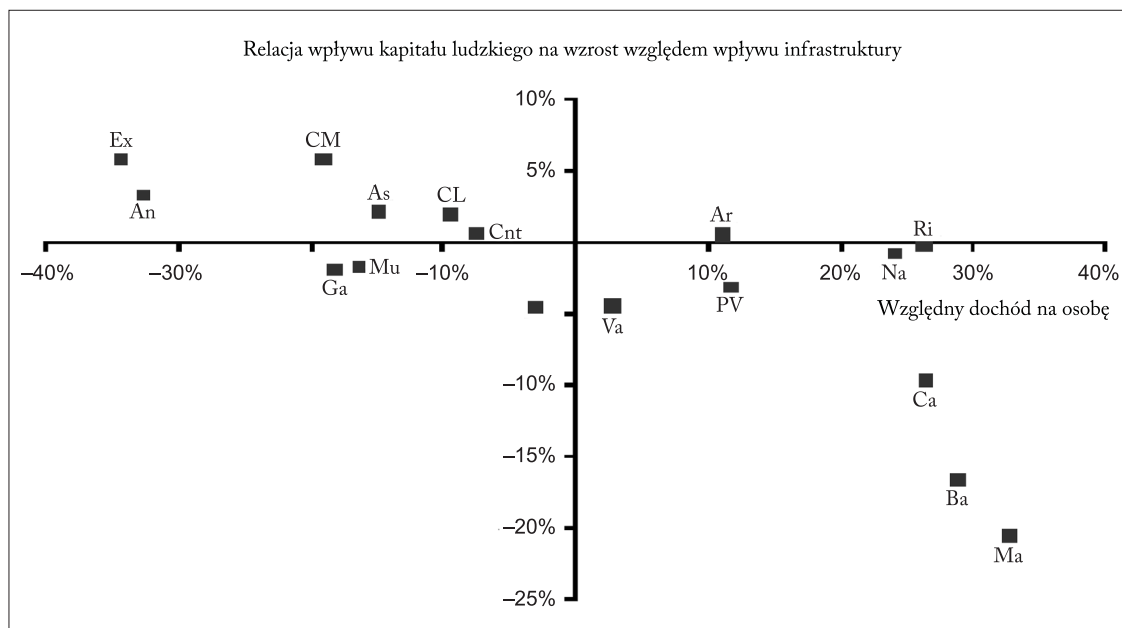
Rodriguez-Pose i Fratesi we wspomnianym już artykule z 2004 r. wskazali na przyczyny niepobudzenia przyspieszonego wzrostu najbiedniejszych jej regionów przez transferowanie do nich środków z Unii Europejskiej. Główną przyczyną było nadmierne poleganie na nakładach na infrastrukturę, która – o ile nie zostały stworzone inne mechanizmy rozwoju – albo pozostawała niewykorzystana, albo też oddziaływała na rozwój regionu wręcz odwrotnie niż oczekiwano, podobnie jak w Appalalach i Sewilli. Zbyt mało natomiast środków przeznaczano na szeroko rozumianą edukację. Czynnikiem ten może tak rozwinąć endogenne potencjały regionów zapóźnionych, by infrastruktura w nich budowana rzeczywiście okazała się potrzebna i sprzyjała ich rozwojowi.

Pewne światło na wpływ różnego rodzaju nakładów na rozwój regionów poszczególnych typów dają badania De La Fuente i Vivesa (1995, zob. także de la Fuente, Doménech 2007). Badali

oni relacje opłacalności nakładów na infrastrukturę i na edukację w regionach Hiszpanii. Wyniki są jednoznaczne: w regionach najslabiej rozwiniętych nakłady na edukację mają znacznie bardziej prorozwojowe znaczenie niż nakłady na infrastrukturę transportową. Przeciwna relacja zachodzi w regionach najwyżej rozwiniętych (rys. 3). Każdemu regionowi należy dostarczyć to, czego mu względnie brakuje i tym samym stanowi barierę w jego rozwoju.

Do podobnych wniosków dochodzą regionaliści zajmujący się rozwojem b. NRD. (zob. Schädlich, Wagner 2007, s. 15), wskazując, że sama infrastruktura nie jest w stanie przezwyciężyć ograniczeń rozwojowych wynikających z niedostatecznych kwalifikacji czy niedorozwoju instytucji lokalnych (odmienne stanowisko reprezentują specjaliści od rozwoju obszarów wiejskich, którzy w infrastrukturze upatrują najważniejszego czynnika przerwania niedorozwoju peryferyjnych obszarów wiejskich).

Szczególnym przypadkiem znaczących wydatków infrastrukturalnych są te, które podejmuje się w związku z jednorazowymi międzynarodowymi imprezami o znaczącym prestiżu (Expo, olimpiada, mistrzostwa sportowe itp.). Literatura na ten temat jest dość bogata i jednoznacznie krytyczna, przynajmniej w odniesieniu do miast i regionów peryferyjnych (zob. m.in. Kozak 2009). Dobrze różnice te oddają wspomniany już przypadek Expo '92 w Sewilli, i podobnej imprezy w Lizbonie 6 lat później (zob. Sotirios 2002). O ile Sewilla na wystawie światowej nie zyskała, a można zaryzykować tezę, że wręcz straciła – o tyle okazało się, że Expo '98 w Lizbonie przyniosło trwałe pozytywne efekty dla miasta i dla całej Portugalii. Na potrzeby wystawy zrewitalizowano dzielnicę upadłego przemysłu i niskiej jakości terenów mieszkaniowych, która po wystawie nie zamarła, ale w dalszym ciągu jest ważną atrakcją turystyczną, a piękny most nad ujściem Tagu nie tylko dodaje miastu uroku, lecz także przyczynia się do ożywienia całego obszaru. Różnice te należy tłumaczyć zupełnie odmiennymi funkcjami tych miast w przestrzeniach społeczno-gospodarczych obydwu krajów: Lizbona jest stolicą, i jej wzmocnienie przynosi korzyści i dla samego miasta, i dla całego kraju, podczas gdy Sewilla to peryferyjny ośrodek w jednym z dwóch najbiedniejszych regionów Hiszpanii. Podobne wysiłki in-



Ryc. 2. Opłacalność nakładów na kapitał ludzki i infrastrukturę w regionach Hiszpanii, 1995

Źródło: De la Fuente, Doménech (2007).

westycyjne przyniosły więc zupełnie odmienne efekty, zostały bowiem poniesione w odmiennych kontekstach lokalizacyjnych.

Głębsze analizy wskazują (zob. np. Baade, Matheson 2008), że przeszacowuje się efekty mnożnikowe, jakie mają zostać indukowane przez wydarzenie, w związku z którym ponoszone są znaczące nakłady infrastrukturalne. Ponadto znaczna część efektów „wycieka” poza dany obszar, dlatego że wielu dostawców dóbr i usług sprzedawanych podczas imprezy pochodzi spoza danego układu terytorialnego. Dodatkowo niektóre z tych wydatków i tak zostałyby poniesione, a ich efekty uznaje się za korzyści z organizacji imprezy. Wreszcie część nakładów kieruje się na przedsięwzięcia „jednorazowe” (specyficzne urządzenia sportowe czy wystawowe później sporadycznie tylko wykorzystywane), co nie pozwala na podjęcie inwestycji, które mogłyby mieć znacznie większe i trwalsze efekty rozwojowe. W końcu obserwuje się efekt „wyparcia”, polegający na tym, że przybyłe na wielką imprezę zastępują goście, którzy i tak przyjechaliby do danego miejsca, lub/ oraz, że impreza ta ściąga gości z sąsiednich regionów,

które mają mniejszy napływ turystów niż normalnie, a więc ponoszą bezwzględne straty¹².

W okresie 2007–2013 ok. 60 procent środków wydatkowanych w Polsce z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności ma być przeznaczonych na infrastrukturę (z tego trzy piąte na transport, dwie piąte na ochronę środowiska). Być może są to proporcje właściwe w kraju o tak znaczących zapóźnieniach infrastrukturalnych. Jednak nadzieje pokładane na szybki, wzrostogenny impuls wynikający z takich proporcji wykorzystania środków UE są, jak się wydaje, przesadzone, mimo optymistycznych wyników modeli ewaluacji *ex-ante* (o czym w następnym punkcie). Także organizowanie w Polsce Euro 2012 należy uznać – mimo powszechnego, niczym jednak nieuzasadnionego entuzjazmu –

¹² Jest uderzające, że wiele z powyższych zjawisk obserwuje się jako efekty „uznanych” instrumentów polityki regionalnej. Wyparcie, zastępowanie, substytucja oraz wyciekanie korzyści to częste skutki działania specjalnych stref ekonomicznych czy stosowania zachęt finansowych do podejmowania działalności gospodarczej w określonych obszarach (por. Kryńska 2000).

za przedsięwzięcie chybione i w długim okresie szkodliwe dla rozwoju kraju.

5. Mit ewaluacji *ex-ante*

Jak to się dzieje, że podejmowane są takie decyzje jak zgłoszenie się do Euro 2012 lub też wydawanie tak znacznych środków na infrastrukturę? W pierwszym przypadku mamy do czynienia z hurraoptymistyczną decyzją polityczną o znacznym ładunku PR, której podjęcia nie poprzedziły żadne poważne studia czy racjonalne refleksje. W drugim zaś uzyskano dla takiego profilu nakładów poparcie ewaluacji *ex-ante*, prowadzonej także przy użyciu zdawałoby się zobiektywizowanych metod statystyczno-matematycznych.

Jedną z takich metod jest model HERMIN, szeroko stosowany przez Komisję Europejską, a także przez rządy poszczególnych krajów do oceny efektów polityki strukturalnej UE w rozwoju tych krajów, a nawet ich regionów (por. np. Bradley i in. 2004; Bradley i in. 2006). W każdym przypadku wyniki modelu HERMIN są pozytywne, wskazują na korzystne efekty Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności dla gospodarki danego kraju czy regionu, PKB bowiem rośnie, a bezrobocie spada. Można przypuszczać, że jednak wynika to z konstrukcji modelu i przyjętych w nim założeń.

Model HERMIN składa się z dwóch elementów: „popytowego” i „podażowego”. Część popytowa opiera się na uprawnionym założeniu, że zasilenie gospodarki dość znacznymi środkami zewnętrznymi indukuje lokalny popyt. Dzięki działaniom efektów mnożnikowych tworzy on kolejne „fale” popytu, co ma pobudzający efekt dla całej gospodarki, która jako gospodarka rynkowa jest ograniczona właśnie od strony popytu (w przeciwieństwie do gospodarki niedoboru realnego socjalizmu – jak wiemy od J. Kornaia – ograniczonej od strony podaży). Efekt popytowy modelu nie budzi zastrzeżeń.

Działanie podażowej strony modelu HERMIN nasuwa pewne wątpliwości. Przyjmuje się założenie, że podejmowanie inwestycji w kapitał materialny (głównie w infrastrukturę) oraz w kapitał ludzki (edukacja, szkolenia, przeszkalania zawodowe itp.) prowadzi do wzrostu efektywno-

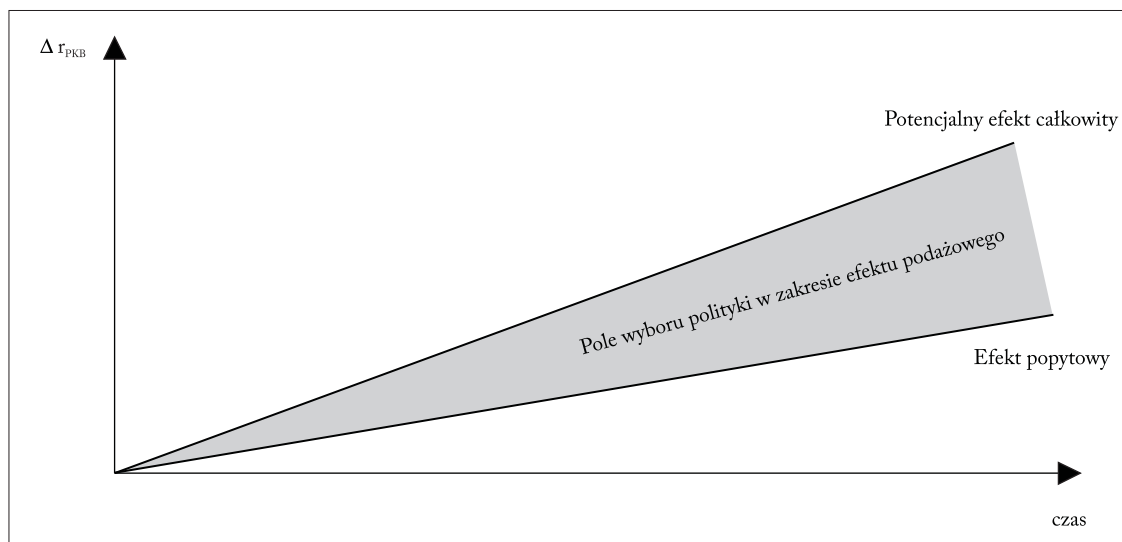
ści gospodarowania, zwiększa więc podaż dóbr i usług wytworzonych w gospodarce narodowej (regionalnej) przy danych nakładach. Owszem, sytuacja taka może rzeczywiście wystąpić, jednak nie jest to „automatyczne”. Trudność polega na tym, że jako model stosowany do oceny *ex-ante* nie może on uwzględnić realnych danych, a musi być oparty na danych (współczynnikach) przewidywanych – które są bądź szacowane *per analogiam* z innych krajów (regionów), bądź przyjmowane „na wycucie” badacza.

Literatura nie pozwala jednak na przyjęcie założenia, że zawsze i wszędzie ponoszone nakłady (szczególnie jeżeli tak znaczna ich część jest przeznaczana na infrastrukturę, jak w przypadku polityki strukturalnej UE) mają dodatni wpływ na efektywność gospodarowania. Wspomniano już, że Rodriguez-Pose i Fratesi (2004) stwierdzają wręcz, że takie właśnie tradycyjne podejście skoncentrowane na infrastrukturze transportowej może mieć negatywny wpływ na długofalową konkurencyjność europejskich regionów słabo rozwiniętych. Analitycy efektów pomocy zagranicznej (np. Pronk 2007) wskazują, że struktura wykorzystania pomocy może przynosić różnorakie efekty dla rozwoju. Będą one nikłe (albo wręcz ujemne), jeżeli ze środków zewnętrznych zostaną sfinansowane przedsięwzięcia o szczególnie długim czasie zwrotu lub gdy będą to działania słabo ułożone w miejscowym kontekście społeczno-gospodarczym – jak np. tworzenie zbyt wysoko technologicznie zaawansowanych struktur badawczo-rozwojowych i produkcyjnych w niedostosowanym do tego środowisku społeczno-gospodarczym (było to jedną z przyczyn niepowodzenia strategii sewilskiej)¹³.

O wykorzystaniu zewnętrznych zasileń decyduje polityka gospodarcza – polityka rozwoju regionalnego. Ilustruje to poniższy diagram (ryc. 3).

Można sobie wyobrazić takie wykorzystanie środków UE, w którego wyniku efekt podažo-

¹³ Dążenie do przyspieszenia rozwoju regionów słabo rozwiniętych przez lokowanie w nich parków technologicznych czy centrów zaawansowanych technologii, wspomaganymi czasami nadużywaną koncepcją „klastrow”, jest kolejnym mitem rozwoju regionalnego – pominiemy go jednak w niniejszych rozważaniach.



Ryc. 3. Efekty popytowy i podażowy wykorzystania pomocy zewnętrznej

Źródło: opracowanie własne.

wy będzie tak silnie ujemny, że zniweluje efekt popytowy i efekt całkowity będzie także negatywny. Gdyby np. środki te zostały przeznaczone na wybudowanie pomnika UE w postaci bloku z betonu o boku 1/3 km, na który potrzeba by zużyć 20-letnią produkcję cementu (dzięki inwestycjom w przemysł cementowy można by zwiększyć jego produkcję i wybudować ten „pomnik” do 2015 r.), to niewątpliwie spowolniłoby to rozwój całej polskiej gospodarki. Nie podejmowano by żadnych innych inwestycji, transport pracowałby prawie wyłącznie na potrzeby tej budowy itd.¹⁴ To oczywiście przykład zupełnie nierealny, ale wskazuje on, na zasadzie dowodu przez doprowadzenie do absurdu, że przyjmowanie apriorycznych założeń co do wielkości efektów podażowych nie jest uprawnione, i że modele typu HERMIN powinny raczej wskazywać na pola możliwych efektów, zamiast dostarczać jednowariantowego oszacowania.

6. Zakończenie

Rozwój regionalny to proces złożony, wielowymiarowy. Polityka regionalna powinna za-

¹⁴ W pewnym sensie stadiony budowane na Euro 2012 mają takie właśnie znaczenie, jak ów absurdalny „pomnik”.

chować ogromną pokorę i umiarkowanie, nie jest bowiem w stanie zmienić silnych procesów spontanicznych i żywiołowych, które z reguły są trwale zakorzenione w procesach „długiego trwania”.

Tym bardziej polityka regionalna powinna być prowadzona przy wykorzystaniu nagromadzonej wiedzy i jej teoretycznych uogólnieniach. Żaden kraj czy region nie jest na tyle wyjątkowy, by nie mógł czerpać z doświadczeń innych.

Racjonalna analiza tych doświadczeń powinna zastępować powszechnie przyjmowane – co nie znaczy właściwe – przekonania i wyobrażenia o możliwościach uzyskania zmiany społecznej czy gospodarczej i o środkach, jakie należy w tym celu zastosować.

Bibliografia

- Baade R.A., Matheson V. (2008). „An assessment of the economic impact of the american football championship, the super bowl, on host communities”, *Southern Economic Journal*, styczeń.
- Bauer P. (2000). *From Subsistence to Exchange, and other essays*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Berbeka J. (2005). *Konwergencja gospodarcza a konwergencja społeczna krajów Unii Europejskiej (15) w latach 1985–2002*, materiały z konferencji, http://www.univ.rzeszow.pl/ekonomia/Zeszyt8/19_berbeka.pdf.

- Bradley J., Morgenroth E., Untiedt G. (2004). *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modeling framework*, <http://www.gov.si/umar/conference/2004/papers/Gerhard.pdf>.
- Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M. (2006). *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 na polską gospodarkę przy pomocy modelu makroekonomicznego HERMIN*. Wrocław: WARR.
- Boldrin M., Canova F. (2001). „Inequality and convergence in Europe’s regions: reconsidering European regional policies”, *Economic Policy*, t. 16, nr 32, s. 205–253.
- Castells M. (2008). *Spoleczeństwo sieci*. Warszawa: PWN.
- CEC (2007). *Growing Regions, Growing Europe, Fourth report on economic and Social Cohesion*, Brussels.
- CEC (2008). *Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength*, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf.
- De la Fuente A., Vives X., (1995). „Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain”, *Economic Policy*, 10(20).
- De la Fuente A., Doménech R. (2007). *Human capital, growth and inequality in the Spanish regions*, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konferencje/01/De_la_Fuente.pdf.
- De Soto F. (2002). *Tajemnica kapitału. Dlaczego kapitalizm triumfuje na Zachodzie, a zawodzi gdzie indziej*. Warszawa: Fijor Publishing.
- Florida R. (2004). *The Rise of the Creative Class: And How It’s Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Florida R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York–London: Routledge.
- Friedman J. (1986). „The world city hypothesis”, *Development and Change*, t. 17, nr 1.
- Gorzelak G. (1997). „Polityka pomocy regionalnej w liberalnej gospodarce – Appalacchy”, w: A. Dobroczyńska (red.) *Jednolitość i różnorodność w polityce rozwoju*. Warszawa: WNE UW.
- Gorzelak G. (2003). „Bieda i zamożność regionów (założenia, hipotezy, przykłady)”, *Studia Regionalne i Lokalne*, z. 1.
- Gorzelak G. (2005). *Ocena ex-ante Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013 ze względu na jego wpływ na procesy terytorialne w Polsce*, ekspertyza dla MRR, Warszawa.
- Gorzelak G. (2007). „Polityka Spójności UE: od entuzjazmu do wątpliwości”, *Opolskie Roczniki Ekonomiczne*, t. 17, Opole: PTE.
- Gorzelak G. (2008). „Miasto jako przedmiot badań nauk ekonomicznych”, w: B. Jałowiecki (red.) *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelak G., Smętkowski M. (2005). *Metropolia i jej region*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelak G., Smętkowski M. (2009). „Dynamika rozwoju regionów w krajach Europy Środkowej i Wschodniej”, w: G. Gorzelak, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir (red.), *Człowiek – miasto – region: związki i interakcje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Harrison L.E., Huntington S.P. (red.) (2003). *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Hübner D. (2004). *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce*, http://www.tiger.edu.pl/konferencje/marzec2004/Hubner_pol.pdf.
- Jałowiecki B. (1996). „Świadomość regionalna młodzieży licealnej”, w: B. Jałowiecki (red.), *Oblicza polskich regionów*. Warszawa: UNESCO.
- Kawka R. (2007). „Regional Disparities In the GDR – Do They Still Matter?”, w: S. Lenz (red.) *Restructuring Eastern Germany, German Annual of Spatial Research and Policy*. Berlin–Heidelberg–New York: Springer.
- Kozak M.W. (2009). *Polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kryńska E. (red.) (2000). *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Landes D. (2005). *Bogactwo i nędza narodów*. Warszawa: Muza.
- Lenz S. (red.) (2007). *Restructuring Eastern Germany, German Annual of Spatial Research and Policy*. Berlin–Heidelberg–New York: Springer.
- MRR (2008a). *Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004– połowa 2007*, Warszawa.
- MRR (2008b). *Pierwsze uwagi wobec Zielonej Księgi oraz prezentacja propozycji definicji pojęcia „spójność terytorialna” – wstęp do dyskusji*, Warszawa, grudzień (materiał roboczy).
- North D.C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.

PARC (1964). *Appalachia. A Report By the President's Appalachian Regional Commission*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.

Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J. (2006). *Local and Regional Development*. London–New York: Routledge.

Petrakos G. (2008). *Regional growth and inequalities in the European Union*, referat na konferencję *Transnational Europe: Promise, Paradox, Limits*. Ottawa: Carleton University.

Porter M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.

Porter M. (2001). *Porter o konkurencji*. Warszawa: PWE.

Pronk J.P. (red.). (2004). *Catalysing Development? A Debate on Aid*, Blackwell Publ.

Pronk J.P. (2004). „Aid as a Catalyst”, w: J.P. Pronk (red.), *Catalysing Development? A Debate on Aid*. Malden–Oxford–Carlton: Blackwell Publishing.

Próchniak M., Rapacki R. (2007). *Konwergencja beta i sigma w krajach postsocjalistycznych w latach 1990–2005*, NBW, Seria „Bank i Kredyt” z. 42, http://www.nbp.pl/Publikacje/bank_i_kredyt/2007_08_09/prochniak.pdf

Puga D. (2002). „European regional policies in the light of recent location theories”, *Journal of Economic Geography*, nr 2, s. 373–406.

Rodriguez-Pose A., Fratesi U. (2004). „Między rozwojem a polityką społeczną – europejskie fundusze

strukturalne w regionach Celu 1”, *Studia Regionalne i Lokalne*, z. 3

Schädlich M., Wagner G. (2007). „Perspectives and Options for Economic Policy In Eastern Germany – With Special reference to nAspects form the Spatial Sciences”, w: S. Lenz (red.) *Restructuring Eastern Germany, German Annual of Spatial Research and Policy*. Berlin–Heidelberg–New York: Springer.

Samecki P. (1997). *Zagraniczna pomoc ekonomiczna*. Warszawa: PECAT.

Smętkowski M., Wójcik P. (2009). *Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej: tendencje i czynniki rozwojowe*, MRR, Warszawa: (ekspertyza).

Sotirios M. (2002). *The Impact of Big Bang Events*, ISOCARP Congress, http://www.isocarp.net/projects/case_studies/cases/cs_info.asp?ID=126

Tarschys D. (2003). *Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy*, Report No. 17, Swedish Institute for European Policy Studies, http://www.sieps.se/_pdf/Publikationer/200317.pdf.

Taylor P. (2004). *World City Network. A Global Urban Analysis*. London–New York: Routledge.

WB (2008). *World Development Report 2009 Reshaping Economic Geography*, Washington DC: World Bank.

Wójcik P. (2008). „Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2.

Facts and Myths of Regional Development

The article is devoted to a critical discussion of several widely accepted principles of regional development and regional policies. It is argued in the current development paradigm that it is impossible to achieve regional convergence, which should lead to a deep change in understanding the very assumptions of the EU's Cohesion policy. It is indicated that external impulses do not lead to an accelerated growth in lagging regions, which is especially true in the case of infrastructural projects, and in particular those which are related to incidental events, like expositions of sport championships. One of the most broadly used models for an ex-ante evaluation – the HERMIN model – is also discussed.

Key words: Cohesion policy, convergence, regional development.

Jan Herbst

O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce

W ciągu ostatnich kilkunastu lat pojęcie responsywności (z ang. *responsiveness* – reaktywność, reagowanie, wyczulenie) zrobiło imponującą karierę w naukach politycznych. Kategoria ta funkcjonowała początkowo jako jedno z teoretycznych kryteriów poszerzających proceduralne rozumienie demokracji. Dziś stała się ważnym kryterium oceny jakości rządzenia. Na gruncie teorii demokracji odnosi się do zdolności elit politycznych do reagowania na nastroje i oczekiwania społeczne. Na gruncie teorii zarządzania publicznego jej wymowa jest nieco inna: opisuje ona zdolność władz publicznych do szybkiego identyfikowania pojawiających się problemów lub dylematów zarządzania publicznego i reagowania na nie. Ten dualny charakter pojęcia responsywności – zarazem ideologiczny i techniczny – wart jest podkreślenia. Każda z dwóch perspektyw (a jest ich więcej) ujawnia bowiem inny zestaw warunków, jakie musi spełnić administracja, aby zasłużyć na miano responsywnej. W pierwszej z nich warunkiem takim jest stała interakcja pomiędzy systemem administracji publicznej a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. W drugiej – sprawność i elastyczność administracji w stosowaniu instrumentów polityki publicznej, niezależnie od podstawowych założeń wyznaczających granice i naturę władzy publicznej. Niniejszy artykuł koncentruje się na pierwszej z tych perspektyw. Omawia on genezę obecnego osadzenia kategorii responsywności w debacie nad jakością rządzenia, a także wyniki badań nad stanem partnerstwa publiczno-społecznego w Polsce, traktowanego jako jeden z podstawowych warunków responsywnego państwa.

Słowa kluczowe: responsywność, reagowanie, zarządzanie publiczne, samorząd terytorialny, organizacje pozarządowe, partycypacja.

1. Wprowadzenie

Demokracja opiera się na założeniu, że rządzący reprezentują *demos*, a podejmowane przez nich działania podporządkowane są realizacji oczekiwań elektoratu. Jeśli wyjdziemy poza to minimalistyczne, Schumpeteriańskie ujęcie, równie istotne jest to, aby był to porządek rządów możliwie bliskich ludziom, otwartych na ich zaangażowanie, baczących na ich potrzeby. Historię XX-wiecznej debaty nad teorią demokracji można pisać (co zresztą się czyni – por. np. Sartori 1994; Dahl 1995), odwołując się głównie do tego, jak założenia te były interpretowane i do jakiego stopnia uznawano je za możliwe do spełnienia.

Lata 50. i 60. ubiegłego stulecia upłynęły pod znakiem zwątpienia w demokrację rozumianą jako coś więcej niż zestaw „minimalnych warun-

ków” zapewniających kontrolę rządzących przez rządzonych. Jednak począwszy od lat 70. datuje się odrodzenie wiary w partycypację i odejście od proceduralnego rozumienia demokracji w stronę jej „substancjalnego” – jak mawiają polscy uczeni (Grabowska, Szawiel 2001) – ujęcia. Powrót zainteresowania udziałem obywateli w rządzeniu musiał oznaczać także powrót trosk o to, jak faktycznie w rządzeniu uczestniczą, a zatem do jakiego stopnia demokracja jest praktyką, nie zaś po prostu formą politycznej organizacji społeczeństwa. Wraz z pojawieniem się nowych koncepcji pożądanego obrazu relacji pomiędzy rządzącymi a rządzonymi, takich jak Dahłowska *Poliarchia*, wpływ obywateli na swoich przedstawicieli z założenia stał się przedmiotem dociekań.

Kategoria responsywności (z ang. *responsiveness* – reaktywność, reagowanie, wyczulenie), rozpozwsechniona między innymi przez K. Deutscha (1966), a później przez R. Dahla (1971) jako

jedno z kryteriów poszerzających proceduralne rozumienie demokracji, stała się w wyniku tego procesu ważnym elementem refleksji nad stanem państwa i instytucji demokratycznych. Na rozpatrzenie jej rozmaitych znaczeń przyjdzie czas niżej. Wypada jednak powiedzieć, że na gruncie nauk politycznych odnosi się ona do relacji pomiędzy preferencjami obywateli a dotyczącymi ich decyzjami czy też do zdolności elit politycznych do reagowania na nastroje i oczekiwania społeczne. Na gruncie teorii zarządzania publicznego jej wymowa jest nieco inna: opisuje ona zdolność władz publicznych do szybkiego identyfikowania pojawiających się problemów lub dylematów zarządzania publicznego i reagowania na nie. Warto podkreślić ten dualny charakter pojęcia – pojmowanie go w kategoriach politycznych lub funkcjonalnych. Po pierwsze, wskazuje na dwa odmienne „zastosowania” pojęcia responsywności, które bywa używane jako aksjologiczna zasada demokracji i zarazem jako kategoria niemal techniczna, opisująca sprawność państwowej biurokracji. Po drugie, wiele mówi o drodze, jaką pojęcie responsywności przeszło od czasu, kiedy użyto go na gruncie debaty nad demokracją. Kojarzące się raczej z ekonomią, naukami informatycznymi lub medycyną niż z rozważaniami nad polityką, zostało w tym kontekście pierwotnie użyte na gruncie amerykańskim, w analizach poświęconych związkowi pomiędzy preferencjami obywateli a decyzjami podejmowanymi przez ich przedstawicieli. Z czasem, wraz z rehabilitacją demokracji partycypacyjnej i formowaniem się nowych modeli zarządzania publicznego, nabierało nowych znaczeń i skolonizowało kolejne obszary politycznej debaty¹. O responsywności zaczęto mówić, odnosząc to pojęcie do stopnia rzetelności, otwartości i apolityczności struktur administracji państwowej, do jej sprawności i skuteczności, czy wreszcie do stopnia, w jakim jej funkcjonowanie spełnia warunki partnerstwa i partycypacji społecznej.

¹ Zwracam uwagę na opisaną w referacie prof. Hausnera wieloznaczność określenia „polityka” w polskiej debacie publicznej (zob. Hausner 2007). Mówiąc o rozprzestrzenianiu się kategorii responsywności mam na myśli między innymi właśnie proces adaptowania jej do analiz poświęconych rozmaitym desygnatom tego słowa. Więcej na ten temat niżej.

Obecnie hasło to funkcjonuje przede wszystkim jako jednostka analityczna, służąca krytycznej refleksji nad „jakością” rządzenia (rządzenia „w ogóle”, nie rządzenia w demokracji²).

W ciągu ostatnich kilkunastu lat pojęcie responsywności zrobiło imponującą karierę, nie tylko w analizach na gruncie naukowym, lecz także w polityce publicznej. Nacisk na wzmacnianie wrażliwości sektora publicznego na potrzeby obywateli znajduje odzwierciedlenie w programach reform administracji państw Europy zachodniej, jak choćby w angielskim programie *Modernising Government*, wdrażanym przez gabinet Tony’ego Blaira od końca lat 90. Pewne elementy związane z rozwojem interakcji pomiędzy dostawcami usług publicznych a ich odbiorcami znalazły się także w polskiej propozycji reformy systemu publicznego – programie „Administracja sprawna i służebna”, zwłaszcza w priorytecie 3, którego jednym z celów częściowych uczyniono „podnoszenie jakości i trwałości uczestnictwa obywateli i zainteresowanych podmiotów w procesach decyzyjnych i zarządczych”. Mimo to można powiedzieć, że pojęcie responsywności nie ma w polskiej debacie publicznej swojego bezpośredniego odpowiednika, a w każdym razie że nie zajmuje w niej należytego miejsca. W debacie naukowej nie funkcjonuje termin, który precyzyjnie odtwarzałby znaczenie, jakie nadaje się responsywności w tekstach anglojęzycznych. Najbliższym znaczeniowo określeniem, jednak również rzadko stosowanym w kontekście rozważań związanych z polską rzeczywistością, jest termin „reagowanie” lub „reaktywność”, używany np. w polskich

² Odwołania do responsywności jako kryterium dobrego rządzenia są daleko starsze niż współczesna demokracja i w tym sensie niemal „uniwersalne”. Przekona się o tym każdy, kto miał okazję odwiedzić Salę Pokoju w sienińskim *Palazzo Pubblico* i podziwiać malowidła Lorenzetti’ego przedstawiające alegorie „Dobrego i Złego Rządzenia” (poł. XIV wieku). Centralną postacią na pierwszym z malowideł przedstawia tu Dobro Wspólne (nota bene: wcielone w postać króla), u którego stóp rozciąga się procesja pielgrzymów – mieszczan, słynnych *Ventiquattro*, żywo dyskutujących ze sobą i wyraźnie zwróconych w kierunku władcy, jakby w nieustannej procesji postulatów i doniesień. Na drugiej ścianie, w alegorii złego rządzenia (centralną postacią jest Tyrania, uosobiona przez Diabła), tłum obywateli zastępuje kolumna skażonych.

tłumaczeniach oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej. Jednak można mieć wątpliwości (mam nadzieję, że poniższe rozważania je wywuklą), czy oddaje on w pełni znaczenie tej kategorii. Ma też tę zasadniczą wadę, że nie przywołuje bezpośrednich skojarzeń z dorobkiem naukowym, do którego niniejszy tekst będzie się odwoływał. Dlatego zdecydowałem się pozostać przy określeniu „responsywność”.

Słabe osadzenie pojęcia w polskim dyskursie publicznym i naukowym skłania do tego, aby przyjrzeć mu się nieco bliżej. To właśnie jest celem niniejszej pracy. Zostanie ona poświęcona analizie rozmaitych zastosowań pojęcia responsywności w debacie nad funkcjonowaniem demokratycznego państwa. Szczególny akcent zamierzam położyć na te zastosowania, które są związane z funkcjami i sprawnością instytucji administracji publicznej, zarządzaniem publicznym i postulatami partycypacji obywatelskiej, jako warunku *sine qua non* funkcjonowania demokracji³.

Konstrukcja tekstu przedstawia się w sposób następujący: pierwsza część jest poświęcona przedstawieniu (wyłącznie na prawach szkicu) osadzenia terminu responsywności w rozmaitych tradycjach teoretycznych związanych z oceną jakości demokracji, od analiz politologicznych dotyczących gier pomiędzy elitami politycznymi a elektoratem po model *Public Governance*. Druga część opisuje wyniki badań nad jednym z kluczowych warunków responsywności polityki publicznej: stanem partnerstwa publiczno-społecznego.

2. Zastosowania kategorii responsywności

Bezpośrednie tłumaczenie terminu *responsiveness* na język polski to „reaktywność”. Jednak biorąc pod uwagę konteksty, w jakich termin ten jest używany, można by również tłumaczyć go jako „reagowanie”, „szybkość reakcji” czy „wyczulenie”. W gruncie rzeczy tłumaczenia te dość dobrze oddają intuicje, jakie przywołuje określe-

nie angielskie. W teorii pojęcie to odnosi się do jednej z newralgicznych cech systemu demokratycznego, jaką jest „zdolność systemu politycznego do odpowiadania na potrzeby obywateli” (Manza, Cook 2002, s. 630). Jak zostanie niżej pokazane, w zależności od przyjętej optyki, ta ogólna definicja może odnosić się do bardzo różnych zależności. Nie odnosząc się na razie do tych różnic, można powiedzieć, że chodzi tu o wyczulenie demokratycznie wybranej władzy na problemy i preferencje społeczne, reagowanie na podstawie sygnałów przekazywanych przez odbiorców polityki – czy to definiowanych jako wyborcy, klienci instytucji publicznych czy obywatele. Rozróżnienie to jest istotne – kiedy bowiem o responsywności mówimy w kategoriach „wrażliwości na głos obywateli”, w gruncie rzeczy redukujemy to pojęcie do pewnej własności systemu demokratycznego. Kiedy jednak opisujemy ją jako zdolność do „reagowania na problemy”, zyskuje ona wymiar bardziej uniwersalny (z drugiej jednak – bardziej technokratyczny). W najszerszym sensie responsywność oznacza zgeneralizowaną postawę otwartości elit politycznych na sygnały płynące z systemu społecznego i gospodarczego. W znaczeniu najwęższym, zwłaszcza w analizach poświęconych kwestiom jakości zarządzania publicznego, określenie to traci całkowicie swój polityczny wydźwięk i bywa redukowane do kategorii diagnozowania potrzeb społecznych.

W demokracji responsywność jest cechą wynikającą z kultury politycznej. W kategoriach funkcjonalnych dopełnia i utrwala działanie mechanizmów wyborczych, a przy tym pozwala (przynajmniej w założeniu) zwiększyć zdolność administracji do skutecznego odpowiadania na zmieniającą się sytuację, przyspieszyć reakcję na sygnały ze strony opinii publicznej. Podnosi sprawność instytucji i polityk publicznych, zarówno w sensie praktycznym – nakierowując je na społecznie ważne cele, jak i politycznym – legitymizując je w oczach wyborców. Ma także chronić system polityczny przed negatywnymi konsekwencjami zbyt dużej rozbieżności między potrzebami ludzi i działaniami władz – wybuchami społecznymi czy wyborczymi „trzęsieniami ziemi”. Na marginesie można zauważyć, że równie łatwo wskazać na pewne wady responsywności lub też nadmiernej i źle pojętej

³ Jak zabawnie pisał R. Dahl, wcielając się w postać Rousseau w jednym ze swoich dialogów w *Demokracji i jej krytykach* – „demokracja albo jest partycypacyjna, albo jej w ogóle nie ma”.

(pozornej) responsywności władzy z punktu widzenia jakości rządzenia. Jeśli o responsywności myślimy w kategoriach efektywnych mechanizmów nacisku obywateli na programy i działania polityczne, to trzeba odnotować, że istnieje pewna granica elastyczności tych programów, poza którą responsywne rządy zamieniają się bądź w „korporację” (kiedy nacisk ten wywierają grupy interesów), bądź w „demokrację sondażową” (kiedy głównym kryterium polityki staje się walka o elektorat). Wydaje się – choć jest to prywatna opinia autora – że w Polsce granice te dawno zostały przekroczone. W responsywności kryje się niebezpieczeństwo koniunkturalizmu i słabości władzy. Jeśli pojmujemy ją jako instrument politycznych rozgrywek, nie zaś jako zespół narzędzi zwiększających efektywność administracji, staje się chorobą, nie atutem systemu.

Wskazanie teoretycznego rodowodu pojęcia responsywności we współczesnej debacie nad demokracją jest o tyle trudne, że w szerokim sensie kategoria ta odwołuje się do kwestii centralnej dla demokracji – do założenia o związku pomiędzy preferencjami obywateli i strategiami obieranymi przez ich reprezentantów. Jak już się jednak rzekło, narodziny tego pojęcia jako autonomicznego wątku w debacie publicznej należy chyba łączyć ze zwrotem w kierunku demokracji partycypacyjnej, trwającym od końca lat 60. XX wieku. Za jego sprawą klasyczne w teorii demokracji rozważania nad skutecznością mechanizmów wyborczych i przełożeniem pomiędzy preferencjami elektoratu a strategiami elit politycznych poszerzone zostały o pytanie, w jaki sposób obywatele uczestniczą w rządzeniu na co dzień, pomiędzy wyborami. Jednym z autorów, od których zaczęła się debata nad tak rozumianą responsywnością, był R.A. Dahl. Odwołał się do niej w swojej koncepcji Poliarchii⁴ (Dahl 1971), zaś po 20 latach w książce *Demokracja i jej kry-*

tycy (wydanej w Polsce w 1995 roku) uczynił udział obywateli w decyzjach pierwszym z czterech sformułowanych przez siebie „kryteriów postępowania demokratycznego”. „W procesie podejmowania decyzji – pisał Dahl – wszyscy obywatele powinni mieć rzeczywistą i jednakową możliwość wyrażania swych preferencji co do jego ostatecznego wyniku. Winni też mieć takąż możliwość wpływu na ustalanie «wokandy» oraz przedstawiania swych racji na rzecz preferowanego rozstrzygnięcia” (Dahl 1995, s. 157).

W latach 90. kolejnym ważnym krokiem w popularyzowaniu kategorii responsywności okazała się książka R. Putnama, który odwołał się do tego pojęcia, konstruując miary sprawności włoskich rządów regionalnych (w polskim przekładzie termin *responsiveness* zastąpiony został określeniem „zachowanie wobec wyborców” – por. Putnam 1995). Niezwykły rozgłos, jaki uzyskała jego praca, przyczynił się do rozwoju zainteresowania responsywnością jako kryterium oceny funkcjonowania administracji. Propozycja Putnama wpisała się w widoczne już wcześniej trendy przemian w ramach teorii zarządzania publicznego. Zaistnienie responsywności jako elementu diagnozy sprawności instytucji publicznych – zwłaszcza na poziomie lokalnym – nie było bowiem jedynie owocem projektów akademickich, ale dokonywało się na poziomie funkcjonalnych przemian sektora publicznego – ucieczki od nieefektywnego modelu *Welfare State*, a także oddolnych, spontanicznych przekształceń lokalnych instytucji publicznych, opisywanych przez niektórych autorów w kategoriach powstawania „nowej kultury politycznej” czy też przejścia od „samorządu” do „zarządzania lokalnego” (Swianiewicz 2005).

Inspirująca w tym kontekście wydaje się zaproponowana przez R. Hambletona klasyfikacja typów przemian, jakim od końca lat 70. ubiegłego stulecia podlegał model zarządzania samorządami lokalnymi. Przemiany te, zdaniem Hambletona, można podzielić na 3 różne strategie:

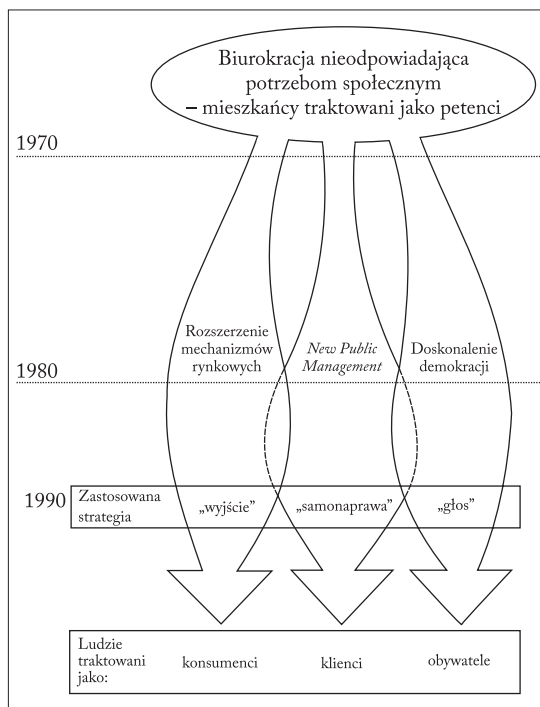
(1) urynkowienie usług publicznych: potraktowanie ich odbiorców jako konsumentów i odwołanie się do mechanizmów rynkowych w celu stworzenia dla nich większej możliwości wyboru tych usług,

⁴ Na marginesie można przywołać tłumaczenie fragmentu tej książki na język polski w innym wydawnictwie, użyteczne z punktu widzenia rozważań nad możliwymi sposobami spolszczenia terminu „responsywność”. Zdanie „[...] a key characteristic of democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens”, zostało przez Jacka Szackiego (w książce *Demokracja w działaniu* R. Putnama) przetłumaczone w sposób następujący: „kluczową cechą rządu jest reagowanie na potrzeby obywateli” (Putnam 1995.)

- (2) urynkowanie struktur – przejście w stronę modelu *New Public Management* (delegowanie zadań, oddzielenie odpowiedzialności za usługi od ich wykonywania, traktowanie odbiorców usług samorządowych jak klientów, współpracę z podmiotami prywatnymi i sektorem *non-profit* itp.), lub
- (3) otwarcie: promowanie demokratycznych mechanizmów podejmowania decyzji, społecznej kontroli nad świadczeniem usług, partycypacji obywateli w zarządzaniu.

Klasyfikacja ta ukazuje trzy odmienne perspektywy myślenia o sprawności instytucji publicznych – raz rozumianej jako organizowanie rynku usług publicznych, innym razem jako odbiurokratyzowanie, odpolitycznienie, zarządzanie poprzez cele, kiedy indziej znowu z perspektywy *Public Governance* – jako przejrzystość, odpowiedzialność wobec „interesariuszy”, otwarcie. Te odmienności znajdują swoje odzwierciedlenie w różnicach związanych z pojmowaniem kategorii responsywności administracji. Część autorów (por. np. Soos, Toka, Wright 2003) skłonna jest utożsamiać ją z określonymi „efektami”: poziomem „satisfakcji” odbiorców polityki (tu – mieszkańców społeczności lokalnych) związanej ze sposobem jej prowadzenia lub z zależnością pomiędzy kierunkami polityki a realnie istniejącymi potrzebami społecznymi (np. Faguet 2001), podczas gdy inni definiują ją raczej przez odwołanie do „procesów”, związanych z legitymizacją polityki, jej demokratycznym charakterem oraz stopniem, w jakim proces rządzenia dokonuje się na podstawie mechanizmów partycypacji i partnerstwa z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego (np. Johannsen, Pedersen 2005).

Używanie pojęcia responsywności w analizach dotyczących sprawności instytucji publicznych to stosunkowo nowy pomysł, choć trzeba przyznać, że jego kariera w tej dziedzinie jest oszałamiająca – niektórzy autorzy skłonni są dziś mówić o nim jako o nowym paradygmacie dobrego rządzenia, kończącym erę *New Public Management* (por. np. Szomburg 2008). Dłuższą tradycję ma debata nad responsywnością rozumianą w kategoriach systemowych: jako relacja pomiędzy opiniami społeczeństwa a polityką publiczną. Relacje te badane są zwykle poprzez porównanie danych sondażowych opi-



Ryc. 1. Trendy zmian w zarządzaniu lokalnym sektorem publicznym

Źródło: Hambleton R. (2001). „The New City Management”, w: R. Hambleton, H. Savitch, M. Stewart, *Globalism and local democracy*. London: Palgrave. Cyt. za: Swianiewicz P. (2005). „Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.

ujących preferencje społeczeństwa lub różnych jego segmentów z „wynikami politycznymi” generowanymi przez system. Najczęściej celem tego typu analiz jest przekonanie się, czy preferencje opinii publicznej znajdują odzwierciedlenie w politycznych decyzjach (jak łatwo się domyślić, istnieje w tej sprawie wiele sprzecznych dowodów – omawia je np. Rounce 2004, Manza & Cook 2002), lub ukazanie nierówności związanych z uwzględnianiem przez rządzących preferencji określonych grup społecznych w polityce (Gilens 2004).

Nie pretendując do dokonania w tej sprawie jakichkolwiek wiążących rozstrzygnięć, można jednak pokusić się o zebranie tu kilku zarejestrowanych już wyżej (może nie zawsze wyraziście) różnic w rozumieniu pojęcia responsywności.

- (1) Pierwsza z tych różnic dotyczy tego, w jakim kontekście analitycznym używa się tego hasła. By odwołać się do struktury zaproponowanej już w ramach seminarium „Dobre rządzenie” (Hausner 2007):
- na płaszczyźnie dyskursywnej responsywność funkcjonuje jako kategoria o charakterze aksjologicznym – norma, zgodnie z którą powinno działać społeczeństwo demokratyczne (kryterium legitymizacji porządku społecznego, np. jedno z Dahlowskich kryteriów „postępowania demokratycznego”);
 - na płaszczyźnie strukturalnej jest to atrybut relacji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu społecznego (responsywność jako partnerstwo publiczno-społeczne, np. badania poziomu i charakteru współpracy pomiędzy administracją a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego);
 - na płaszczyźnie behawioralnej oznacza związek pomiędzy preferencjami opinii publicznej a postępowaniem ośrodków decyzyjnych (responsywność jako szybkość/kierunek reagowania rządu/władzy na sygnały społeczne – np. badania „poczucia wpływu” odbiorców polityki, analizy wpływu nierówności społecznych na agendę polityczną, badania szeregów czasowych poświęcone reakcjom władz na zmieniające się nastroje społeczne);
 - na płaszczyźnie funkcjonalno-technicznej odnosi się do metod/technik/narzędzi zapewniania udziału obywateli w dotyczących ich decyzjach (responsywność jako zdolność do przekazywania i odbierania informacji z otoczenia – np. badania z zakresu *e-government*).
- (2) Różnica druga dotyczy tego, czy responsywność polityki ocenia się przez odwołanie do określonych rezultatów działań (np. wpływ na decyzję), czy też definiuje się ją w kategoriach procesu (mechanizmów udziału w decyzjach).
- (3) Różnica trzecia odnosi się do tego, czy responsywność analizuje się z perspektywy systemowej (makro: responsywność państwa, mechanizmów, polityk) czy z perspektywy instytucjonalnej (mikro: responsywność konkretnych instytucji publicznych).
- Powyższe rozróżnienia mają raczej walor ilustracyjny niż analityczny: służą pokazaniu, jak wieloznaczne jest omawiane pojęcie i na jak wielu płaszczyznach można je analizować. Mają jednak także praktyczny wymiar: porządkują myślenie o tym, jakie brzegowe warunki muszą zostać spełnione, aby rządy stały się „responsywne”. Każde z wymienionych wyżej zastosowań pojęcia wskazuje na inny zestaw tych warunków. Na płaszczyźnie aksjonormatywnej responsywność rodzi się wraz z zaakceptowaniem przez elitę rządzącą (ale też przez rządzonych) założenia o potrzebie permanentnej interakcji pomiędzy systemem administracji publicznej a przedmiotem i podmiotami jego oddziaływania. Na płaszczyźnie strukturalnej kluczowym warunkiem jest „włączenie” tej interakcji do arsenału procedur regulujących funkcjonowanie administracji publicznej. Na płaszczyźnie behawioralnej istotne znaczenie ma skuteczne stosowanie tych procedur (nie tylko na poziomie „komunikacji” z odbiorcami polityki albo diagnozowania potrzeb, lecz także na poziomie reakcji na postulaty będące efektem tej komunikacji), a na płaszczyźnie funkcjonalnej – ich „oprzyrządowanie”: opracowanie narzędzi i technik zwiększających wrażliwość administracji na sygnały płynące z otoczenia. Dopiero spełnienie tych wszystkich warunków pozwala mieć nadzieję na prawdziwie „responsywne” rządzenie.
- Trudno nie zapytać, jak z tego punktu widzenia przedstawia się polska administracja. Wiedza na ten temat jest niestety dość ograniczona, choć w ostatnich latach notujemy znaczący wzrost zainteresowania opisanymi wyżej zagadnieniami – od badań dotyczących systemowych gwarancji dla partycypacji obywateli w rządzeniu po analizy dotyczące wykorzystania w tym celu konkretnych narzędzi (*e-governance*, metody konsultacji, techniki deliberatywne). Poniżej spróbujemy spojrzeć na responsywność przez pryzmat pierwszego z wymienionych wyżej warunków: zapytać, jak w praktyce (nie na poziomie regulacyjnym, ale na poziomie realnych praktyk) realizowane jest w Polsce założenie o stałej interakcji pomiędzy władzą i obywatelami. Dodajmy, że nie chodzi tu o interakcję rozumianą w kategoriach pionowych relacji pomiędzy administracją a jej „klientami”, lecz o kontakty polegające na rzeczywistym włączaniu społeczeństwa obywatelskiego w zarządzanie publiczne – „partnerstwo” byłoby chyba właściwym słowem.

Przed przystąpieniem do prezentacji tych analiz trzeba wyraźnie podkreślić, że nie powiedzą one nic na temat rzeczywistego poziomu responsywności administracji w Polsce. Taka diagnoza wymagałaby wiedzy o tym, w jaki sposób i w jakim czasie procedury i mechanizmy wykorzystywane przez administrację przekładają się na rezultaty polityki, czy też – ściślej rzecz biorąc – na zmiany jej priorytetów i środków oddziaływania. Jeśli np. takie procedury obejmują partycypacyjne diagnozy lokalne, to pytaniem kluczowym nie byłoby to, czy się je prowadzi, ale to, jakie są tego skutki. Tutaj cel mamy daleko skromniejszy: stwierdzić, czy w polskiej administracji został spełniony jeden tylko (za to podstawowy) warunek responsywności w jej nie-technicznym, Dahlowskim rozumieniu (stała interakcja z obywatelami jako aktorami polityki publicznej). Zanim zapytamy o to, czy administracja jest responsywna, trzeba bowiem stwierdzić, czy jest na responsywność gotowa.

3. Responsywność i partnerstwo – przypadek Polski⁵

Myślenie o dialogu społecznym i sieciach współpracy między administracją i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego jako o warunku *sine qua non* responsywności wpisuje to pojęcie w zyskującą ostatnio na popularności perspektywę opisu administracji publicznej – paradygmat *Public Governance*. Ponieważ koncept ten został już wielokrotnie opisany (por. np. Izdebski 2006), szczegółowe jego przedstawianie nie ma tu sensu. Trzeba jedynie przypomnieć, że w koncepcji tej instytucje administracji uznawane są za element szeroko pojmowanego społeczeństwa obywatelskiego, połączony z innymi segmentami tegoż społeczeństwa (grupami interesów, organizacjami społecznymi, jednostkami) gęstymi sieciami współzależności i stale podtrzymywanych interakcji. Funkcjonowanie sieci jest możliwe dzięki szerokiemu wykorzystaniu rozmaitych instrumentów konsultacyjnych i mechanizmów

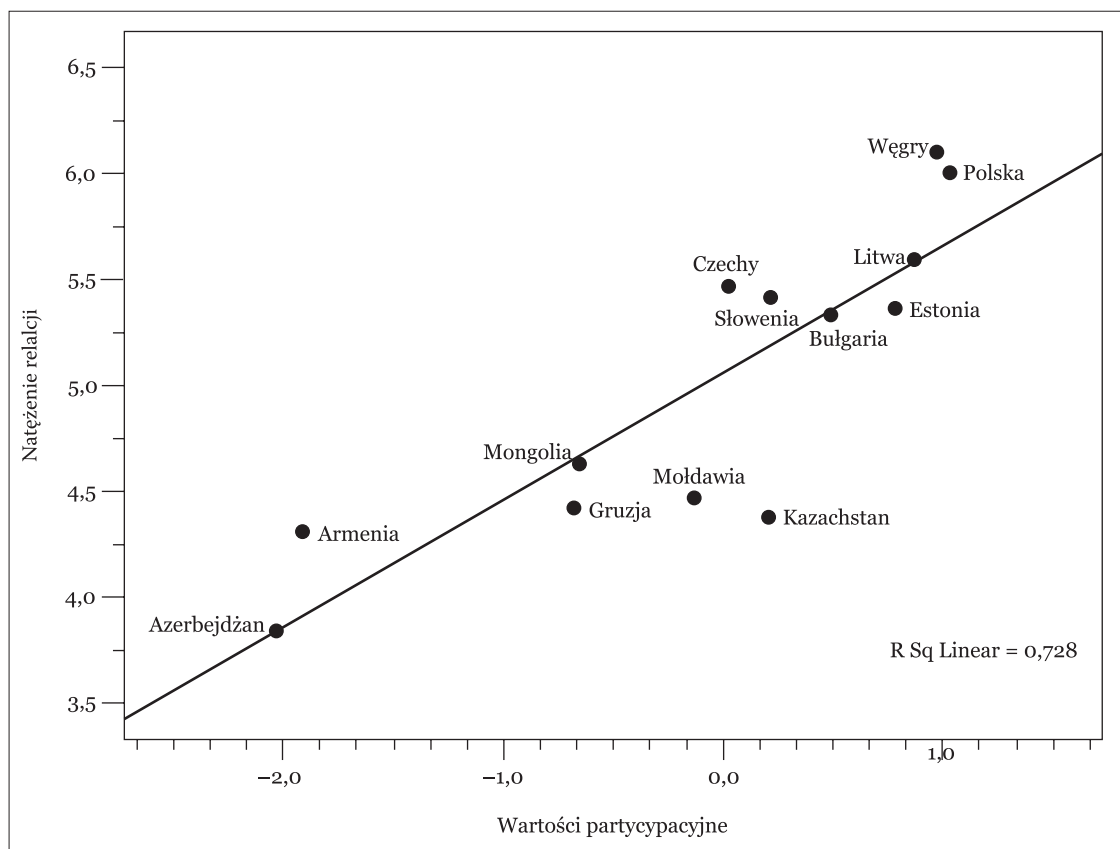
partycypacji społecznej, mających maksymalnie „otworzyć” proces tworzenia i realizowania polityk na udział wszystkich tych, których one dotyczą – tzw. „interesariuszy”. W modelu tym całkowicie rezygnuje się z opisywania systemu politycznego w kategoriach triady „społeczeństwo” – „państwo” – „rynek”. Administrację publiczną traktuje się jako jednego z wielu aktorów uczestniczących w rozwiązywaniu problemów zbiorowych i działających na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego. Podstawowym kryterium jej legitymizacji i oceny jakości rządzenia jest stopień, w jakim tworzy ona warunki dla konsensusu pomiędzy aktorami i umożliwia interesariuszom (czy to obywatelom, czy ich organizacjom) włączenie się w proces rządzenia. Deliberatywny, dynamiczny charakter tego procesu oraz jego skala wymusza na administracji odwołanie się do rozmaitych technologii i narzędzi informatycznych, bez których organizowanie debaty publicznej byłoby niemożliwe.

Teoria *Public Governance* jest kwintesencją tego, do czego odwołują się promotorzy „responsywności”. Jak z tej perspektywy przedstawia się polska administracja publiczna? Odwołajmy się niżej do rozmaitych danych dotyczących natężenia i charakteru relacji pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi oraz udziału organizacji społecznych, grup interesu i obywateli w zarządzaniu lokalnym. Przed przystąpieniem do ich prezentacji warto jednak zadbać o tło porównawcze. W tym przypadku można się o to pokusić za sprawą ciekawej analizy autorstwa L. Johannsena i K. Pedersen (Johannsen, Pedersen 2005), poświęconej ocenie responsywności systemów publicznych 15 państw byłego bloku wschodniego, w tym Polski⁶.

Praca ta ma liczne zalety i jedną poważną wadę. Wśród zalet można wymienić między innymi to, że definicja responsywności, do której odwołują się autorzy, bardzo silnie nawiązuje do opisywanej wyżej perspektywy *Public Governance*. Jak czytamy we wstępie, responsywne państwo rozumiane jest przez badaczy jako „państwo charak-

⁵ Fragmenty przytoczonych niżej analiz dotyczące relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją stanowią część mojego artykułu pt. „Stare problemy wedle nowych reguł”, opublikowanego w 2005 r. w kwartalniku *III Sektor*, nr 3.

⁶ W analizie wykorzystano dane z duńskiego badania DEMSTAR (*Democracy, the State, and Administrative Reforms*), przeprowadzonego w latach 2001–2003 na próbie 982 ówczesnych lub byłych ministrów oraz innych „wysokiej rangi urzędników państwowych”.



Ryc. 2. Natężenie procesów partycypacji a wartości partycypacyjne – mapa różnic między 15 krajami d. Bloku Wschodniego

Źródło: Johannsen L., Pedersen K. (2005). *The responsive state. Openness and inclusion in the policy process.*

teryzujące się gęstą siecią współpracy pomiędzy administracją publiczną a społeczeństwem obywatelskim, wspieraną przez wartości demokracji partycypacyjnej” (tłum. własne). Definicję tą zoperacjonalizowano, odwołując się z jednej strony do danych o wartościach wyznawanych przez badanych urzędników (por. przypis 5), takich jak poparcie dla demokracji partycypacyjnej czy postawy wobec lobbingu, z drugiej zaś do informacji o natężeniu ich relacji z otoczeniem i współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Wadą badania jest to, że zebrane w jego ramach dane (także te dotyczące kontaktów z organizacjami pozarządowymi itp.) to czysto subiektywne opinie i deklaracje przedstawicieli administracji. Jednak z naszego punktu widzenia ta akurat właściwość projektu może okazać się atutem. Pozwala bowiem nie tyle powiedzieć coś na temat rzeczywistego poziomu responsywno-

ści badanych państw, ile przekonać się, jak urzędnicy postrzegają responsywność systemów, które tworzą. Taką właśnie mentalną mapę responsywności prezentuje powyższy graf. Ukazuje on położenie państw uczestniczących w badaniu na osiach reprezentujących zindeksowane wartości zmiennych opisujących wymiar „wartości partycypacyjnych” i deklarowanego przez badanych natężenia relacji administracji z aktorami zewnętrznymi. Jak widać, samopoczucie urzędników z Polski, jeśli chodzi o poziom „otwarcia” państwa, było na 2–3 lata przed przystąpieniem do Unii Europejskiej całkiem niezłe, nawet jeśli jako punkt odniesienia traktować inne kraje kandydujące. Autorzy analizy sugerują, że wysoka pozycja naszego kraju wynikała ze standardów narzuconych nam przez Unię w okresie przedakcesyjnym, które to standardy zmusiły Polskę i pozostałych kandydatów do większe-

go otwarcia się na komunikację z instytucjami zewnętrznymi. Z polskiej perspektywy teza ta brzmi nieco ryzykownie. Choć trzeba powiedzieć, że obiektywne dane (np. te zbierane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor) wskazują na wzrost poziomu współpracy sektora obywatelskiego z administracją w okresie poprzedzającym akcesję, to w najmniejszym stopniu dotyczy to akurat administracji centralnej (por. Gumkowska, Herbst, Wygnański 2005). Jak się przy tym wydaje, rozwój wzajemnych relacji na poziomie regionalnym i lokalnym wiązał się przede wszystkim z pojawieniem się w tym czasie nowych (wywalczonych w znacznej mierze przez środowisko pozarządowe lub narzuconych przez prawo europejskie) uregulowań prawnych ułatwiających współpracę międzysektorową. Jaka była skala tych zmian i jak wyglądała w tym czasie współpraca pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami – o tym niżej.

4. Relacje pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi⁷

Poziom i charakter współpracy pomiędzy organizacjami a administracją należy opisywać osobno dla różnych poziomów administracji. Na każdym z tych poziomów współpracą rządzą inne uwarunkowania i regulacje. Na każdym konkluzje dotyczące responsywności systemu byłyby też zapewne inne. Na poziomie centralnym i regionalnym współpraca jest budowana wokół specjalnie w tym celu powołanych ciał (Komisji Trójstronnej, Rady Działalności Pożytku Publicznego, Komitetów Monitorujących EFS, Komisji Dialogu Społecznego, ciał doradczych przy poszczególnych ministerstwach itp.). Na poziomie lokalnym większego znaczenia nabierają personalne, bezpośrednie interakcje oraz wspólnota zadań władz samorządowych i organizacji. Na politykę na poziomie centralnym oddziałuje dość wąska grupa potężnych i sprofesjonalizowa-

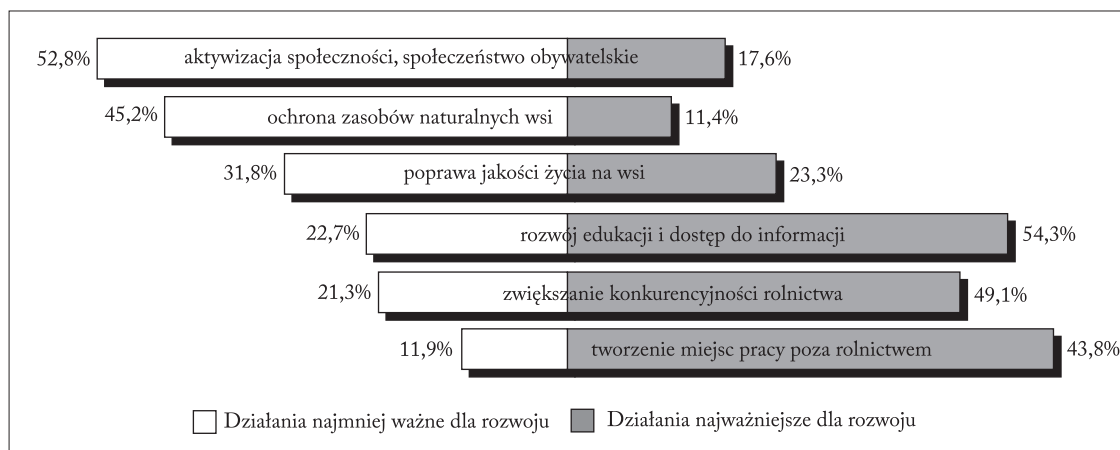
⁷ W tej części referatu wykorzystano m.in. fragmenty artykułu „Stare problemy wedle nowych reguł...” opublikowanego w 2005 r. w kwartalniku *III Sektor*, nr 3, oraz raportu z monitoringu wejścia w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przygotowanego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor.

nych organizacji. Na gruncie lokalnym oddziaływanie to jest szersze, ale także płytsze: sprowadza się najczęściej do zlecenia organizacjom realizacji zadań własnych samorządu. Jednak to tutaj właśnie obywatele mają największe szanse szybko wpłynąć na agendę działań administracji. Responsywność jako kategoria mówiąca o takim realnym wpływie rodzi się w gminach i powiatach. Na poziomie rządowym – w każdym razie w praktyce – sprowadza się najczęściej do reagowania na wyraźne sygnały niezadowolenia społecznego lub lobbuing różnych środowisk zawodowych lub gospodarczych. Biorąc pod uwagę te różnice i ograniczony z konieczności zakres tego artykułu, skoncentrujemy się niżej tylko na jednym z tych szczebli, w przekonaniu autora kluczowym dla budowania responsywności polityki publicznej w Polsce: na partnerstwie publiczno-społecznym w skali lokalnej.

W Ustawie o samorządzie gminnym na władze lokalne nałożono obowiązek „wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy”, a kwestię współpracy z organizacjami pozarządowymi uczyniono jednym z dwudziestu zadań własnych samorządów (dokładnie – dziewiętnastym). Oczywiście kolejność nie była ustalana wg ważności zagadnień, jednak dobrze odzwierciedla hierarchię priorytetów działaczy samorządowych. Dla większości z nich współpraca z organizacjami społecznymi to kwestia nieistotna w obliczu innych, bardziej fundamentalnych problemów, z jakimi się borykają. Dotyczy to zwłaszcza gmin wiejskich. Dla poparcia tej tezy można się odwołać do wyników badania przeprowadzonego w końcu 2004 r. przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych na reprezentatywnej próbie ponad 400 samorządów lokalnych⁸. Respondentów badania z gmin wiejskich (wójtów lub przedstawicieli zarządów gmin) poproszono m.in. o wybranie spośród sześciu często dyskutowanych działań, mających się przyczynić do rozwoju wsi, dwóch ich zdaniem najważniejszych oraz dwóch najmniej istotnych.

Jak widać, działania związane z aktywizacją społeczności lokalnych zdecydowanie najczęściej zaliczono do tych najmniej ważnych dla rozwoju, zaś w hierarchii działań najważniejszych mniej-

⁸ Badanie SMG/KRC – Millward Brown Co. dla FISE.



Ryc. 3 . Ważność działań na rzecz rozwoju gmin wiejskich w opinii samorządowców

Źródło: Badanie SURDAR na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

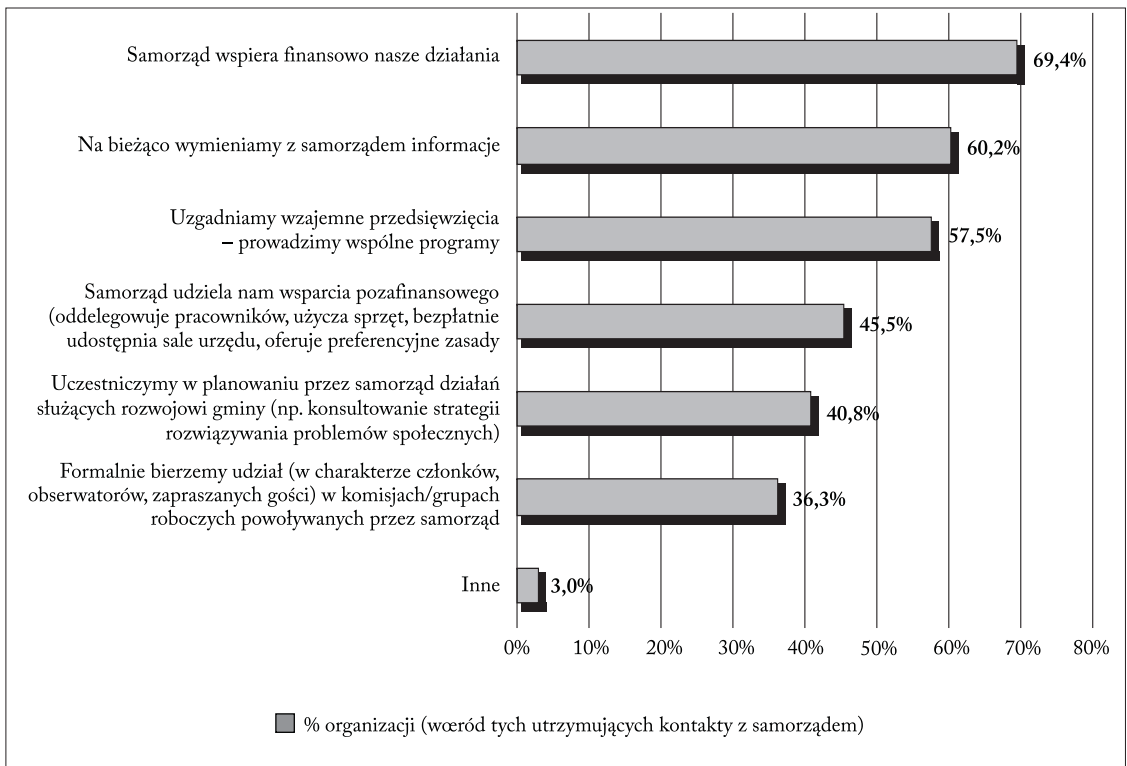
szą popularnością cieszyła się tylko „ochrona naturalnych zasobów wsi”. Nie ma się zresztą czemu dziwić. Skala problemów dotyczących infrastruktury, z którymi zmagają się samorządy, narzuca taką właśnie odpowiedź. Narzuca dlatego, że organizacje nie są traktowane przez samorządy jako zasób. W omawianym badaniu okazało się, że to, jakiego typu wsparcie finansowe uzyskiwały organizacje od lokalnych władz, nie miało wiele wspólnego z ich opiniami o tym, jakie działania są ważne dla stymulowania rozwoju lokalnego. Na przykład przekonaniu, że najistotniejszym elementem rozwoju jest tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem, nie towarzyszył nacisk na wspieranie organizacji zajmujących się zatrudnieniem czy rozwojem przedsiębiorczości. Współpraca z organizacjami, zwłaszcza zaś dystrybucja środków publicznych, miała charakter „rutynowy”, co zresztą nie jest jedynie winą samorządu. Choć w ciągu kilku lat od momentu przeprowadzenia badania doszło do wielu zmian mających wpłynąć na ten stan rzeczy, nie wydaje się, aby dziś diagnoza ta była już nieaktualna. Programy współpracy między organizacjami i samorządem (tam, gdzie się je przygotowuje) są raczej zadośćuczynieniem ustawowym zobowiązaniom gmin niż realnymi „strategiami” – często bywają kopiowane od innych samorządów, często też mają postać załączników do ustawy budżetowej, sankcjonujących po prostu wydatki na działania organizacji.

W roku 2004 regularny kontakt z władzami samorządowymi utrzymywały, według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor (Gumkowska, Herbst, Wygnański 2004), dwie na trzy organizacje pozarządowe, przy czym 58% uważało, że samorząd należy do ich najważniejszych partnerów. Zapytane o to, jakie formy przybiera ich współpraca z samorządem, organizacje najczęściej wskazywały na wsparcie finansowe (70% organizacji kontaktujących się z samorządem), a także codzienne wymienianie się informacjami oraz wzajemne uzgadnianie i koordynowanie różnych przedsięwzięć (ok. 60%). Prawie co druga organizacja otrzymuje także od władz lokalnych wsparcie pozafinansowe. Rzadziej wskazywane są te formy współpracy związanej z merytoryczną działalnością urzędów, które wykraczają poza kontakty nieformalne, codzienne⁹.

Z perspektywy samorządów ta hierarchia wygląda podobnie. Jak wynika z badań „Barometr współpracy”, prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor¹⁰, w 2004 r.: 70% gmin udzielało organizacjom społecznym wsparcia fi-

⁹ Rzadziej, choć i tak stosunkowo często (35–40%). Można zakładać, że częściowo mamy tu do czynienia z efektem przenikania się funkcji pełnionych w administracji z działalnością społeczną – wielu urzędników należy zarazem do organizacji pozarządowych.

¹⁰ W 2004 roku zebrano w nich dane z prawie 700 gmin i powiatów, w kolejnych latach, już od prawie 1400 jednostek.



Ryc. 4. Formy współpracy organizacji poz. z samorządem w 2004 r. (deklaracje organizacji)

Źródło: badanie „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2004”, Stowarzyszenie Klon/Jawor.

nansowego, 40% zadeklarowało stałą wymianę informacji o swojej działalności, co piąta oficjalnie konsultowała z organizacjami planowane decyzje lub rozwiązania, a w co siódmej (14%) funkcjonowały wspólne komitety lub grupy doradcze z udziałem sektora pozarządowego.

O tym, że coś się zmienia w relacjach pomiędzy organizacjami i samorządem, przekonuje porównanie przedstawionych wyżej danych z wynikami wcześniejszych badań. W 2002 r. deklaracje instytucji samorządowych uczestniczących w badaniu „Barometr współpracy” dotyczące współpracy pozafinansowej z organizacjami pozarządowymi były znacznie rzadsze niż w bieżącej edycji. Stałą wymianę informacji z organizacjami prowadziła wówczas co trzecia instytucja samorządowa – o blisko 10 punktów procentowych mniej niż dziś. Jeśli do tego dodamy, że w 2002 r. omawiane badanie nie objęło samorządów jako takich, lecz Ośrodki Pomocy Społecznej oraz Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie – agendy władz samorządowych będące „naturalnym”

partnerem sektora pozarządowego – różnica ta wydaje się jeszcze bardziej znacząca.

Oznaki poprawy widać także w innych sferach, chociaż dane na ten temat budzą ambiwalentne odczucia. Jak już zaznaczono, Ustawa o działalności pożytku publicznego nałożyła na samorząd terytorialny – także szczebla lokalnego – obowiązek opracowywania wspólnie z przedstawicielami trzeciego sektora tzw. rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Pomijając kwestię tego, jak w praktyce wyglądała owa „wspólna praca” i jak owe dokumenty powstawały, trzeba stwierdzić, że wprowadzenie tego przepisu spowodowało znaczący wzrost liczby uchwalonych programów. Pod koniec 2004 r. dysponowała nimi mniej więcej połowa badanych gmin – znacznie więcej niż 2 lata wcześniej. W roku 2007 już blisko 80% samorządów (por. Herbst 2008). Nie zmienia to jednak faktu, iż do dziś ok. 20% gmin nie zastosowało się do przepisów ustawy (za co zresztą nie przewidziano żadnych poważnych sankcji) – nie

były to przy tym wyłącznie gminy, w których organizacji po prostu nie ma. Tak w 2004 roku, jak i w latach późniejszych programy opracowywano zdecydowanie częściej w gminach miejskich niż na obszarach wiejskich.

Można założyć, że oprócz postawy samorządów jedną z przyczyn powodujących trudności podczas tworzenia programów jest słabość lokalnych organizacji pozarządowych, które nie potrafią lub nie chcą skłonić lokalnych władz do dialogu. Być może w pewnych przypadkach rzeczywiście tak się dzieje. Nie znajduje to jednak potwierdzenia na gruncie analiz statystycznych. Wykazały one, że przy tej samej wielkości gmin nie ma zależności między liczbą organizacji pozarządowych działających (lub ściślej – zarejestrowanych) w poszczególnych społecznościach a tym, czy lokalne władze uchwałyły dokument dotyczący współpracy. Oznacza to, że jeśli wykluczyć oddziaływanie czynnika wielkości gminy, postępowanie samorządów w związku z ustawą nie odnosi się do tego, czy w ich gminie kwitnie aktywność stowarzyszeń. Gminy o większej liczbie zarejestrowanych organizacji równie często uchwałyły programy współpracy jak te, w których organizacji jest mniej. Istnieje za to wyraźny związek między tym, czy władze lokalne uchwałyły roczny program współpracy a tym, czy wspierają organizacje finansowo. Jeśli wyłączyć wpływy związane z poziomem urbanizacji gmin, okazuje się, że urzędy, które finansują działalność organizacji, częściej uchwałyły programy. Wynikałoby stąd, że – podobnie jak się okazało w przypadku kwot przekazywanych organizacjom – procedury mające stwarzać warunki do rozwoju współpracy władz lokalnych z sektorem pozarządowym powstają tam, gdzie ta współpraca przebiega lepiej.

Wyniki te mogą budzić mieszane uczucia. Z jednej strony cieszy to, że relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją – zwłaszcza regionalną i lokalną – bezsprzecznie się rozwijają. Z pewnością można to łączyć z konsekwencjami przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz (przede wszystkim) z pojawieniem się nowych regulacji mających sprzyjać współpracy między sektorami publicznym i pozarządowym. Z drugiej strony widać wyraźnie, że regulacje te działają przede wszystkim tam, gdzie już wcześniej współpraca miała się nie najgorzej.

Z perspektywy refleksji nad responsywnością administracji, opisywaną w kategoriach partnerstwa z organizacjami społecznymi, *accountability*, otwarcia itp., martwić może przede wszystkim niestosowanie się przez samorządy do narzuconego im przepisami obowiązku opracowywania programów współpracy z sektorem pozarządowym, nie mówiąc już o trybie, w jakim odbywają się często prace nad jego przygotowaniem. Przy okazji warto zapytać, jaka jest wartość danych o liczbie uchwalonych programów z punktu widzenia analizy responsywności urzędów, skoro ich istnienie musi być (jak dotąd nieskutecznie) obwarowane przepisami. Jak sugerują przytoczone wyniki badań samorządowców, dyskusyjne jest także utożsamianie samego faktu utrzymywania przez samorządy relacji z organizacjami z hasłami współpracy czy partnerstwa. Ponownie wypada podkreślić, że mówiąc o współpracy, mówimy tylko o jednym (choć w przekonaniu autora fundamentalnym) z brzegowych warunków responsywności władzy publicznej w Polsce, nie zaś o jej rzeczywistej responsywności.

Choć informacje dotyczące poziomu współpracy polskiej administracji publicznej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego pozwalają stwierdzić, do jakiego stopnia administracja angażuje się w rozmaite kontakty z sektorem pozarządowym, nie mówią wiele o czymś z punktu widzenia refleksji nad responsywnością równie ważnym – o tym, jak uczestnictwo to przekłada się na decyzje administracji, jaki wywiera wpływ. Ciekawych danych na ten temat dostarcza książka *The State of Local Democracy in Central Europe*, oparta na badaniach „Local Government and Public Service Reform Initiative”, przeprowadzonych w czterech krajach Europy Środkowej – na Węgrzech, w Polsce, Rumunii i na Łotwie (Soos, Toka, Wright 2002). Wyniki dla Polski bazują na danych z prawie 700 losowo wybranych gmin, zbadanych w roku 2001.

Wyniki te są już, trzeba przyznać, dość wiekowe. Nie wydaje się jednak, aby bazujące na nich diagnozy straciły wiele na aktualności, w każdym razie jeśli sędzić na podstawie sondaży opinii publicznej (por. np. Feliksiak 2009, s. 2). Jak stwierdzają autorzy rozdziału poświęconego Polsce (A. Okraszewska i J. Kwiatkowski), skłonność naszych władz samorządowych do otwierania się na partycypację obywateli w zarządzaniu gmina-

Tab. 1. Postrzegany wpływ lokalnych aktorów na decyzje samorządu lokalnego (skala 1–7)

(średnie miejsce na skali)	Wielkość gminy (liczba mieszkańców)				Ogółem
	< 5 tys.	5 tys. – 10 tys.	10 tys. – 50 tys.	> 50 tys.	
Lokalne firmy	2,99	3,05	3,23	3,95	3,21
Lokalne społeczeństwo obywatelskie	3,11	3,09	3,40	3,84	3,30
Partie polityczne	1,99	2,04	2,97	3,93	2,61
Lokalne media	2,05	2,21	2,67	3,29	2,48
Zwykli obywatele	4,39	4,44	4,25	3,76	4,29

Źródło: A. Okraszewska i J. Kwiatkowski, w: Soos, Toka, Wright (2002), *The State of Local Democracy in Central Europe*, s. 237.

mi jest – a w każdym razie była w momencie badania – niska (pod tym względem nie różnimy się zresztą specjalnie od pozostałych badanych krajów):

- bardzo niewiele gmin poddaje społecznym konsultacjom projekt budżetu. Wśród badanych tego typu działania zadeklarowała 1 na 10 gmin powyżej 50 tys. mieszkańców i 4% gmin najmniejszych, nie przekraczających 9 tys. mieszkańców;
- bardzo rzadko podejmuje się próby konsultowania z mieszkańcami decyzji, które bezpośrednio ich dotyczą. Co ważne, chociaż skądinąd naturalne, prawdopodobieństwo stosowania tego typu mechanizmów maleje wraz ze wzrostem wielkości gminy.

Post scriptum dla przedstawionych wyżej wyników dotyczących współpracy sektora obywatelskiego i samorządów, traktowanych jako niezależne od siebie podsystemy: mniej więcej 40% gmin deklarowało, że więcej niż co 4 ich radny piastuje jakieś stanowisko w organizacji pozarządowej. Co 3 gmina szacowała, że takich osób jest w radzie od 10 do 15%. Im mniejsza gmina, tym więcej radnych należy do organizacji społecznych, co nie wynika tylko stąd, że mniejsza jest ogólna liczba radnych, ale także z faktu, iż na terenach wiejskich przedstawiciele organizacji społecznych częściej startują i zwyciężają w wyborach lokalnych, podczas gdy w dużych miastach większość mandatów przypada członkom ugrupowań politycznych.

Ważnym uzupełnieniem tych danych oraz przedstawionych uprzednio analiz poświęconych współpracy pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi są informacje o tym, jakie inne grupy i instytucje uzyskują wpływ na

zarządzanie gminami, a przede wszystkim jakie znaczenie przykładają do ich opinii przy podejmowaniu konkretnych decyzji. Na tak postawione pytanie możemy odpowiedzieć, jedynie odwołując się do deklaracji samorządowców uczestniczących w badaniu LGI. Wynika z nich, że „przeciętnie” (bo analizując, dane posłużono się średnimi) największe znaczenie dla lokalnych władz mają opinie mieszkańców, których decyzje bezpośrednio dotyczą. Organizacje pozarządowe zajmują w tej hierarchii 2 lokatę, niemal na równi z instytucjami o charakterze biznesowym. Co ciekawe, dopiero 4 miejsce przypadło ugrupowaniom politycznym.

Dane te mogą być mylące. Rzetelna odpowiedź na pytanie o potencjał poszczególnych aktorów lokalnych, gdy chodzi o ich wpływ na decyzje publiczne, musi brać pod uwagę to, o jakich gminach mówimy. Pokazuje to analiza różnic między wskazaniami samorządowców a wielkością społeczności, które reprezentowali. Wraz ze wzrostem wielkości gmin zdecydowanie zwiększa się odczuwany przez badanych wpływ na decyzje ze strony partii politycznych. W małych społecznościach dużo większą wagę przypisywano głosom „zwykłych obywateli”, a także organizacjom obywatelskim. Trzeba tu jednak pamiętać, że na terenach wiejskich organizacje pozarządowe łączą często funkcję instytucji o charakterze społecznym i instytucji politycznych, a zatem ocena ich wpływu na decyzje, podobnie zresztą jak ogólna ocena ich charakteru, z perspektywy klasycznych paradygmatów opisu społeczeństwa obywatelskiego jest ryzykowna. By ująć to prościej – hasło „organizacje społeczeństwa obywatelskiego” w uszach samo-

rządowców „miejskich” i „wiejskich” brzmi chyba nieco inaczej.

5. Podsumowanie

Przełożenie tych wyników na diagnozę poziomu responsywności polskiej administracji nie było intencją autora tego artykułu. Wymagałoby to pójścia o krok dalej – analizy danych na temat realnych efektów relacji między administracją a społeczeństwem obywatelskim, ich wpływu na priorytety zarządzania lokalnego. Chodziło tu raczej o pokazanie, w jakim stopniu można mieć na nadzieję responsywność – do jakiego stopnia podstawowy jej warunek (interakcja między instytucjami administracji i społeczeństwem obywatelskim) był w Polsce dotąd spełniony.

Jaka jest wymowa tych danych? Ujmując rzecz krótko, trzeba powiedzieć, że warunku tego nie spełniono. Odnosząc się do nielicznych dostępnych studiów umożliwiających porównanie udziału Polaków w rządzeniu z sytuacją innych krajów regionu, trzeba chyba zgodzić się z ich autorami, i stwierdzić, że ogólnie rzecz biorąc, nie jesteśmy w tej dziedzinie potentatem (choć wydaje się, że nie psuje nam to samopoczucia, co także może okazać się problemem). Warto jednak zauważyć, że niektóre zaprezentowane wyżej dane – np. te opisujące współpracę administracji z partnerami społecznymi na poziomie lokalnym czy nieomówione tutaj dane na temat zastosowania przez samorządy technologii informatycznych (por. Swianiewicz 2006) – sugerują wyraźne otwieranie się instytucji publicznych na ich otoczenie. To prawda, że zmiany te mają na razie przede wszystkim charakter ilościowy, a ich przyczyniają się do nich przede wszystkim narzucone odgórnie przepisy. Można się spierać, czy rzeczywiście działają one zgodnie z intencją ustawodawcy, i czy da się zbudować partnerstwo za pomocą regulacji prawnych. Wydaje się jednak, że tego rodzaju spory byłyby przedwczesne. Z całą pewnością zmiany wywołane tymi regulacjami są pozytywne, zarówno z punktu widzenia responsywności polityki publicznej¹¹, jak i z punktu widzenia szerszej oceny jakości demokracji w Polsce.

¹¹ Na marginesie można zauważyć, że responsywność ta nie jest jedynie funkcją elastyczności samej administracji,

Wciąż jednak współpraca między administracją lokalną i organizacjami jest bezsprzecznie słaba. Narzuca się przewrotne pytanie: kogo obecnie należy obarczać za to odpowiedzialnością? Czy brak mechanizmów dla partycypacji społecznej – jeśli uznamy, że takich mechanizmów jeszcze brakuje – jest najpoważniejszym problemem utrudniającym budowę responsywnego państwa? Oprócz mechanizmów i dobrej woli po stronie architektów polityki, takie państwo potrzebuje bowiem jeszcze aktywnych obywateli i przełamania społecznego wizerunku roli państwa jako opiekuna, wizerunku, który w Polsce (to tylko hipoteza) wydaje się dość odległy od wizji *Public Governance*. W polskich warunkach (czy może w warunkach Europy Środkowo-Wschodniej) powinien to być istotny, jeśli nie kluczowy element dyskusji nad budową responsywnej administracji. Bez presji obywateli na administrację, poczucia, że ich odpowiedzialność nie kończy się w momencie wrzucenia do urny kartki wyborczej (chciałoby się, aby choć to poczucie było powszechne), wszelkie regulacje, mechanizmy i technologie będą bezużyteczne. Aktywizowanie obywateli i stymulowanie społecznej kontroli działań administracji powinno dziś być podstawowym priorytetem działań administracji – jeśli zależy jej na tym, aby już wypracowane mechanizmy i rozwiązania systemowe służące partycypacji zaczęły rzeczywiście działać. Na razie wydaje się, że nikomu – ani indyferentnym obywatelom, ani lekceważącym problem politykom – na tym szczególnie nie zależy. Mechanizmy służące partycypacji oraz diagnozowaniu potrzeb są traktowane przez urzędników w sposób bardzo formalny. W istocie nie chodzi tu najczęściej o wysłuchanie (słabego, jak już powiedziano) głosu obywateli, ale o zadośćuczynienie narzuconym procedurom, w których nie pokłada się żadnej wiary i żadnych nadziei. Kategoria responsywności ma tu znaczącą rolę do odegrania. Jej zastosowa-

ale zależy także silnie od stopnia, w jakim jest ona zdolna realizować zasadę subsydiarności: reagowanie wymaga „skalowania w dół”. Z tego punktu widzenia już sam fakt rozwoju współpracy, niezależnie od tego, do jakiego stopnia wiąże się ze zwiększeniem wpływu organizacji na polityczne decyzje, można uznać za krok w stronę responsywności.

nie w debacie nad dobrym rządzeniem pozwala położyć właściwy akcent na znaczenie „łączności” między władzą a systemem jako kryterium efektywności rządów. Może czas już zrezygnować z górnolotnych nawoływań do budowania społeczeństwa obywatelskiego i zwrócić uwagę na to, że bez tego społeczeństwa administracja jest ślepa i nieelastyczna. Należy zastanowić się nie tylko nad tym, w jaki sposób promować mechanizmy i technologie partycypacji społecznej, lecz także nad tym, jak budować przekonanie, że nie chodzi w nich jedynie o wartości, ale może przede wszystkim o efektywność instytucji publicznych.

Zagadnienie partycypacji społecznej i zwiększenia udziału obywateli w rządzeniu pojawia się co prawda jako priorytet jednego z programów operacyjnych (PO KL 5.4). Znając jednak finansowy rozmach tego programu, a także zakres wspieranych w jego ramach działań, trudno pokładać w nim daleko idące nadzieje. Z całą pewnością, tego rodzaju inicjatywy są potrzebne. Jednak nie przyniosą zmiany, jeśli nie będą im towarzyszyć działania w innych wymiarach. Oczywiście dyżurną i mało pokrzepiającą dla niecierpliwych podpowiedzią jest wskazanie na edukację obywatelską na poziomie szkoły podstawowej i średniej. Obowiązujący program edukacyjny pozostawia pod tym względem spore pole do popisu. Nową wartością mogłyby tu być standardy i curricula dydaktyczne kładące nacisk na praktyczne działania: wolontariat uczniowski, demokrację uczniowską, uczniowskie projekty diagnozowania problemów lokalnych itp. Kolejną ścieżką oddziaływania byłoby zapewne podtrzymanie i rozwinięcie raczkujących dziś mechanizmów demokracji deliberatywnej, już obecnych w ustawodawstwie polskim bądź planowanych. Mowa tu o mechanizmie dostępu do informacji publicznej (reformy BIP!) czy o wysłuchaniach publicznych. Głosy sceptyków, że rozwijanie tych instrumentów jest w Polsce bezcelowe, ponieważ nikt nie będzie z nich korzystał, są w moim przekonaniu stawianiem sprawy *au rebours*.

Wszystkie te działania (a także inne – jak choćby społeczna klauzula w zamówieniach publicznych), jeśli zostaną potraktowane poważnie i wdrożone we właściwej skali, mogą i będą budzić aktywność społeczności lokalnych.

Aby przyniosły właściwy skutek, potrzebne są jednak także działania po stronie administracji. Jeśli założenie o potrzebie właściwego adresowania działań jest elementem etosu administracji, to powinno znaleźć właściwe miejsce zarówno w programach jej kształcenia, jak i w standardach regulujących sposób jej działania. Potrzebne są też przyjazne użytkownikom (nie tylko po stronie administracji, lecz także po stronie odbiorców jej działań) narzędzia umożliwiające diagnozowanie i komunikowanie problemów i potrzeb społecznych – przyjazne, to znaczy niewymagające eksperckiej wiedzy. Skoro o diagnozach mowa, istotne jest także rzeczywiste wykorzystanie zebranych za ich pomocą danych – przede wszystkim zaś wyraźne komunikowanie tego wszystkim zaangażowanym interesariuszom. Trudno wyobrazić sobie gorszą przysługę dla responsywności niż fikcyjne konsultacje i diagnozy społeczne – te zaś są dziś normą. Kolejnym ważnym zadaniem byłaby „deżargonizacja” języka, jakim posługuje się administracja w kontaktach z obywatelami. Prawdziwą inspiracją dla tego typu działań mogłaby być komunikacja w wydaniu administracji brytyjskiej i amerykańskiej.

Ta lista nie zawsze realnych marzeń mogłaby być znacznie dłuższa. Zakończmy ją marzeniem prawdziwie utopijnym: dotyczy ono języka debaty politycznej w Polsce i poczucia odpowiedzialności w jego stosowaniu. Trudno oczekiwać, że obywatele będą poważnie traktować stwarzane im *policy windows*, jeśli debata ta sprowadza się najczęściej do umizgiwania się poszczególnych stronnictw do wyborców, składania nierealnych obietnic i prób dyskredytowania oponentów, tak cynicznych i oderwanych od realnych, bieżących problemów, że zdradzających całkowite lekceważenie kompetencji i trzeźwości osądu obywateli. W tym stopniu, w jakim „responsywność” to zdolność do reagowania na sygnały społeczne, jej wzmacnianie wymaga traktowania społeczeństwa poważnie.

Bibliografia

Administracja sprawna i służebna (2005). Projekt Sektorowego Programu Operacyjnego, dostępny pod adresem <http://www.npr.ngo.pl/x/130396>.

- Dahl R.A. (1995). *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski. Kraków: Znak.
- Dahl R.A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dąbrowska J., Gumkowska M., Wygański J.J. (2002). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2002*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Deutsch K. (1963). *The nerves of government. Models of political communication and control*. New York: Free Press.
- Faguet J.P. (2001). *Does Decentralisation Increase Responsiveness to Social Needs? an evidence from Bolivia*, The World Bank Development Research Group.
- Feliksiak M. (2009). *Opinie o funkcjonowaniu demokracji w Polsce*. Warszawa: CBOS BS/20/2009.
- Gilens M. (2004). *Inequality and Democratic Responsiveness: Who Gets What They Want from Government?* Princeton University (dokument pdf).
- Grabowska M., Szawiel T. (2001). *Budowanie demokracji*. Warszawa: PWN.
- Gumkowska M., Herbst J., Wygański J.J. (2004). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Gumkowska M., Herbst J., Wygański J.J. (2005). *Współistnienie czy współpraca? Relacje sektora pozarządowego i administracji publicznej*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Hausner J. (2007). „Polityka a polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Herbst J. (2005). „Stare problemy wedle nowych reguł. Współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną w świetle badań ilościowych”, *III Sektor*, nr 3.
- Herbst J. (2008). *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Johannsen L., Pedersen K. (2005). *The Responsive State: Openness and Inclusion in the Policy Process*, materiał konferencyjny z konferencji *New Frontiers of Social Policy*, 12–15 grudnia 2005 r.
- Manza J., Cook F.L. (2002). „A Democratic Polity? Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion”, *American Politics Research*, t. 30, nr 6.
- Modernizing Government* (1999). Program reformy angielskiej administracji publicznej, dostępny pod adresem <http://www.cabinetoffice.gov.uk/moderngov/>.
- Monitoring działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (2005). Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor, dostępny pod adresem <http://www.pozytek.gov.pl>.
- Putnam R. i in. (1993). *Demokracja w działaniu : tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Znak.
- „Responsiveness to Public Opinion in the United States”, w: *American Politics Research*, t. 30, nr 6, November: s. 630–667.
- Sartori G. (1994). *Teoria demokracji*, tłum. S. Amsterdamski, D. Grinberg. Warszawa: PWN.
- Soos G., Tooka G. Wright G. (2002). *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: OSI/LGI.
- Swianiewicz P. (2005). „Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.
- Swianiewicz P. (2006). „Wirtualny samorząd i demokracja lokalna”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Szomburg J., Jr. (2008). „Od sztywnych procedur do 360° odpowiedzialności – czyli jak ewoluowała administracja publiczna w ciągu ostatnich 150 lat”, *Pomorski Przegląd Gospodarczy*, nr 2.

The State that Responds. On the Category of “Responsiveness” in Public Management and on Some Preconditions for the Responsiveness of the Polish Administration

Over the past dozen years, the notion of responsiveness has made an impressive career in political studies. Initially used as one of theoretic criteria widening the narrow, procedural understanding of democracy, it soon became one of the most important operational criteria for good governance. On the ground of democratic theory, it refers to the ability of political elites to address social demands and moods. On the ground of public management theory, however, its tenor is rather different, stressing the public administration’s capacity to identify and react to emerging problems and dilemmas of governance. The dual character of the notion – used both as an ideological and purely technical demand – is worth noting, as each of the two perspectives (and there are more than these two) elicits a different set of conditions that the public administration has to meet to earn the name of “responsive”. The first emphasises the interaction between the system of public administration and civil society. The second – on the administration’s efficiency and resilience in the use of public policy instruments, regardless of the principles determining the nature and the limits of government. The article concentrates on the first of these perspectives. It presents the genesis of the present meaning of “responsiveness” in the debate on good governance and discusses findings referring to the state of public-social partnership in Poland, treated as one of the fundamental conditions of the responsive state.

Key words: local government, public management, nongovernmental organizations, participation, reacting, responsiveness.

Wybór tekstów klasycznych

Gerry Stoker

Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Zamieszczony poniżej tekst jest tłumaczeniem pracy, która została zaprezentowana podczas konferencji na uniwersytecie w Lozannie w 1996 r., zorganizowanej pod auspicjami UNESCO. Praca ta została później opublikowana w czterech językach: hiszpańskim, angielskim, rosyjskim i chińskim w specjalnym wydaniu *International Social Science Journal*, magazynu zajmującego się kwestiami rządzenia w różnorodnych ujęciach: historycznym, konceptualnym, teoretycznym, empirycznym i normatywnym. Artykuł Stokera był szeroko cytowany ze względu na łatwo przyswajalny charakter pracy oraz wysoką pozycję autora w środowiskach naukowych zajmujących się kwestią rządzenia. Tekst ilustruje ogólnie podejście autora do kwestii rządzenia. Należy zaznaczyć, że od chwili napisania tej pracy przedstawione tu propozycje zostały dopracowane w ramach wielu projektów badawczych oraz studiów podjętych przez jednostki rządowe na poziomie europejskim, państwowym, regionalnym i lokalnym.

Kariera Stokera rozpoczęła się na Politechnice w Leicester i związana była z badaniami nad samorządem lokalnym (w latach 70. i 80. uważano, że samorząd lokalny należy do administracji publicznej i nie wyróżnia się niczym szczególnym). Następnie Stoker przeprowadził się do Birmingham, gdzie współpracował z Instytutem na rzecz Samorządu Lokalnego (INLOGOV), zajmując się administracją i procedurami związanymi z funkcjonowaniem samorządu. Później przeniósł się na Uniwersytet w Essex, gdzie dołączył do wydziału prowadzącego badania nad polityką i współpracował z innymi ekspertami w dziedzinie polityki brytyjskiej. W skład tej grupy ekspertów wchodził również Rod Rhodes – podobnie jak Stoker – wschodząca gwiazda polityki państwowej i miejskiej. To właśnie wtedy zaczęto rozwijać szczególne zainteresowanie kwestią rządzenia. Obszar zwany dotąd samorządem lokalnym zmienił nazwę na „rządzenie urbanistyczne/miejskie” (*urban governance*).

Jego znaczenie zaczęło szybko rosnąć, do czego przyczynił się wzrost roli miejskich ruchów społecznych, rosnąca niechęć dla fordyzmu jako powojennego systemu wzrostu gospodarczego i regulacji społecznych w zaawansowanych gospodarkach, a także piętno, jakie na szczeblu lokalnym odciskały zmiany polityczne wprowadzane przez neoliberalne rządy, takie jak rząd Margaret Thatcher w Zjednoczonym Królestwie. Przed uzyskaniem tytułu profesorskiego Stoker pełnił funkcję dyrektora Angielskiego Instytutu Badań nad Samorządem Lokalnym. Program instytutu odzwierciedlał zmianę zainteresowań, która dokonana się w kwestii samorządu lokalnego, a także skupiał się na przeprowadzaniu rzetelnych, dobrze udokumentowanych i odnoszących się do polityki badań oraz na szerszym historycznym i teoretycznym kontekście rozwoju samorządu lokalnego i rządzenia w różnych okolicznościach i krajach. Sukces instytutu prowadzonego przez Stokera zaprowadził go na Uniwersytet w Manchesterze, gdzie objął stanowisko Dyrektora Instytutu Rządzenia Politycznego i Gospodarczego (IPEG) a wkrótce potem na Uniwersytet w Southampton, gdzie Stoker pozostaje do dzisiaj, pracując jako profesor, zajmując się kwestią Polityki i Rządzenia, jednocześnie pełniąc funkcję Dyrektora Centrum na rzecz Obywatelskości i Demokracji.

Jego życiorys odzwierciedla jego długotrwałe zainteresowanie kwestią samorządu lokalnego i rządzenia, świadczy również o jego bliskim kontakcie z polityką i tymi, którzy ją tworzą. Dowodem na to jest również niniejsza praca. Stoker przeprowadził bardzo wiele badań i jego główne zainteresowanie stanowią tematy związane z rządzeniem, polityką demokracji, rządem lokalnym i regionalnym, polityką miejską, reformą służby cywilnej i udziałem społecznym w procesie tworzenia polityki. Jego książka: *Why Politics Matters: Making Democracy Work* zdobyła nagrodę Stowarzyszenia Nauk Politycznych Wielkiej Brytanii jako najlepsza książka w kategorii nauk politycznych w 2006 r. Stoker zasiada również w radzie New Local Government Network (www.nlgn.org.uk). Instytucja ta została również odznaczona tytułem „zespół badawczy roku” w 2004 r. Tworzą ją specjaliści starający się dokonać reorganizacji brytyjskiego samorządu lokalnego i dostarczać argumentów na rzecz zwiększenia autonomii rad miejskich, których prezydenci mieliby pochodzić z wyborów. Stoker w Wielkiej Brytanii służył pomocą władzom różnego szczebla (włączając w to rząd centralny pod rządami New Labour), był również przez ponad 10 lat ekspertem w Radzie Europy w kwestiach

rządu lokalnego i skali jego udziału w rządzeniu. Ci, którzy interesują się jego najnowszymi osiągnięciami, powinni zajrzeć na www.totalpolitics.com/blogs/localgovblog.php, gdzie Stoker prowadzi blog skupiający się na kwestiach rządu lokalnego i innych zagadnieniach.

Jego refleksje dotyczące niepowodzeń państwa w połączeniu z aktywnością polityczną społeczeństwa zostały zaprezentowane we wspomnianej książce *Why Politics Matters*. Stoker dowodzi w niej, że powszechne niezadowolenie z polityki wynika z tego, że dyskurs i praktyka związana ze wspólnym podejmowaniem działań nie odnosi się do codziennych doświadczeń związanych z indywidualnym wyborem i „autoekspresją” jednostki dostępną w ramach coraz bardziej zindywidualizowanego, zorientowanego na rynek społeczeństwa konsumpcyjnego. Dlatego wielu obywateli nie rozumie złożoności i wpisane w politykę bałaganu, z jej kompromisami, zmieniającymi się horyzontami czasowymi, wielością celów, udziałowcami i politycznymi strefami wpływów. Jak zauważył Claus Offe w swoim artykule opublikowanym także na łamach *Zarządzania Publicznego*, prowadzi to do sytuacji, w których niezadowolenie z polityki może mieć charakter cykliczny. Problem ten może prawdopodobnie zostać rozwiązany dzięki przeprojektowaniu polityki w taki sposób, aby odzwierciedlała ona pewien rodzaj równowagi pomiędzy życiem prywatnym i publicznym, co byłoby do przyjęcia przez większość obywateli, ponieważ pojawiłoby się więcej możliwości dla podmiotów politycznych i wpływałyby one na sprawy, które mają dla nich wielkie znaczenie. W tym właśnie kontekście poglądy Stokera wychodzą na pierwszy plan, szczególnie w kwestii poszukiwania argumentów na rzecz zwiększania roli prezydentów miast w UK – propozycja ta ciągle nie została dostrzeżona poza dobrze znanym przykładem mera Londynu, Kena Livingstone’a (początkowo niezależnego, potem w Partii Pracy) i Borisa Johnsona (Partia Konserwatywna). Całkiem niedawnym wynikiem tych dociekań jest rosnąca liczba prac dotycząca kwestii popierania zaangażowania obywatelskiego, np. zaangażowania obywateli w kwestie, które ich dotyczą bezpośrednio.

Jedną z najnowszych książek Stokera jest *Governance Theory and Practice: A Cross Disciplinary Approach* (2008), napisana wspólnie z Vasudhą Chhotray. Praca ta stanowi przegląd różnych rodzajów podejścia do kwestii rządzenia w ramach wielu dyscyplin nauk społecznych. Na ich podstawie tworzone są i rozbudowywane tezy przedstawione w niniejszym artykule. Stoker i Chhotray dowodzą, że w tworzeniu praktyk organizacyjnych nie wystarczy jedynie identyfikowanie zasad kierujących rządzeniem – powinniśmy postrzegać rządzenie jako efekt różnorodnych wymian i praktyk stanowiących wynik złożonych ludzkich działań. Stosowne praktyki związane z rządzeniem powinno się zatem projektować w taki sposób, by stawić czoła szczególnym okolicznościom i wyzwaniom pochodzącym od różnych organizacji i związanych z różnymi aspektami rządzenia. Jest to także cecha, która charakteryzuje następane zmiany zachodzące w obszarze rządzenia, widać to także wyraźnie w większości artykułów zamieszczonych na łamach „Zarządzania Publicznego”.

Obecnie Stoker poświęca uwagę głównie zagadnieniu praktyk związanych z rządzeniem w złożonych okolicznościach politycznego rozczarowania, które ma miejsce w zachodnich demokracjach, poprawy obywatelskiego zaangażowania i strategii dla jego osiągnięcia. Duża część tych badań skupia się na przedstawieniu propozycji sposobów postępowania popartych badaniami. W tym kontekście doprowadził Stoker do powstania losowych metod sprawdzania, eksperymentów projektowych i technik „prawda-fałsz”, które służą uzyskaniu jak najprawdziwszych informacji w ramach różnorodnych sytuacji badawczych.

Bob Jessop (Lancaster University)

Gerry Stoker

Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji¹

Artykuł poświęcony jest rozważaniom nad teoriami rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi. Autor podaje analizie główne podejścia teoretyczne, dla których kategoriami kluczowymi są pojęcia „rządzenie” i „zarządzanie” ulokowane w kontekście działania struktur państwa. Przedstawiono ewolucję pojmowania tych terminów (zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym) oraz opisano proces autonomizowania się aktorów sieci zarządzania publicznego. Jego istotą jest wzrost możliwości ich oddziaływania na sprawy publiczne oraz rozszerzanie się ich grona o podmioty niepubliczne. Autor opisuje zjawisko postępującej erozji dominującej pozycji aktorów państwowych w sieciach zarządzania publicznego.

Słowa kluczowe: rządzenie, struktury rządzenia, zarządzanie, sieci, instytucje, autonomia, ewolucja.

Teoria polityczna rozwijana w kręgu kultury anglosaskiej posługuje się terminem rządzenie (*government*) dla określenia formalnych instytucji państwa i ich monopolu prawomocnej władzy wyposażonej w prawo stosowania przymusu. Rządzenie charakteryzuje się zdolnością do podejmowania decyzji i ich egzekwowania. W szczególności rozumie się je jako działania odnoszące się do procesów formalnych i instytucjonalnych, które zachodzą na poziomie państwa w celu zapewnienia porządku publicznego i wymuszenia działań kolektywnych.

Prace teoretyczne poświęcone zagadnieniu zarządzania (*governance*) odzwierciedlają zainteresowanie, jakim zmieniające się wzorce sprawowania władzy (*governing*) cieszą się wśród socjologów. Tradycyjne użycie terminu „zarządzanie” i definicja słownikowa określają je jako synonim rządzenia. Jednak coraz częściej w literaturze przedmiotu pojawiają się prace poświęcone kwestii zarządzania, które wskazują na zmianę jego użycia i nowy sposób zastosowania. Ten sposób postrzegania zarządzania oznacza zmianę w tradycyjnym rozumieniu rządzenia, odnoszącą się do nowych procesów sprawowania władzy; czy to zmieniających się warunków ustalonego porządku, czy też uznawanych za no-

wą metodę, dzięki której rządzi się społeczeństwem (Rhodes 1996, s. 652–653).

Procesy zarządzania współgrają z tradycyjnymi instytucjami rządowymi. Rosenau (1992, s. 3) komentuje to w następujący sposób:

„Przypuszczenie, że istnieje rządzenie bez systemu rządzenia, oznacza wyobrażenie sobie funkcji, które muszą zostać wykonane w ramach jakiegoś realnego systemu [...] spośród wielu niezbędnych funkcji, na przykład mogą to być potrzeby związane z koniecznością podłożenia wyzwaniom zewnętrznym, w celu przeciwdziałania konfliktom wśród ich członków [...] w celu dostarczenia zasobów [...] oraz określenia celów i polityk dla ich osiągnięcia”.

Zarządzanie jest też związane z tworzeniem warunków dla uporządkowania zasad i wspólnego działania. Wyniki zarządzania nie są zatem różne od tych wynikających z rządzenia. Odmienność wynika raczej z procesów.

Na ogół utrzymuje się, że terminu „zarządzanie” używa się na wiele różnych sposobów i ma on wiele różnorodnych znaczeń (Rhodes 1996; Stoker 1997). Istnieje jednak zgoda co do tego, że zarządzanie odnosi się do rozwoju stylów sprawowania władzy, gdy granice pomiędzy sektorami prywatnym i państwowym i wewnątrz nich się zatarty.

Istotę zarządzania stanowią mechanizmy zarządzania nieograniczające się do uciekania się do autorytetu i sankcji związanych z rządem/rządzeniem. „Koncepcja zarządzania odwołuje

¹ Przełożył Bartosz Kozina. Tekst oryginału „Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal* 1998, t. 50, nr 155, s. 17–28. Copyright 1998 by John Wiley & Sons Ltd. Reproduced with permission of Blackwell Publishing Ltd.

się do stworzenia struktury bądź porządku, który nie może zostać wymuszony z zewnątrz, ale pojawia się jako wynik interakcji pomiędzy różnorodnymi, wpływającymi na siebie wzajemnie aktorami” (Kooiman, Van Vliet 1993, s. 64).

Ciekawy jest sposób, w jaki zarządzanie wykorzystują środowiska akademickie dla uchwycenia dokonujących się zmian w sposobie myślenia i metodach działania.

W Wielkiej Brytanii i USA zarządzanie niewątpliwie weszło do słownictwa urzędników państwowych. Znalazło także odzwierciedlenie w debatach politycznych toczonych w innych zachodnich demokracjach. Również w krajach rozwijających się zarządzanie wkroczyło na scenę polityczną. Bank Światowy czasem sprowadza je do zgody na efektywne i odpowiedzialne działania rządu. Inni stosują je w szerszym znaczeniu, co jest zgodne z wymową tego artykułu. Dostrzegają oni w krajach rozwijających się wzajemne przenikanie sektora publicznego, prywatnego i wolontariatu.

Oczywiście słowa „zarządzanie” czasem używa się raczej z powodów retorycznych niż formalnych. Czasem, jak u Osborne’a i Gaeblera (1992), zarządzanie stanowi substytut terminu rząd, ponieważ pojęcie „rząd” ma negatywne konotacje w społeczeństwie zorientowanym na rynek.

Zarządzanie to na nowo odkryta forma rządu, jednak lepiej zorganizowanego. Praca Osborne’a i Gaeblera dotyczy tego, jak rząd może efektywnie i bardziej racjonalnie wykorzystać większą liczbę narzędzi niż tylko świadczenie usług publicznych. Zarządzenie według nich to możliwość zawierania różnorodnych porozumień i tworzenia nowych form regulacji. W skrócie oznacza to zjawisko, do którego inni się odnoszą, używając terminu „nowe zarządzanie publiczne” (Hood 1991). Jednak zarządzanie, w rozumieniu autora tej pracy, to nie tylko nowy zestaw narzędzi zarządczych. Wiąże się z nim coś więcej niż użytkowanie większej wydajności w dziedzinie wytwarzania usług publicznych.

Termin „zarządzanie” stosuje się czasem w celu uzyskania aprobaty społecznej dla dokonywanych cięć finansowych – jako kod oznaczający ograniczanie zakresu aktywności rządu.

Wzrost częstotliwości użycia tego pojęcia bez wątpienia oddaje w pewnym stopniu chęć znale-

zienia oszczędności w wydatkach rządu i ograniczenia zobowiązań związanych z dysponowaniem zasobami publicznymi. Proces ten wymaga określenia granic rządu. Wzrost znaczenia kwestii zarządzania odzwierciedla wzrost liczby podmiotów zaangażowanych w ten proces. Nie jest on jedynie produktem kryzysu finansowego.

Literatura naukowa dotycząca zarządzania ma charakter eklektyczny i dość chaotyczny (Jessop 1995). Jej źródła teoretyczne są różnorodne, składają się na nie takie dziedziny jak: ekonomia instytucjonalna, stosunki międzynarodowe, badania nad organizacjami, badania nad rozwojem, nauki polityczne, a także prace teoretyków administracji zainspirowanych przez Foucaulta. Jej prekursorzy dodaliby do tej listy prace nad korporacjonizmem, grupami interesu i zbiór analiz poświęconych ewolucji systemów ekonomicznych. Literatura ta umożliwi nam częściowo zrozumienie zjawiska zarządzania, jednakże z powodu jej zróżnicowania konieczne jest rozwinięcie szerszej perspektywy poznawczej dotyczącej tego tematu.

Wkład perspektywy związanej z zarządzaniem do teorii nie odnosi się do poziomu zwykłej analizy. Nie stanowi ona również nowej teorii normatywnej. O jej wartości przesądza rama organizacyjna. Wartość perspektywy zarządzania tkwi w jego zdolności dla tworzenia ram, co z kolei umożliwia zrozumienie zmian dokonujących się w procesach związanych z zarządzaniem.

Jak zauważają Judge i in. (1995, s. 3), takie ramy konceptualne tworzą język i punkt odniesienia pozwalające na badanie rzeczywistości. Dzięki temu teoretycy stawiają pytania, które w innej sytuacji mogłyby w ogóle nie zostać postawione. Jeżeli wszystko się powiedzie, powstanie nowa perspektywa badawcza, niewypracowana inne orientacje badawcze. Rama konceptualna będzie konstytuować przestrzeń dla działań zorientowanych na ustanowienie nowego paradygmatu. Wartość takich ram może przejawiać się przez określenie tego, co warto badać. Perspektywa zarządzania jest użyteczna pod warunkiem, że pozwala nam uchwycić ważne pytania, chociaż nie oznacza to, że ma służyć temu, aby udzielić odpowiedzi na wszystkie z nich. Tworzy ona punkt odniesienia stanowiący wyzwanie dla wielu założeń leżących u podstaw tradycyjnej administracji publicznej.

Rozważania nad zarządzaniem w niniejszej pracy zostały podzielone na pięć propozycji. Ich celem jest przedstawienie tych aspektów zarządzania, które należy wziąć pod uwagę, a nie konstruowanie twierdzeń, które mogą okazać się prawdziwe lub fałszywe. Na wstępie przywołałam pięć propozycji:

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

Propozycje te raczej wzajemnie się uzupełniają, niż pozostają wobec siebie w opozycji.

Każda z nich jest związana z konkretnym dy-lematem lub zagadnieniem.

- istnieje rozdźwięk pomiędzy złożoną rzeczywistością procesu podejmowania decyzji związaną z rządzeniem a kodem normatywnym używanym dla wyjaśnienia i usprawiedliwienia działań rządu;
- rozmycie się granic odpowiedzialności może prowadzić do obarczania winą innych lub szukania kosztów ofiarnych;
- zależność władzy powoduje narastanie problemów związanych z niezamierzonymi skutkami, które wynikają z rządzenia;
- nawet tam, gdzie rządy działają w sposób elastyczny, sterując wspólnymi działaniami, zarządzanie może okazać się nieskuteczne.

1. Zarządzanie odnosi się do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym

Pierwsze stwierdzenie dotyczące zarządzania to wyzwanie dla konstytucyjnego/formalnego rozumienia systemu, jakim jest rząd. W przypadku Wielkiej Brytanii stanowi to wyzwanie dla modelu westminsterskiego (Gambie 1990). Z perspektywy tego modelu angielski system polityczny charakteryzuje się niezależnością parlamentu, silną radą ministrów i wiarygodnością, którą gwarantują wybory. Przeważa obraz jednolitego państwa, kierowanego i legitymizowanego przez doktrynę ministerialnej odpowiedzialności. Zarządzanie sugeruje, że instytucjonalna/konstytucjonalna perspektywa taka jak model westminsterski jest ograniczająca i błędna.

Struktura rządu ma charakter fragmentaryczny, stanowi konglomerat instytucji i organizacji. Szczególnie model westminsterski nie potrafi uchwycić złożoności systemu Wielkiej Brytanii. Oznacza to, że w unitarnym państwie istnieje tylko jeden ośrodek władzy. W praktyce działa wiele ośrodków i różnorodnych połączeń pomiędzy wieloma jednostkami rządowymi na poziomie lokalnym, regionalnym, narodowym i ponadnarodowym. Istnieje złożona architektura systemu rządu i na niej właśnie swoją uwagę skupia dziedzina nazywana przez nas zarządzaniem.

Złożoność tego zjawiska wynika po części ze skali nowoczesnego sposobu sprawowania rządów, który doprowadził w Wielkiej Brytanii do powstania wysoce funkcjonalnych, różniących się od siebie systemów. Fenomen złożoności został pogłębiony przez rozwój tendencji do ustanowienia z pomocą dużej części maszyny rządowej relacji pomiędzy zwierzchnikiem a jednostką. W Wielkiej Brytanii sposób działania agencji rządowych, organizacji służby bezpośredniej, niezależnych finansowo szpitali i szkół może być przykładem szeroko rozpowszechnionego paradygmatu nabywca–dostawcy. Dodatkowo mamy tu do czynienia z „wydrążaniem” państwa, co jest wynikiem utraty jego kontroli nad aktorami społecznymi systemu zarządzania sprawami publicznymi.

Perspektywa zarządzania zwraca również uwagę na wzrost zaangażowania sektora prywatnego i wolontariatu w dziedzinie dostarczania usług publicznych oraz w sferze podejmowania decyzji strategicznych. Odpowiedzialność, która wcześniej spoczywała właściwie wyłącznie na rządzie, została rozproszona. Kontraktowanie usług i partnerstwa publiczno-prywatne jest obecnie w wielu krajach częścią systemu świadczenia usług publicznych i podejmowania decyzji.

Perspektywa zarządzania w pewnej mierze opiera się na wyzwaniu, jakie rzuca ono prawnej i konstytucyjnej tradycji, która aż do roku 1950 dominowała w dziedzinie studiów politycznych. Usiłuje ona przenieść ciężar rozważań – aby dyskutować nie o tym, co powinno być, lecz o tym, co jest. W świecie nowoczesnego zarządzania „to, co jest”, stanowi złożoność, nieład i niełatwo poddaje się centralnemu sterowaniu. W wielu aspektach sprawia to trudność kluczowym twórcom polityki, nie wspominając o możliwości zrozumienia przez opinię publiczną. W szerokim ujęciu perspektywa zarządzania rzuca wyzwanie konwencjonalnym założeniom, które skupiają się na rządzie, tak jakby był on „osobną instytucją” oddzieloną od innych sił społecznych.

Pierwszy dylemat związany z zarządzaniem bierze się z niejasności i niepewności tkwiących w samym systemie, obecnie znacznie odbiegającym od jego formalnego, konstytucyjnego rozumienia. Badania przeprowadzone dla ESRC Local Governance Programme pokazują, że wyłaniający się system, w którym odpowiedzialność dzielona jest pomiędzy instytucje lokalne i inne podmioty prywatne i państwowe, nie ma mocnego normatywnego wsparcia opinii publicznej (Miller, Dickson 1996). Opinia publiczna jasno daje do zrozumienia, że organizacją i kontrolą lokalnych usług publicznych powinna zajmować się rada wyłoniona w wyborach lokalnych, a nie inne podmioty państwowe czy prywatne. Model uznany za najbardziej właściwy i cieszący się największym poparciem, to ten tradycyjny, w którym władza lokalna to podmiot dominujący w procesie świadczenia usług dla społeczności lokalnej. Modele, w których usługi pochodziły od podmiotów sektora prywatnego czy też od samych usługobiorców, nie zyskały takiego poparcia. Usługodawcy inni niż jednostki samo-

rządu lokalnego spotkali się z cichą niechęcią ze strony opinii publicznej.

Rozdźwięk pomiędzy kodem normatywnym używanym dla wyjaśnienia i usprawiedliwienia działań rządu i sposobu podejmowania decyzji wewnątrz systemu prowadzi do powstawania napięć. Jak zauważa Peters (1993, s. 55): „Musimy zająć się obszarem, w którym złożone struktury łączące sektor prywatny i publiczny [...] ukrywają odpowiedzialność i utrudniają obywatelom zrozumienie istoty działania samorządu lokalnego i możliwość wpływania na niego”.

Kwestia ta jest czymś więcej niż tylko „kulturowym opóźnieniem”, które musi nadrobić opinia publiczna. Opinia publiczna, a szczególnie media nie funkcjonują w ramach prawnych, w których umieścić mogłyby wyłaniający się system rządzenia. W przypadku Wielkiej Brytanii napięcia te stały się widoczne i są potęgowane z powodu niezrozumienia przez obywateli nowego sposobu organizacji usług publicznych, w tym roli organizacji pozarządowych w tym systemie, problemów z oddzieleniem polityki od bieżącego zarządzania, wpływu bezmiejscowych biurokratów i natury ministerialnej odpowiedzialności.

Stosowanie władzy musi być legalne. Ta teza to nie tylko normatywne stwierdzenie. Jest ona osadzona również na gruncie pragmatycznym. Oznacza to, że aby być efektywnymi, posiadający władzę muszą być postrzegani jako działający legalnie. Brak legitymizacji władzy osłabia poparcie społeczne i zaangażowanie w programy dotyczące zmian, co w konsekwencji prowadzi do osłabienia zdolności do mobilizowania zasobów i promowania współpracy i partnerstwa.

Beetham (1991, s. 19) uważa, iż istnieją trzy wymiary legalności systemu politycznego. Kryterium Beethama bierze się nie tyle z abstrakcyjnej filozoficznej refleksji, ile z empirycznej obserwacji sposobu działania systemów politycznych. „Aby władza była w pełni legalna [...] wymagane są trzy warunki: jej zgodność z panującymi zasadami; zasady dające się uzasadnić przez odnośnienie się do wspólnych przekonań; zgoda na określone relacje władzy wyrażona przez jednostkę podległą”.

Legalność w tym podejściu nie jest kwestią o charakterze: „wszystko albo nic”. Wewnątrz każdego systemu istnieć będą niejasności co do

zasad i będą też tacy, którzy nie akceptują ich prawomocności, oraz ci, którzy nie udzielią zaufania znajdującym się przy władzy. Rzeczą polega na tym, że można uczynić zasady sprawowania władzy bardziej legalnymi. System może zostać tak zaprojektowany i obsługiwany, aby wzmacniać lub osłabiać swą legitymację. Zarządzanie pozbawione jest „mitów” uproszczonej legitymizacji tradycyjnych perspektyw, takich jak „model westminsterski”. Kwestia, którą należy rozważyć, dotyczy tego, czy lub w jaki sposób wzmocnić prawomocność praktyk zarządzania.

2. W ramach zarządzania zacierają się granice i odpowiedzialności, co służyć ma lepszemu radzeniu sobie z problemami społecznymi i ekonomicznymi

Perspektywa zarządzania nie tylko dostrzega wzrost złożoności współczesnych systemów rządzenia, lecz także zwraca uwagę na zmianę dokonującą się w kwestii odpowiedzialności, wycofania się państwa i wysiłków mających na celu przesunięcie odpowiedzialności na sektor prywatny i organizacje pozarządowe, a w szerszym kontekście – na obywatela.

W największym skrócie, zarządzanie dotyczy zmiany długo utrzymującej się równowagi pomiędzy państwem i społeczeństwem obywatelskim. System opieki stymulujący zależność nie jest już możliwy do przyjęcia – zarówno przez lewą, jak i prawą stronę sceny politycznej. Obywatelskość, która kładzie nacisk na prawa i odpowiedzialność, stanowi część kształtującego się porozumienia. Kwestia „aktywnej” obywatelskości włącza zarządzanie do nieco szerszej debaty nad aktywnością społeczną obywateli i „wartościami” rodzinnymi. Zarządzanie jest kojarzone z troską o kapitał społeczny i społeczne wsparcie niezbędne do efektywnego działania gospodarki i polityki.

Zmiana formuły odpowiedzialności znajduje swój instytucjonalny wyraz w zatarciu się granic pomiędzy tym, co publiczne, a tym, co prywatne, a to z kolei stanowi podstawę dla rozwoju wolontariatu i organizacji trzeciego sektora. Organizacje te zajmują się szerokim zakresem zagadnień społecznych i ekonomicznych, funk-

cjonując w kontekście czegoś, co nazywamy ekonomią społeczną, która pojawiała się pomiędzy gospodarką rynkową i sektorem publicznym. Perspektywa zarządzania wymaga, aby organizacje trzeciego sektora zostały zauważone ze względu na ich skalę i możliwość uczestniczenia w procesie rozwiązywania wspólnych problemów, bez konieczności wchodzenia z rządem w zależności formalne. Dane szacunkowe wskazują, że w samej Wielkiej Brytanii wkład ekonomii społecznej w produkt narodowy brutto wynosi 12,3 miliarda funtów rocznie, tu znajduje zatrudnienie 400 tysięcy pełnoetatowych pracowników i 4 miliony wolontariuszy. Uważa się, że działania podmiotów ekonomii społecznej umożliwiają zaspokajanie potrzeb i rozwiązywanie problemów społecznych bez konieczności odwoływania się do władz czy systemów formalnej kontroli. Oznacza to, że jest to coś więcej niż jedynie wielość grup szukających sposobu uzyskania wpływu na rząd. W istocie grupy te przejęły wiele z funkcji dawniej wykonywanych przez rząd.

Odpowiedzialność została przejęta zarówno przez sektor prywatny, jak i przez organizacje typu non profit. Istnieje tu wiele dobrze znanych przykładów niegdyś państwowych przedsiębiorstw, które zostały sprzedane, np.: linii lotniczych, zakładów usług komunalnych itd. Dokonują się też intensywne zmiany w sektorze usług miejskich, gdzie całe obszary stają się zdominowane przez prywatne przedsiębiorstwa i firmy w rodzaju Generale des eaux czy Rentokil zyskują szerokie uznanie i znaczenie (Lorrain, Stoker 1997). W innych obszarach, takich jak rządowe systemy informacyjne, nastąpiło zjawisko wzrostu kontraktowania usług, w którym kluczową rolę znowu odgrywiają prywatni usługodawcy, stopniowo dominujący na rynku. Zatarcie się odpowiedzialności oznacza, że pojawiają się niejasności i niepewność w umysłach polityków i opinii publicznej – nie wiadomo, kto ponosi odpowiedzialność. Może to z kolei prowadzić do sytuacji, w której rząd będzie przerzucać odpowiedzialność na prywatnych usługodawców.

gorzej jest jeszcze, gdy szuka się kozła ofiarnego, sprzyjają temu coraz bardziej złożone systemy zarządzania. Ci, którzy mogą interpretować i prowadzić publiczną debatę, mogą też, czę-

sto z dużą skutecznością, winić innych za niepowodzenia i trudności. Unikanie wzięcia na siebie winy i szukanie kozła ofiarnego nie są zjawiskami nowymi w polityce, jednak struktury zarządzania zwiększają przestrzeń, w której będą one się pojawiać.

3. Zarządzanie dostrzega kwestię zależności władzy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania

Zależność władzy oznacza, że:

- a) organizacje realizujące wspólne cele są zależne od innych organizacji;
- b) aby osiągnąć cele, organizacje muszą wymieniać zasoby i negocjować wspólne cele;
- c) wynik tej wymiany zależy nie tylko od zasobów uczestników, lecz także od zasad gry i kontekstu wymiany

W relacji zarządzania żadna organizacja nie może dowodzić, mimo że dana organizacja jest w stanie zdominować konkretny proces wymiany. Rząd państwa czy inna instytucja będą usiłowały wymuszać kontrolowanie, jednak istnieje ciągle tarcie pomiędzy chęcią działań autorytarnych i zależnością od współpracy i działań innych podmiotów (Rhodes 1996). Zarządzenie z punktu widzenia sprawowania rządów stanowi zawsze proces interaktywny, ponieważ żaden pojedynczy aktor, państwowy czy prywatny, nie posiada wiedzy i środków, by radzić sobie z problemami w pojedynkę (Kooiman 1993).

W przypadku Wielkiej Brytanii w ciągu ostatnich dwóch dekad współpraca w kontekście relacji pomiędzy rządem centralnym i lokalnym była zjawiskiem powszechnym. Sytuacja taka wynikała z obaw przed utratą zdolności do koordynacji. Wysiłki rządu centralnego, by zdominować różnorodne obszary polityczne, przyniosły wiele niezamierzonych konsekwencji.

Dążenie do lokalnej autonomii w kontekście pojawiającego się systemu jest zabiegiem coraz bardziej bezcelowym. Aby poradzić sobie z problemami społecznymi i ekonomicznymi, z którymi mierzą się samorządy lokalne, należy oprzeć się na zasobach innych aktorów, w tym prywatnych i organizacji wolontariackich. Tu z kolei prawdopodobnie będzie konieczne porozumienie

z władzami wyższego szczebla. Władze lokalne mogą żądać, by ich zasoby uzyskały większe znaczenie, by stały się atrakcyjnym partnerem, nie mogą jednak domagać się autonomii.

Zarządzanie jest procesem interaktywnym, w którym splatają się różne formy partnerstwa. Możemy dokonać rozróżnienia pomiędzy relacjami typu zlecający-usługodawca, negocjacjami między organizacjami i systemową koordynacją. Relacja zlecający-usługodawca opiera się na umowie pomiędzy zlecającym a wykonawcą, który zobowiązuje się do wykonania zadania określonego przez zlecającego (Broadbent i in. 1996). Forma interorganizacyjna angażuje organizacje w negocjowanie wspólnych projektów, pozwalających na połączenie ich umiejętności. Dzięki temu organizacje są lepiej przygotowane, aby radzić sobie ze swymi własnymi celami (Jessop 1996). Forma systemowej koordynacji partnerstwa idzie o krok dalej, gdyż tworzy poziom porozumienia i obszaru, w którego ramach organizacje rozwijają wspólną wizję i możliwości wzajemnego działania, co z kolei prowadzi do ustanowienia samozarządzającej się sieci.

Forma systemowej koordynacji partnerstwa różni się od innych form pod tym względem, że wymaga ona „gier dotyczących zasad” częściej niż „gier zgodnie z zasadami”. Systemowa koordynacja skutkuje zaprojektowanymi, celowo wybranymi i dostosowanymi porządkami czy strukturami. „Gry zgodnie z zasadami” stanowią przeciwieństwo, charakteryzują się bowiem niezamierzonymi i niespodziewanymi skutkami pojawiającymi się wraz z rozwojem gry.

Rozpoznanie zależności władzy w procesie wspólnego działania oznacza sytuację, w której rezultaty nie zawsze odpowiadają intencjom. W relacjach przełożony-instytucja przełożony nie ma pełnej kontroli nad jednostką i dysponuje jedynie częściowymi informacjami o zachowaniu instytucji. W relacjach negocjowanych poszukiwanie najlepszego rozwiązania dla swych organizacji przynosi definicję charakteryzującą proces, co z kolei prowadzić może do niejednoznacznych rezultatów, które odpowiednio zinterpretują różni partnerzy. Gry, kontestowanie, pochlebstwa i oportunistyczne w różnych formach obserwuje się zarówno w przypadku relacji zlecający-usługodawca, jak i relacji negocjowanych. Zachowania oportunistyczne mogą

również przyczynić się do złożoności i niepewności skutków. Jednak, jak zauważa Hirschman (1991), nie wszystkie niezamierzone efekty są niewłaściwie. To, co niezamierzone, niekoniecznie oznacza niechciane. Zarządzanie wymaga radzenia sobie z niepewnością.

4. Zarządzanie dotyczy samoorganizujących się sieci aktorów

W ramach zarządzania działalność polegająca na całkowitym partnerstwie tworzy samoorganizujące się sieci. Są one związane z samorządami i innymi formami działań szeroko omawianych w literaturze politologicznej (Atkinson, Coleman 1992; Marsh, Rhodes 1992). Sieci zarządzania nie oznaczają jedynie posiadania wpływu na politykę rządu, ale również przejście jego pewnych działań.

W polityce miejskiej nacisk kładło się na tworzenie systemów złożonych głównie z elity aktorów pochodzących z sektora publicznego i prywatnego (Stoker 1995). Zatem zgodnie z tym, co pisze Stone (1989, s. 4), system może być zdefiniowany jako „nieformalna, jednak w miarę stabilna grupa z dostępem do zasobów instytucjonalnych, które pozwalają jej odgrywać stałą rolę w procesie podejmowania decyzji związanych z zarządzaniem”. Uczestnicy prawdopodobnie będą mieli wsparcie instytucjonalne, co oznacza, że uzyskają oni dominującą pozycję w kwestii podejmowania decyzji. System jednak jest zbudowany jako nieformalna baza dla koordynowania i nie ma jednolitej struktury dowodzenia.

Aktorzy i instytucje uzyskują zdolność do działania dzięki integrowaniu swoich zasobów, umiejętności i celów w długotrwałej koalicji: w systemie. Jeżeli im się to uda, zajmują pozycję liderów wspólnoty i wprowadzają niemal monopol decyzyjny w kwestii rozwiązywania najpilniejszych problemów, z jakimi mierzy się ich społeczność. Powstanie wiarygodnego systemu to końcowy akt władzy w procesie tworzenia systemu zarządzania.

Tworzenie systemu jest łatwiejsze w połączeniu z pewnymi celami politycznymi. Wykonanie zadania sprawia mniej trudności, jeśli aktorzy dysponują znacznymi zasobami. Pewne cele są bardziej faworyzowane niż inne, których osią-

gnięcie mogłoby być bardziej problematyczne i trudniejsze do zidentyfikowania. Trudności i wyzwania dla wspólnych działań stają się większe, w miarę jak systemy proponują zmiany radykalne i społecznie angażujące.

W literaturze dotyczącej kwestii międzynarodowych również używa się terminu „reżim”, by uchwycić sens powstawania samoorganizujących się sieci, które umożliwiają partnerom osiągnięcie wspólnych celów. Reżimy międzynarodowe to systemy norm i zasad zaakceptowanych przez poszczególne państwa. Reżimy pozwalają kierować zachowaniem państw w specyficznych politycznych kontekstach czy kwestiach spornych (Rittberger 1995). Tworzone są tak, by zapewnić zasady i regulacje ustanawiające porządek bez uciekania się do instytucji dominującej nad innymi – rządu ponadnarodowego (globalnego). Stanowią zatem odpowiedź na wyzwanie polegające na rządzeniu bez rządu (zob. Mayer i in. 1995). Analiza reżimów międzynarodowych koncentruje się zwłaszcza na kwestii łączenia się aktorów państwowych, przy czym nie pomija się również zaangażowania aktorów niepaństwowych (zob. Haufler 1995).

W podobnym kontekście omawiane są sieci samoorganizujące się w pracy Ostroma dotyczącej zarządzania wspólnymi zasobami w społecznościach wiejskich (Ostrom 1990; Keohane, Ostrom 1995). Uwaga autora skupia się na równych instytucjonalnych porozumieniach, tworzonych, by umożliwić tym społecznościom współpracę, gdy zasoby, do których mają dostęp, są ograniczone. Przedstawia się zachęty i sankcje, zakładając, że racjonalni i zainteresowani aktorzy będą na nie właściwie reagować. Wzrost tempa przekazywania informacji i obniżenie kosztów transakcji są postrzegane tu jako najistotniejsze w projektowaniu efektywnych systemów. Samoorganizujące się systemy kontroli zostają uznane przez kluczowych uczestników za bardziej efektywne niż regulacje wprowadzane przez rząd.

Dylemat powstały wskutek pojawienia się takich samoorganizujących się systemów dotyczy odpowiedzialności (*accountability*). Jeśli zarządzanie oznacza konieczność łączenia zasobów i celów różnych instytucji, braku odpowiedzialnych zachowań można doświadczać na dwóch poziomach: przez poszczególne elementy two-

rzące sieć i przez znajdujących się poza konkretną siecią. Członkowie poszczególnych grup mogą być rozczarowani porozumieniami, na które przystali ich przywódcy, jednak nie zechcą wyrażać swych uczuć. Dzieje się tak ze względu na potężną siłę, z jaką sieci sklejają należące do nich instytucje. Nawet jeżeli wszyscy będą usatysfakcjonowani, problem odpowiedzialności ciągle istnieje, ponieważ wszystkie sieci są do pewnego stopnia wykluczające/zamknięte (*exclusive*). Kieruje nimi raczej interes własny uczestników niż troska o dobro wspólne, w szczególności dobro jednostek znajdujących się poza siecią.

Rozwiązanie prawdopodobnie zależy od ponownego ukształtowania rządu. Sieci mają znaczny stopień niezależności (i potrzebują tej autonomii, by osiągać swe cele), jednak rząd, chociaż nie zajmuje nadrzędnej pozycji, potrafi pośrednio i nie bez potknięć sterować sieciami. W ten sposób ci, którzy uważają, że proces rządzenia może być organizowany, otrzymują argument na poparcie swych tez.

5. Zarządzenie rozpoznaje możliwość osiągnięcia zamierzonych celów, niezależnie od rządu, jego siły i autorytetu. Zarządzenie postrzega rząd jako będący w stanie wykorzystywać nowe narzędzia i techniki w celu sterowania i przewodzenia

Literatura angloamerykańska usiłuje znaleźć odpowiednie przymiotniki by opisać tę nową, „lekką” formę sprawowania władzy stosownie do panujących okoliczności. „Umożliwiające”, „czynnik katalityczny”, „pełnomocnik” – wszystkie zostały zaproponowane, by uchwycić tę nową formę rządzenia. Niedawne „określenie misji” dla samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii pokazuje, co mogłaby ona oznaczać (Hill 1996). Pojęcie to odnosi się do konieczności budowania partnerstwa, uzyskiwania przywództwa przez samorządy lokalne, ochrony i regulacji swojego środowiska i stwarzania możliwości. W bardziej ogólnym ujęciu Kooiman i Van Vliet (1993, s. 66) klasyfikują „zadania rządu na polu zarządzania” w następujący sposób:

– (de)kompozycja i koordynacja,

- kalibracja i sterowanie,
- integracja i regulacja.

Pierwsze zadanie wymaga zdefiniowania sytuacji, określenia najważniejszych udziałowców, a następnie stworzenie skutecznych połączeń pomiędzy odpowiednimi uczestnikami. Drugie wiąże się z wpływaniem na relacje i sterowaniem nimi w celu osiągnięcia potrzebnych rezultatów. Trzecie zaś dotyczy tego, co inni nazywają „zarządzaniem systemowym” (Stewart 1996). Oznacza to sposób myślenia i działania ponad poszczególnymi podsystemami, unikanie niezamierzonych efektów ubocznych i tworzenie mechanizmów efektywnej koordynacji. Nie jest do końca jasne, dlaczego większość podmiotów zaangażowanych w proces zarządzania ma zdolności czy potrzebę, by zachowywać się zgodnie z tak określoną misją i takim stylem rządzenia. Mierząc się ze złożonością i autonomią systemu wielopoziomowego zarządzania, nie możemy nie zauważyć tendencji, która dotyczy przywódców politycznych i polega na próbach wymuszania porządku i wydawaniu zaleceń. Rząd w tych okolicznościach staje się ogromnym i niemożliwym do rozwiązania problemem natury zleceniodawca–wykonawca. Inną opcją wydaje się skupienie na obrazie medialnym i polityce symbolicznej, pozostawienie elementów bardziej istotnych jednej stronie relacji.

Rząd w kontekście zarządzania musi nauczyć się właściwego kodu operacyjnego, który rzuci wyzwanie niegdysiejszym układom hierarchicznego myślenia. Istnieje dokumentacja potwierdzająca zarówno sukcesy, jak i porażki tym zakresie.

Paradoks perspektywy zarządzania polega na tym, że nawet tam, gdzie rząd potrafi rozwinąć właściwy kod rządzenia, mogą pojawić się niepowodzenia. Napięcia i trudności płynące od instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz niedoskonałości w pracy organizacji stanowiących połączenie sektora publicznego, prywatnego i wolontariatu nierazkrodo prowadzą do niepowodzeń w zarządzaniu. Niepowodzenia w przywództwie, różnice dotyczące planowania w czasie, horyzontów poszczególnych partnerów i głębokość społecznego konfliktu mogą inicjować niepowodzenia na tym polu (zob. np. analizę Orra i Stokera z 1994 r. na temat trudności w Detroit). Koncepcja niepowodzeń w zarzą-

dzeniu jest bardzo istotna dla zrozumienia nowych form rządzenia.

Koncepcja niepowodzenia w zarządzaniu sugeruje konieczność myślenia o tym w sposób szerszy. Oznacza coś więcej niż jedynie redefiniowanie narzędzi rządu. Należy zwrócić uwagę na kwestie związane z instytucjami i ich społeczno-ekonomiczną tkankę i traktować je jako znajdujące się ponad rządem. Stworzenie takiego projektu, uwzględniającego nasze „publiczne” instytucje staje się zajęciem złożonym i wymagającym. Goodin (1996, s. 39–43) sugeruje pewne wyznaczniki takiego projektu: pogłębliwość, zasadniczość, wrażliwość, motywacyjna złożoność, obrona instytucji publicznych i różnorodność mająca skłonić do eksperymentów.

Lista Goodina to przykład troski o sposób projektowania instytucji, których działanie ma charakter stały. Instytucje te jednocześnie ewoluują, uczą się i adaptują. Bardzo istotną kwestią w przypadku instytucji jest możliwość udziału w publicznej dyskusji i obrony swych racji. I w końcu, instytucje uznać muszą, że zarówno samoodnoszące się, jak i odnoszące się do innych elementy będą mieć wpływ w ludzkie zachowanie w każdej instytucji.

Oczywiście, wyróżnienie zbioru odpowiednich zasad stanowi zaledwie punkt wyjścia. Należy przede wszystkim sprawić, aby one działały. Nawet wtedy konieczna jest pokora i trzeba zdawać sobie sprawę, że instytucje mogą kształtować wynik swych działań, ale nie mogą ich determinować. Zarządzanie oznacza życie w niepewności i projektowanie naszych instytucji w sposób, który dostrzega zarówno potencjał, jak i ograniczenia ludzkiej wiedzy i zrozumienia.

6. Wnioski

Niniejszy artykuł pokazuje, że perspektywa zarządzania dostarcza ram organizacyjnych dla zainteresowanych badaniami nad szeroko pojętą administracją publiczną oraz dla tych, którzy badania takie już prowadzą. Jej wkład w teorię polega na tym, że próbuje ona zbudować mapę i przewodnik po zmieniającym się świecie sprawowania rządów. Rozpoznaje ona kluczowe trendy i stopnie rozwoju. Przedstawiona tutaj perspektywa zarządzania zwraca również uwagę na kluczowe dylematy oraz niepokoje związane

ze sposobem, w jaki zmieniają się systemy sprawowania rządów.

Tak jak wszystkie ramy, perspektywa zarządzania opiera się na uproszczeniach umożliwiających zrozumienie złożonej rzeczywistości. Nie chodzi o to, czy upraszcza ona problem, ale o to, czy to uproszczenia ułatwiły zrozumienie problemu i pozwoliły nam znaleźć właściwe ścieżki i kierunki (Rhodes 1996; Gamble 1990). Jeżeli perspektywa zarządzania ma zostać odrzucona, musi się to dokonać na podstawie lepszej mapy czy przewodnika. Należałoby ją odrzucić raczej z tego powodu, a nie ze względu na jej niezdolność do zapewnienia spójnych i precyzyjnych informacji. Perspektywa zarządzania celowo skupia się na pewnych trendach i drogach rozwoju. Jej wartość można oceniać, stwierdzając, jak dobry bądź zły jest to wybór.

Perspektywa zarządzania, podobnie jak mapa, odnosi się do konkretnego miejsca i czasu. Jedną ze słabości perspektywy organizacyjnej, która ma umożliwić zrozumienie zmian w obszarze rządzenia, jest to, że wraz z zarysowaniem perspektywy zmienia się obiekt będący przedmiotem jej badania. Musimy mieć nadzieję, że perspektywa zarządzania przeistoczy się na drodze ewolucji w taki sposób, że możliwe będzie uchwycenie procesów adaptacji, uczenia się i eksperymentów charakterystycznych dla zarządzania. Musimy również wierzyć, że chociaż tutaj nakreślona perspektywa zarządzania bazuje na brytyjskim, czy mówiąc szerzej, zachodnim doświadczeniu demokracji, została ona przedstawiona w sposób zrozumiały również dla osób pochodzących z innych obszarów kulturowych, posiadających inne doświadczenia. Bez wątpienia to, jak mapa została stworzona, odzwierciedla pochodzenie i rzeczywistość, w której dana jednostka funkcjonuje.

Perspektywa organizacyjna wnosi wkład w rozważania teoretyczne dzięki oferowanemu przez nią zbiorowi założeń i pytań badawczych. Zapewnia język, za którego pomocą możemy rozpoznać istotne aspekty tej złożonej rzeczywistości, a jednocześnie postawić najważniejsze pytania o tę rzeczywistość. Do takich kwestii aspiruje perspektywa zarządzania przedstawiona w tym artykule. Nie przemawia ona w imieniu zarządzania. Nie tłumaczy różnych złożonych relacji, które istnieją w ramach zarzą-

dzania. Nie wyjaśnia, jak zarządzanie funkcjonuje w innych krajach, nie opisuje jego dylematów i problemów. Nie dostarcza wyczerpujących odpowiedzi na te pytania. Z perspektywy zarządzania stawiane przez nie pytania są tak samo ważne jak odpowiedzi. Oznacza to, że świat zarządzania zmienia się w taki sposób, który oznacza przełom. Warto więc badać ten zmieniający się świat.

Bibliografia

- Atkinson M., Coleman W. (1992). „Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance”, *Governance*, t. 5, nr 2, s. 154–180.
- Beetham, D. (1991). *Legitimation*. London: Macmillan.
- Broadbent J, Dietrich M., Laughlin R. (1996). „The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problem”, *Critical Perspectives on Accounting*, nr 17, s. 259–284.
- Gamble A. (1990). „Theories of British Politics”, *Political Studies*, nr 30, s. 404–420.
- Goodin R. (1996). „Institutions and their Design”, w: R. Goodin (red.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Haufler V. (1995). „Crossing the Boundary between Public and Private: International Regimes and Non-State Actors”, w: V. Rittberger, *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, s. 94–112.
- Hill R. (1996). „Mission Possible: A New Role for the Local State”, *Renewal*, t. 4, nr 2, s. 11–21.
- Hirschman A. (1991). *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hood C. (1991). „A Public Management for All Seasons”, *Public Administration*, nr 69, s. 3–19.
- Jessop B. (1995). „The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change”, *Economy and Society*, t. 24, nr 3, s. 307–333.
- Jessop B. (1996). *Partnership in Greater Manchester and the Thames Gateway*. artykuł przygotowany na DoE Seminar.
- Judge D., Stoker G., Wolman H. (1995). „Urban Politics and Theory: An Introduction”, w: D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, *Theories of Urban Politics*. London: Sage, s. 1–13.
- Keohane R., Ostrom E. (red.) (1995). *Local Commons and Global Interdependence*. London: Sage.
- Kooiman, J. (1993). „Social-Political Governance: Introduction”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*. London: Sage, s. 1–9.
- Kooiman, J.; Van Vliet, M. (1993). „Governance and Public Management”, w: K. Eliassen, J. Kooiman (red.), *Managing Public Organisations* (wyd. 2). London: Sage.
- Lorrain D., Stoker, G. (1997). *The Privatisation of Urban Services in Europe*. London: Pinter.
- Marsh D., Rhodes R. (red.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayer P., Rittberger V., Zürn M. (1995). „Regime Theory: State of the Art and Perspectives”, w: V. Rittberger, *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, s. 391–431.
- Miller W., Dickson M. (1996). *Local Governance and Citizenship*. University of Strathclyde: ESRC.
- Orr M., Stoker G. (1994). „Urban Regimes and Leadership in Detroit”, *Urban Affairs Quarterly*, t. 30, nr 1, s. 48–73.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters G. (1993). „Managing the Hollow State”, w: K. Eliassen, J. Kooiman (red.), *Managing Public Organisations* (wyd. 2). London: Sage.
- Putnam R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes R. (1996). „The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, nr 44, s. 652–667.
- Rittberger V. (red.) (1995). *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Rosenau J. (1992). „Governance, Order and Change in World Politics”, w: J. Rosenau, E.-O. Czempel (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 1–30.
- Stewart J. (1996). „A Dogma of Our Times – the Separation of Policy-Making and Implementation”, *Public Policy and Management*, lipiec–wrzesień, s. 1–8.

Governance as a Theory: Five Propositions

The article deals with theories of governance and management of public affairs. The author analyses the major theoretical approaches for which key categories are constituted by the concepts of governance and management in the context of activity of state structures. The article discusses the evolution of understanding of these terms (both in theory and in practice) as well as the process of gaining autonomy by the actors of the public management network. The key characteristics of the process are the continually increasing range of their impact on public affairs and expansion to include non-public actors. The author discussed the phenomenon of progressive erosion of the dominant position of state actors within public management networks.

Key words: autonomy, evolution, governance, governance structures, institutions, management, networks.

Dokumenty – opracowania – raporty

Krzysztof Motyk, Łukasz Małecki-Tepicht

Postulat dobrego rządzenia jako wyzwanie dla działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013

ze wstępem Stanisława Mazura

O wartości czasopism naukowych decyduje zarówno jakość i oryginalność prezentowanych na ich łamach refleksji teoretycznych, jak i umiejętność interesującego opisanie ważnych przedsięwzięć o charakterze aplikacyjnym. Postulat ten powinien być respektowany w szczególności w przypadku tych czasopism, które przedmiotem swojego zainteresowania czynią problematykę zarządzania publicznego. Związek zachodzący pomiędzy dyskursem o dobrym zarządzaniu sprawami publicznymi, tworzeniem stosownych koncepcji teoretycznych i konstrukcji modelowych a ich zastosowaniem, zakotwiczeniem i ugruntowaniem w sferze instytucjonalnej i funkcjonalnej działania podmiotów publicznych jest oczywisty. Te dwie sfery są sprzężone, wzajemnie dopełniają się i wzbogacają.

Identyfikując się z tym sposobem myślenia, uznaliśmy za celowe wprowadzenie do naszego kwartalnika sekcji zatytułowanej „Dokumenty, opracowania, raporty”. Na jej łamach będą prezentowane materiały opracowane przez urzędy i instytucje publiczne podejmujące działania na rzecz modernizacji sektora publicznego. Będzie to sposobność przedstawienia ich zamierzeń modernizacyjnych, jak również prezentacji efektów przedsięwzięć już zrealizowanych.

Nie chodzi w tym przypadku jedynie o stworzenie urzędom i instytucjom publicznym możliwości jednowymiarowego kanału przekazu informacji i promocji działań modernizacyjnych (mimo że to również sprawa ważna). Wprowadzając tę sekcję, chcemy stworzyć szerszą przestrzeń do komunikowania się, rozmowy i refleksji środowisk politycznych, urzędniczych i akademickich nad doskonaleniem konstytutywnych zasad i mechanizmów dobrego rządzenia oraz sposobów ich trwałej instytucjonalizacji i osadzenia w polskiej kulturze administracyjnej.

Rozpoczynamy od przedstawienia opracowania pt. „Postulat dobrego rządzenia jako wyzwanie dla działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013”, które powstało w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Opisuje ono przedsięwzięcie ważne dla polskiej administracji publicznej. Jego zakres conceptualny, skala planowanych działań i liczba zaangażowanych w jego realizację urzędów sprawia, że jest ono jednym z najistotniejszych działań modernizacyjnych adresowanych do administracji publicznej w ostatnich latach. Wdrożenie założonych w nim rozwiązań (np. w sferze zarządzania finansami, zasobami ludzkimi, usługami publicznymi, stosowania skutków oceny regulacji, podnoszenia jakości prawa) prowadzić powinno do istotnej poprawy jakości działania administracji, a tym samym podniesienia jakości standardów zarządzania publicznego.

Autorzy opracowania K. Motyk i Ł. Małecki-Tepicht w sposób umiejętny, zwięzły i czytelny zsyntetyzowali wiele informacji – dokonali ich uporządkowania i opatrzyli wartościowym komentarzem. W celu opisanie systemowego kontekstu realizowanych i planowanych zamierzeń przywołali zasady dobrego rządzenia, eksponując ich znaczenie dla procesów modernizacji sfery publicznej. Wiele trafnych spostrzeżeń, również tych o charakterze krytycznym, autorzy opracowania zawarli w części dotyczącej prezentacji wyników ewaluacji *on-going* poświęconej analizie Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹. Dzięki temu opracowanie to jest czytelne, a spostrzeżenia w nim zawarte uznać należy za interesujące i poznawczo wartościowe.

Stanisław Mazur

¹ Raport ewaluacyjny „Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”, Warszawa 2009 został sporządzony przez zespół w składzie B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander. Jego pełna wersja niebawem będzie dostępna na stronie www.efs.gov.pl.

Postulat dobrego rządzenia jako wyzwanie dla działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013

1. Koncepcja dobrego rządzenia

Pojęcie dobrego rządzenia jest różnie rozumiane, ze względu na wielość podmiotów i autorów, którzy zarówno w literaturze zagranicznej, jak i na gruncie polskim próbowali je ująć w określone i wyczerpujące ramy. Debata naukowa nad tym pojęciem to jednak tylko jedna z płaszczyzn analizy dokonywanej także w polskiej literaturze. Drugim poziomem dyskusji jest warstwa wdrożeniowa, która powinna z debaty naukowej czerpać i być jej praktycznym zastosowaniem. Autorzy niniejszego artykułu przedstawiają, jak na gruncie nauk społecznych i prawnych definiuje się pojęcie dobrego rządzenia oraz w jaki sposób przekłada się je na interwencje publiczne podejmowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (w części dotyczącej administracji rządowej). Ponadto odnoszą się do zagadnienia poprawy jakości tej interwencji przy aktywnej współpracy z ośrodkami badawczymi.

Aby przejść do analizy dobrego rządzenia, należy wskazać cel doskonalenia struktur administracyjnych państwa. W literaturze przedmiotu Hubert Izdebski i Michał Kulesza wymieniają na cztery zasadnicze funkcje administracji, do których autorzy artykułu odnoszą termin dobrego rządzenia:

- klasycznej administracji porządkowo-reglamentacyjnej;
- administracji świadczącej (usługi publiczne);
- administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie (zarząd majątkiem publicznym);
- zarządzanie rozwojem, co stanowi stosunkowo nowy obszar działalności władzy publicznej, obecnie jednak coraz istotniejszy, zwłaszcza wobec wyzwań globalizacji (Izdebski, Kulesza 2004, s. 104).

Przyjmując powyższą systematykę, można postawić hipotezę, że państwo, które jest „dobrze rządzone”, realizuje swoje zadania na wyżej przywołanych poziomach w sposób satysfakcjonujący wszystkich zainteresowanych efektami jego działania (interesariuszy). Jako interesariuszy rozumiemy tu przede wszystkim obywateli, ale również np. reprezentantów w organach władzy stanowiącej czy przedstawicieli władzy wykonawczej.

Czwarta z wymienionych powyżej funkcji administracji wskazuje, że od przedstawicieli sektora publicznego oczekuje się wiedzy, umiejętności i doświadczenia w szeroko pojętym zarządzaniu. Aby efektywnie zarządzać powierzonym zasobem publicznym, należy przeanalizować silne i mocne strony tych, którym to zarządzanie powierzono. W kontekście celów Europejskiego Funduszu Społecznego (napiszemy o nich dalej) warto przywołać jedną z takich analiz. Poniższe zestawienie zaczerpnięte zostało z dokumentu, w którym ujęto cele strategiczne finansowane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W Narodowej Strategii Spójności zidentyfikowano następujące silne i słabe strony wymiaru

Krzysztof Motyk jest Zastępcą Dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz absolwentem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej; Łukasz Małecki-Tepicht jest pracownikiem Biura Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

dotyczącego funkcjonowania instytucji publicznych:

mocne strony:

- relatywnie wysoki poziom wykształcenia kadr administracji publicznej;
- rosnąca rola samorządów terytorialnych w kreowaniu rozwoju;

słabe strony:

- niska wydolność służb publicznych w tworzeniu i egzekucji prawa oraz dostarczaniu usług publicznych;
- niska efektywność sądownictwa;
- niska jakość funkcjonowania instytucji publicznych i ich niski status społeczny;
- niedostateczne wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji publicznej;
- niska aktywność społeczna i zaangażowanie obywatelskie;
- niski status społeczny administracji publicznej;
- postrzeganie zjawiska korupcji w wielu obszarach administracji publicznej” (*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...* 2007, s. 8).

Należy zwrócić uwagę, że dokument o charakterze strategicznym przedstawiający większość lub wszystkie główne wyzwania kraju musi operować pewnym stopniem ogólności. Stąd o ile w powyższym wyliczeniu znajdujemy pewne uproszczenia, o tyle jednak inne dostępne analizy administracji publicznej potwierdzają wnioski z części dotyczącej słabych stron, które wskazują nam obszary do kierowania wsparcia w celu zwiększania potencjału instytucjonalnego.

2. Dobre rządzenie jako cel interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego

W tym miejscu należy zaznaczyć, że wsparcie kierowane do administracji nie może służyć jedynie ani przede wszystkim realizacji zamierzeń tej grupy zawodowej albo służyć rozwojowi administracji jako realizacji celów zbioru instytucji. Wsparcie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) ma służyć realizacji celów lizbońskich, to znaczy odnoszących się do obszarów niezwiązanych z administracją jako taką, ale głównie do nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki. Z doświadczeń państw Unii Europejskiej wynika jednak, że otoczenie instytucjonalne przedsiębiorstw, ramy prawne i sprawna realizacja usług

publicznych mają bezpośredni wpływ na kształt i kondycję gospodarki. Dlatego rozwój instytucjonalny administracji nie jest celem samym w sobie, lecz narzędziem do realizacji celów rozwojowych kraju i Unii Europejskiej. Warto w tym miejscu wskazać jedno z głównych zadań, jakie stawia się przed współczesnymi rządami, czyli – zdaniem przywołanych już Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy – zarządzanie rozwojem:

Coraz bardziej niezbędne staje się spojrzenie strategiczne, które w warunkach niepewności (a te nie są bynajmniej stanem wyjątkowym, lecz raczej stanowią stałą przesłankę zarządzania publicznego) umożliwi kierowanie rozwojem gospodarki jako całości, lub szerzej rozwojem kraju czy regionu, z uwzględnieniem nie tylko diagnozy stanu obecnego, lecz także prognoz na przyszłość (Izdebski, Kulesza 2004, s. 104).

Uczestnictwo w debacie publicznej na temat dobrego rządzenia jest w Polsce utrudnione z powodu braku precyzji pojęciowej dla opisanego angielskiego terminu *good governance*. Termin ten wywodzi się z pojęcia *public governance* występującego np. w dokumentach OECD. Jeszcze w 2007 r. Hubert Izdebski wskazywał na łamach *Zarządzania Publicznego*, że w języku polskim brakuje słów, które by można uznać za odpowiedniki *governance*; żadna polska propozycja (jak «ład» – ustalony już w kontekście *corporate governance*, «rządzenie» czy «sprawowanie władzy» [...], «administracja partnerska») nie wydaje się bowiem oddawać sensu słowa w języku angielskim. Zmusza to do zachowania terminu w języku angielskim (Izdebski 2007, s. 15).

Powyższa konstatacja wydaje się wciąż aktualna, o czym może świadczyć fakt, że jeden z rządowych dokumentów odnoszących się do analizy obszarów wymagających naprawy oraz przedstawiających modele i międzynarodowe wzorce dobrego rządzenia nosi tytuł *Koncepcja „good governance” – Refleksje do dyskusji*. Dla zapewnienia dalszym rozważaniom pewnej systematyki i struktury w skrócie odniemiemy do kilku ram definicyjnych opisanych w powyższym opracowaniu. We wstępie *Refleksji* podkreślono, że „wiele definicji tego pojęcia odnosi rządzenie do dwóch wymiarów:

- (1) funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy) oraz

(2) włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych” (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 5–6).

Powyższe wymiary są wspólne dla większości definicji spotykanych w literaturze naukowej oraz w oficjalnych dokumentach instytucji publicznych. Wymiary te wskazują na analizę pionową (funkcjonowanie organów administracji, analiza kolejnych poziomów zarządzania państwem) oraz poziomą, czyli udział interesariuszy w procesach decyzyjnych na wszystkich możliwych poziomach zarządzania publicznego.

Pierwsza z przywołanych przez autorów *Refleksji* koncepcji odnosi się do analiz Banku Światowego obejmujących trzy obszary:

- (1) proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów;
- (2) zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych;
- (3) udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 6).

Zważywszy, że polski system wyborczy jest ugruntowany i w pełni realizuje wymagania Dokumentu Kopenhaskiego¹, głównie dwa pozostałe obszary są interesujące ze względu na wdrażanie postulatów *good governance* w Polsce. W rozwinięciu tej koncepcji znajdujemy trzy główne elementy określające dobre rządzenie:

Efektywność rządów: zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowanie skali interwencji publicznej do rzeczywistych potrzeb społecznych). [...]

Rozwój gospodarki: zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych, gwarantujących funkcjonowanie wolnego rynku, stabilność makroekonomiczną, zapewnienie wzrostu gospodarczego [...]

¹ Dokument Kopenhaski określa główne postulaty Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a co za tym idzie aktualnie również OBWE dotyczące praw człowieka. W Dokumencie Kopenhaskim znajdują się również główne standardy prawa wyborczego.

Demokratyzacja: przejrzystość i transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji, a także zdolność do włączania w prace administracyjne obywateli, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 6–7).

Dalszą część analizy poprzedzić należy uwagą, że powyższe elementy zostały w całości ujęte jako przedmiot wsparcia w ramach Priorytetu V *Dobre rządzenie* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Z kolei w ramach listy podstawowych wskaźników *good governance* opracowanej przez Bank Światowy, przywołuje się sześć głównych czynników, które określają dobre rządzenie:

- (1) głos i rozliczalność: zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych, demokratyczny wybór władz, wolność wypowiedzi i mediów, swoboda stowarzyszania się itp.;
- (2) stabilność polityczna i brak przemocy: prawdopodobieństwo stabilnych rządów, bezpieczeństwo obywateli, pokój i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym;
- (3) efektywność rządów: wskaźnik dotyczy potencjału administracyjnego rządów do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych (*state capacity*);
- (4) jakość regulacyjna: dotyczy formułowania i implementowania regulacji, głównie związanych z rozwojem prywatnego sektora w gospodarce;
- (5) rządy prawa: w szczególny sposób wskaźnik ten dotyczy warunków działalności gospodarczej, zwłaszcza poszanowania własności, wykonalności kontraktów, sprawności systemu policyjnego i sądownictwa;
- (6) kontrola korupcji: wskaźnik dotyczy głównie postrzegania zagrożeń korupcyjnych (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 6–7).

Trzecią koncepcją wartą przywołania są filary analizowane w Białej Księdze Komisji Europejskiej, które obejmują następujące elementy:

- (1) otwartość;
- (2) partycypacja, jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych;

- (3) rozliczalność, co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji;
- (4) efektywność;
- (5) koherencja, jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi jak i krajowymi (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 8).

W tym miejscu należy podkreślić, że we wskazanych koncepcjach szeroko pojęta jawność to jedno z głównych kryteriów dobrego rządzenia, również jako narzędzie przeciwdziałania korupcji. Jawność jest z definicji skutkiem otwartości administracji. Działania administracji publicznej są w takim stopniu jawne, w jakim otwarte będą „drzwi urzędu” dosłownie i symbolicznie, np. dzięki dostępowi do zasobów urzędu w formie elektronicznej. Standardy dotyczące jawności obejmują między innymi dostęp interesariuszy do akt sprawy, dokumentacji, uzasadnień podejmowanych przez instytucję publiczną decyzji i działań. Zdaniem Antoniego Kamińskiego oraz Bartłomieja Kamińskiego „Otwartość administracji, a szerzej – otwartość organizacji państwa, ma sens, gdy jest odpowiedzią na wymóg podnoszenia jakości decyzji politycznych i wydłużenia ich horyzontu, czyli tworzenia i realizacji strategii rozwojowej państwa” (Kamiński, Kamiński 2004, s. 259).

W tym kontekście działania służące jawności przeciwdziałają sytuacjom patologicznym, lecz także dają podstawy do efektywnego zarządzania wiedzą np. dzięki debacie publicznej, będącej pochodną jawności. To właśnie debata publiczna – również szeroko rozumiana jest kolejnym elementem państwa dobrze rządzonego. W przywołanej przez Andrzeja Jabłońskiego argumentacji jedna z zalet szeroko prowadzonego dyskursu to „zapewnienie lepszej obsługi obywatela i jego poczucie identyfikacji z przyjętymi w ten sposób decyzjami” (Jabłoński 1999, s. 81).

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dla potrzeb debaty nad dobrym rządzeniem, pojęcie to rozumie jako „sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością” (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 9). Tym samym definicja ta jest spójna z określeniem zawartym w Narodowej

Strategii Spójności. W kontekście realizacji istotnych wyzwań wymienionych w Strategii, dokument ten wskazuje zasadę dobrego rządzenia jako środek do celu, a nie cel. Zdefiniowano w nim omawianą zasadę jako „sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte o zasadę otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności, mającej również fundamentalne znaczenie dla rzeczywistej realizacji strategii rozwojowej kraju, w tym założeń NSRO” (*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...* 2007, s. 45).

3. Dobre rządzenie w Programie Kapitał Ludzki

Narodową Strategię Spójności na lata 2007–2013 realizuje pięć² ogólnokrajowych programów operacyjnych oraz szesnaście programów regionalnych. W świetle powyższej definicji dobre rządzenie jest wspierane przede wszystkim w ramach Priorytetu V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, przez priorytety dotyczące społeczeństwa informacyjnego i e-administracji w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz w regionalnych programach operacyjnych.

Program Kapitał Ludzki w części poświęconej analizie administracji publicznej wskazuje między innymi na następujące wyzwania:

- poprawa potencjału do tworzenia długofalowych strategii, przez wdrożenie tzw. budżetowania zadaniowego;
- usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, dzięki opracowaniu nowego systemu kształtowania wynagrodzeń we wszystkich jednostkach administracji rządowej, udoskonaleniu systemu wartościowania stanowisk pracy oraz wsparciu działów kadr w jednostkach administracji rządowej i samorządowej;
- poprawa regulacji – legislacji krajowej i prawa miejscowego, w tym uproszczenie prawodawstwa;
- poprawa warunków funkcjonowania przedsiębiorstw;

² Ponadto z funduszy strukturalnych finansowane są inicjatywy realizowane w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

- usprawnienie zarządzania finansami publicznymi;
- wyposażenie kadr w kompetencje niezbędne do realizacji zadań przypisanych administracji publicznej, w tym tych z zakresu wdrażania reform;
- wzmocnienie dialogu społecznego;
- wzmocnienie procesów współpracy administracji publicznej z organizacjami społecznymi na poziomie centralnym i samorządowym.

W Priorytecie V *Dobre rządzenie* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) wskazuje się na cztery cele szczegółowe:

- poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej;
- poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw;
- modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości;
- budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowana na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej (*Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007*, s. 173–177).

Odpowiedzialność za koordynację zadań i realizację celów Priorytetu V PO KL *Dobre rządzenie* ponosi Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pełniące jednocześnie rolę Instytucji Zarządzającej dla całego Programu.

Priorytet V PO KL jest realizowany za pomocą pięciu działań pn.:

- *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej;*
- *Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej;*
- *Wsparcie na rzecz realizacji strategii lizbońskiej;*
- *Rozwój potencjału trzeciego sektora*, obejmujący wsparcie kierowane bezpośrednio do trzeciego sektora oraz wzmocnienie szeroko rozumianego dialogu obywatelskiego;
- *Rozwój dialogu społecznego*, obejmujący wsparcie podmiotów prowadzących dialog, w tym pracodawców, organizacji pracowników i przedstawicieli instytucji rządowych.

Pierwsze z wymienionych działań, czyli Działanie 5.1 *Wzmocnienie potencjału admini-*

stracji rządowej wdraża Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Celem tego działania jest modernizacja procesów zarządzania w administracji rządowej. Zostanie ono osiągnięty przede wszystkim dzięki przygotowaniu administracji do zarządzania finansami w aspekcie zadaniowym, wdrożeniu budżetowania zadaniowego u poszczególnych dysponentów środków publicznych, opracowaniu nowego systemu kształtowania wynagrodzeń, udoskonalenie systemu wartościowania stanowisk pracy, wsparciu dla działań kadr w jednostkach administracji rządowej oraz poprawie standardów zarządzania administracji rządowej (np. za pomocą systemów zarządzania jakością).

W ramach Priorytetu V kolejne działania, ukierunkowane na wspieranie administracji samorządowej, wdraża Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Celem Działania 5.2 Programu Kapitał Ludzki jest wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy samorządowe oraz poprawa jakości polityk i programów o zasięgu regionalnym i lokalnym. Działanie to obejmuje również wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tworzenia dobrego prawa miejscowego.

Z kolei Działanie 5.3 skupia się na realizacji polityk publicznych, stanowieniu prawa, obsłudze przedsiębiorców oraz poprawie jakości usług świadczonych przez wymiar sprawiedliwości. Wsparcie w ramach działania koncentruje się na trzech obszarach funkcjonowania sektora publicznego. Pierwszy to wzmocnienie i rozwój potencjału wymiaru sprawiedliwości, w szczególności sądownictwa gospodarczego. Drugim elementem jest wzmocnienie zdolności regulacyjnych polskiej administracji przez doskonalenie procesu stanowienia prawa oraz przegląd istniejącego prawa pod kątem jego uproszczenia. Trzeci element to skrócenie i usprawnienie procesów rejestracji działalności gospodarczej.

Celem Działania 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora* jest efektywne i profesjonalne uczestnictwo organizacji pozarządowych w partnerstwie obywatelskim. W ramach tego działania istotne znaczenie ma również wsparcie organizacji działających w obszarze poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz organizacji prowadzących działania strażnicze.

Piąty filar Priorytetu *Dobre rządzenie* Programu Kapitał Ludzki, czyli Działanie nazwane *Rozwojem dialogu społecznego*, ma wzmocnić potencjał związków zawodowych i organizacji pracodawców uczestniczących w dialogu społecznym. W ramach tego Działania realizowane są przedsięwzięcia mające na celu wzmocnienie partnerów społecznych tak, aby efektywnie reprezentowali oni interesy pracowników i pracodawców w kraju i na poziomie ponadnarodowym. Działania 5.4 i 5.5 PO KL są wdrażane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

W związku z powyższą analizą celów i działań w ramach Priorytetu V należy podkreślić, że wsparcie jest kierowane zgodnie z głównymi obszarami zaliczanymi do szeroko rozumianego dobrego rządzenia. Z kolei ze względu na efektywność i przejrzystość systemu wyborczego priorytet ten w ograniczonym stopniu obejmuje wymienione w definicjach OECD i Banku Światowego kryterium np. dotyczące rozliczalności, rozumianej jako odpowiedzialność polityczna osób sprawujących funkcje publiczne. Proces wyborów, monitoring oraz wymiana rządów także nie są przedmiotem interwencji. Wynika to z cyklicznego charakteru demokracji, który w rozwiniętym ustroju politycznym nie wymaga interwencji, lecz tylko „pozwolenia na jego funkcjonowanie” na dotychczasowych zasadach.

4. Wsparcie dla polskiej administracji z funduszy europejskich

Podjmując próbę opisanego wyzwania, jakim jest realizacja projektów na rzecz podniesienia efektywności działania polskiej administracji, należy mieć na uwadze skalę podejmowanych działań, cele Programu Operacyjnego oraz strukturę wdrażania Priorytetu. Tylko łączne potraktowanie tych trzech czynników pozwala zrozumieć złożoność zadania stojącego dzisiaj przed KPRM, odpowiedzialną za realizację projektów na rzecz wzmocnienia potencjału administracji rządowej.

Polska na realizację Priorytetu V *Dobre rządzenie* w latach 2007–2013 może wykorzystać środki z EFS w wysokości ok. 610 mln euro. Wartość środków dostępnych w Działaniu 5.1, za które odpowiada Kancelaria Prezesa Rady

Ministrów, to nieco ponad 103 mln euro. Wobec wielkości środków przeznaczonych na realizację w całym programie Kapitał Ludzki (ponad 11 mld euro) czy Priorytetu V, suma ta może wydawać się niewielka. Zupełnie inaczej wypada jednak porównanie jej z kwotą 6,5 mln euro, którą Polska otrzymała z EFS na wsparcie administracji w latach 2004–2006. Należy zatem uznać, że jest to wielka szansa rozwojowa, ale należy też pamiętać, że instrumenty wsparcia dla administracji publicznej współfinansowane przez Europejski Fundusz Społeczny przewidziane do realizacji w obecnym okresie programowania są znacznie szersze w porównaniu ze wsparciem w okresie programowania 2004–2006, kierowanym jedynie do członków korpusu służby cywilnej i ograniczonym wyłącznie do działań związanych z podnoszeniem ich kompetencji, głównie poprzez szkolenia. W trakcie negocjacji zapisów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Komisja Europejska stanęła na stanowisku, że obszar dobrego rządzenia powinien w dużym stopniu przyczynić się do realizacji celów postawionych w Strategii Lizbońskiej.

W dwóch pierwszych latach (2007–2008) wdrażania Działania 5.1. realizowane były projekty, za które odpowiadali następujący beneficjenci: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (szkolenia dla członków służby cywilnej, wartościowanie stanowisk, reforma wynagrodzeń w administracji rządowej i usprawnianie zarządzania w jednostkach administracji rządowej), Ministerstwo Finansów (w zakresie wdrażania budżetu zadaniowego) oraz Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Szkoły).

W pierwszym etapie wdrażania Działania 5.1 PO KL Komisja Europejska zwracała uwagę, że realizowane projekty były w niewystarczającym stopniu ukierunkowane na realizację obszarów wymienionych w Strategii Lizbońskiej. Podkreślano także, że poszczególne instytucje wdrażające np. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji deklarują odpowiedzialność za wdrażanie usprawnień określonych jedynie sektorowo, a nie również horyzontalnie. Wskazywano na konieczność zapewnienia trwałości rozwiązań wdrażanych w ramach Priorytetu *Dobre rządzenie*.

nie. Poszczególne formy pomocy (np. szkolenia dla pracowników) powinny być zatem traktowane jako element szerszej koncepcji doskonalenia pracy urzędów i nie mogą stanowić jedynej formy wsparcia oferowanej urzędom. Ponadto zwracano uwagę, że po zakończeniu interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego może się okazać, że usprawnienia zarządcze nie będą kontynuowane przez urzędy ze względu na brak środków. Należy zatem wypracować w wyniku wdrażania Priorytetu V konkretne usprawnienia, które zostaną wprowadzone w instytucjach i będą widoczne z punktu widzenia klienta administracji publicznej. Tym samym ważny jest postulat trwałości po zakończeniu interwencji. Podczas wdrażania Priorytetu powinno się także pogodzić dwie perspektywy: strategiczną (zapewnienie kompleksowości i trwałości wsparcia, priorytetyzacja zadań) oraz wdrożeniową (konieczność płynnego wydatkowania środków i realizacja zasady $n+2/n+3$). Powyższe uwagi zostały uwzględnione w procesie przygotowywania przedsięwzięć na rok 2009 i lata następne. Należy jednak pamiętać, że pierwsze propozycje projektowe w dużej mierze miały charakter przygotowawczy, diagnostyczny i szkoleniowy. Aktualnie realizowane i przygotowywane są projekty obejmujące praktycznie wszystkie zaplanowane obszary wsparcia, szczególnie te, w których ramach interwencje do tej pory były realizowane w stopniu niewystarczającym (np.: pogłębiona diagnoza stanu administracji rządowej, mechanizmy wyznaczania wizji i celów). Taka zmiana wynika z jednej strony z rosnącego potencjału instytucjonalnego dotychczasowych beneficjentów (projektodawców), z drugiej zaś z pojawienia się nowych beneficjentów Działania 5.1, takich jak Departament Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Mając na uwadze powyższe, należy zatem uznać, że przy programowaniu wykorzystania środków przyznanych Polsce z EFS na lata 2007–2013 sformułowany w nauce administracji postulat dobrego rządzenia ma istotne znaczenie praktyczne. Fakt ten uprawnia nas do stwierdzenia, że po pierwsze założenia dobrego rządzenia przesądzają w dużej mierze o wyborze

dofinansowywanych projektów, po drugie zaś, iż w przyszłości stanowiąc będą one punkt odniesienia do oceny skuteczności interwencji publicznej w tym obszarze. Wyniki tej oceny nie pozostaną bez wpływu na założenia finansowe i programowe kolejnego budżetu Unii Europejskiej w części dotyczącej Polski.

5. Ewaluacja *on-going* Działania 5.1 Programu Kapitał Ludzki

Na tym tle – po przedstawieniu koncepcji dobrego rządzenia, podstaw formalnoprawnych oraz okoliczności wdrażania Działania 5.1 – chcielibyśmy przejść do kwestii ewaluacji. Prowadzenie ewaluacji jest wymogiem nałożonym przez artykuł 47 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Obowiązek oceny programów operacyjnych wynika także z przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz z zapisów Porozumienia w sprawie dofinansowania Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zawartego pomiędzy Szefem KPRM a Ministrem Rozwoju Regionalnego. Celem badania ewaluacyjnego jest dostarczenie rekomendacji odnoszących się do konkretnych działań podejmowanych lub planowanych w obszarach związanych z wdrażaniem, a jego wyniki stanowią istotne wsparcie efektywnej realizacji zadań w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych. Analiza i weryfikacja kierunków i zakresu wsparcia pozwala bowiem na potwierdzenie trafności przyjętych typów projektów i form pomocy udzielanej w ramach Działania 5.1 i/lub wskazuje słabe strony oraz zagrożenia wraz z rekomendowanymi możliwościami zmiany. Wyniki ewaluacji są istotne dla realizacji projektów już rozpoczętych (ze względu na ich długość), jak również przedsięwzięć planowanych w następnych latach. Ponadto weryfikacja przyjętych założeń dotyczących typów projektów, planowanych form wsparcia i zakładanych rezultatów umożliwia spójne i adekwatne do celów Priorytetu V planowanie działań oraz zwiększenie efektywności interwencji.

Ewaluacja pierwszego okresu wdrażania Działania 5.1 przeprowadzona w pierwszej połowie 2009 roku na zlecenie KPRM (Ledzion i in. 2009) pozwoliła na wprowadzenie omówionych dalej wniosków.

Analiza trafności pokazała, że wszystkie obszary problemowe są pokryte przez zakres interwencji zrealizowanych lub planowanych przedsięwzięć. Jednakże widoczna jest różnica w charakterze interwencji między projektami na 2008 i 2009 r. Pierwsze propozycje projektowe w dużej mierze mają charakter szkoleniowy, z elementem diagnostycznym, te przewidziane do realizacji w kolejnych latach mają charakter całościowy. Raport wskazuje również, że zaistniałe pola diagnozy spotykają się z różną intensywnością interwencji Działania 5.1 Programu. O ile w obszarze związanym z kadrami można zauważyć największą liczbę realizowanych projektów, a w konsekwencji zarezerwowanych jest najwięcej środków, o tyle w obszarze mechanizmów wyznaczania, wdrażania celów i wizji oraz oceny ich skuteczności znajduje się ich mniej.

Zdaniem ewaluatora większość projektów ma „charakter systemowy”, bowiem w dużej mierze zakładają w wypracowanie i wprowadzanie zmian legislacyjnych (w ustawach, rozporządzeniach), co wzmocni, utrwali, a także upowszechni dane rozwiązanie w całym systemie administracji rządowej.

Zauważono również trzy luki w obszarach interwencji. Projekty koncentrują się przede wszystkim na tworzeniu systemów ewaluacji zadań publicznych powiązanych z wdrażaniem budżetów zadaniowych, natomiast brak jest projektu dotyczącego budowy systemu ewaluacji w odniesieniu do programów i strategii o zasięgu ponadregionalnym lub krajowym, koordynowanych przez jednostki administracji rządowej. Kolejnym z problemów polskiej administracji rządowej są trudności w podejmowaniu wspólnych działań horyzontalnych. W strukturze przedsięwzięć Planu Działania 2007–2008 brakuje projektu, który przedstawiałby takie rozwiązania. Ocena komplementarności Działania 5.1 PO KL z dokumentami strategicznymi, programami oraz projektami wdrażanymi zarówno ze środków krajowych, jak i środków UE, wypadła w opinii ewaluatora zadowolająco. Spośród ponad 180 obowiązujących w Polsce dokumen-

tów strategicznych dotyczących administracji publicznej 7 strategii rządowych spaja się z obszarem interwencji Działania 5.1. Omawiane Działanie uzupełnia się z najważniejszymi krajowymi dokumentami strategicznymi, takimi jak Strategia Rozwoju Kraju, Narodowa Strategia Spójności oraz Krajowy Plan Reform. Kierunki wsparcia przewidziane w Działaniu 5.1 PO KL oraz planowane przedsięwzięcia są komplementarne w stosunku do wybranych celów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, Pomoc Techniczna oraz Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013.

Ewaluator zwraca uwagę, że plan działań oraz projekty realizowane i planowane w ramach działania 5.1 PO KL są powiązane z celami Programu Operacyjnego. Cele Programu mają charakter strategiczny i są sformułowane na tyle ogólnie, że projekty o charakterze systemowym wpisują się w ich logikę. Sprawia to, że w zasadzie każdy projekt o charakterze systemowym mieści się w ich ramach, co może utrudniać wybór projektów pod kątem trafności.

Spośród ponad stu przedsięwzięć zrealizowanych w latach 1998–2006 w ramach programów Środki Przejściowe (komponent: wsparcie administracji publicznej) i Phare (komponent: rozwój instytucjonalny), aż 31 pokrywa się z kierunkami wsparcia i przedsięwzięciami przewidzianymi w Działaniu 5.1 PO KL. Zakres komplementarności obejmuje zarówno warstwę strategiczną, tematyczną, jak i zadaniową.

Ocena efektów i trwałości podjętych przedsięwzięć może następować wyłącznie *ex ante*, szczególnie zważywszy na początkowy stopień ich realizacji. Należy jednak przyjąć, że ich realizacja posłuży do ograniczania deficytów polskiej administracji rządowej, a co za tym idzie, przyczyni się do jej doskonalenia.

Weryfikacja zakresu projektów, zarówno tych realizowanych, jak i planowanych w ramach Planu Działania na 2009 roku pokazuje, że interwencja Działania 5.1 PO KL, chociaż tworzona bez strategii, powoli nabiera charakteru systemowego i strategicznego, a nie instrumentalnego i doraźnego, który jak pokazują dotychczasowe doświadczenia z programów przed- i poakcesyjnych, z góry skazany jest na niepowodzenie.

Ewaluator podkreśla, że nie we wszystkich projektach należy spodziewać się podobnego po-

ziomu trwałości efektów, w szczególności dotyczy to projektów szkoleniowych, których miękki charakter decyduje o trudności w ocenie trwałości interwencji. Przykład mogą stanowić szkolenia skierowane do administracji skarbowej. Sprawne funkcjonowanie administracji skarbowej zasadza się na częstych zmianach prawa, co skutkuje koniecznością stałego podnoszenia kwalifikacji jej pracowników. W tym wymiarze trudno o wypracowanie mechanizmów zapewniających trwałość interwencji, chyba że oceniać będziemy trwałość przez pryzmat pojawiających się efektów ubocznych. Z kolei trwałe efekty można zauważyć w przypadku szkoleń psychospołecznych dla pracowników administracji skarbowej skierowanych do pracowników sal obsługi. Umiejętności nabyte na tych szkoleniach będą bowiem niezależne od kwalifikacji i znajdą zastosowanie w wielu sytuacjach, w których trzeba będzie budować relacje z klientami urzędów.

Raport z badania zawiera wiele sugestii poprawy bieżącego stanu rzeczy. Ujęto je w trzech grupach (Ledzion i in. 2009, s. 68–73).

Grupą pierwszą są *rekomendacje systemowe* (wychodzące poza Działanie 5.1). Proponuje się, aby:

- (1) jasno zdefiniować i wzmocnić ośrodek myśli strategicznej w strukturze polskiej administracji rządowej;
- (2) rozpocząć prace nad strategią polskiej administracji rządowej – opartą na szerokiej, kompleksowej analizie doświadczeń światowych oraz na empirycznej diagnozie stanu polskiej administracji;
- (3) rozpocząć system budowania wiedzy empirycznej o polskiej administracji rządowej – na podstawie konkursów grantowych aktywizujących środowiska akademickie i naukowe;
- (4) wzmocnić przejrzystość struktury logicznej i wskaźników Działania 5.1 (Poziom poddziałań, grup projektów, pojedynczych projektów).

Druga grupa rekomendacji zawiera sugestie na temat tego, *czego może się uczyć polska administracja* w ramach Działania 5.1. Bazując na analizie sytuacji międzynarodowej, ewaluatorzy proponują skoncentrowanie uwagi na czterech polach. Pozostaną one aktualne niezależnie od obranego w przyszłej strategii paradygmatu

zarządzania. Dwa pierwsze pola mają charakter systemowy:

- zarządzanie zorientowane na wyniki (obejmujące systemy wskaźników, budżetowanie zadaniowe oraz ewaluację);
- wzmocnianie mechanizmów koordynacji i współpracy między instytucjami.

Dwa pozostałe odnoszą się do poziomu indywidualnych instytucji:

- rozwijanie zdolności kierowniczych (*leadership*) i menedżerskich zorientowanych do wewnątrz organizacji (np. zarządzanie przez cele);
- rozwijanie zdolności kierowniczych i menedżerskich zorientowanych na zewnątrz organizacji (np. instrumentów partnerstwa).

Ostatnią grupą rekomendacji są wskazówki na temat tego, *jak miałyby się uczyć polska administracja*. Proponuje się między innymi:

- (1) wprowadzenie zasady, by każdy projekt składał się z następujących komponentów: diagnozy, elementu eksploracyjnego doświadczeń międzynarodowych, pilotażu danego narzędzia, rozwiązania w polskim kontekście;
- (2) odejście od promowania jednego rozwiązania dla wszystkich instytucji na rzecz rozwiązań dopasowanych do potrzeb poszczególnych instytucji i menedżerów publicznych;
- (3) wprowadzenie mechanizmu gwarantującego jakość i rzetelność naukową diagnoz prowadzonych dla administracji publicznej (system międzynarodowych recenzji).

6. Podsumowanie

Zdaniem autorów należy podkreślić, że w dynamicznie zmieniającym się świecie, w rzeczywistości otaczającej administrację i wobec wyzwań nowoczesnego państwa realizacja Priorytetu V *Dobre rządzenie* Programu Kapitał Ludzki nie jest „wyczerpywaniem” przez polską administrację cech definicyjnych koncepcji dobrego rządzenia, lecz szansą na krok milowy we wdrażaniu tej koncepcji i istotnym uczestnictwem w debacie nad praktycznym wymiarem jej realizacji. W związku z powyższym wydaje się, że administracja publiczna, w tym przede wszystkim rządowa nie powinna poprzestawać na zrealizowanych lub zaplanowanych projektach o ambitnych celach. Ze względu na charakter koncepcji

good governance, w której urząd staje się również „organizacją uczącą się”, administracji powinno wciąż towarzyszyć pytanie, co jeszcze można zrobić, aby efektywniej wdrażać zasady dobrego rządzenia. Za pomocą niniejszego artykułu autorzy chcieli nie tylko zilustrować wybrane działania polskiej administracji na drodze do wdrażania zasady dobrego rządzenia, realizowanej dzięki funduszom europejskim, lecz także zaprosić do debaty nad praktycznymi aspektami jej implementacji.

Bibliografia

Jabłoński A.W. (1999). *Tendencje przeobrażeń administracji publicznej na Zachodzie*, w: *Administracja i polityka – Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Izdebski H., Kulesza M. (2004). *Administracja publiczna*. Warszawa: LexisNexis .

Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.

Ledzion B., Olejniczak K., Pander W. (2009). *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa: KPRM.

Kamiński A.Z., Kamiński B. (2004). *Korupcja rządów – państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa: Trio.

Koncepcja „good governance” – Refleksje do dyskusji (2008). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności (2007). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (2007). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (2009). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Publikacja artykułu jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



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.