



UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

**2 (8) / 2009**



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

Dział Wywiady  
dr *Marek Benio*

Sekretarz  
*Anna Szczepanik*

Rada programowa  
Andrzej Bukowski, Dagmir Długosz, Anna Giza-Poleszczuk, Jarosław Górniak,  
Jerzy Hausner, Jan Herbst, Hubert Izdebski, Janusz Koczanowski, Tadeusz Kudłacz,  
Adam Leszkiewicz, 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 Górlach, 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 Jaworska-Róg*

Adres redakcji:  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków  
[www.msap.uek.krakow.pl](http://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](mailto:info@scholar.com.pl); [scholar@neostrada.pl](mailto:scholar@neostrada.pl)  
[www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl)

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)  
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa  
Nakład: 450 egz.

## Spis treści

<i>Piotr Sztompka</i> Przestrzeń życia codziennego . . . . .	5
<i>Rafał Sulkowski</i> Ocena wsparcia MSP przez fundusze poręczeniowe i pożyczkowe . . . . .	31
<i>Katarzyna Szmigiel</i> Przestrzenny wymiar relacji międzynarodowych samorządów województw . . . . .	45
<i>Anna Karwińska</i> Uwarunkowania współzarządzania w skali miasta w perspektywie socjologicznej . . . . .	63
<b>Wybór tekstów klasycznych</b>	
<i>Brian F. Dollery, Joe L. Wallis</i> Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna . . . . .	81
<b>Wywiady</b>	
Stabilność i bezpieczeństwo rynku finansowego jako dobro publiczne. Wywiad z dr. Stanisławem Klużą, przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego . . . .	93

## Contents

<i>Piotr Sztompka</i> Space of Everyday Life. . . . .	5
<i>Rafał Sułkowski</i> An Evaluation of the Assistance Offered by Guarantee and Loan Funds to SMEs. . . . .	31
<i>Katarzyna Szmigiel</i> The Spatial Dimension of Local Governments' International Relations at the Voivodship Level . . . . .	45
<i>Anna Karwińska</i> Determinants of Urban Governance in a Sociological Perspective. . . . .	63
<b>Selection of classic texts</b>	
<i>Brian F. Dollery, Joe L. Wallis</i> Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy . . . . .	81
<b>Interviews</b>	
Stability and Safety of the Financial Market as a Public Good. An Interview with Dr Stanisław Kluza, the Chairperson of the Financial Supervision Authority . . . . .	93

Piotr Sztompka

## Przestrzeń życia codziennego<sup>1</sup>

Tekst, który państwu przedstawiam, jest bardzo osobisty i ważny z tego powodu, że to coś w rodzaju mojego credo teoretycznego. Doszedłem do niego w obecnym etapie mojego myślenia o socjologii, przechodząc zresztą wcześniej inne koleje, o czym też wspomnę dwa słowa. Spróbuję pokazać, że w historii socjologii mamy trzy etapy. Etap pierwszy jest znaczący takimi nazwiskami jak Auguste Comte czy Herbert Spencer w XIX w., a Talcott Parsons w XX w. To okres, w którym ten podstawowy dla każdego socjologa problem ontologiczny – pytanie, czym jest społeczeństwo, był rozstrzygany przez wskazanie metafory organicznej. Społeczeństwo to organizm, a Parsons powie – system społeczny, czyli całość zróżnicowanych elementów, ściśle ze sobą zintegrowanych i powiązanych. Całość ta ma własne cechy, prawa funkcjonowania, a także własne tendencje, czy nawet prawidłowości rozwoju, historię.

Druga socjologia powstaje przede wszystkim po przełomie postpozytywistycznym, dokonanym przez Maksa Webera. U podstaw tego widzenia społeczeństwa pojawia się co prawda nie dosłownie wyartykułowana, ale *implicitie* założona metafora z nauk przyrodniczych, z fizyki: atom. Poszukiwanie tej najmniejszej jednostki życia społecznego, którą dla Maksa Webera i wielu późniejszych autorów jest działanie, działanie ludzkie, działanie społeczne, jednostka działająca. Ów słynny *social actor*, tak niefortunnie tłumaczony na język polski jako aktor, co ma oczywiście kompletnie inny sens.

Uniwersytet Jagielloński.

<sup>1</sup> Tekst został zaprezentowany 21 stycznia 2009 r. na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie – w ramach seminarium „Dobre rządzenie”. Niniejszy materiał wzbogacono o wypowiedzi i komentarze zaproszonych gości, w tym koreferentów, którymi byli profesor Mirosława Marody i profesor Janusz Czapiński z Uniwersytetu Warszawskiego.

Trzecia socjologia to ta, która moim zdaniem rozwijała się coraz mocniej w ostatnich dziesięcioleciach XX w. i – mam wrażenie – zaczyna obecnie dominować w myśleniu socjologicznym. Nazywam to socjologią trzecią z tego chronologicznego powodu, co nie oznacza bynajmniej, że tamte dwie poprzednie zniknęły, przestały mieć znaczenie. Wszystkie istnieją w dzisiejszym krajobrazie socjologii, wszystkie są ważne. Myślę, że wszystkie są godne uwagi, ale dla mnie najciekawsza jest owa socjologia trzecia, która stawia ontologiczne akcenty na to, co nie było do końca uwzględnione przez socjologię pierwszą i drugą. O ile pierwsza mówi o całości, a druga mówi o elementach, o tyle trzecia mówi o relacji między składnikami społeczeństwa, mówiąc językiem prostym – o więziach społecznych, o rozmaitych formach relacji międzyludzkich. I jeśli tak popatrzymy na socjologię, to pojawia się możliwość trzeciej metafory: przestrzeni międzyludzkiej. Można też zdefiniować na nowo, inaczej, czym jest „społeczeństwo”. Nie organizmem, nie po prostu sumą składników, czyli działań pojedynczych, ale tym wszystkim, co się dzieje w przestrzeni międzyludzkiej. „Dzieje się” – to bardzo istotne: „dzieje się” to znaczy nieustannie się zmienia, to znaczy w każdej dziedzinie życia społecznego ulega przemianom, transformacji czy, jak lubię to określać – „stawaniu się”. Ta przestrzeń międzyludzka, zarówno w wymiarze jednostkowym mikro, jak i wymiarze wielkich struktur, nieustannie ulega przemianom, transformacji, no i stąd ta właśnie skrótowa definicja, że społeczeństwo to przestrzeń międzyludzka, wszystko, co się w niej dzieje: przestrzeń albo pole społeczne w procesie stawania się.

Pominę erudycyjne elementy, wskazujące na to kto, kiedy, jak tego rodzaju akcent stawia i kto jest poniekąd prekursorem tej orientacji, tej socjologii trzeciej, natomiast chciałbym się zająć

bardziej analitycznie paroma elementami tego punktu widzenia. Cóż zatem oznacza to pojęcie przestrzeni międzyludzkiej, które zresztą pożyczam od Stanisława Jerzego Leca? W jednym ze swoich aforyzmów pyta on: „kiedy to człowiek pokona przestrzeń międzyludzką?”. Było to w czasach podboju kosmosu, różnych spektakularnych wypraw, a Lec pytał o tę przestrzeń chyba dla człowieka jednak najważniejszą. Co oznacza ta metafora, jakby ją jednak rozebrać na elementy? Oznacza ona, że ludzie zawsze żyją i działają w otoczeniu innych, w jakiś relacjach z innymi, od urodzenia do śmierci otaczają nas inni. Jesteśmy z innymi albo razem, albo obok, albo przeciw, albo w walce, w konflikcie, w kooperacji, w miłości, w nienawiści itd. Jak pisze Józef Tischner: „Żyjemy zawsze z kimś, przy kimś, obok kogoś, wobec kogoś, dla kogoś”. Tutaj nie tylko chodzi o ludzi *de facto* obecnych wokół, chodzi o tych, których pamiętamy, albo których sobie wyobrażamy, prowadzimy przecież, jak to Margaret Archer określa, nieustanną konwersacją wewnętrzną z tymi, którzy dla nas są jakoś istotni. Wyobrażamy ich sobie, wyobrażamy, co by o nas pomyśleli, rozmawiamy z nimi w rozmaity wewnętrznym sposób.

Ta przestrzeń, jak już mówiłem, nieustannie się zmienia, wciąż jest w procesie stawania się. Wszelkie całości społeczne, o których mówimy tyle w socjologii: od grup poczynając, a na społeczeństwie globalnym kończąc, istnieją tylko do tąd i tylko o tyle, o ile jacyś ludzie ze sobą pozostają w relacjach. Oczywiście ta przestrzeń ma bardzo różne rozmiary: od małej grupy aż po społeczeństwo globalne. Czym wobec tego jest jednostka w tym ujęciu? Odpowiedź na to pytanie najtrudniej zaakceptować, ponieważ wynika z niej, że jednostka pod każdym względem to jedynie drobinka w tej sieci międzyludzkich relacji. We wszystkim, co ludzkie w niej, poza tym, co biologiczne, określane przez Zbigniewa Herberta dość pogardliwie jako „worek z rozmaitymi gnijącymi tkankami”, otóż poza tą biologiczną indywidualnością wszystko inne, w myśl tej koncepcji, jest proveniencji społecznej, bierze się z tych właśnie relacji. Mówiąc takim sloganem, „jesteśmy tym, kogośmy w życiu spotkali”, tylko węzłem w tej zmieniającej się nieustannie sieci ludzkich relacji.

Warto tutaj, jeśli chodzi o klasyków, sięgnąć do Georga Simmla. Właśnie on może najlepiej zaczął formułować taką perspektywę w socjologii klasycznej. Otóż ta perspektywa przewyżcza z jednej strony to złudzenie reifikacji, że istnieją jakieś byty społeczne gdzieś ponad nami, gdzieś obok nas, od których my jakby zależymy do końca, jesteśmy przez nie zdeterminowani, z drugiej strony również złudzenie egocentryzmu, że jesteśmy pępkiem świata, najważniejsi, jedyni, że wszystko właściwie wokół nas się obraca. Te dwa złudzenia taka perspektywa obala.

Twierdząc dalej, że z rozwojem czy z coraz większą karierą socjologii trzeciej wiąże się również kariera socjologii życia codziennego, mianowicie bardzo wielu socjologów zwróciło uwagę na najbardziej elementarne sytuacje międzyludzkie i tutaj szuka klucza do zrozumienia społeczeństwa. Socjologia życia codziennego nie oznacza, że my chcemy zapomnieć o ważnych sprawach, które socjologię zawsze interesowały. Oznacza tylko, że szukamy nowego okna, nowego punktu widzenia na te wielkie sprawy i ich odzwierciedlenia w codziennym życiu. Nie mówimy o globalizacji tylko w kategoriach jakichś wielkich abstrakcyjnych ekonomicznych i społecznych procesów, ale w perspektywie naszej codziennej egzystencji. Globalizacja tu, w Krakowie, za ścianą, na Rynku, tu w naszym domu.

Chciałbym trochę więcej powiedzieć o anatomii tej przestrzeni międzyludzkiej. Najpierw spostrzeżenia będące dla specjalistów powtórzeniem elementarza, ale dlatego ważnym, że może wskazującym na wielką różnorodność tych typów relacji, odnajdywanych przez nas w przestrzeni międzyludzkiej. Od najprostszych kontaktów społecznych, w których jedynie mamy do czynienia ze współobecnością przestrzenną i właściwie niewiele więcej, przez oczywiście klasyczny koncept interakcji społecznych, działań wzajemnie orientowanych, stosunki społeczne, a więc działania wzajemnie orientowane, ale i normatywnie uregulowane już w wyraźny sposób kulturowo, prawnie, moralnie itd. Aż do więzi społecznej, w której dochodzi jeszcze element emocjonalny, osobiste zaangażowanie, trwałość tych stosunków czy interakcji. Więzy rozmaitego rodzaju były zawsze ważnym tematem socjologii. Ale jest jeszcze inny, wyższy, ważny, bardziej skomplikowany szczebel w tej przestrzeni,

mianowicie tożsamość. Tożsamość społeczna, to znaczy definiowanie siebie przez ów zaimek osobowy „my”, będący dla socjologa najważniejszym zaimkiem w języku. Definiowanie „my”, ale i definiowanie tej przeciwnej strony, to znaczy jakichś „innych”. I wreszcie dzisiaj w świecie pojawia się coraz więcej ciągle mało zbadanych relacji, nazywanych przeze mnie wirtualnymi, to znaczy tych wszystkich, które wiążą się z najnowocześniejszymi technikami, te, w których ludzie wchodzą w relacje bardzo anonimowe, na ogromny dystans, jak np. przez internet, które mają zupełnie nowe właściwości, a socjologia dopiero zaczyna te relacje badać. Do takich wirtualnych należą także relacje wyobrażone, nawiązywane z ludźmi, z którymi nigdy nie zetknęliśmy się naprawdę, ale pojawiają się w naszych domach na ekranach na przykład telewizora. Ja nie miałem zaszczytu spotkać pana profesora Czapińskiego, ale się poznaliśmy od razu, jakbyśmy byli znajomymi, prawda? A widywałem go tylko w telewizji. Ta wirtualna relacja między nami jakoś istniała dzięki pewnym technologiom. To szalenie ciekawe zjawisko, przyszłościowe, niewątpliwie godne uwagi socjologii.

Dlaczego przestrzeń międzyludzka jest dla nas ważna? Przede wszystkim dlatego, że nigdy w innej nie istniejemy. Od urodzenia do śmierci znajdujemy się w przestrzeni innych ludzi. Drugi podstawowy fakt egzystencjalny to to, że inni są nam nieustannie potrzebni, nieustannie niezbędni do zrealizowania siebie, naszych wszelkich potrzeb, po prostu do stania się w pełni ludźmi. Nie dzieje się to autonomicznie, tylko właśnie dzięki owej przestrzeni. Ten fragment przestrzeni międzyludzkiej dla nas najbardziej istotny to coś w rodzaju prywatnego świata, który jest dla każdego wyjątkowy, tak jak linie papilarne. Mamy zupełnie unikalny świat tych innych, którzy dla nas byli, są, będą ważni, istotni. Rozmawiamy z nimi naprawdę albo pośrednio, albo nawet wirtualnie wyobrażamy sobie ich jako ważnych. I ta nasza prywatna przestrzeń to coś w rodzaju naszego kodu genetycznego, nasz własny społeczny kod, bardzo szczególny i sprawiający, że każdy jest inny, że każdy ma relacje z kimś innym, bowiem od tego kodu zależą dwie rzeczy: właśnie nasza tożsamość społeczna, owo poczucie i granice naszego „my” – dla każdego inne, a także nasza osobowość. Wkraczam tu nie

na swój teren, ale wydaje mi się, że to, co określamy jako osobowość, jest zawsze wzięte ze świata, który nas otacza. Ten nasz prywatny świat społeczny zmienia się nieustannie i tu angielski socjolog Ray Pahl wprowadza bardzo ładne pojęcie, znów metaforyczne, „korowód społeczny”. Podobną intuicję miał prawdopodobnie Leszek Aleksander Moczulski w swoim wspaniałym poetyckim tekście śpiewanym przez Marka Grechutę. Otóż „korowód społeczny” ciągle się zmienia – od kolegów szkolnych, od rodziny, a potem w życiu studenckim, a później w życiu dorosłym, jedni dochodzą, jedni odchodzą, jedni umierają, drudzy nawiązują z nami przyjaźń. Nieustanna zmienność tego korowodu społecznego to stała i szalenie istotna cecha przestrzeni międzyludzkiej. Powtórzę w końcu ten slogan: „jesteśmy tym, kogośmy w życiu spotkali”.

Oczywiście przestrzeń oznacza też i dystans. Każdy z nas ma ten świat „innych”, z którymi nam nie po drodze, których byśmy nie chcieli jako członków tej naszej, pozytywnie wartościowanej, przestrzeni międzyludzkiej. I tutaj proponuję skalę odmienności. Wyróżniam w niej cztery elementy – coraz to większej odległości i dystansu. Do „wrogów” mamy oczywiście dystans największy i bardzo mocne postawy w stosunku do nich, a nawet podejmujemy działania niszczące. Dalej znajdują się „obcy”, czyli ci, których trudno nam jakoś znieść i akceptować, ale nie są to już wrogowie. Trzeci stopień to są „odmieńcy”, są inni od nas, ale mamy do nich stosunek pobłażliwy, nie przeszkadzamy im w działaniu w ich własny sposób, ale nie naśladujemy ich i nie szukamy w nich jakichś wartości. No i wreszcie to, co nazywam „sąsiedztwem”. Sąsiad to ktoś inny od nas, ale taki, od którego możemy się czegoś dowiedzieć, nauczyć, pożytyc narzędzia do ogródka, cukier do herbaty, jak zabraknie, w każdym razie ktoś, kogo inność jest wartością. O tym pisał pięknie Ryszard Kapuściński w swojej malutkiej, ostatniej książeczce *Inny*, gdzie wkroczył na tereny już filozoficzne. Polecam państwu tę lekturę.

Otóż to, że przestrzeń międzyludzka jest dla nas tak istotna, stało się podstawą myślenia i rozwoju tego kierunku czy tej szkoły socjologii, która postawiła na pojęcie kapitału społecznego. Pojęcie kapitału społecznego stanowi odpowiedź na pytanie, jakie funkcje ma przestrzeń międzyludzka,

jakie cele w naszym życiu zaspokaja. Oczywiście pojęcie kapitału ma te wszystkie konotacje, które państwo na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie znają najlepiej, to znaczy m.in. to, że sam przynosi korzyść, zysk i się sam powiększa. Dzięki temu, że mamy wielu przyjaciół, mamy szansę mieć jeszcze więcej, a dlatego, że każdy z nich ma z kolei swoich, wiążemy te coraz szersze sieci społeczne. Ale dlaczego kapitał społeczny, czy to w ujęciu Pierre'a Bourdieu, czy to w ujęciu Jamesa Colemana, trochę różnych oczywiście, ma dla nas tak duże znaczenie? Dlaczego kapitał społeczny jest w myśl tej koncepcji podstawowym kapitałem dla człowieka? Przede wszystkim dlatego, że, jak każdy chyba sobie zdaje sprawę, posiadanie kapitału społecznego czyni życie najzwyczajniej szczęśliwszym. Z kilku powodów: daje poczucie bezpieczeństwa egzystencjalnego, dostarcza poczucia zakorzenienia, pozwala zaspokoić uniwersalną ludzką potrzebę rozmowy – mamy z kim pogadać. Można zauważyć, że z kolei daje to nam – kapitał społeczny – szansę audytorium, do którego możemy się zwracać, przekazać jakieś nasze własne przemyślenia, prezentować samego siebie, jakby powiedział Erving Goffman. Wreszcie, jakby stwierdził Charles Cooley, „inni są nam potrzebni jako lustro”. Naszą fizjonomię i to Herbertowskie „mięso” można zobaczyć w lustrze prawdziwym, natomiast siebie jako osobowość, jako to, czym jesteśmy, jaka jest nasza tożsamość – to możemy zobaczyć tylko w oczach innych ludzi, w rozmowach z nimi, w tym, jak oni nas cenią albo nie, akceptują lub odrzucają, a więc po prostu potrzebujemy tego lustra jakby z natury naszej ludzkiej istoty.

Oczywiście poza tym są te wszystkie korzyści instrumentalne, o których bardzo wiele piszą ekonomiści i socjologowie. Wynikają one z możliwości uzyskania pomocy, uzyskania innych środków materialnych, pominię to, bo to są rzeczy bardzo znane, ale kapitalną ilustracją tego zjawiska są badania Jamesa Colemana nad społecznością tradycyjnych, ortodoksyjnych Żydów w Nowym Jorku, którzy opanowali tam handel diamentami. No i badania Colemana pokazały, jak ogromne znaczenie dla ich konkurencyjności, tego, że nikt ich nie może przebić w tym handlu, jest właśnie uniknięcie kosztów transakcyjnych wynikających z braku dobrej prze-

strzeni międzyludzkiej wypełnionej więzią zaufania, wzajemnej solidarności, wzajemności. W tej społeczności występuje poczucie, że wiele można załatwić na uścisk ręki, nawet sprawy, które innym zabierają mnóstwo czasu i pieniędzy na notariuszy, na spisywanie umów, na lityzację, na procesy sądowe itd. Otóż to są te korzyści rzecz prosta instrumentalne. Jeszcze o innych korzyściach można mówić w skali całej zbiorowości. Na przykład o pojęciu morale w armii czy o pojęciu *team-spirit* w drużynie sportowej. Każdy kibic – czy to piłki nożnej, czy siatkówki – wie, jak ogromne znaczenie mają dobre relacje. Najlepsi mistrzowie zebrani razem bez owych relacji, wrzuceni w jedną drużynę nie wygrają meczu. A nawet gorsi zawodnicy, pod warunkiem istnienia tej bardzo silnej więzi, solidarności i wzajemnego poczucia jakiejś misji, jakichś wspólnych ideałów, właśnie mecze wygrywają.

Spróbuję na koniec te rozważania natury ogólnej, bardzo teoretycznej, odnieść do przestrzeni międzyludzkiej naszych czasów, to znaczy podjąć próbę diagnozy, co się dzieje z przestrzenią międzyludzką w świecie. Rzecz prosta, najważniejszą cechą współczesnego świata jest, mówiąc najogólniej, niebywała zmienność. Niebywale przyspieszona zmienność. Tutaj inna jeszcze metafora – Anthony'ego Giddensa o rydwanie społecznym, który gdzieś pędzi, ciągnięty przez nieznanne konie w kierunku nieznanym i nieopisanym przez teoretyków, czy to ekonomii, czy to socjologii, czy jakichkolwiek innych. Otóż ta zmienność społeczna może mieć różną skalę, ale akurat w naszym kraju tak się składa, że żyjemy w wyjątkowo szybko pędzącym rydwanie, bo jesteśmy na skrzyżowaniu czterech procesów społecznych o ogromnej skali. Po pierwsze, procesu globalizacji, który przecież nas też ogarnia, po drugie, procesu integracji europejskiej, mającego zupełnie inny wymiar, inny przebieg niż globalizacja, mieszanie go oczywiście z globalizacją jest błędem, trzeci z tych wielkich procesów to nasz własny, ale także naszego otoczenia geograficznego, proces transformacji systemowej, wielkiej zmiany reżimu, no i wreszcie wielka zmiana pokoleniowa, niebywale przyspieszona. Zawsze oczywiście rodzice myśleli inaczej niż dzieci, ale dziś ta szybkość zmiany, kompetencji technologicznych, sposobów myślenia, kształtów wyobraźni jest nieporównywalnie szybsza niż kie-



dykolwiek w przeszłości. I te wielkie cztery procesy mają swój wpływ na kształt przestrzeni międzyludzkiej w naszych czasach.

Ten wpływ – to teza ostatniej części mojego referatu – jest ambiwalentny. Należy tu wprowadzić wartościowanie. Nie możemy o tym powiedzieć bez jakichś wartości i te tezy, które znajdują państwo w moim referacie, są też wyrazem jakichś wartości. Bo ja po stronie pozytywów, na przykład globalizacji, wskazuję na niezwykle poszerzenie tej przestrzeni międzyludzkiej, kontaktów, interakcji, tego, że jesteśmy w stanie dzięki technologicznym urządzeniom nawiązywać kontakty ponad przestrzenią, ponad czasem, w sytuacji zupełnie oderwanej od przestrzeni. Byłem niedawno na nartach, jadę sobie gdzieś i ktoś nagle dzwoni do mnie na telefon komórkowy, nie wiedząc, gdzie jestem, bo chce załatwić jakąś sprawę formalną. My już komunikujemy się bez normalnych reguł, które dawniej wiązały się z telefonowaniem do domu, do biura, zasad, że o tej godzinie można, o innej nie można. To już kompletnie zanikło. Mówię o jednym tylko fragmencie tej wielkiej technologicznej zmiany, poszerzającej ogromnie naszą przestrzeń społeczną.

Druga pozytywna sprawa to brak jakichkolwiek ograniczeń możliwości komunikacji. Jak byłem pierwszy raz w Ameryce, to list lotniczy szedł cztery tygodnie do Polski, więc w osiem tygodni byłem w stanie z moją rodziną wymienić jakąś informację. Nie muszę mówić, w jak innym świecie dzisiaj żyjemy. Po trzecie, zintensyfikowała się ludzka mobilność w tej przestrzeni, spotykamy przecież ludzi z bardzo różnych części świata, dotyczy to nie tylko emigracji, ale też podróży, turystyki itd. To są rzeczy niezwykle pozytywne. Z tym poszerzeniem idą jednak w parze, dla mnie przynajmniej, koszty. Mianowicie zubożenie tych relacji, siłą rzeczy, jakościowe, zastąpienie więzi intymnej, więzi wielotematycznej, więzią bardzo wycinkową, profesjonalną, tylko w konkretnej sprawie. Poza tym uproszczenie tej więzi. Nic nie zastąpi kontaktu twarzą w twarz. To nie tylko moje odczucie. Biologowie i specjaliści od nauk poznawczych, w szczególności biologii mózgu mówią, że tak jest rzeczywiście. Opowiadał mi ktoś o eksperymencie, który polegał na tym, że fale różne mózgowo badano w dwóch sytuacjach, gdy ludzie

się porozumiewają nawet przez ekran telewizyjny, przez Skype'a, widząc się za ich pośrednictwem i wtedy, gdy mówią sobie prosto w oczy. Prądy mózgowo są absolutnie inne. Obraz z różnych skanerów pokazuje, że jest tu fundamentalna różnica. Właśnie zubożenie tej sfery wydaje mi się ceną. Osłabienie emocjonalności kontaktów, skrócenie horyzontu czasowego relacji, często zwiększenie liczby relacji przelotnych, dla jakiejś sprawy, dla załatwienia czegoś, nawet w wymiarze rodzinnym.

Jakie są koszty i zyski integracji europejskiej? Zysk to świat bez granic, wzbogacenie tożsamości przez wyłanianie się nowego poziomu, który bynajmniej nie musi konkurować z tymi innymi poziomami, czyli poziomem tożsamości europejskiej, gdzie wcale nie trzeba zapomnieć, że się jest Polakiem, Francuzem czy Islandczykiem, ale można uzupełnić to o jakiś cenny nowy wymiar tożsamościowy. Ale są oczywiście minusy, znane i polegające na rezygnacji z pewnych elementów suwerenności, rezygnacji z poczucia patriotycznego przywiązania tylko do swojej ziemi. Wreszcie proces transformacji postkomunistycznej. Przyniosła ona świat, w którym dzisiaj żyjemy, dzięki 20 latom transformacji, świat inny i lepszy. Ale jest także to, o czym pisał Jozef Tischner, gdy wspominał o trudnym darze wolności. Dar ten w wymiarze mentalnym, w wymiarze przyzwyczajęń, życiowej rutyny, rozmaitych innych cienkich, subtelnych elementów życia społecznego, sprawia kłopoty. Staramy się analizować je w kategoriach traumy postkomunistycznej, która jest oczywiście ceną tych sukcesów i ogromnej przemiany otaczającego nas świata.

Zamykam ten referat bardzo krótkim przesłaniem, mianowicie takim, że mamy różne kryteria postępu społecznego, służące do mierzenia wartości społeczeństw. Spotykamy je zarówno historycznie, w różnych teoriach postępu historycznego, jak i obecnie, kiedy mówimy, które społeczeństwo jest jak gdyby wyżej, a które niżej. Różne są kryteria, od produktu narodowego na głowę, przez nasycenie lodówkami czy telewizorami, ale dla mnie najważniejsze kryterium to właśnie stan owej przestrzeni międzyludzkiej. Mówiąc najkrócej, stan tej solidarności społecznej, lojalności wzajemnej obywatelskiej, stan społeczeństwa obywatelskiego. To jest kryterium

najistotniejsze – dobre umeblowanie przestrzeni międzyludzkiej winno być dla polityka podstawową sprawą. I muszę powiedzieć, że kiedy wczoraj oglądałem przez pięć godzin z zapartym tchem inaugurację Baracka Obamy, to zazdrościłem Amerykanom. Nieraz zazdrościć Amerykanom różnych rzeczy, ale tej najbardziej: że to jest społeczeństwo, które ma bardzo mocną przestrzeń międzyludzką. Od czasów pionierskich ma to społeczeństwo obywatelskie. Potrafi ono mobilizować się nie tylko w wielkich momentach, lecz także na co dzień, w tych mozolnych codziennych różnych działaniach i przedsięwzięciach. Nie patrzy ono w górę, że coś załatwi rząd, tylko bierze się do roboty samo, o ile znajdzie charyzmatycznego przywódcę, o ile znajdzie kogoś, kogo obdarza zaufaniem, kogo uważa za reprezentanta własnych interesów, kto interesy społeczeństwa obywatelskiego umieszcza na pierwszym planie, prowadzi działania w imię i na rzecz owego obywatelskiego społeczeństwa. Dziękuję bardzo.

**Profesor Mirosława Marody, Uniwersytet Warszawski:** Jest niezmiernie trudnym wyzwaniem występować po panu profesorze, dla mnie szczególnie trudnym, ze względu na to, że jak wcześniej czytałam jego tekst, to stwierdziłam, że nie bardzo mam z czym polemizować, bo się z nim zgadzam. Jednocześnie miałam też takie nieokreślone odczucie, że jednak się troszeczkę różnimy, a zarazem problem z uchwyceniem, gdzie ta drobna różnica leży. Gdy tak się nad tym zastanawiałam, przypomniało mi się wydarzenie sprzed jakichś 7–8 lat. Prowadziłam wtedy seminarium na temat społeczeństwa ponowoczesnego i tak mniej więcej w styczniu, po świętach, miałam zajęcia na temat przemian intymności. To taki temat, który się zawsze studentom podoba, tak było i wtedy – wzmóżona dyskusja, kłócili się między sobą, przerzucali przykładami. W pewnym momencie jedna ze studentek użyła jako argumentu własnego przykładu, mówiąc: ja właśnie w czasie świąt zaręczyłam się ze swoim chłopakiem, ale ja przecież wiem, że ta nasza relacja – użyła tego wyrażenia – nie będzie trwała wiecznie, że żyjemy w takich czasach, że się to w którymś momencie skończy, że to nie jest na całe życie. Pamiętam do dziś tę jej wypowiedź, gdyż byłam nią lekko zaszokowana. Pomyślałam sobie wtedy: jak to możliwe, ta dziewczyna musi

być przecież zakochana, skoro się zaręcza, trochę staroświecka impreza, ale wskazuje na wagę tego uczucia; i robi to ze świadomością, że to wszystko jest na pewien czas, gdyż statystyki pokazują, a socjologowie mówią, że nie będzie to związek na całe życie...

Anegdotkę tę można byłoby potraktować jako przyczynek do socjologii życia codziennego, o której mówił profesor Sztompka, ale opowiadam ją tutaj przede wszystkim dlatego, iż świetnie pokazuje ona – co wyraziście uświadomiłam sobie w trakcie owej dyskusji sprzed laty – że nasze działania zależą nie tylko od form relacji, form, które można byłoby poklasyfikować i wyliczyć, ale także w bardzo mocny sposób od naszej wiedzy o rzeczywistości. Narzeczeństwo to przecież jedna ze starszych relacji, mająca długi historyczny rodowód, wiążąca ze sobą nie tylko dwie osoby, lecz również dwie rodziny. A jednak możemy śmiało założyć, że miała ona zupełnie inną treść, sens i znaczenie w przypadku mojej studentki. I to nie ze względu na to, co wiąże się z samą tą relacją, tylko ze względu na wiedzę, którą posiadali – przepraszam, że użyję tego wyrażenia – aktorzy w nią wchodzący.

Używam tutaj pojęcia wiedzy w takim sensie, jaki nadaje mu konstrukcjonizm, a więc jako sposobu widzenia rzeczywistości wyznaczającego ramy naszych działań. To widzenie zmienia się na naszych oczach. Może jeszcze jeden przykład. Wyznam, choć robię to niechętnie, że urodziłam się i dorastałam w czasach, kiedy rozwód był rzeczą wstydliwą. Ostatnio dochodzę jednak do wniosku, że zbliżamy się do momentu, kiedy to ślub będzie rzeczą wstydliwą, ponieważ widzę w młodszym pokoleniu wiele związków, noszących wszelkie znamiona dobrze ugruntowanego stałego małżeńskiego, z jednym tylko wyjątkiem – brak im formalnej ceremonii, która by go instytucjonalnie przypieczętowała. I jak mi tłumaczą moi młodszy znajomi, jest to dla nich wręcz kwestia zasad, żeby nie brać ślubu, ponieważ należy drugiej stronie pozostawić swobodę wyboru, wolność etc. Widać wyraźnie w tych wyjaśnieniach, że odwołują się oni do pojęć, które bardzo mocno określają ramy współczesnego dyskursu i mają podstawowe znaczenie dla tez formułowanych w obrębie dyskursu socjologicznego.

Nie muszę chyba tutaj tłumaczyć, że socjologowie od momentu powstania tej dyscypli-

ny – a dotyczy to zresztą również innych nauk społecznych – odgrywali szczególną rolę w kształtowaniu tej naszej wiedzy o rzeczywistości. Wynika to z tego, że usiłując wyartykułować zmiany zachodzące w działaniach, ściślej, w ogóle wyartykułować prawidłowości działań i dopiero w drugiej kolejności zmiany w nich zachodzące, tworzymy pewną rzeczywistość symboliczną, która zwrótnie te działania ukierunkowuje. Inna jest wizja mojej relacji z innymi ludźmi, kiedy jestem przekonana, że żyję w społeczeństwie, które stanowi organiczną całość, zupełnie inna, kiedy jestem przekonana, że żyję w społeczeństwie, które składa się z pojedynczych atomów, jeszcze inna wtedy, kiedy myślę tylko o relacjach. Każda z tych perspektyw inaczej ukierunkowuje moje działania jako jednostki żyjącej w konkretnej rzeczywistości społecznej opisywanej przez socjologów. Oczywiście, nie chcę tutaj twierdzić, że wszyscy czytają socjologów (być może nawet czytają ich za mało), niemniej ta wiedza socjologiczna jest dziś częścią kultury masowej i przenika do codziennego życia tak zwanych zwykłych ludzi.

Oczywiście można tutaj powiedzieć, że narzeczeństwo mojej studentki, które – z tego, co wiem – nie miało dalszych następstw, mogłoby i tak się rozpaść, ale szansa, że rozpadłoby się w XIX w. byłaby znacznie mniejsza niż teraz. Z bardzo prostego powodu: inaczej widziano wtedy zobowiązania ludzi wchodzących w tego typu relacje. Inaczej formułowana była wizja rodziny, inaczej usytuowana była wizja zadań kobiety i zadań mężczyzny itd. Wszystko to, co składa się na wizję rzeczywistości, było inne. I tutaj dochodzę do trzeciej uwagi, którą przy okazji tej anegdotki, a także i przede wszystkim przy okazji referatu chciałabym zasygnalizować. Chodzi mi o to, że ta symbolicznie wykreowana rzeczywistość zmienia się nie tylko pod wpływem kolejnych kohort socjologów, którzy rozwijając dyskurs socjologiczny, opisują jej kształt i w ten sposób ją ukierunkowują ludzkie działanie. Albowiem niezależnie od tego, jak opisujemy społeczeństwo, niezależnie od tego, czy w ogóle posługujemy się terminem „społeczeństwo”, istnieje jeszcze sfera materialnych wyznaczników działania.

Relacje między ludźmi istniały zawsze, Simmel kiedyś wskazał, że są one ważne. W którymś momencie profesor Sztompka tę myśl podjął

i nadał jej dodatkowe jeszcze znaczenie. Tyle tylko, że wszystko to, co określamy mianem relacji społecznych, zmieniło się w międzyczasie kompletnie, choćby pod wpływem – że odwołam się do przykładu użytego też przez referenta – takiego małego urządzenia, jakim jest telefon komórkowy. Dzięki niemu nasze relacje z innymi nabierają nowego kształtu. I nie chodzi jedynie o to, że jego istnienie wpływa na nasze normy kontaktowania się z innymi ludźmi, bo ja nie mogę mieć pretensji na przykład do studenta, który do mnie dzwoni w jakiejś tam sprawie, że łapie mnie na środku zatłoczonej jezdni, albo w trakcie przygotowywania obiadu i że odruchowo mówię do niego „przepraszam, muszę teraz zmienić biegi” albo „wyłączyć gaz”, zanim zacznę z nim rozmawiać. Chodzi raczej o to, że dzięki niemu ludzie często kompletnie dla mnie obcy zaczynają być gwałtownie włączani w moje osobiste życie. Oczywiście, telefon komórkowy jest tylko jednym z przykładów tych przemian relacji, jakie dokonują się pod wpływem toczącej się obecnie rewolucji technologicznej. My w tej chwili strasznie mało wiemy na temat tego, co te zmiany, których doświadczamy na co dzień, które jakoś modyfikują nasze zachowania, co te zmiany tak naprawdę ze sobą niosą dla funkcjonowania tego głównego przedmiotu zainteresowania socjologów, jakim jest społeczeństwo. Co więcej, mam absolutną pewność, że w momencie, gdy zaczniemy już trochę wiedzieć, gdy będziemy zdolni opisywać te nowe relacje wyłaniające się pod wpływem zmian technologicznych, ulegną one kolejnym zmianom pod wpływem samego tego opisu. Mamy tu więc do czynienia już nie tyle z korowodem społecznym, ile z ciągłym sprzężeniem zwrotnym między poziomem opisu a poziomem działania.

Mówiąc o wpływie zmiany technologicznej na relacje społeczne, nie chcę być posądzona o sprzyjanie jakiejś formie determinizmu technologicznego, bo to nie o to chodzi. Skłaniałabym się raczej do stanowiska, że żyjemy w świecie, który składa się z trzech podstawowych elementów: z innych ludzi, z idei oraz z obiektów materialnych, przy czym mogą nimi być i obiekty naturalne, i różnego typu artefakty. Wydaje mi się, że my, socjologowie, zbyt często zapominamy o tym, iż idee – to pojęcie rozumiem tutaj niezmiernie szeroko – mogą wy-

wierać bardzo duży wpływ na życie społeczne. Takie abstrakcyjne byty społeczne, które są powoływane do życia wyłącznie na poziomie opisu, jak rodzina, przyjaciele, ojczyzna, człowiek honoru, społeczeństwo obywatelskie, istnieją oczywiście w wymiarze materialnym, na poziomie ludzkich działań, ale jednocześnie funkcjonują w jakimś sensie w sposób niezależny, bo ze względu na leżące u ich podstaw wyobrażenia mają moc zwrotnego modyfikowania tych działań. To od treści wkładanych przez nas w te pojęcia zależą nasze zachowania.

Właściwie powinnam już kończyć, może jeszcze jedna uwaga szczegółowa i jedna ogólna: profesor Sztompka zakończył swoje wystąpienie, odwołując się do pojęcia postępu. Nawet się trochę zdziwiłam, ponieważ przypomniało mi się wiele tekstów socjologicznych, w których pojęcie postępu jest odsądzane od czci i wiary, i wskazuje się (na różne bardzo erudycyjne sposoby), ile to szkód przyniosło ze sobą, gdyż to właśnie pod hasłem postępu ludzie podejmowali różnego rodzaju działania oceniane dziś bardzo negatywnie. Pomyślałam sobie, że może należałoby to pojęcie zamienić na takie, które powinno być bliskie mojemu koledze, profesorowi Czapińskiemu, bo dużo na ten temat pisał, mianowicie na pojęcie szczęścia. Ma ono bardziej indywidualistyczny charakter i mniej jest zależne od kształtu społeczeństwa, a bardziej od tego, jak my sami postrzegamy i układamy nasze relacje z innymi. Druga uwaga wiąże się już może mniej z tematem referatu, a bardziej z tytułem pisma wydawanego przez naszego gospodarza i jego zespół. Ten tytuł, *Zarządzanie Publiczne*, jest takim dobrym przykładem zmiany pojęcia zakreślającego obszar spraw, które kiedyś określane były mianem rządu. Proszę zwrócić uwagę, że tej zmianie pojęcia towarzyszy całkowita zmiana sposobu widzenia relacji między obywatelem a państwem, między politykami a ich wyborcami, między urzędami a petentami itd.

Jeszcze ostatnie zdanie – słuchając profesora Sztompki, myślałam już, o czym chcę powiedzieć, i pewnie dlatego przyszło mi do głowy, że być może jednym z powodów, dla których działania określone mianem społeczeństwa obywatelskiego tak słabo się w Polsce przyjmują, jest to, że pojęcie obywatela przez wiele lat związane było z relacją między przechodniem a mili-

cjantem, który zwracając się do nas, mówił: obywatelu...

**Profesor Jerzy Hausner:** ...mówiło się: obywatelu władzo.

**Mirosława Marody:** ...to zwrotnie: obywatelu władzo. No ale myślę, że to może zbyt daleko idąca hipoteza!

**Profesor Jerzy Hausner:** Bardzo dziękuję i teraz poproszę profesora Janusza Czapińskiego.

**Profesor Janusz Czapiński, Uniwersytet Warszawski:** Dziękuję bardzo za zaproszenie, drugi raz już jestem na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie i dobrze się tutaj czuję. W Krakowie jest inny język, jego emanacją było to, co usłyszeliśmy dziś z ust profesora Sztompki – to jest naprawdę dużo lepszy język niż warszawski. Może aura Krakowa obdarzy mnie także umiejętnością lepszego wystawiania się na spotkaniach w innych miastach. Witam pana, panie profesorze, w klubie psychologów społecznych. Takie spotkania są dosyć wyjątkowe. Przez kilkadziesiąt lat równoległe rozwijały się dwie psychologie społeczne: jedna tzw. socjologiczna psychologia społeczna, która miała takich bohaterów, jak np. George'a Meada czy Ervinga Goffmana. Obok rozwijała się tzw. psychologiczna psychologia społeczna też z wieloma swoimi bohaterami: Kurtem Levinem, Fritzem Heiderem, później Philipem Zimbardo, Leo Festingerem, Robertem Zajoncem i innymi. I żadnych spotkań między tymi dwiema psychologiami społecznymi, ani w publicystyce naukowej, ani we wspólnych projektach badawczych, ani nawet towarzysko, nigdy nie było. Socjologiczni psychologowie społeczni wydawali swoje prace w periodykach wydawanych przez Amerykańskie Towarzystwo Socjologiczne, a psychologiczni psychologowie społeczni publikowali wyłącznie w periodykach wydawanych przez Amerykańskie Towarzystwo Psychologiczne. Nie było żadnych spotkań z okazji kongresów, zjazdów towarzystw itd. Z czego nie wynika, że nie podczytywali, jak nikt nie widział, nawzajem swoich prac. Dlatego mówię, że to dzisiejsze spotkanie jest wyjątkowe. Jest wyjątkowe w tym sensie, że rzadko się zdarza, że w jednym miejscu, przy okazji mówienia o podobnych sprawach spotyka się socjologiczny psycholog społeczny, nawet dwóch – prof. Mirę Marody też zaliczam do socjologicznych psychologów społecznych – i psychologiczny psycholog społeczny.

Jestem zdeklarowanym i zatwardziałym empirystą. Hołduję zasadzie: tyle teorii, ile jest niezbędne, w związku z tym państwo pozwoli, że za chwilę przejdę do projektora, by pokazać trochę robaków: wykresów i danych liczbowych, odnoszących się do jednego tylko, ale niezwykle ważnego wątku wystąpienia pana profesora, do wątku związanego z kapitałem społecznym.

Co prawda pan profesor tego wprost nie powiedział, ale znalazłem w jego wystąpieniu tezę, że kapitał społeczny jest zawsze i dla wszystkich korzystny. Moim zdaniem to nie do końca prawda. Już Robert Putnam zauważył, że bywa kapitał społeczny toksyczny. Dokonał on rozróżnienia na kapitał społeczny wiązany – to jest ta przestrzeń międzyludzka, która ogranicza się do „swojaków”, zwłaszcza do rodziny, do kumpli, do znajomych, do układu – i jest kapitał społeczny pomostowy, który oznacza sieci związków wykraczające poza mury własnego zamku i łączące różne grody czy różne zamki. Ale nie o tym wątku chciałem mówić. Chciałem się z państwem podzielić tym, co profesor Hausner zna, ale napisał mi, że nie rozumie, więc dzisiaj postaram się bardziej przystępnie omówić to, co mu wcześniej przysłałem.

Upprzedzam, że to, o czym za chwilę powiem, jest mało psychologiczne. Pokażę dane z badań międzynarodowych z okresu minionych 30 lat dla sprawdzenia, jakie znaczenie dla wzrostu gospodarczego mają dwa rodzaje kapitału: ludzki i społeczny.

Wcześniej jednak chciałbym się krótko odnieść do jednej sprawy z początkowej części referatu pana profesora. Otóż, moim zdaniem, kiedyś przyjdzie czas, może już jest pora, żeby połączyć trzy paradygmaty, o których pan profesor mówił, ponieważ żaden z nich nie daje pełnego obrazu funkcjonowania ludzi w grupach, funkcjonowania ludzi we wzajemnych relacjach. Nawiasem mówiąc, to, o czym pan profesor mówił, rodzi całą masę pytań, jeśli nie wątpliwości, o charakterze filozoficznym, na przykład pytań związanych z wolną wolą. Ile jest tej wolnej woli? Nawet jeśli przyjmujemy, że bardzo mało, to czy wolną wolę odbierają nam tylko ci „inni”, z którymi jesteśmy w kontakcie, ci, co za nas tak naprawdę piszą nasze biografie, czy też być może wolną wolę ograniczają dwa inne byty czy dwaj inni agenci o różnym charakterze. Jednym

z nich jest wspólnota czy grupa, która może być dalece zinstytucjonalizowana, ma procedury, także prawne, ma normy, całą masę nakazów i zakazów i, co najważniejsze, jest bytem, który potrafi się adaptować. Jeśli potrafi się adaptować, to jest czymś na wzór organizmu żywego. Drugi agent, ograniczający nam wolną wolę, wtrąca się do tego, w jaki sposób kształtujemy swoją przestrzeń międzyludzką – to są nasze geny.

Przejdę teraz do prezentacji roli kapitału ludzkiego i społecznego w ekonomicznej pomysłowości wspólnoty.

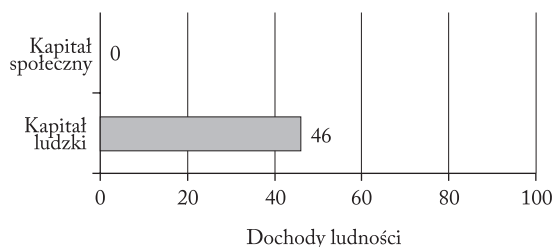
Nawiasem mówiąc, problem ten wkomponowuje się w chronologię powstawania trzech socjologii, a przynajmniej dwóch ostatnich. Kapitał ludzki zainteresował w połowie ubiegłego wieku ekonomistów o indywidualistycznym, behawioralnym podejściu. Wszystko, co tworzone jest w społeczeństwie, tworzą poszczególni uczestnicy gry społecznej. Żeby sobie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego społeczeństwo się rozwija, trzeba odpowiedzieć na pytanie, co jest w ludziach, co jest w ich głowach, jaką mają wiedzę, jak dalece są zdrowi, umotywowani do roboty albo do czegokolwiek innego. To taki paradygmat odpowiadający łacińskiej sentencji *omnia mea mecum porto* („wszystko co mam, noszę ze sobą”). Wszystko jest we mnie, ja się nauczyłem, ja jestem zdrowy, ja jestem szczęśliwy itd. I z tego coś może wynikać także dla całej wspólnoty. Mniej więcej od lat 50. ubiegłego wieku próbowano szukać odpowiedzi na pytanie, dlaczego jedno społeczeństwo rozwija się lepiej, a inne gorzej, w różnych miarach kapitału ludzkiego. Ponieważ model, w którym główną zmienną wyjaśniającą był kapitał ludzki, nie do końca się sprawdzał, zaczęto szukać jakiegoś innego jeszcze kapitału prorozwojowego. Sięgnięto do prac socjologów, Bourdieu i Colemana. Pierwszy zrobił to Putnam – pojechał do Włoch, przebadał południe i północ tego kraju i stwierdził: tym czynnikiem, który decyduje o diametralnym zróżnicowaniu poziomu rozwoju Włoch południowych i północnych jest kapitał społeczny. Nie ludzki, nie fizyczny, tylko społeczny.

Są trzy główne kapitały: fizyczny, ludzki i społeczny. We wcześniejszym tekście, który został opublikowany w *Zarządzaniu Publicznym*, postawiłem tezę, że kapitał ludzki decyduje o wygranej w rywalizacji indywidualnej, służy dobro-

bytowi jednostek. Jak mam odpowiednią wiedzę, jestem zdrowy i napalony na robotę, to istnieje duża szansa, że będę bogatszy od leniwego niedouka. Twierdziłem dalej, że kapitał ludzki ma stosunkowo niewielkie znaczenie, jeśli chodzi o pomyślność wspólnoty. Proszę zwrócić uwagę, tu są dwie ryciny (1, 2), które pokazują, dla 25 krajów Europy, jakie znaczenie dla zróżnicowania dochodów poszczególnych gospodarstw domowych ma jeden i drugi kapitał i jakie znaczenie mają one dla wyjaśnienia zróżnicowania produktu krajowego brutto między tymi krajami. Jak państwo widzicie, układ jest całkowicie asymetryczny. Jeśli chodzi o zróżnicowanie dochodów ludności w krajach europejskich, liczy się prawie wyłącznie kapitał ludzki. Wyjaśnia on prawie połowę zróżnicowania indywidualnych dochodów pomiędzy poszczególnymi gospodarstwami domowymi. Kapitał społeczny ma natomiast zerowe znaczenie. Jeśli chodzi natomiast o wyjaśnienie różnic na zagregowanym poziomie zamożności wspólnot, w tym przypadku wspólnot narodowych, to liczy się tak naprawdę wyłącznie kapitał społeczny. To, czy ludzie potrafią ze sobą współpracować, czy są na siebie otwarci, czy mają do siebie zaufanie, czy są skorumpowani, czy też nie są skorumpowani, czy nie korumpują innych – decyduje o zamożności kraju. Kapitał ludzki zaś nie różnicuje wcale zamożności krajów.

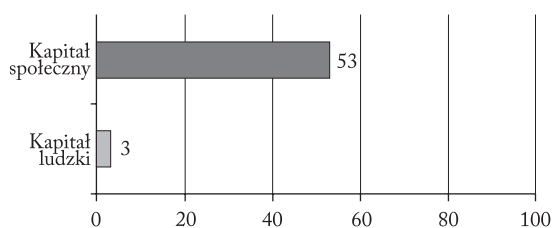
Już po opublikowaniu artykułu w *Zarządzaniu Publicznym* uznałem, że tezy o znaczeniu kapitału ludzkiego i społecznego dla rozwoju indywidualnego i grupowego nie muszą być uniwersalnie prawdziwe. Analizy danych empirycznych w tamtym artykule ograniczały się do krajów stosunkowo wysoko rozwiniętych. Być może, pomyślałem, inne reguły rządzą wzrostem gospodarczym krajów słabiej rozwiniętych. Nie wykluczone, że w grupie krajów ubogich o rozwoju gospodarczym decyduje jednak przede wszystkim kapitał ludzki, a nie kapitał społeczny.

Nie wiem czy państwo wiecie, że przeciętny Szwajcar wcale nie jest lepiej wykształcony od przeciętnego Polaka. To nie poziom wykształcenia zatem decyduje o tym, że Szwajcaria jest zdecydowanie bogatszym krajem. Zapewne po osiągnięciu pewnego poziomu dobrobytu zbiorowego kapitał ludzki, w tym wykształcenie, przestaje decydować o tempie rozwoju wspólno-



Ryc. 1. Znaczenie kapitału ludzkiego (wykształcenie i dobrostan) i kapitału społecznego dla zróżnicowania dochodów indywidualnych ludności w 25 krajach europejskich (procent wariancji wyjaśnionej przez dany kapitał przy kontroli pozostałego)

Źródło: Bank Światowy i Europejski Sondaż Społeczny 2006.



Ryc. 2. Znaczenie kapitału ludzkiego (wykształcenie i dobrostan) i kapitału społecznego dla zróżnicowania PKB per capita między 25 krajami europejskimi (procent wariancji wyjaśnionej przez dany kapitał przy kontroli pozostałego)

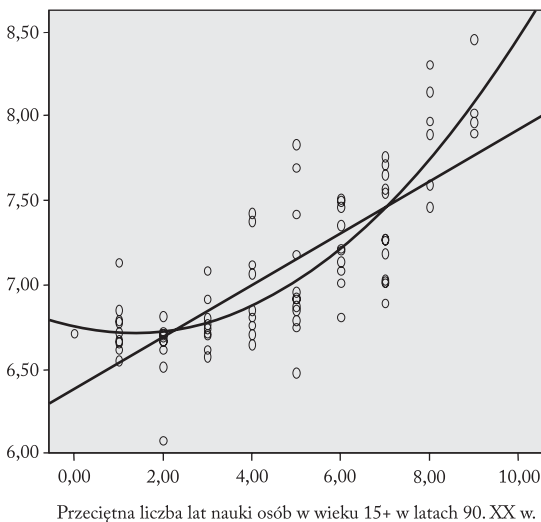
Źródło: Bank Światowy i Europejski Sondaż Społeczny 2006.

ty. Ale Polska, która ma bardzo niewielki kapitał społeczny, rozwijała się gospodarczo w ostatnich 20 latach w tempie lepszym niż Szwajcaria. Pokażę teraz kilka slajdów, które dowodzą, że istotnie inna jest zależność między kapitałami ludzkim i społecznym a wzrostem gospodarczym w zależności od poziomu rozwoju. Na rycinach 3 i 4 zmienną wyjaśnianą jest logarytm wzrostu PKB per capita, wyrażonego w dolarach, z roku 2000 w okresie 12 lat między 1995 i 2006 r. Pierwszym czynnikiem, który ma wyjaśnić zróżnicowanie tempa wzrostu, jest przeciętna długość nauki osób w wieku 15 i więcej lat w latach 90., czyli w punkcie wyjścia dla okresu, dla którego badamy tempo wzrostu produktu krajowego brutto. Drugim predyktorem jest pomostowy kapitał społeczny (uogólnione zaufanie do innych i przynależność organizacyjna).

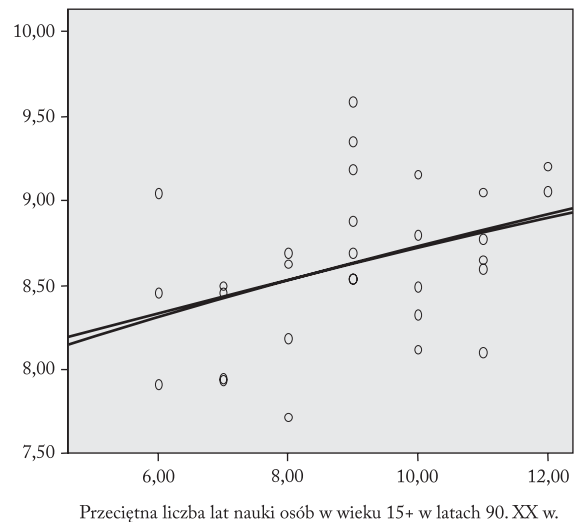
Tab. 1. Poziom wykształcenia społeczeństwa jako predyktor logarytmu wzrostu PKB *per capita* w latach 1995–2006 w krajach ubogich i bogatych

Grupa krajów		Równanie	Podsumowanie modelu				
			R kwadrat	F	df1	df2	Sig.
Ubogie	Liniowe		0,607	126,455	1	82	0,000
	Kwadratowe		<b>0,642</b>	84,967	2	81	0,000
Bogate	Liniowe		0,140	4,565	1	28	0,042
	Kwadratowe		<b>0,141</b>	2,207	2	27	0,130

Ln wzrostu PKB  
per capita w dolarach  
z 2000 r.  
w latach 1995-2006



Ln wzrostu PKB  
per capita w dolarach  
z 2000 r.  
w latach 1995-2006

Ryc. 3. Poziom wykształcenia społeczeństwa jako predyktor logarytmu wzrostu PKB *per capita* w krajach ubogich (lewy panel) i bogatych (prawy panel)

Źródło: Bank Światowy.

Pierwszy wykres pokazuje zależność dla krajów ubogich, a drugi wykres – dla grupy krajów bogatych. Widać wyraźnie, i odpowiednie statystyki to potwierdzają, że przeciętna liczba lat nauki wyjaśnia tempo późniejszego wzrostu produktu krajowego brutto wyłącznie w krajach ubogich. W krajach bogatych nie ma istotnej zależności. Natomiast pomostowy kapitał społeczny odwrotnie: wyjaśnia zróżnicowanie tempa rozwoju w kolejnych 12 latach tylko w grupie krajów bogatych, natomiast nie ma znaczenia w grupie krajów ubogich. Ta silna zależność asymetryczna w zależności od poziomu rozwoju

występuje dla zróżnicowanej palety mierników kapitału społecznego i przedziałów czasowych.

A zatem w krajach bogatych liczy się, jeśli chodzi o przewidywanie wzrostu gospodarczego, przede wszystkim kapitał społeczny, nie liczy się natomiast kapitał ludzki, który w tej grupie krajów jest na stosunkowo wysokim poziomie. Powstaje jednak wątpliwość, czy istotnie kapitały ludzki i społeczny są czynnikami generującymi wzrost gospodarczy. Być może o tempie rozwoju decyduje raczej wyjściowy poziom rozwoju. Żeby to sprawdzić, należy w analizie regresji wytrącić efekt wyjściowego poziomu PKB.

Wówczas okazuje się, że w obu grupach krajów, i ubogich, i bogatych, wyjściowy poziom PKB nie jest wcale lepszym predyktorem tempa wzrostu PKB niż – odpowiednio – kapitał ludzki w grupie krajów ubogich i kapitał społeczny w grupie krajów bogatych.

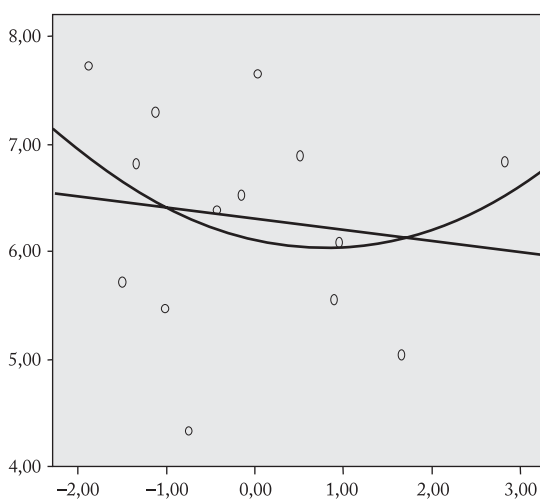
Pora zadać dwa pytania: pierwsze – co decydowało o rozwoju ekonomicznym Polski w minionych 20 latach (przypominam – średnioroczne tempo wzrostu PKB wynosiło 4,2%) i drugie – co nas czeka w przyszłości. Polska należała i należy w dalszym ciągu do krajów ubo-

gich w tej kategoryzacji, którą tutaj przyjąłem. Należy zatem przypuszczać, że decydujące znaczenie dla wzrostu gospodarczego miał wyłącznie wzrost kapitału ludzkiego. Polacy rzeczywiście kształcili się na potęgę. Pobiliśmy pod tym względem rekord w historii ludzkości. Nigdzie nie odnotowano, nawet w zamierchłej przeszłości, w żadnym miejscu na kuli ziemskiej takiego tempa wzrostu liczby studentów jak u nas. I rzeczywiście widać idealną wręcz dla Polski zależność liniową w kolejnych latach między liczbą studentów a wielkością PKB na osobę.

Tab. 2. Pomostowy kapitał społeczny (zaufanie i kolektywizm instytucjonalny) jako predyktor logarytmu wzrostu PKB *per capita* w latach 1995–2006 w krajach ubogich i bogatych

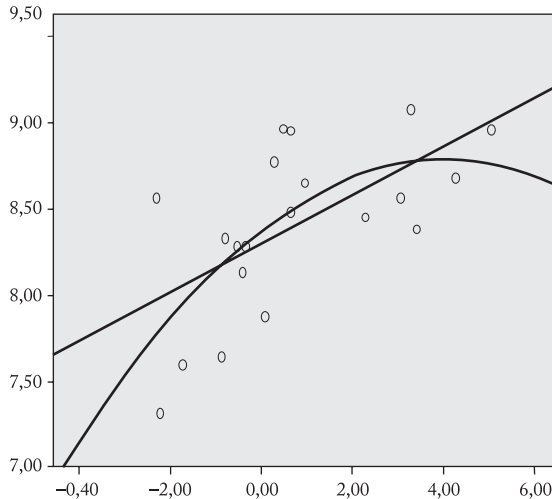
Grupa krajów		Równanie	Podsumowanie modelu				
			R kwadrat	F	df1	df2	Sig.
Ubogie	Liniowe		0,043	0,543	1	12	0,475
	Kwadratowe		<b>0,104</b>	0,639	2	11	0,546
Bogate	Liniowe		0,380	11,017	1	18	0,004
	Kwadratowe		<b>0,425</b>	6,279	2	17	0,009

Ln wzrostu PKB  
*per capita* w dolarach  
z 2000 r.  
w latach 1995-2006



Pomostowy kapitał społeczny w drugiej połowie 90. XX w.

Ln wzrostu PKB  
*per capita* w dolarach  
z 2000 r.  
w latach 1995-2006



Ryc. 4. Pomostowy kapitał społeczny (zaufanie i kolektywizm instytucjonalny) jako predyktor logarytmu wzrostu PKB *per capita* w krajach ubogich (lewy panel) i bogatych (prawy panel)

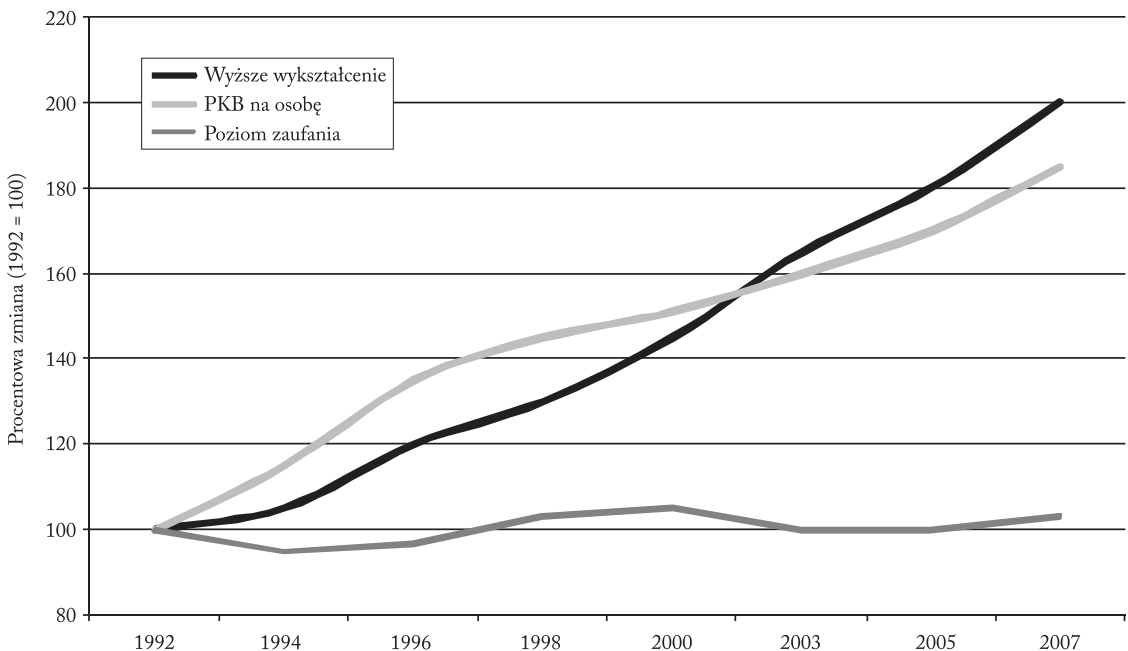
Źródło: Bank Światowy, World Value Survey i GLOBE.



A co z kapitałem społecznym, który będzie niezbędny po przekroczeniu przez Polskę progu krajów bogatych? Niestety należy do najniższych na świecie i nie zmienia się jego poziom od czasu, gdy są u nas prowadzone odpowiednie pomiary, czyli od początku lat 90. Kolejny wykres obrazuje miejsce Polski w zakresie najpopularniejszej miary pomostowego kapitału społecznego (uogólnione zaufanie i przynależność organizacyjna). Jak widać, za nami jest już tylko Argentyna, Cypr, Rumunia, Maroko, Malezja i Rosja. Następny wykres pokazuje miejsce Polski, jeśli chodzi o indeks nielegalnej korupcji korporacyjnej, czyli nieczystego załatwiania interesów przez firmy w danym kraju, głównie w relacjach z sektorem publicznym. Gorzej niż w Polsce jest tylko w Boliwii, Nigerii, Pakistanie, Rumunii, Rosji, Paragwaju, na Ukrainie i w Bangladeszu.

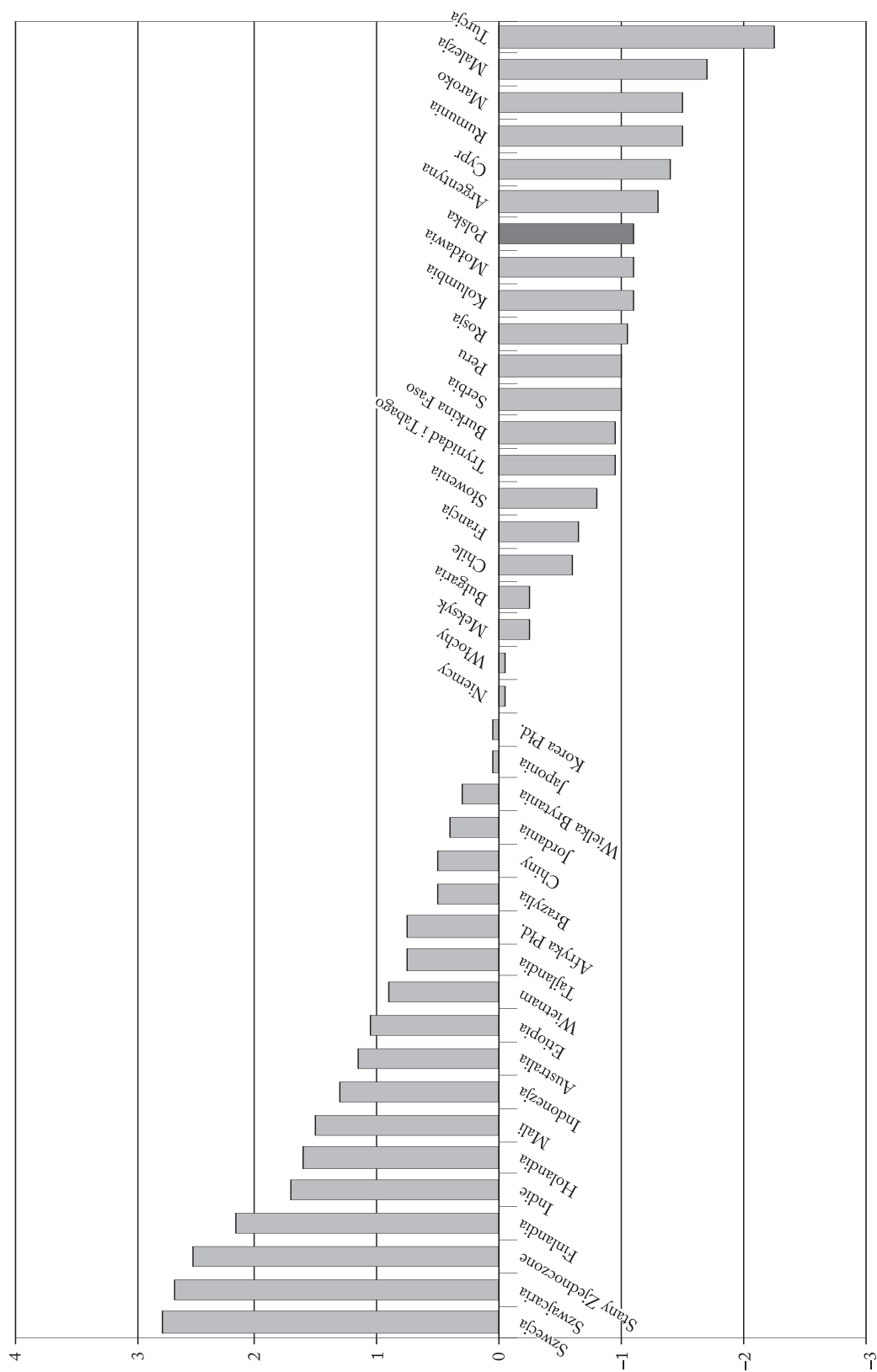
No i teraz fundamentalne pytanie: co z tego wynika dla perspektyw rozwoju Polski? Zależności między kapitałem ludzkim i społecz-

nym a tempem wzrostu gospodarczego potwierdzają teorię katastrof. Widzimy przejście fazowe między krajami ubogimi i bogatymi. Jeśli jakiś kraj zmienia choćby nieznacznie swój poziom zamożności i wpada do grupy krajów bogatych, jego rozwój zaczyna podlegać radykalnie odmiennym regułom: przestaje mieć znaczenie dalsze inwestowanie w kapitał ludzki, natomiast decydującej roli nabiera kapitał społeczny. Próbowałem znaleźć ten moment przejścia fazowego, czyli kryterium dzielące kraje na dwie grupy o odmiennych regułach rozwoju. Znalazłem empirycznie to kryterium wyrażone w postaci PKB *per capita* w dolarach z roku 2000. Jest nim 8000–10 000 dolarów. My w tej chwili mamy 6500. Gdybyśmy utrzymali tempo wzrostu gospodarczego 3,5 do 4,5%, to za 5 lat grozi nam „nieszczęście” wejścia do grupy krajów bogatych. Nieszczęście, bo my nie mamy kapitału społecznego, który pozwoliłby nam w tym klubie dobrze się czuć i dobrze rozwijać. Pocieszające jest to, że



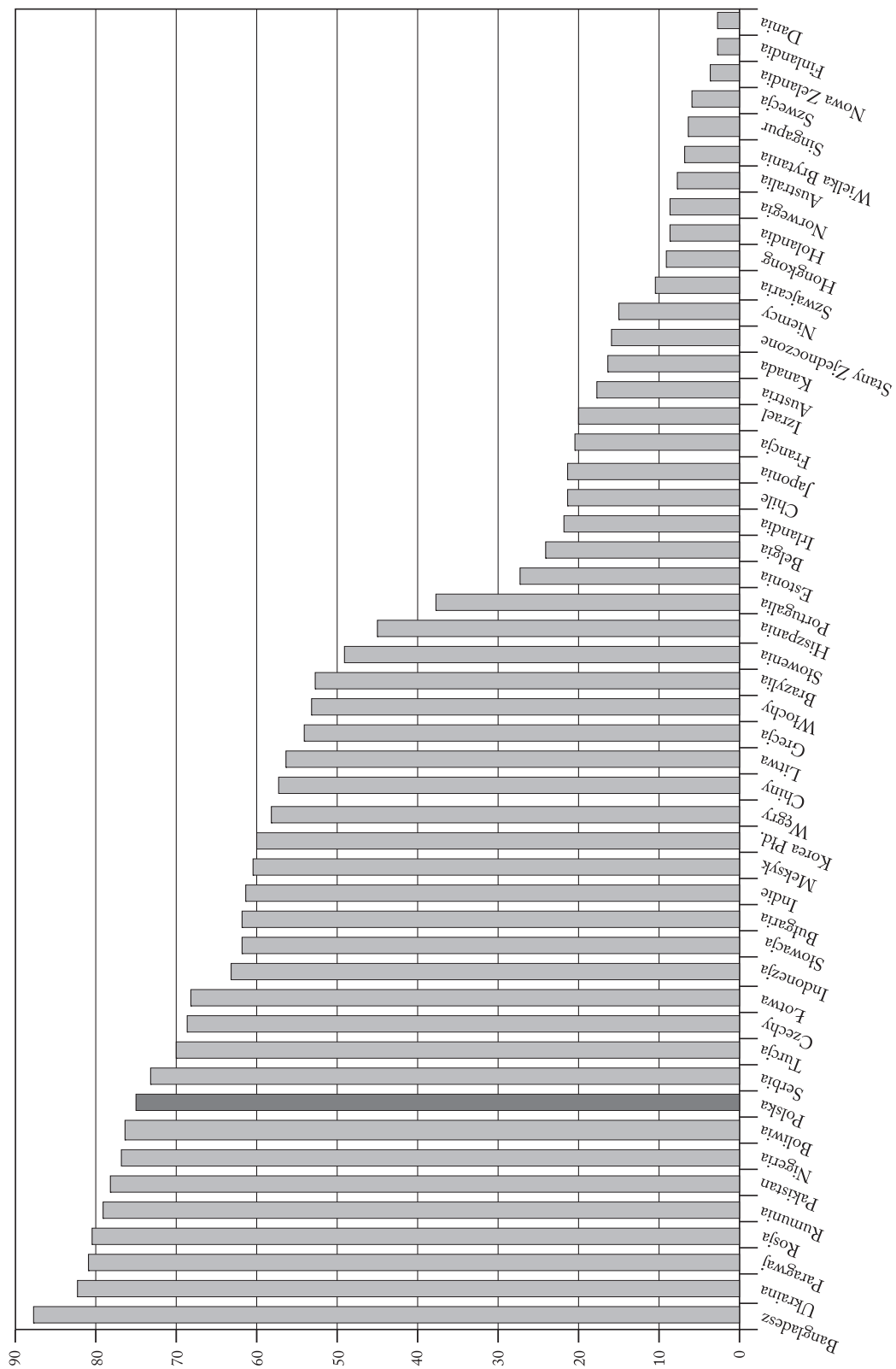
Ryc. 5. Zmiana poziomu wykształcenia społeczeństwa, PKB i poziomu zaufania w Polsce w latach 1992–2007 (współczynniki korelacji: PKB x odsetek osób z wyższym wykształceniem  $r = 0,97$ ,  $p < 0,000$  i PKB x poziom zaufania  $r = 0,46$ , ni.)

Źródło: GUS i Diagnoza Społeczna.



Ryc. 6. Poziom kapitału społecznego (suma standaryzowanych wskaźników zaufania i aktywności organizacyjnej)

Źródło: World Value Survey, 2005.



Ryc. 7. Indeks nielegalnej korupcji korporacyjnej

Źródło: Kaufmann, 2004.

kryzys bardzo spowolni tempo wzrostu, wobec czego wydłuża nam się perspektywa wejścia do grupy krajów bogatych o jakieś kolejne być może 5 lat. Wobec tego życzę państwu wszystkiego najlepszego na najbliższe 10 lat, bo w tym okresie jeszcze nam żadna katastrofa nie grozi.

**Profesor Jerzy Hausner:** Dziękujemy za wystąpienie. Teraz otwieram dyskusję – pan profesor Jerzy Mikułowski-Pomorski.

**Profesor Jerzy Mikułowski-Pomorski, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie:** Sam referat bardzo mi się podobał, ale nie chcę poświęcać swojego wystąpienia laudacji autora, lecz pewnym problemom związanym z jego ogólnym przesłaniem. Mam tutaj kilka wątpliwości.

Pierwszą budzi tytuł pracy „przestrzeń życia codziennego”. Termin przestrzeń nie został wyjaśniony. Ponieważ rozważania nie dotyczą ani struktury przestrzeni, ani jej czytelności, rozumiem, że użyte określenie ma wartość metaforyczną na oznaczenie warunków dla możliwych interakcji. Przestrzeń to forma świata ludzkiego, która ma być lub jest wypełniona. Moje rozumienie przestrzeni jako formy zostaje tu zakwestionowane.

W zaproponowanej wersji przestrzeń to nie forma, ale treść, a tą treścią jest społeczeństwo. Jest to nowe ontologiczne spojrzenie na przestrzeń, to nie możliwość, ale spełnienie, to nie jest naczynie, lecz jego wypełnienie.

Dalszą wątpliwość stwarza „życie codzienne”. W potocznym rozumieniu codzienność sugeruje zjawiska regularne, powtarzalne co dnia, coś co najlepiej oddaje powszedniość – „chleba naszego powszedniego” – działania ludzkie, których przeciwieństwem jest wyjątkowość, niepowtarzalność, czy też powtarzalność w szczególnych wypadkach, a więc odświętność.

Tymczasem słuchając referatu, przekonujemy się, że ta na pozór oczywista sugestia jest myląca. Kwestia codzienności dotyczy bowiem uprawiania nauki, nie zaś statusu obserwowanych zjawisk. To, co profesor Sztompka nazywa codziennością lub życiem codziennym, należy do życia człowieka traktowanego jako przedmiot badań nauk humanistycznych, gdy to, co odmienne od niego jest teoretyzowaniem o nim, jego modelowaniem. Termin dotyczy podejścia nauki, raz indukcyjnego, innym razem dedukcyjnego, i warto tu zapytać, co i komu jest powszednie, a co wy-

jątkowe w jego konkretnym warsztacie naukowym. Dla antropologa czy etnografa, socjologa empiryka codziennym będzie życie, odświętnym jego modelowanie, dla teoretyka społecznego przeciwnie: codziennym – modelowanie, odświętnym – obserwowanie życia potocznego, czy też najczęściej wynajdowanie w tym życiu przykładów odpowiadających modelom.

Takie postępowanie byłoby wybaczone, gdyby życie codzienne i życie odświętne nie tworzyły dziś problemów, i to całkiem nowych.

Choćby wczorajszy przykład z Waszyngtonu pokazywał oczekiwaną „codziennność” odbywającej się co cztery lata prezydenckiej inauguracji jako przejaw życia odświętnego. Ale gdybyśmy budowali życie odświętne w opozycji do życia codziennego, to zapewne wiele aktywności, które do niedawna zaliczano do codziennego, znalazłoby się dziś w życiu odświętnym. Wiele aktów partycypacji kulturalnej przez swą aranżację nabiera cech wyjątkowości i nie może być zaliczane do codziennych zwyczajów odbiorczych. Dziś ludzka obyczajowość ulega poważnym zmianom. Raczej sugerowałbym w to miejsce inne terminy, jak choćby życie społeczne.

Problem drugi, z poprzedniego wynikający, dotyczy użycia pojęcia, „społeczeństwo”. Życie społeczne, a więc życie człowieka z innymi ludźmi, jest dla mnie bardziej realne niż niejasny dziś termin społeczeństwo. W latach nowoczesności i metalności nowoczesnej użycie terminu społeczeństwo było podkreślaniami ładu, który bądź jest, bądź się staje, narasta, intensyfikuje.

O społeczeństwie i społecznym stawianiu się uczył mnie Paweł Rybicki, który podzielał perspektywę stawiania się społecznego, jak dziś profesor Sztompka, ale swoiście ujmował społeczeństwo. W jego mniemaniu socjologia, gdy mówi o społeczeństwie, to *tylko w pewnym sensie*, gdy można opatrzyć je przymiotnikiem. Mogło to być zarówno społeczeństwo industrialne, społeczeństwo narodowe, społeczeństwo konsumpcyjne, społeczeństwo medialne, jak i społeczeństwo polskie. Każdy przymiotnik wskazywał na kryteria, według których podmioty zostały wyselekcjonowane, by stworzyć właśnie takie społeczeństwo: pracę w przemyśle, posiadanie kultury narodowej, koncentracja na używaniu dóbr, posługiwanie się mediami etc. Te różne społeczeństwa mogą się wykluczać i na siebie nakładać. Im

więcej cech wspólnych wskazanych przez nazwę społeczeństwa, co odnosi się do samych podmiotów, a zakresy społeczeństw nakładają się na siebie, tym bardziej zwarta jest zbiorowość. Dla różnych form życia społecznego Rybicki rezerwował wspólny termin *zbiorowość*, sugerujący coś społecznie bardziej złączonego niż zbiór. Jednak w szkole Jana Szczepańskiego, która odcisnęła silne piętno na socjologach polskich średniego dziś pokolenia, społeczeństwo było terminem niezwykłym, skoro szkoła ta koncentrowała się na kształtowaniu się polskiego, narodowego społeczeństwa przemysłowego. Tam społeczeństwo było jedno.

Na tym tle oczywiście pojawił się problem, czy szkoła formalna, z której Rybicki w pewnym sensie się wywodził, nie miała na to innej niż zbiorowość odpowiedzi, jak u Leopolda von Wiese, z jego *abstrakte Kollektiva*, wyższą ponadgrupową formą związku ludzkiego. Te *abstrakte Kollektiva* zniknęły z teorii socjologicznej i nie przypominam sobie, by ktoś do nich nawiązywał.

Jak sądzę, te braki łączą się z pewnym kryzysem w posługiwaniu się terminem więzi społecznej, chociaż rzeczywistość społeczeństwa ponowoczesnego stanowi dziś dla jej problematyki poważne wyzwanie. To też problematyka Rybickiego z jego podziałem na więź biologiczną, stanowioną i zrzeszeniową. Ta nowa byłaby więzią dowodzoną w działaniu lub też więzią wyobrażoną. O konstruowaniu tej więzi świadczy dziś aktywność ludzkich podmiotów, które są motywowane własną tożsamością, bez względu na to, czy będzie się ona opierać na pokrewieństwie, prawie, czy akcie zrzeszania. Czy wypełnia ona przestrzeń? Trudno orzekać, skoro przestrzeń współczesnego świata uległa, jak mówi Giddens, kompresji, a ludzie żyją *without sense of place*.

Trzeci problem to potrzeba przypisania trzech wyróżnionych socjologii do określonych historycznie form rozwoju społecznego. Występowanie w nauce tych trzech spojrzeń układa się w pewne sekwencje czasowe. Gdyby zgodzić się na niemłą pewnym socjologom prawdę, że ich nauka jest wiedzą idiograficzną, trzeba stwierdzić, że te trzy socjologie nakładają się na opisy różnych okresów dominujących form życia społecznego – od stawania się społeczeństwa industrialnego po lata postglobalizmu. Życie spo-

łeczne działań człowieka i jego wyobrażeń o jego związkach z innymi, dostrzegane przez profesora Sztompkę w socjologii trzeciej, jest reakcją na wątpliwości co do słuszności przekonania o stającym się zintegrowanym ładzie społecznym, którego najnowszym przejawem ma być globalizm. Ład globalny, jak też i każdy inny, moim zdaniem, istnieje w tym podejściu o tyle, o ile ludzie uważają go za realny. Przewrót kulturowy uświadomił, że poszukiwana wspólnota globalna nie zapewnia wspólnego kontekstu kulturowego, ale też nie zabrania jednostkom w taki spójny kontekst wierzyć i indywidualnie go sobie definiować.

No i w końcu tak na marginesie ostatnia intuicja bardziej niż opinia. Pan profesor często odwołuje się do doświadczenia poetów jako wskazówek dla pojmowania społecznych zmian. Otóż intuicje poetów jako intuicje społeczne zarówno wnoszą pewne wartości, jak i przynoszą niebezpieczeństwa. To, co mówi poeta, może być zarówno jego bardzo indywidualną ekspresją, jak i artykułowaniem kolektywnych sądów. Łatwo jest te dwa rodzaje komunikatów ze sobą pomylić. Wystarczy poczytać zapisy na internetowych czatach, które przypominają zapisy poetyckie, by to zrozumieć. Ich funkcje konatywne są różne i nieraz trudne do uchwycenia. Jako socjolog wolałbym postępować za ludzkimi potocznymi doświadczeniami wyartykułowanymi w przekazie osobistym. Przekaz poety w latach bardzo zróżnicowanych doświadczeń czasów przełomu może wprowadzać w błąd i nie poddawać się jednoznacznej interpretacji.

**dr Tomasz Homa SJ, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum” w Krakowie:** Nie jestem socjologiem, nie jestem psychologiem społecznym, zajmuję się filozofią. Powiedzieć, że jestem filozofem, byłoby przesadą. To, co mnie zastanawia w referacie pana profesora Sztompki, to proponowana koncepcja człowieka, jednostki, o której wspominał też już pan profesor Czapiński. Ta zaś jawi mi się jako w sposób istotny problematyczna, gdyż w tym ujęciu jest wysoce deterministyczna – mielibyśmy do czynienia z determinizmem społeczno-biologicznym. Biorąc pod uwagę, że jedną z kategorii kluczowych, o których pan profesor mówi, jest kategoria działania, pozostająca w ścisłej relacji również z tą koncepcją człowieka, trud-

no nie pytać się o zmienną – zdaniem części filozofów – właściwą człowiekowi, a mianowicie o zmienną, którą moglibyśmy nazwać zmienną wolności, wolnej woli, czy też jeszcze inaczej, czyli o właściwość w sposób istotny niedeterministyczną, mającą równie znaczący wpływ na kształt tego, co nazwiemy społeczeństwem, jakkolwiek byśmy je definiowali. Stąd moje pytanie o przyjętą przez pana ideę człowieka, bowiem mam wrażenie, że cała pana koncepcja – może za dużo powiedziane – ale istotne aspekty tej koncepcji są zbudowane na fundamencie, który z filozoficznego punktu widzenia jawi się w sposób znaczący jako problematyczny. Dziękuję.

**Profesor Janina Filek, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie:** Jak mój przedmówca zamierzałam zapytać o koncepcję człowieka. Jako osobę zajmującą się filozofią zaniepokoił mnie w propozycji profesora Sztompki brak jasno określonej idei człowieka. Wprawdzie dało się między wierszami odnaleźć odwołania czy to do Arystotelesowskiej koncepcji człowieka jako istoty społecznej, czy to do koncepcji dialogicznej, jednakże dla filozofa przedstawiona propozycja byłaby znacznie ciekawsza, gdyby jej twórca odkrył założenia co do istoty człowieka budującego przestrzeń międzyludzką.

Słuchając wystąpienia profesora Sztompki, zaczęłam się także zastanawiać, czy do tej propozycji dałoby się odnieść spostrzeżenie Nicolaia Hartmanna o rozświetlaniu przez umysł człowieka pewnych wartości za cenę zaciemniania innych wartości, na które nie został „rzucony snop światła”. Koncentrując się na analizie wybranych wartości, siłą rzeczy badacze pozostawiają niedoświetlone wartości leżące w oddali od tych, na które właśnie rzucili „rozświetlający je snop światła”. Czy nie mamy w historii socjologii do czynienia z takim na przemian rozświetlaniem i zaciemnianiem pewnych pojęć? Krótkie historyczne wprowadzenie w odmienne paradygmaty socjologii oraz powrót do niektórych znanych już wcześniej rozwiązań czy pojęć powoduje, że zasadne staje się pytanie o charakter tego rozwoju, czy nie jest to zatem powrót do pojęć i rozwiązań już wcześniej znanych. Kiedyś analizowano społeczeństwo jako wspólnotę i mówiono o społeczeństwie obywatelskim (teraz mówimy o tym, używając pojęcia „kapitał społeczny”). Przy takim ujęciu pozostawało-

by jednak do ustalenia, czy powracamy do tego samego miejsca, czy też jest to powrót na wyższym poziomie rozwojowym, jak w dialektyce heglowskiej, a jeśli na wyższym poziomie to: czy jest to tylko powrót do analizy na wyższym poziomie, czy to społeczeństwo osiągnęło wyższy poziom rozwojowy, za czym nadaża nauka, jaką jest socjologia. Zatem czy zmiana podlega społeczeństwo, czy paradygmat socjologii.

Kolejna moja uwaga ma charakter pytania, które może zabrzmieć nieco zaskakująco w kontekście tej prezentacji oraz dotychczasowej dyskusji. Czy jest może jakieś miejsce w tej koncepcji dla zagubionej i „zaciemnionej” idei umowy społecznej, zwanej czasami kontraktem społecznym? Jeśli bowiem mówimy o przestrzeni międzyludzkiej, to rodzi się pytanie o jej źródło lub sposób jej istnienia.

I ostatnia uwaga. Pozwolę sobie nie zgodzić się z profesorem Mikułowskim-Pomorskim w dwóch kwestiach, po pierwsze wydaje mi się, że „doświetlenie” podejmowanej problematyki za pomocą metafory poetyckiej jest niezwykle cenne i bałabym się „wygnania poetów z naszej rzeczywistości”. Po drugie, w moim odczuciu istnieje duża zbieżność pomiędzy prezentacją i koreferatem profesora Czapińskiego, pomimo zarysowujących się odmiennych podejść. To, co łączy obie propozycje, to kwestia kapitału społecznego, choć profesor Sztompka przypisuje temu zjawisku o wiele większe znaczenie, podczas kiedy profesor Czapiński jest mocno w tej kwestii wstrzemięźliwy. Jeśli chodzi o dane zaprezentowane przez profesora Czapińskiego dotyczące słabości kapitału społecznego w Polsce, mogę je potwierdzić z perspektywy osoby zajmującej się etyką biznesu. Nie ukrywam jednak, iż moja wizja rozwoju naszego społeczeństwa jest bardziej optymistyczna.

**Profesor Grażyna Skąpska, Uniwersytet Jagielloński:** Mam dwie uwagi dotyczące referatów, szczególnie pana profesora Sztompki i pana profesora Czapińskiego; ponadto, ogólnie chciałabym na pewną rzecz zwrócić uwagę. Pierwsza uwaga dotyczy koncepcji przestrzeni. Otóż posługując się rzeczywiście dokonaniem innych nauk, trudno oddzielić przestrzeń od czasu. A zatem przestrzeń, zwłaszcza przestrzeń społeczna, przestrzeń socjologiczna, ma zawsze pewien aspekt czasowy, jest to zawsze przestrzeń

połączona z czasem, czasoprzestrzeń. To oczywiście bardzo abstrakcyjne i ogólne stwierdzenie. Konkretyzuje się ono w konkretnych społecznościach, tak że bardzo trudno jest przytaczać dane socjologiczne, czy też dane, które przytoczył pan profesor Czapiński, dotyczące na przykład tych rozmaitych uwarunkowań kapitału społecznego, abstrahując od kontekstu czasowego, czyli tej konkretnej przestrzeni historyczno-społecznej, którą analizujemy. W związku z tym bardzo jest ważne to, że zawsze, jako społeczeństwo, jesteśmy specyficzni, kontekstowo uwarunkowani i wszelkie porównania społeczeństwa polskiego z wszelkimi innymi społeczeństwami, zwłaszcza jeżeli chodzi o poziom zaufania, wymagają tego dodatku, jakim jest konkretna sytuacja, czas, w jakim dane wydarzenia, procesy społeczne, zjawiska, mają miejsce, a także czas, jaki upłynął, a zatem historia. Pan profesor zresztą nawiązał do kwestii czasu, mówiąc o stawianiu się, pulsowaniu. Są to dość ogólne stwierdzenia – znajdują one jednak swój konkretny wymiar oraz wyraz w konkretnym społeczeństwie.

Uwaga druga też dotyczy ogólnej rzeczy – tym razem związanej z badaniami socjologicznymi. Mianowicie my posługujemy się – badając na przykład zaufanie społeczne – standaryzowanymi miarami, standaryzowanymi pytaniami. Pytania te jednak w jakiś sposób odzwierciedlają nasze obrazy rzeczywistości społecznej, z drugiej strony, rzeczywistość tę współkształtują. Niekiedy mówi się tu o podwójnej hermeneutyce. A zatem na socjologach spoczywa wielka odpowiedzialność społeczna. Trzeba sobie zdać sprawę, że pytania te też powstają w konkretnym miejscu i czasie, konkretnej przestrzeni kulturowo-historycznej, na ogół w Stanach Zjednoczonych albo w Europie Zachodniej. W związku z tym one chwytają pewne specyficzne dla tamtych społeczeństw właściwości i cechy oraz specyficzne dla socjologów zachodnich obrazy społeczeństw i rzeczywistości społecznej. W tym sensie my, socjologowie, konstruujemy rzeczywistość za pomocą naszych idei zawartych w standaryzowanych pytaniach badawczych. Konstruujemy rzeczywistość również wtedy, gdy zadajemy pytania, które nie powstały w tej rzeczywistości. Tak się dzieje na przykład z testami IQ mierzącymi inteligencję. Okazuje się, że to nie są dobre miary we wszystkich kul-

turach. Myślę, że tym bardziej można odnieść to twierdzenie do bardziej złożonych, kompleksowych i wieloczynnikowo uwarunkowanych przedmiotów badań rzeczy jak zaufanie społeczne. Istnieje tutaj niebezpieczeństwo, iż pewne aspekty rzeczywistości zdefiniujemy w języku, który być może nie jest w stu procentach adekwatny do rzeczywistości badanej za pomocą tych pytań, ponieważ rzeczywistość została w nich zredukowana do tych aspektów, jakie były ważne dla badacza.

Bardzo dobrym przykładem takiego skomplikowanego, wielowymiarowego zjawiska, które wymaga wrażliwości badawczej na kontekst, na wspomnianą czasoprzestrzeń, jest kultura polityczna. Często, na podstawie przeprowadzonych badań, szczególnie badań zagranicznych autorów, niekiedy znakomitych, ale niemających żadnych związków z Polską, formułowane są niezwykle wartościujące twierdzenia o niskim poziomie kultury politycznej w Polsce. W odniesieniu do pewnych wymiarów i pewnych definicji kultury politycznej – np. uczestnictwa w wyborach, czy poziomu zaufania do parlamentu i rządu, które były podstawą operacyjnych definicji i zadawanych w oparciu o te definicje pytań – twierdzenia te są prawdziwe. Nie uwzględniają one jednak pewnych specyficznych cech i właściwości kultury politycznej społeczeństwa polskiego, których rezultatem było pokojowe przeprowadzenie fundamentalnych przemian czy zjawisko rewolucji samoograniczającej się; nie biorą pod uwagę rozsądku społeczeństwa, który towarzyszył tym wszystkim przemianom, niespodziewanie pragmatycznego podejścia tego społeczeństwa do wielkich celów. Po prostu, twierdzenia o niskim poziomie kultury politycznej są formułowane na podstawie definicji nie w pełni adekwatnych do analizy tej rzeczywistości społeczeństwa polskiego, definicji nieuwzględniających jakichś kontekstowo ważnych aspektów badanego zjawiska. Te same zastrzeżenia można, jak mi się wydaje, sformułować w odniesieniu do zaufania społecznego. Dziękuję bardzo.

**Profesor Anna Karwińska. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie:** Ja mam trochę krótsze pytanie. Zaniepokoiła mnie w referacie pana profesora Sztompki kwestia statusu zajmowanego w tej przestrzeni międzyludzkiej przez jed-

nostkę. Jeśli ta przestrzeń jest tak płynna, zmieniająca się, to wydaje mi się, że tu się pojawia problem pewnej niepewności tego, kim jestem w tej przestrzeni społecznej, tym bardziej że pan profesor mówił również o tożsamości społecznej, a zatem ten problem określenia swojego miejsca i statusu wydaje mi się tutaj bardzo istotny. Być może jest to tak, na pewno jest tak, że w każdym kontekście ten status mamy inny, ale powinno być tak, że dokonuje się jakiegoś dodawania czy też interpretacji, czegoś, co sprawia, że potrafimy ten status określić.

I druga związana z tym kwestia, czyli problem norm i reguł funkcjonowania w takiej przestrzeni międzyludzkiej. Obserwujemy ekspansję przestrzeni wirtualnej, relacji wirtualnych, wiem, że powstała nawet taka jakaś, netykieta bodajże się to nazywa. Pojawia się pytanie o zasady regulujące funkcjonowanie w tej przestrzeni wirtualnej, kwestię przekraczania granic dawnej wspólnoty w tej przestrzeni międzyludzkiej. A zatem widać nieadekwatność pewnych norm i reguł, które obowiązywały wcześniej, czy w pewnym okresie. Tych dwóch kwestii trochę mi tutaj zabrakło. Dziękuję bardzo.

**Profesor Jacek Raciborski, Uniwersytet Warszawski:** Bardzo krótko chciałbym się odnieść do głosów pani profesor Skąpskiej i pana profesora Czapińskiego. Otóż kategoria „kapitału społecznego” jest oczywiście bardzo użyteczna, ale chyba przesadzamy z używaniem jej do wyjaśniania wszystkiego, w każdej sytuacji. Teza o tym, że całe zróżnicowanie socjoekonomicznego statusu w społeczeństwach zamożnych tłumaczy kapitał ludzki, a wszystkie różnice międzykrajowe tłumaczy poziom kapitału społecznego, wydaje mi się tyleż elegancka, co upraszczająca. Istnieje bardzo silna zależność od szlaku. Kilka dni temu miałem okazję przeglądać pracę Kazimierza Tarchalskiego *Fiskalizm w dobrych czasach*. Jest w niej oszacowanie dystansu w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy krajami Europy Zachodniej a Polską w wielu punktach czasowych, poczynając od 1870 r. (uwzględniono terytoria wchodzące w skład obecnego terytorium RP). Dystans ten okazał się bardzo podobny w 2007 r. do dystansu z roku 1870. Nie był on jednak stały. Zdarzały się lata zbliżania się i oddalania. PRL miał dwa okresy zbliżania się, skracania dystansu i dwa okresy oddalania, podobnie

było po 1989 r. Analizy muszą właśnie uwzględnić, i tutaj wprost nawiązuję do tego, co mówiła profesor Skąpska, czynnik czasu i kontekst kulturowy. Zależności, o których mówił profesor Czapiński, okazują się takie silne, tak wiele wyjaśniające, gdyż być może bierzemy pod uwagę zbyt krótki okres. Przy tym warto pamiętać o tym, że stale musimy wyjaśniać, jak ten kapitał społeczny jest produkowany. Ja oczywiście znam tę tezę, że ten kapitał się nie zużywa – im więcej go używamy, tym więcej go mamy, ale w jego wytwarzaniu uczestniczy bardzo wiele czynników, w tym materialnych i implementowanych od góry, np. przez państwo. Ten proces historyczny musi być jakoś analizowany. Budzą więc mój opór takie niewątpliwie spektakularne wyjaśnienia zróżnicowań między- i wewnątrz krajowych za pomocą jakiegoś jednego czy dwóch czynników. Dziękuję za uwagę.

**Profesor Jarosław Górniak, Uniwersytet Jagielloński:** (...) Mnie bardziej fascynuje pewne napięcie teoretyczne, mianowicie ta trzecia socjologia. Postrzegam ją trochę jako swoistą heglowską syntezę: jest to próba zderzenia socjologii działania z analizą form uspołecznienia. Z jednej strony analiza działań, której szczytową formę stanowiła w pewnym momencie prakseologia szkoły austriackiej, rozwinięta jednak w dość wąskim fragmencie tak zwanej katalaktyki, czyli ekonomii w wydaniu austriackim, a z drugiej strony analiza ograniczających warunkowań ze strony form uspołecznienia czy instytucji. Można powiedzieć, że jesteśmy właściwie znów na początku drogi. To jest taki skok wstecz do Simmla, może trochę do Wiesego właśnie, jak to podjął pan profesor Mikułowski-Pomorski. Bo musimy się zastanowić nad tym, czy jesteśmy w stanie stworzyć taką koncepcję hipotetyczno-dedukcyjną, która będzie pokazywała, jakie są relacje pomiędzy elementarnymi formami życia społecznego, jakie są reguły składania się form elementarnych w bardziej skomplikowane i w jaki sposób tworzą one struktury ograniczające, które, można powiedzieć, nakładają się na wybory dokonywane przez działających na podstawie struktury preferencji bądź kształtują w ogóle strukturę preferencji. I to jest moim zdaniem początek, fundament socjologii. My, socjologowie, jesteśmy po okresie pewnego kryzysu swojej dyscypliny, a może ciągle w je-



go trakcie. Jesteśmy po okresie fascynacji opisem megaprocesów, opartym na jakiejś historiozofii albo na ekstrapolacji historycznych trendów, zakończonej kryzysem wynikającym między innymi z, jak się okazało, nieprzewidywalności kryzysów. Nie jest też satysfakcjonująca koncentracja na socjograficznej rejestracji nawet fascynujących zjawisk społecznych, czy to życia codziennego, czy czegoś wyjątkowego, jak rewolucje czy kryzysy. Potrzebujemy teorii socjologicznej wyjaśniającej te zjawiska. Stoimy zatem wobec prawdziwego wyzwania: konieczności stworzenia rzeczywiście trzeciej socjologii. Dziękuję.

**Profesor Jerzy Hausner, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie:** Ja odczytuję wystąpienie pana profesora jako zaproponowanie innej perspektywy spojrzenia na społeczeństwo. To ujęcie teoretyczne, ale poza tym, że na pewno ma ono moc wyjaśniającą, świeżą i nową, moim zdaniem ta perspektywa może być przydatna do projektowania działań, do formowania projektów i programów. Potrzebna jest po to, by rozwiązywać problemy, inne perspektywy takiej mocy, takiej przydatności już dzisiaj nie posiadają.

Pan profesor skrótowo wspominał wczorajszą inaugurację Baracka Obamy i związek między tym widzeniem zachowań w przestrzeni społecznej a pewnymi zachowaniami w polityce. To było skrótowe, ale sygnalizowało nie to, że dwa miliony ludzi poszło, że Amerykanie rozwiązali pewną sytuację. Przecież to była wielka polityczna zmiana, a nie spowodowała żadnego konfliktu. Przecież to jest niewiarygodne, co się stało w Ameryce, z tego punktu widzenia.

Pan profesor Janusz Czapiński bardzo przekonująco, mogę się nie zgadzać ze sposobem interpretacji danych, ale przekonująco pokazał, jak to spojrzenie może nam pozwolić inaczej zdefiniować czynniki rozwoju społecznego. Co do tego, jak one się układają, to jest inna sprawa, można zawsze dyskutować, ale niewątpliwie pokazuje, że siłę rozwoju społeczno-gospodarczego trzeba wiązać z tym sposobem patrzenia na społeczeństwo. Ale niech państwo popatrzą na problem polityki społecznej, wykluczenia społecznego. Czy można dzisiaj zaprojektować rozsądną politykę przeciwstawiania się wykluczeniu społecznemu bez takiego spojrzenia na społeczeństwo? Czy można zaproponować na przykład rozsądną perspektywę budowania mikro-

konkurencyjności przedsiębiorstw bez takiego spojrzenia na społeczeństwo i na przedsiębiorców? Moim zdaniem jest tutaj duża siła, pokazująca możliwość nie tylko interpretowania polityki, ale także projektowania polityki. Dlatego ja widzę bardzo silny związek pomiędzy naszą dyscypliną – zarządzaniem publicznym i jej różnymi rozgałęzieniami a taką właśnie perspektywą socjologiczną.

Gdzie indziej mam wątpliwość, i tę wątpliwość już wiele osób podnosiło. Może najbardziej wprost Mira Marody i Ania Karwińska. Ja mam wrażenie, że w tym istnieje pewien punkt słaby, a mianowicie: jak możemy sobie wyobrazić niestanną zmienność bez trwałości? Co w pewnym momencie powoduje, że to jeszcze jest społeczeństwo, że to jeszcze jest coś, o czym możemy powiedzieć, że ma elementy spójne? Gdzie są te elementy trwałości i to również trwałości w czasie, bo to się dzieje w czasie. I tutaj chciałbym przywołać takie pojęcie, którym posługują się ekonomiści, zresztą nie tylko ekonomiści, bo Wolfgang Streeck jest socjologiem, ale to socjolog zajmujący się organizacjami gospodarczymi. On użył określenia *beneficial constraint*, czyli mówił o ograniczeniach, które z punktu widzenia rozwoju stają się korzystne. To znaczy, że jeżeli ten cały mechanizm jest korzystny dla rozwoju, to musi mieć również pewne ograniczenia. Pytanie, gdzie one w tej koncepcji są? Ale te ograniczenia muszą być, można ich szukać tam w koncepcji człowieka, można ich szukać w statusie, można ich szukać w jeszcze inny sposób: w tej normatywnej części, w ideach. Jedno jest pewne: muszą być elementy trwałości, bo inaczej to nie mogłoby działać w ten sposób, w jaki ja chciałbym to widzieć, że to działa, a moim zdaniem działa.

No i teraz pan profesor oczywiście...

**Profesor Piotr Sztompka:** To jest zadanie ogromnie ambitne, żeby państwu odpowiedzieć w 20 minut na dwadzieścia kilka ważnych i wielkich filozoficznych problemów, które państwo łaskawie podjęli. Będę więc się starał może coś rozwinąć bardziej syntetycznego, a nie iść tak po kolei dokładnie do tych wszystkich pytań, więc niech państwo nie będą zawiedzeni.

Dwie wielkie sprawy, które zostały podniesione i które są oczywiście dalekimi od rozstrzygnięcia w mojej wizji czy koncepcji. Pierwsza

z nich to kwestia zasygnalizowana przez panią profesor Marody, mianowicie, że nie wszystko zależy od tych relacji, do tego zresztą bardzo wyraźnie nawiązuje profesor Hausner w swoim pytaniu o warunki stałe, bardziej stałe, czy trwałe. To jest pytanie, w jakiej mierze każda z tych relacji w przestrzeni międzyludzkiej została już zawiązana w obrębie jakiegoś kontekstu, mówiąc potocznie, a mówiąc uczenie – struktury. Mianowicie, w jakiej mierze, nawiązując do jakiegokolwiek formy tych międzyludzkich relacji, o których mówiłem, obracamy się w świecie już istniejących idei, już istniejących symboli, już istniejących norm, reguł, wzorów i tych elementów, które ja łącznie lubię nazywać strukturą społeczną. W takim teoretycznym sensie wyróżniam właśnie ową strukturę idealną, czyli strukturę podzielanych przekonań, wizji społeczeństwa, wizji samego siebie, wizji relacji międzyludzkich, tego, co pani studentka właśnie pokazywała, mówiąc o swoim narzeczeństwie. To jest ten świat, w którym istniejemy, świat struktury zewnętrznej, kiedyś tworzonej przez nas, ale częściowo przekazanej nam przez przodków. Uczyliśmy się jej, ona nas właśnie ogranicza w tych naszych międzyludzkich relacjach, bo ona mówi, jak te relacje powinny wyglądać, jak w naszych czasach wyglądają, jak jest dobrze w niektóre wchodzić, a których unikać. To są te elementy struktury idealnej: co się wiąże bardzo ściśle ze strukturą normatywną, wzorców relacji, co to znaczy przyjaźń w XIX w., co to znaczy dzisiaj, co to znaczyła miłość romantyczna, co to znaczy seks. To są normatywne sprawy, które uległy historycznej, daleko idącej zmianie, aczkolwiek te zmiany są daleko wolniejsze i w związku z tym strukturalne ograniczenia są znacznie bardziej trwałe niż działania przez ludzi samych podejmowane w ich przestrzeni. Są to działania tworzące rozmaitego typu więzi, nawiązujące do rozmaitego typu formy zaufania, lojalności, solidarności, wzajemności, które tworzą kwintesencję mojego obszaru przestrzeni międzyludzkiej. A więc struktury, ale także struktury w sensie ściśle ekonomicznym, struktury dystrybucji szans, czyli nierówności społecznych, również należące do tego obszaru, jakby zewnętrznego, w którym obraca się człowiek razem z innymi ludźmi.

Ja w pełni akceptuję to rozwinięcie. To rozwinięcie bardzo odpowiada mojemu myśleniu, któ-

re zresztą w 1991 roku przedstawiłem w książce *Social Becoming*, gdzie cały czas wskazuję na to, że ta realna prawda społeczna, to, co się naprawdę dzieje, zostało ukształtowane z dwóch stron. Z jednej strony jest ukształtowane właśnie przez struktury, ale z drugiej strony, przez to, co stało się dla państwa drugim wielkim problemem: przez ludzi. To znaczy przez działające podmioty, przez tych aktorów, przez jednostki, które w tym wszystkim uczestniczą.

İ to jest drugie ogromnie ważne pytanie o autonomię, o wolę, o wolność, o indywidualizm, o osobność jednostki, o osobę właśnie w tym sensie filozoficznym. W jakiej mierze tutaj istnieje drugi czynnik, który dopiero razem z tymi strukturami definiuje to, co nazywamy tym realnym działaniem ludzi w przestrzeni międzyludzkiej, tym *praxis*, jakby to można było nazwać, tym, co się dzieje w zdarzeniach społecznych, które obserwujemy, czy to w małej skali, czy to w wielkiej.

Otóż to jest wielkie pytanie. Oczywiście pół filozofii na tym pytaniu się opiera i starało się na to pytanie odpowiedzieć. Ja tylko zasygnalizuję, jak ja bym próbował interpretować pojęcie autonomii, wolnej woli, itd. w tym obszarze, w tej wizji, w tym spojrzeniu. Mianowicie ja bym to interpretował jako właśnie podmiotowy, autonomiczny w pewnym sensie czynnik wyboru i decyzji, jak swoją przestrzeń międzyludzką kształtuje. Z kim mi po drodze, a z kim nie, jak próbuję otworzyć się na innych ludzi albo zamknąć, jak staram się włączyć do mojej przestrzeni ludzi godnych, a jak stworzyć wspólnotę mafijną jedynie ze związków, które polegają na czystej interesowności. Tu jest mój absolutnie indywidualny i autonomiczny wybór. Oczywiście ten wybór ograniczają z drugiej strony te szanse, jakie mam, struktura otaczających mnie ludzi, to, z kim mogę nawiązać takie czy inne kontakty itd. Ale tu się kryje moim zdaniem ta bardzo dla mnie ważna forma wolności. Ja nie neguję, że po prostu mogą być zupełnie inne i bardzo istotne formy tej indywidualności, tej wolności, że to takie socjologiczne przerysowanie, że człowiek to jest tylko ten węzełek w tej sieci międzyludzkich układów. No nie, oczywiście, że nie tylko biologiczna jego osoba, ale także osoba, którą my metafizycznie określamy mianem duszy, czy mianem osoby w sensie absolutnie niepowta-

rzalnego indywiduum. Ono jest u mnie też niepowtarzalne, ale w innym sensie.

Mówiłem o tym społecznym, indywidualnym, unikalnym świecie, ale tworzenie tego świata to nie jest determinacja, to nie tak, że ten świat nam się narzuca i my zostaliśmy przez niego zdeterminowani. To jest świat, który sami sobie wybieramy. Sami sobie wybieramy to otoczenie. Ono z kolei zwrótnie nas formuje, nas kształtuje, nadaje nam idee tożsamości, osobowości. Myślę, że to się da w pewnym sensie uwzględnić w ramach teorii człowieka, jako jakiś aspekt teorii rozwoju człowieka, który dla mnie jako socjologa i dla takiej wizji jest ważny. Nie neguję oczywiście innych istotnych filozoficznie aspektów. Jeśli chodzi o samą filozofię, to ja tutaj, jako nie-filozof szedłem tropem pewnych dialogicznych koncepcji dialogu, w tej wersji, w jakiej opowiadał o tym książd profesor Józef Tischner, dla mnie wielki autorytet w takiej właśnie dziedzinie. Przekazywał on idee Milinasa, Gubera czy innych filozofów w sposób, który dla nieprofesjonalisty był bardzo przekonujący. Jak zobaczę państwo tutaj, ja nie sięgam wprost do głębi filozoficznej. Postaram się te braki uzupełnić.

Co do innych głębi, to znaczy tych poetyckich, to ja zawsze miałem wrażenie, że poznanie naukowe, a zwłaszcza humanistyczne i społeczne jest o krok tylko od innych form poznania: literackiego, poetyckiego, oczywiście filozoficznego. Innych form, innych sposobów poznania i dla mnie zawsze socjologii bardzo wiele można było odnaleźć we wspaniałej literaturze, w powieściach, zwłaszcza tych epickich, tych takich społecznie osadzonych, u Zoli, u Balzaca, u kogoś takiego. Tam ta socjologia jest. Podobnie odkrywam to, dopiero teraz, muszę przyznać szczerze, u poetów. Ja nigdy ich nie lubiłem, nigdy nie rozumiałem, teraz zaczynam czytać poezję. I tam nagle znajduję, że moje intuicje, takie z perspektywy socjologa profesjonalnego, nagle się zderzają z tymi zupełnie inną drogą uzyskiwanymi sposobami poznania społecznego. Ja uważam, że poezją jest także jedną, podobnie jak malarstwo, podobnie jak inne dziedziny sztuki i nawet jak muzyka, pewną dziedziną ludzkiego poznania. Poznawania świata, organizowania świata dla siebie. Być może dlatego ludzie od początku swojego istnienia malowali coś w grotach, zanim zaczęli uprawiać socjologię. Poznawali świat

tą metodą. Więc takie są moje obecne przemyślenia, w związku z czym ja coraz więcej sięgam i przygotowałem więcej cytatów. Ci, którzy będą chcieli mnie czytać, znajdą coraz więcej cytatów, nie tylko z Herberta, jak w tym artykule, ale i innych poetów.

Teraz ogromnie istotna sprawa tej właśnie ciągłości, historyczności, ja mówiłem o tej zmienności przestrzeni międzyludzkiej w wymiarze personalnym, indywidualnym, która przez naszą biografię nieustannie się zmienia jak w tym korowodzie. Co jest tu trwałe? Ja myślę, że właśnie te podmiotowe okoliczności i że niezależnie od tego, jak zmienia się nasz korowód społeczny, to jednak jakieś cechy tego korowodu, narzucone przez nasze wybory i decyzje są podobne. To znaczy, świat tych „innych”, mimo że różny indywidualnie, bo osoby się zmieniają, jest jednak w jakiejś ciągłości, dzięki naszym podmiotowym możliwościom wyboru. Świat, notabene można by jeszcze dalej taką metaforę pociągnąć, otóż ten świat międzyludzki na przykład dla socjologa czy każdego, kto uprawia naukę, to nie tylko świat kolegów z katedry, to nie tylko świat tych, których na kongresach gdzieś spotyka, ale to jest także świat tych wszystkich, których cytuję w swoich książkach, przeczytał, wybrał do lektury, którzy na niego jakoś oddziałali. I jeżeli popatrzymy na przykład na karierę jakiegoś uczonego, popatrzymy na jego świat ludzi, którym zawdzięcza swoje myśli. Bo każdy z nas, jak mówił mój mistrz Robert Merton, stoi na ramionach olbrzymów, ale sam jest karzełkiem, tyle że widzi więcej, bo stanął wysoko. Więc zbiór tych olbrzymów, na których ramionach się wznosimy, dla każdego jest dość ciągły, mimo że przybywają lektury, inne odpadają, ale tu istnieje ta ciągłość w prywatnym wymiarze, ale w wymiarze społecznym to jest ta ciągłość struktur. To ciągłość tych historycznych reguł, tych kulturowych, można innym językiem powiedzieć idealnych, normatywnych i aksjologicznych treści, które są przekazywane tak jak fakty społeczne, ponieważ dzięki temu, że są podzielane w danej zbiorowości, że są efektem jakichś historycznych przecieży zaszczości. Sprawiają one, że jedno społeczeństwo będzie miało temperament romantyczny, a drugie społeczeństwo pragmatyczny, że jedno będzie chciało iść na barykady, a drugie będzie starało się nie wybić jednej szyby

w oknie w czasie wielkiej rewolucji, to właśnie o czym pani profesor wspominała. To są rzeczy, które wynikają z ciągłości owych struktur kulturowych, z idealnych, normatywnych, oczywiście także i materialnych, bo była o tym mowa wiele razy, ja z tym w pełni bym się zgadzał.

Takie sprawy drobne, ale i wymagające wyjaśnienia. Kategorię życia codziennego, tak jak jej używam, opisałem w 40-stronicowym wstępie do readera o socjologii życia codziennego, wydanego przez Znak. Dla mnie kategoria życia codziennego obejmuje to, co potocznie nazywamy także życiem odświętnym. Staram się to bardzo wyraźnie wyeksplikować, że to nie jest cezura. Życie odświętne i to wczoraj, tych ludzi w Waszyngtonie i tych w kościołach, i tych na mszach świętych z udziałem Ojca Świętego na Błoniach, to też życie codzienne. To jest to życie, w którym zostajemy uwikłani w swoim doświadczeniu bezpośrednim. Unikam tutaj mówienia o życiu codziennym, bo to jest zupełnie osobna dziedzina. Chciałem tylko wyjaśnić, zresztą w tym readerze są teksty o religii, o sacrum w Weberowskim, Durkheimowskim znaczeniu, na równi z tekstami o profanum, takim najbardziej elementarnym. Więc chciałem tę sprawę wyjaśnić.

Kwestia pojęcia postępu, skompromitowanego, który gdzieś tam u mnie powraca. Ono powraca dlatego, że wydaje mi się jednak, iż wartościowanie zarówno w wymiarze historycznym, jak i w porównawczym, jest uprawnione. Możemy mówić, że jedne społeczeństwa są pod jakimś względem lepsze, a drugie gorsze, że jedna epoka była pod jakimś względem lepsza od drugiej epoki, że to może być uprawnione. Natomiast trzeba precyzować kryteria, pod jakim mianowicie względem. Tutaj bardzo różne w dzisiejszej rozmowie kryteria były wymieniane. Na przykład właśnie to kryterium szczęścia, oczywiście to jest jedno z kryteriów. To dla mnie jedno z niezwykle ważnych kryteriów postępu. I jak mówiłem o potrzebie kapitału społecznego, to na pierwszym miejscu wymieniłem to właśnie, że posiadanie bogatego kapitału społecznego daje ludziom poczucie egzystencjalnej pewności, pewnego zakorzenienia itd., które jest bardzo blisko tej kategorii osobistego zadowolenia z życia, dobrostanu, szczęścia, jakkolwiek byśmy to nazwali. Ale są i inne oczywiście kryteria. Kryterium postępu, najważniejsze dla mnie, sta-

rałem się uchwycić już w tej wspomnianej wcześniej książce z 1991 roku. Ciągłe bym tak twierdził, że to kryterium zdolności społeczeństwa do podnoszenia się, jak mówią Amerykanie, za własne polewki, czyli robienia rzeczy niemożliwych, w sytuacjach zdawałoby się beznadziejnych, dzięki mobilizacji społecznych sił, dzięki możliwości zbudowania nawet ad hoc mocnego kapitału społecznego, który się uruchamia dla przekroczenia barier, dla pójścia do przodu. Ja to nazywam właśnie podmiotowością. Dla mnie kryterium postępu to jest podmiotowość społeczeństwa. W jakiej mierze może ono przekroczyć wszelkie bariery, w tym własne historyczne, w tym także te odziedziczone po mniej lub bardziej nieszczęśliwej przeszłości. Może są inne kryteria postępu, ale sama kategoria postępu ma dla mnie jak najbardziej uprawnione znaczenie.

Był taki wątek bardzo ciekawy, o tym, w jakiej mierze kapitał społeczny jest dobry. Bardzo słuszne spostrzeżenia dwojakiego rodzaju. Pan profesor Czapiński wspominał o tym, że bywają różne kapitały społeczne, *bonding* i *bridging*, że to bardzo istotne. Ja, pisząc książkę o zaufaniu, bardzo mocno podkreślałem rolę tego zaufania, nazwijmy je uogólnionego, czyli zaufania do ludzi w ogóle, nawet nieznanomych, z którymi się jeszcze nie znamy, nie mamy żadnej pewności, nic o nich właściwie nie wiemy, ale próbujemy jednak założyć, że oni są wiarygodni i godni naszego zaufania, bo na próbę warto to robić. Otóż podobnie jest z tym kapitałem krzyżującym czy pomostowym i kapitałem tym, który jedynie ma charakter ograniczony do rodziny, do znajomych, do kliki, czy do jakiegoś zamkniętego układu. Edward Bending mówił o amoralnym familizmie, czyli taka rodzinność, ale skierowana przeciw innym. Po to jesteśmy razem, aby innym dać szkołę. Partie polityczne niestety bardzo często uzyskują taką formułę amoralnego familizmu, podobnie jak mafie i inne znane instytucje tego rodzaju. Otóż na pewno istnieje kapitał społeczny lepszy i gorszy, to wymaga znów wartościowania, to wymaga tej aksjologii, powiedzenia, który kapitał jest godny rozbudowywania, wspierania, a który nie. I uważam, że bardzo słusznie pan profesor zwrócił uwagę właśnie na *bridging*, otwierający na innych ludzi. Dla mnie to jest właśnie taki kapitał. Nie traktuje on innych jak wrogów, jak obrzydliwych obcych, od

których należy się izolować, tylko próbuje wyszukać sąsiadów, czyli znaleźć inność wartościową, od której możemy się czegoś nauczyć czy coś uzyskać. Otwieranie się wydaje mi się swego rodzaju tą lepszą formą kapitału społecznego.

Było także inne pytanie, czy ta społeczna charakterystyka człowieka, nieustannie uwikłanego z relacje z innymi, nie odbiera czasem czegoś, co może historycznie być akurat ważne. Była tutaj mowa o implozji, ale ja bym to sobie tłumaczył tak: czy na przykład w tych naszych czasach, coraz to rozciągniętej sieci międzyludzkich relacji, coraz większego zakresu, zasięgu komunikacji, interakcji itd., czy jest jeszcze miejsce na taką wartość jak prywatność, samotność wręcz jako wartość. Co w pewnych sytuacjach życiowych wydaje się ważne, by być właśnie poza zasięgiem, odłączonym od sieci, mówiąc oczywiście w metaforze, odłączonym od tych wszystkich komórek. A mówiąc po prostu – zamkniętym w jakiejś własnej refleksji, w jakiejś własnej głębi, własnego myślenia, bez szukania bez przerwy bodźców ze strony innych ludzi w społeczeństwie. To jest wielkie pytanie o miejsce jednostki w naszych czasach, przenikniętych tą poszerzającą się coraz bardziej siecią. No właśnie – *Samotność w sieci* – przytoczę tytuł książki, która była bestsellerem. Ja też nie potrafię rozwiązać szalenie ważnego i ciekawego problemu, który pan podjął. Na końcu referatu nie stroniłem od wypowiedzania własnych opinii na ten temat. I tam mówiłem, że są koszty i są zyski. Zysk widzę w tym rozszerzaniu sieci, w tej komunikacji, ale i widzę utratę sensu, treści, właśnie w wielu punktach jakiejś zubożenie tego bogactwa relacji międzyludzkich, które wydaje się dzisiaj towarzyszyć tej ekspansji natury technologicznej.

Ja pana profesora od dawna witałem w klubie socjologów, więc bardzo mi miło, że mnie pan włączył do klubu psychologii społecznej, dlatego, że ja w ogóle nie wierzę w te podziały, od początku do końca. Ja jestem socjologiem, bo tak mnie profesjonalnie przydzieliła moja akademicka kariera i wykształcenie i to, że jestem w Instytucie Socjologii, że jeszcze jeżdżę na kongresy socjologiczne, ale naprawdę to wszystko są zaszczości XIX-wiecznych podziałów nauki, obecnie kompletnie pozbawionych sensu. Nauka może się rozwijać tylko wtedy, jeśli się kieruje problemami, a problemy nigdy nie są problemami dyscy-

plin. Problemy są zawsze z natury swojej szersze niż jakakolwiek dyscyplina. W związku z tym dla mnie zupełnie naturalne jest to właśnie, że próbuję sobie po swojemu wchodzić na pański teren, tak jak pan wchodzi na nasz, i to proszę potraktować jako dobrą wskazówkę na przyszłość.

O samym pojęciu społeczeństwa – profesor Mikułowski-Pomorski się odwoływał do Pawła Rybickiego, którego również słuchałem jak i pan profesor na wykładach. Jeden z tych z mojej właśnie przestrzeni międzyludzkiej i Pańskiej, ich na pewno traktujemy, jakby powiedział Mead, jako naszych *significant others*. Może nie ma ich już wśród nas, ale tutaj rzeczywiście to jest ten wielki problem, czy społeczeństwa można w ogóle umieszczać w tych takich ramach, jak polskie, francuskie, niemieckie, może europejskie, za czasów profesora Rybickiego jeszcze to globalne nie było tak bardzo widoczne. Mnie się wydaje, że jak ktoś tu mówił o kole i o powrocie, to niezbędny jest powrót, w pewnej mierze dzięki globalizacji, dzięki także takim autorom jak Ulrich Beck, którzy walczą z tak zwanym nacjonalizmem metodologicznym, czyli z tym, że jak my mówimy społeczeństwo, to myślimy Polska, a jak mówi Francuz, to myśli Francja. Musimy jak kołem wrócić do tego pojęcia społeczeństwa, które uprawiali XIX-wieczni klasycy, czyli społeczeństwo nie jako byt pewien konkretny, określony, tylko jako pewien rodzaj bytu w filozoficznym sensie. Swoista forma bytu istniejąca na obszarze naszego globu wszędzie tam, gdzie ludzie ze sobą tworzą wspólnoty, współpracują, kooperują, osiedlają się, tworzą grupy, tworzą różnego typu społeczne całości, między innymi państwa narodowe. To, co jest historyczną oczywiście sprawą albo zaszczością pewnego okresu historycznego, dziś może przechodzącą w coś innego. Tu pojawia się osobny wielki temat, w jakiej mierze te narodowe czy lokalne, czy jakkolwiek inaczej określone solidarności przetrwają globalizację. W moim przekonaniu przetrwają, ale to jest na inny odczyt i na inny temat. Więc myślę, że musimy kołem wrócić do twórców socjologii. Ktoś tu rzucił takie niebywale dla mnie ważne spostrzeżenie, że to początek jakiegoś nowego rozdziału w kształtowaniu teorii socjologicznej. Ale to właśnie jest koło, powrót do pewnych właśnie klasycznych idei, stworzonych przez moich *significant others*. Wśród tych najbardziej znaczą-

cych byli właśnie klasycy XIX-wiecznej socjologii i twórcy połowy XX wieku. Właśnie wtedy były formułowane te podstawowe teorie.

Historyzm – oczywiście w pełni tutaj zgadzam się z refleksjami, które dotyczyły historyzmu, wszelkich spraw ludzkich, a w tym i przestrzeni międzyludzkiej.

Przepraszam państwa, że zapewne pominąłem niektóre wątki, ale zapisałem sobie wie-

le państwa refleksji i z pewnością je będę brał pod uwagę, a w jakimś sensie i wszyscy państwo, nie tylko ci, którzy zabierali głos, także weszli do mojej przestrzeni międzyludzkiej i za to państwu bardzo serdecznie dziękuję.

**Profesor Jerzy Hausner:** Proszę państwa, pozostaje mi bardzo serdecznie podziękować panu profesorowi i naszym dwojgu koreferentom.

Rafał Sułkowski

## Ocena wsparcia MSP przez fundusze poręczeniowe i pożyczkowe<sup>1</sup>

Artykuł jest próbą analizy skuteczności funkcjonowania funduszy poręczeniowych i pożyczkowych działających w Polsce i wsparcia, jakie świadczą małym i średnim przedsiębiorstwom (MSP). Pokazuje rolę MSP w gospodarce oraz najistotniejsze bariery ich rozwoju. Jedną z nich jest ograniczony dostęp do kapitału. Artykuł omawia funkcje i cechy funduszy poręczeniowych i pożyczkowych działających na rzecz ułatwienia MSP dostępu do bieżącego finansowania.

Słowa kluczowe: MSP, fundusze mikropożyczkowe, fundusze poręczeniowe, pożyczka, poręczenie.

Zaangażowanie znacznych kapitałów pochodzących ze środków publicznych w tworzenie funduszy poręczeniowych i pożyczkowych skłania do postawienia pytania o celowość takich działań. Skoro sektor MSP uznaje się za istotny z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, to rolę władz publicznych jest dążenie do najefektywniejszego stymulowania wzrostu tego sektora.

### 1. Sektor MSP w gospodarce polskiej

Od lat 70. XX wieku zagadnienie znaczenia i roli małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki jest stale obecne w dyskusji ekonomicznej. Również w przypadku stosowanych instrumentów polityki gospodarczej – tak krajowych, jak i wspólnotowych – zasadą stało się priorytetowe traktowanie MSP (Mikołajczyk 2007). Jednak dla lepszego zobrazowania istotności tej grupy przedsiębiorstw warto przytoczyć kilka informacji o charakterze statystycznym.

Na koniec 2007 r. liczba MSP zarejestrowanych w systemie REGON wynosiła 3 560 422

podmiotów. Stanowiły one 99,88% wszystkich zarejestrowanych przedsiębiorstw. W grupie podmiotów zaliczanych do tego sektora 95,29% to przedsiębiorstwa określane jako „mikro” (zatrudniający do 9 osób). Oznacza to, że w łącznej liczbie wszystkich przedsiębiorstw było ich aż 95,17%. Podmioty małe (10–49 zatrudnionych) stanowiły 4,01% spośród MSP i 4% wszystkich przedsiębiorstw. Natomiast grupa definiowana jako „średnie” (50–249 zatrudnionych) liczyła tylko ok. 0,7% – tak podmiotów sektora MSP, jak i ogółem.

Dane zawarte w bazie REGON należy skorygować na podstawie informacji na temat liczby przedsiębiorstw aktywnych, czyli rzeczywiście funkcjonujących w gospodarce.

Główny Urząd Statystyczny ze względu na ilość informacji niezbędnych do przeanalizowania w zakresie statystyki sektora przedsiębiorstw w 2008 r. podał dane za rok 2006. W raportowanym okresie działało<sup>2</sup> 1 652 998 podmiotów „mikro”, co stanowiło 96,39% wszystkich przedsiębiorstw prowadzących działalność

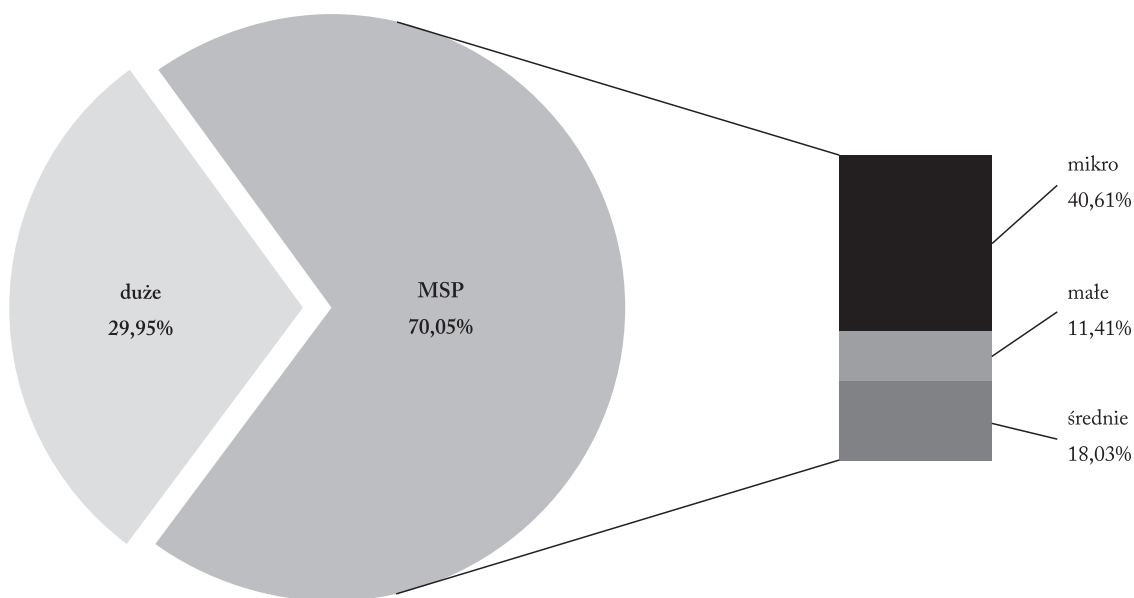
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

<sup>1</sup> Artykuł powstał na podstawie referatu wygłoszonego 7 stycznia 2009 r. w ramach cyklu seminariów „Dobre rządzenie” prowadzonych przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

<sup>2</sup> Przytoczone dane pochodzą z opracowanych przez GUS wyników pełnych badań przedsiębiorstw o liczbie pracujących 10 i więcej osób (sprawozdania: SP – Roczna ankieta przedsiębiorstw za rok 2006 i F-02 – Statystyczne sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2006 r.), oraz reprezentacyjnego badania mikroprzedsiębiorstw (sprawozdanie SP-3 – Sprawozdanie o działalności gospodarczej przedsiębiorstw za 2006 r.).

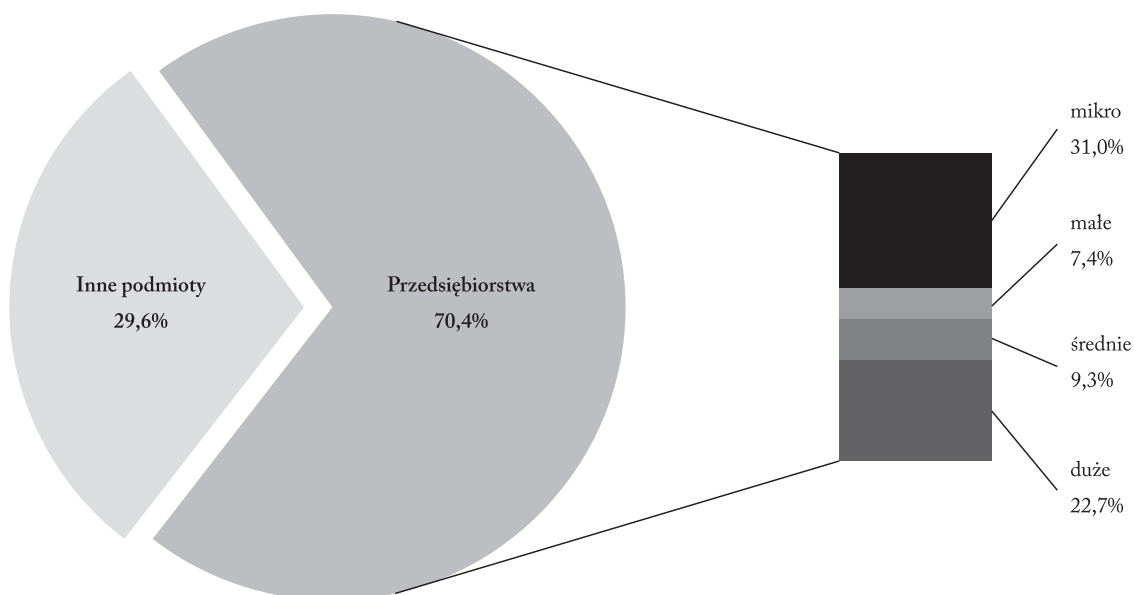
gospodarczą. Liczba podmiotów małych i średnich wynosiła odpowiednio 44 228 i 14 708, co oznaczało 2,58% i 0,86% całości (GUS 2008).

Fakt, że MSP tworzą w gospodarce sektor ilościowo dominujący, powinien znaleźć odzwierciedlenie w liczbie tworzonych przez nie



Ryc. 1. Udział grup przedsiębiorstw w tworzeniu miejsc pracy [stan na 31 grudnia 2006 r.]

Źródło: obliczenia własne na podstawie GUS 2008.



Ryc. 2. Udział grup przedsiębiorstw w tworzeniu PKB w 2006 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie PARP 2008.



miejsc pracy. Na koniec 2006 r. na łączną liczbę 8 556 132 zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw 5 993 411 przypadło na MSP, co stanowiło prawie dokładnie 70% całości. Dane te ilustruje rycina 1.

W tej grupie najwięcej miejsc pracy kreowały mikroprzedsiębiorstwa – 40,61% (3 474 574 osób). Widać więc, że pomimo niższego udziału małych i średnich przedsiębiorstw w tworzeniu miejsc pracy, niż wynikałoby to z liczebności tych podmiotów, były one czynnikiem decydującym o poziomie zatrudnienia w Polsce.

Również udział MSP w tworzeniu produktu krajowego brutto warto przeanalizować. Wyniósł on w 2006 r. 47,7% w stosunku do całego sektora przedsiębiorstw. Natomiast w podziale na grupy mikroprzedsiębiorstwa wytworzyły 31,0% PKB, małe przedsiębiorstwa – 7,4%, a średnie – 9,3%. Powyższe wyliczenie uwzględnia także wartość dodaną wytworzoną przez pracujących i MSP działające w tzw. szarej strefie gospodarczej (PARP 2008). Zestawione dane zilustrowano na rycinie 2.

Przytoczone powyżej dane wskazują jednoznacznie na ważną rolę odgrywaną przez podmioty z sektora MSP. W interesie całej gospodarki leży więc wspieranie działalności tych przedsiębiorstw.

## 2. Bariery rozwojowe MSP

Regularnie prowadzone badania sektora wskazują, że tak w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej małe i średnie przedsiębiorstwa napotykają na wiele barier rozwojowych. Ich konsekwencją jest niski wskaźnik „przeżywalności” tychże podmiotów. Szacuje się, że około 30% nowoutworzonych MSP upada przed upływem 3 lat, a blisko 50% w ciągu 5 lat.

Zarówno mali, jak i średni przedsiębiorcy korzystają najczęściej ze środków własnych, finansując inwestycje i działalność operacyjną. Mogłoby się więc wydawać, że kwestia dostępności do finansowania zewnętrznego nie jest dla nich czynnikiem decydującym o sukcesie. Należy jednak zwrócić uwagę, że wykorzystywanie środków własnych nie stanowi przyczyny, lecz skutek ograniczeń w dostępie do kapita-

łu. Wysoki udział środków własnych wiąże się ze znacznym ryzykiem wynikającym z form prawnych większości MSP, zwłaszcza mikro i małych. Najczęściej są to przedsiębiorstwa prowadzone na zasadzie wykonywanej osobiście działalności gospodarczej bądź spółki osobowe, nieposiadające osobowości prawnej. Majątek osobisty przedsiębiorcy, a często i całej jego rodziny, jest tożsamy z majątkiem przedsiębiorstwa. Rodzi to uzasadnione obawy, hamujące proces inwestycyjny, a więc i dalszy rozwój działalności.

Z badań prowadzonych corocznie przez GUS wynika, że inwestowanie zwiększa współczynnik przeżycia MSP o ok. 10 punktów procentowych. W roku 2006 wśród nowopowstałych firm inwestycje poczyniło 34,6% (PARP 2008). Niski poziom inwestycji wynika z niewystarczających środków finansowych. Inwestycje w większości finansowane są ze środków własnych i to niezależnie od wieku firmy. Z finansowania zewnętrznego korzystają rzadko zarówno firmy dopiero utworzone, jak i te, które na rynku istnieją już od kilku lat.

Kapitałochłonność procesu inwestycyjnego, a zwłaszcza wdrażanie nowych technologii, powoduje, że środki własne, jak podkreśla ok. 80% wszystkich przedsiębiorców, są niewystarczające. Można więc stwierdzić, że mimo wielokrotnego podnoszenia w dyskusji ekonomicznej kwestii ograniczeń dotyczących zewnętrznego finansowania przedsiębiorstw, sytuacja w tej dziedzinie się nie zmienia. Na jej poprawę nie wpłynęła ani kilkuletnia dobra koniunktura gospodarcza, ani coraz silniejsza konkurencja na rynku bankowym.

Według danych z lat 1995–2005 odsetek przedsiębiorstw definiowanych jako mikro, małe lub średnie, którym bank odmówił udzielenia kredytu, jest prawie dwukrotnie wyższy niż w przypadku przedsiębiorstw dużych. Badanie przeprowadzono w podziale na dwie kategorie: w odniesieniu do banku wiodącego (tzn. prowadzącego główny rachunek bankowy przedsiębiorstwa i dysponującego najdłuższą jego historią) oraz drugą, obejmującą każdy inny bank, w którym przedsiębiorca starał się o kredyt. Wyniki pokazały, że ponad 12% wniosków kredytowych MSP zostaje rozpatrzonych odmownie w banku wiodącym, a blisko 18% w grupie banków pozostałych (Tymoczko, Pawłowska 2007).

Jako główne przyczyny odrzucenia wniosków kredytowych w pierwszej kolejności należy wymienić niską płynność finansową przedsiębiorstw. Na kolejnych miejscach plasowały się niska rentowność prowadzonej działalności oraz brak możliwości przedstawienia wystarczających zabezpieczeń. Należy równocześnie zaznaczyć, że pierwszy z wymienionych problemów sektora MSP z czasem zyskiwał na znaczeniu.

Oporając się na przytoczonych danych i opiniach, wśród najpoważniejszych czynników ograniczających rozwój i działanie sektora MSP można wymienić (Sejm RP 2005):

- brak wystarczających środków na modernizację i rozwój działalności (ponad 85% podmiotów z sektora MSP w Polsce finansuje swój rozwój ze środków własnych);
- brak dostępu do kredytów bankowych (ze względu na brak historii kredytowej, a więc i niski wskaźnik wiarygodności i wypłacalności);
- wysokie, w odczuciu przedsiębiorców, oprocentowanie kredytów bankowych;
- skomplikowane procedury administracyjne;
- wysokie podatki oraz mało przejrzysty system fiskalny państwa;
- brak odpowiedniej strategii i polityki rządu w zakresie rozwoju i wspierania sektora MSP;
- brak odpowiedniej infrastruktury.

### **3. Fundusze poręczeniowe i pożyczkowe jako instrument wsparcia**

Jednym z postulowanych instrumentów będących elementem instytucjonalnego otoczenia sektora przedsiębiorstw są fundusze poręczeniowe i pożyczkowe.

Instytucje te działają z powodzeniem na całym świecie od wielu dziesięcioleci. W Polsce istnieją i rozwijają się dopiero od 1989 r. Dlatego warto określić, w jakim stopniu realizowane są postawione przed nimi zadania. Również zidentyfikowanie obszarów, w których możliwe jest efektywniejsze wsparcie MSP, może pozwolić na zastosowanie na gruncie polskim mechanizmów i narzędzi sprawdzonych w innych krajach (Waniak-Michalak 2007).

Dla dokonania oceny działalności funduszy w naszym kraju należy krótko omówić główne

mechanizmy, ważne lub nawet niezbędne dla ich funkcjonowania.

#### **3.1. Fundusze poręczeniowe**

Podstawowym celem działalności funduszy poręczeniowych, nazywanych również gwarancyjnymi, jest pomoc w uzyskaniu finansowania dla już działających podmiotów gospodarczych. Kapitał, którym dysponuje fundusz, to podstawa do poręczania kredytów lub pożyczek udzielanych przez inne podmioty – najczęściej banki komercyjne.

Powodem powstania funduszy poręczeniowych są trudności napotymane przez małe i średnie przedsiębiorstwa szukające środków na sfinansowanie swojej działalności. Napotykają one barierę w postaci braku historii kredytowej, wystarczająco udokumentowanej współpracy z bankiem, odpowiedniej wielkości obrotów na rachunku, a przede wszystkim wystarczających gwarancji spłaty zaciągniętych kredytów. Docelową grupą klientów funduszu są podmioty posiadające zdolność kredytową i ekonomicznie uzasadnione plany inwestycyjne, niemające jednak wystarczających zabezpieczeń. Zasadniczo nie są to przedsiębiorstwa o wątpliwej wypłacalności bądź szukające finansowania dla zbyt ryzykownych projektów.

Podstawą dla udzielania poręczeń przez fundusz jest zgromadzony kapitał. W wypadku poręczania całej kwoty kredytu oraz zablokowania środków funduszu w wysokości równej wartości poręczenia, maksymalna suma kredytów zaciągniętych dzięki poręczeniom funduszu jest równa jego kapitałowi. Fundusz dodatkowo ponosi wtedy całość ryzyka kredytowego. Dlatego fundusze poręczeniowe działają za pomocą dźwigni finansowej, co pozwala na zwiększenie skali ich działalności. Miarę tej dźwigni stanowi tzw. mnożnik kapitałowy, będący stosunkiem wartości udzielonych poręczeń do wartości kapitałów funduszu. O powstaniu dźwigni, nazywanej efektem multiplikacji, można mówić w dwóch przypadkach.

Pierwsza możliwość to poręczenie przez fundusz tylko część kredytu. W takim przypadku im mniejszy jest udział funduszu w gwarancji, tym więcej kredytów można zaciągnąć. Fundusz

przejmuje na siebie tylko część ryzyka kredytowego. Rozwiązanie takie należy również postrzegać w aspekcie motywacyjnym. Brak całościowego zabezpieczenia wiąże się jednak z koniecznością znalezienia przez kredytobiorcę źródła poręczenia dla pozostałej kwoty. Dlatego aby zostało zrealizowane podstawowe zadanie funduszu, czyli świadczenie pomocy w zdobywaniu kapitału, jego udział w gwarancji nie może zostać ustalony na zbyt niskim poziomie. Na skutek działania tych przeciwstawnych czynników konieczne jest wypracowanie optymalnej wielkości poręczenia. Należy nawet mówić o optymalnym określeniu tych wartości, ponieważ mogą być one dostosowywane do indywidualnych klientów. Za optymalną wartość poręczenia, tak ze względu na ryzyko ponoszone przez fundusz, jak i atrakcyjność pomocy dla kredytobiorcy, przyjmuje się przedział od 50% do 80% kwoty kredytu. Autorzy zagraniczni skłaniają się do ustalenia wielkości poręczenia pomiędzy 70% a 80 % wartości kredytu (Webster 1991). Opierają się oni na przewidywaniu zachowań pożyczkodawcy, a nie pożyczkobiorcy, jak ma to miejsce w pracach polskich. Argumentują, że przy ryzyku mniejszym niż 20% wartości kredytu, nie mówiąc już o braku ryzyka z ich strony, komercyjni pożyczkodawcy będą skłonni finansować przedsięwzięcia o nieuzasadnionym, wysokim poziomie ryzyka.

Druga możliwość powstania efektu multiplikacji wiąże się z mechanizmem o konstrukcji zbliżonej do rozwiązań stanowiących podstawę działalności kredytowej banków. Opiera się on na założeniu, że fundusz w małej liczbie przypadków jest zmuszony do faktycznego wykorzystania swoich środków na spłatę poręczonego kredytu. Dlatego może on poręczyć kredyty na większą kwotę, niż wynika to z wielkości jego kapitałów.

Najczęściej wykorzystuje się model mieszany. Zakłada on jednoczesne poręczanie tylko części kredytu oraz udzielanie poręczeń na kwotę większą, niż wynika to z wielkości kapitału. Zestawienie tych rozwiązań skutkuje znacznym zwiększeniem dźwigni finansowej. Dla zabezpieczenia płynności funduszu należy przyjąć niższe wartości mnożnika. Konieczne jest również większe rozproszenie portfela poręczeń niż

w przypadku stosowania jedynie jednego z modeli (Flajterski, Pluskota, Szymczak 2005).

Drugi mechanizm znacznie podnoszący efektywność działania funduszu i poszerzający możliwości udzielania gwarancji to dynamiczna wielkość poręczenia. Stosowanie sztywnego poziomu sumy poręczenia, wynikającego z początkowej wielkości kredytu, powoduje zablokowanie nadmiernych środków funduszu. Przy kolejnych spłatach rat kapitałowych i odsetek zmniejsza się wyrażone nominalnie ryzyko kredytowe pożyczkodawcy, a niezmieniona pozostaje ekspozycja funduszu. Rośnie natomiast ryzyko ponoszone przez fundusz wyrażone jako stosunek do wartości niespłaconej części kredytu.

Stopniowe uwalnianie środków stanowiących poręczenie pozwala na wykorzystanie ich do poręczenia kolejnych kredytów, co jest najważniejszym celem działalności funduszu. Wraz ze zmniejszaniem się zadłużenia może również obniżać się relacja udziału funduszu w wartości poręczenia przy niezmienionej wielkości zabezpieczeń ze strony klienta. W efekcie środki funduszu nie są zablokowane przez cały okres spłaty zaciągniętego kredytu.

Mnogość rozwiązań możliwych do zastosowania sprawia, że konieczne jest aktywne zarządzanie ryzykiem kredytowym funduszu. Element ten zyskuje na znaczeniu wraz ze wzrostem wielkości funduszu i skali jego działania. Z jednej strony powinno ono dotyczyć kształtowania struktury czasowej i jakościowej poręczanych kredytów. Możliwe są tutaj do zastosowania standardowe procedury opierające się na budowie portfela kredytów z dywersyfikacją terminów zapadalności oraz walut, w jakich są one zaciągane. Drugim elementem wymagającym dostosowania do specyfiki działalności funduszu jest wykorzystanie instrumentów pochodnych do zabezpieczenia przed ryzykiem stóp procentowych. Należy zmodyfikować stosowane w tej dziedzinie rozwiązania, ze względu na to, że dotyczą one nie faktycznych, lecz potencjalnych zobowiązań.

### 3.2. Fundusze pożyczkowe

Działalność funduszy pożyczkowych ma na celu wsparcie grupy najmniejszych przedsiębiorstw oraz osób rozpoczynających własną działalność gospodarczą. Pośrednio służy ona

tworzeniu miejsc pracy, głównie przez samoza-trudnienie. Narzędziem wykorzystywanym do realizacji tak zdefiniowanych zadań są pożyczki udzielane ze środków funduszu bądź zaciągniętych przezeń kredytów. Z uwagi na to, że klientami funduszy pożyczkowych są najczęściej mikroprzedsiębiorstwa, instytucje te często określane są mianem funduszy mikropożyczkowych (Bartkowiak, Flajterski, Pluskota 2006).

Grupa przedsiębiorców będących klientami mikrofunduszy na ogół finansuje swoje potrzeby pożyczkowe ze środków własnych. W przypadku osób otwierających własną działalność gospodarczą oznacza to, iż wykorzystują one w tym celu oszczędności własne lub swoich najbliższych. Osoby te zazwyczaj nie mogą uzyskać kredytu bankowego, ze względu na brak wystarczających zabezpieczeń i historii kredytowej. W takiej sytuacji pożyczka z funduszu stanowi jedyną alternatywę.

Analizując działalność funduszy pożyczkowych, można wyróżnić kilka cech o największym znaczeniu dla tych instytucji. Z punktu widzenia klientów funduszu podstawową zaletą tej formy finansowania jest rodzaj wymaganych zabezpieczeń. Najczęściej dla uzyskania pożyczki potrzeba poręczenia osób fizycznych oraz weksla własnego pożyczkobiorcy wraz z podpisaną deklaracją wekslową. Część funduszy za formę zabezpieczenia uznaje także pozytywną opinię lokalnych organizacji gospodarczych. Pozwalają one również na tworzenie grup przedsiębiorców, którzy zaciągają kredyty indywidualne, wzajemnie za siebie ręcząc. Niektóre fundusze wypracowały unikatową formę współpracy ze swoimi klientami, opartą na zasadzie partnerstwa i zaufania. Oferują im stały dostęp do kapitału na prostych warunkach i przy formalnościach ograniczonych do minimum.

Za jedną z głównych cech działalności funduszy pożyczkowych należy uznać odbiurokratyzowanie kontaktu z klientem. Dąży się do tego, by wniosek o przyznanie pożyczki obejmował jedną kartkę papieru. Często nie wymaga się przedstawiania standardowego biznesplanu ani innych dokumentów, zazwyczaj obowiązujących w procedurach bankowych. Kładzie się natomiast większy nacisk na bezpośredni kontakt pracowników funduszu z przedsiębiorcami (PFRR 2002).

Jeden z niewielu warunków stawianych przez fundusze mikropożyczkowe to wykazanie się brakiem nieuregulowanych zobowiązań wobec urzędu skarbowego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wymóg taki pozwala ocenić kondycję finansową i staranność, z jaką prowadzone jest przedsiębiorstwo. Ponadto zarządzający funduszem mogą upewnić się, że środki pochodzące z przyznanej pożyczki nie zostaną zajęte tytułem postępowania karnoskarbowego.

#### **4. Próba oceny działalności polskich funduszy poręczeniowych i pożyczkowych**

Ocena funkcjonowania funduszy powinna odnosić się bezpośrednio do stawianych przed nimi celów. Analiza zapisów, które regulują działalność instytucji poręczeniowych i pożyczkowych, pozwala nakreślić 3 główne obszary stawianych przed nimi zadań:

1. „(...) ułatwienie dostępu MSP na szczeblu regionalnym i lokalnym do finansowania zewnętrznego, a tym samym wspieranie rozwoju gospodarczego regionów i tworzenia miejsc pracy”;
2. „(...) pobudzenie procesów inwestycyjnych MSP”;
3. „(...) umożliwienie MSP prowadzenia i rozszerzania działalności”.

Działalność prawie wszystkich funduszy – tak poręczeniowych, jak i pożyczkowych – skupia się na wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw. Dlatego konieczne i tak ważne jest dokonanie oceny, czy właśnie do tej grupy trafia oferowane wsparcie.

W tym celu porównano udział poszczególnych grup przedsiębiorstw wśród klientów funduszy. Przeanalizowane dane pokazują, że w okresie od początku działalności funduszy zwłaszcza produkty pożyczkowe wykorzystywane są głównie przez najmniejszych przedsiębiorców. Co więcej, podmioty średnie i duże w zasadzie nie występują w tym segmencie usług. Ilustruje to rycina 3.

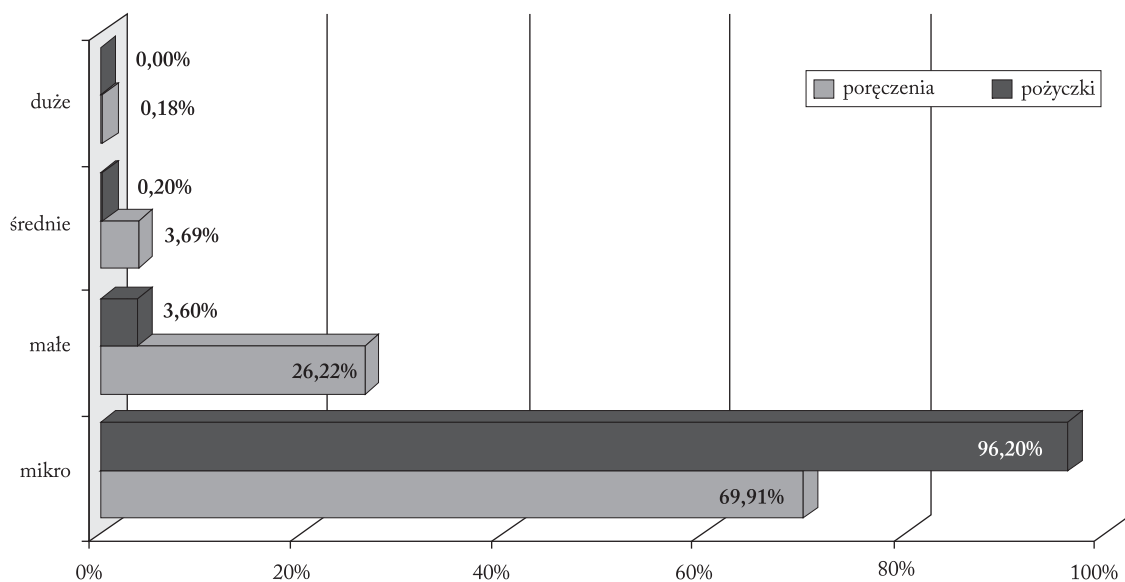
Struktura udzielonych poręczeń jest bardziej zróżnicowana. Mikroprzedsiębiorstwa stanowią blisko 70% klientów, jednak podmioty małe,

które zatrudniają pomiędzy 10 a 49 osób, to ponad 26%.

Oprócz struktury klientów warto zbadać, jakiej wielkości wsparcia otrzymują, co również może wskazywać na główne grupy odbiorców usług.

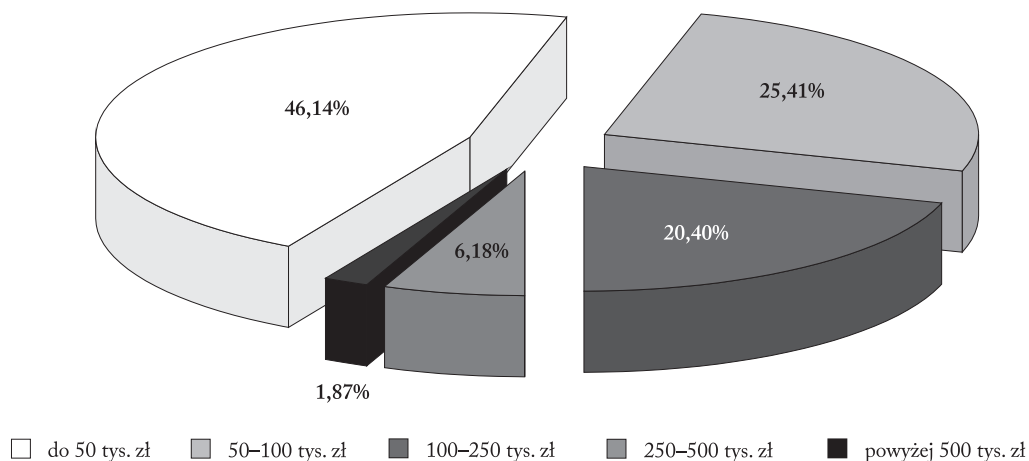
W strukturze udzielonych poręczeń zdecydowanie dominują poręczenia o małej wartości

(do 50 tys. zł). Stanowią one 46% łącznej liczby udzielonych poręczeń. Jednocześnie poręczenia największe, przekraczające 500 tys. zł dotyczyły jedynie 1,87% przypadków. Dwie kategorie, obejmujące łącznie poręczenia o wartości od 50 do 250 tys. zł również stanowiły blisko 46% całości. Wszystkie zebrane dane zilustrowano na rycinie 4.



Ryc. 3. Struktura przedsiębiorców korzystających z poręczeń i pożyczek wg liczby

Źródło: obliczenia własne na podstawie Bartkowiak, Korol 2008b oraz KSFP 2007.



Ryc. 4. Struktura wartości udzielonych poręczeń wg ilości

Źródło: obliczenia własne na podstawie KSFP 2007.

Warto zauważyć, że udział poręczeń o najmniejszej wartości sukcesywnie spada. Według danych Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych w 2004 r. poręczenia do 50 tys. zł obejmowały ok. 65%, zaś pomiędzy 50 a 250 tys. zł – ok. 31,5% wszystkich udzielonych. Dla roku 2005 udział obu grup poręczeń wynosił odpowiednio 59,2% i 36%. Tendencja ta utrzymuje się nadal, bowiem w 2006 r. poręczenia do 50 tys. zł obejmowały ok. 52,26%, zaś pomiędzy 50 a 250 tys. zł – ok. 41,5% (KSFP 2007, 2006a, 2006b, 2005, 2004).

Rozkład wielkości udzielonych poręczeń oznacza właściwe proporcje pomiędzy poszczególnymi podgrupami sektora MSP.

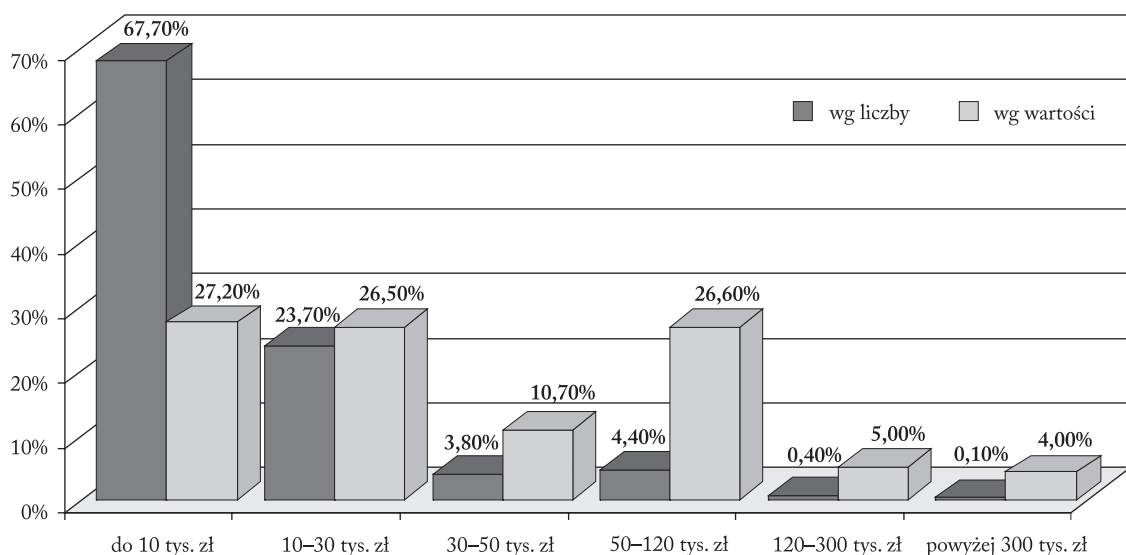
Analiza skumulowanych danych od początku działalności funduszy wskazuje, że ciekawiej prezentuje się struktura pożyczek, jakie przyznały fundusze poręczeniowe. Pod względem liczby zdecydowanie najczęściej, bo aż 67,7%, udzielono pożyczek najmniejszych – do 10 tys. zł. Jednak już w ujęciu wartościowym równie istotne były grupy pożyczek większych, o kwocie od 50 do 120 tys. zł i od 10 do 30 tys. zł. Udziały poszczególnych grup zostały pokazane na rycinie 5.

Ocena funduszy pożyczkowych i poręczeniowych z punktu widzenia realizacji postawione-

go przed nimi celu, jakim jest ułatwienie dostępu do finansowania zewnętrznego MSP na szczeblu regionalnym i lokalnym, powinna również obejmować analizę koncentracji kapitału i świadczonych usług.

Zdecydowana większość kapitału poręczeniowego przypada na fundusze bardzo duże, podczas gdy najlichniesz grupa funduszy bardzo małych posiada zaledwie niecałe 2% kapitału ogółem. Nie byłoby to zjawisko niepokojące, gdyby fundusze poręczeniowe działały w skali ogólnokrajowej. Tymczasem nawet największe z nich są nastawione głównie na obsługę rynku regionalnego. Może to skutkować zmniejszeniem dostępu MSP do oferowanych usług w niektórych regionach.

Analizując sektor usług pożyczkowych, można stwierdzić, że najmniej liczną grupą były fundusze bardzo duże (o kapitale powyżej 5 mln zł), ale właśnie one zgromadziły największy kapitał pożyczkowy. Według danych na 30 czerwca 2008 r. łączny kapitał największych funduszy wynosił 328,6 mln zł, co stanowiło 37,0% kapitału pożyczkowego wszystkich funduszy. Liczba i wartość udzielonych pożyczek odpowiadały 73,6% ogólnej liczby pożyczek oraz 52,7% łącznej ich kwoty. Wymienione wielkości świadczą



Ryc. 5. Struktura udzielonych pożyczek wg liczby i wartości

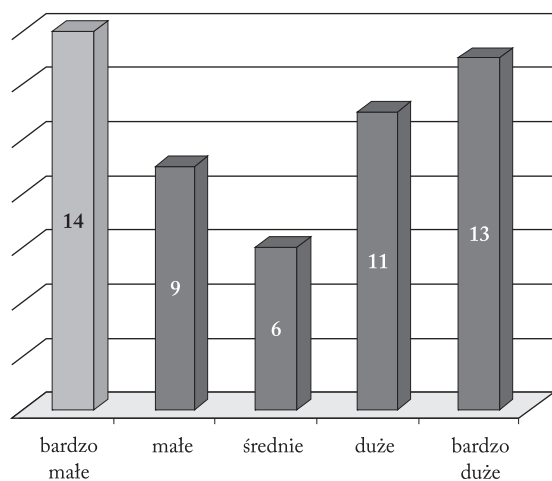
Źródło: obliczenia własne na podstawie Bartkowiak, Korol 2008b.

o istotnej koncentracji w zakresie działalności funduszy pożyczkowych, znacznie mniejszej jednak niż w przypadku funduszy poręczeniowych.

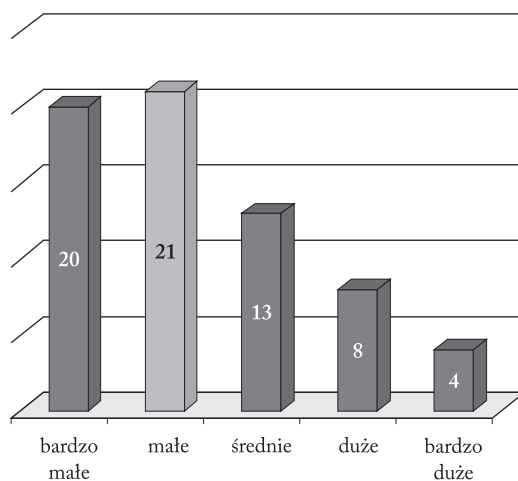
Opisane wielkości zostały zilustrowane na rycinach od 6 do 9. Pozwalają one ocenić dysproporcję pomiędzy liczebnością poszczególnych grup instytucji a wielkością kapitału pozostającego w ich dyspozycji.

Kolejnym aspektem oceny działalności funduszy jest zbadanie, czy poziom wymagań w odniesieniu do potencjalnych klientów oraz stopień

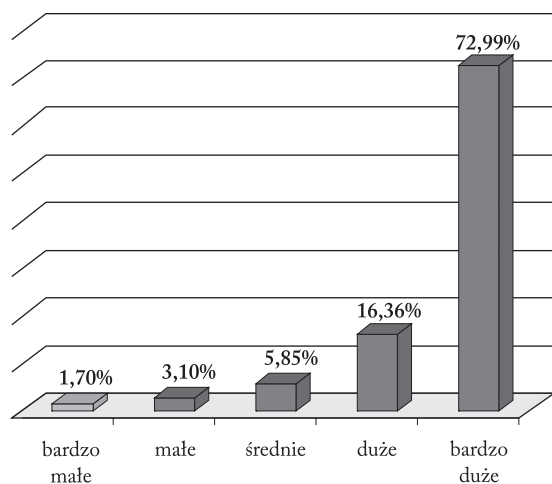
formalizacji procedur przyznawania wsparcia był zachowany na właściwym poziomie. Według najświeższych dostępnych danych z 2007 r., fundusze rozpatrzyły 5377 wniosków o poręczenie, z czego zaakceptowano ok. 93,7%. Jeśli przeanalizujemy tę wielkość z perspektywy całego okresu działalności funduszy, wyraźnie widzimy, że waha się ona w niewielkim zakresie. Maksymalna jej wartość wyniosła w 2005 r. 94%, a minimalna – 91% w roku 2004 (KSFP 2007, 2006a, 2006b, 2005, 2004).



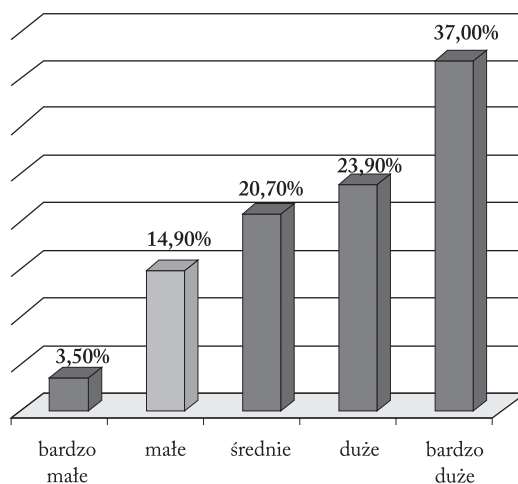
Ryc. 6. Rozkład funduszy poręczeniowych w 5 grupach liczebności w dniu 30 czerwca 2007 r.



Ryc. 7. Rozkład funduszy pożyczkowych w 5 grupach liczebności w dniu 30 czerwca 2008 r.



Ryc. 8. Rozkład funduszy poręczeniowych w 5 grupach wg wartości kapitału w dniu 30 czerwca 2007 r.



Ryc. 9. Rozkład funduszy pożyczkowych w 5 grupach wg wartości kapitału w dniu 30 czerwca 2008 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Bartkowiak, Korol 2008b oraz KSFP 2007.

Udział wniosków zaakceptowanych w ogólnej liczbie wniosków złożonych jest jednak bardzo zróżnicowany w odniesieniu do poszczególnych funduszy. Wynika to z często odmiennych kryteriów stosowanych przez poszczególne podmioty. Co więcej, wielkość uśredniona nie daje pełnego obrazu sytuacji. Przykładowo, jeśli fundusz obsługuje wiele poręczeń i rocznie spośród 200 wniosków zaakceptowanych zostanie 160, to jego wskaźnik wynoszący 80%, będzie identyczny z funduszem rocznie rozpatrującym 4 wnioski, z których 3 zostaną poręczone. Niemniej tylko 6,3% odrzuconych wniosków świadczy na korzyść funduszy.

Jednym z celów, dla których tworzono fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, było umożliwienie MSP finansowania nowych inwestycji. Oceniając, czy zamierzenie to jest właściwie realizowane, warto poddać analizie strukturę obu grup usług – ze względu na przedmiot finansowania.

Fundusze poręczeniowe ok. 70% udzielonego wsparcia przeznaczyły na udostępnienie MSP środków obrotowych. Jak pokazano na rycinie 10, działalność inwestycyjna stanowiła w połowie 2007 r. jedynie 27% wartości poręczeń. Nie jest to wynik, który można uznać za satysfakcjonujący.

Co więcej, powyższe wartości były charakterystyczne w całym dotychczasowym okresie funkcjonowania funduszy poręczeniowych.

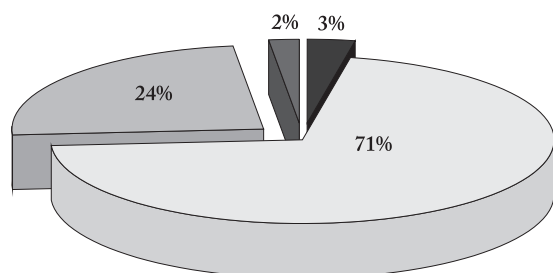
W przypadku funduszy pożyczkowych sytuacja kształtuje się odmiennie. Cele inwestycyjne są zdecydowanie przeważającą kategorią. Przedstawiono to na rycinie 11.

Analizując skumulowane dane od początku funkcjonowania funduszy pożyczkowych, można zauważyć, że jedynie 27,2% pożyczek zaciąga się, aby powiększyć pulę kapitału obrotowego, który jest wykorzystywany przez MSP.

Negatywna ocena działalności poręczeniowej wymaga jednak wzięcia pod uwagę, iż niski odsetek zobowiązań związanych z inwestycjami niejednokrotnie wynika z tego, że przedsiębiorca jako zabezpieczenie kredytu często może wykorzystać nabywane środki trwałe – czy to przez ich czasowe przewłaszczenie, ustanowienie zastawu rejestrowego, czy też obciążenie hipoteki. Dzięki temu nie musi on poszukiwać innych zabezpieczeń, w tym oferowanych przez fundusze poręczeniowe.

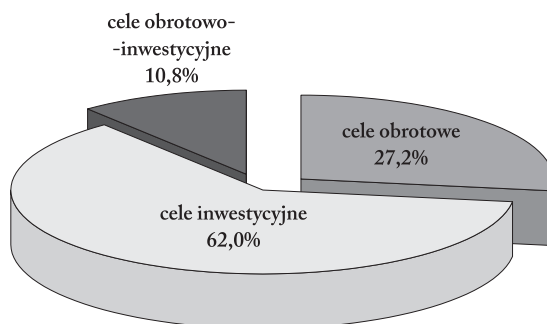
Jak wcześniej stwierdzono, zaletą funduszy, zwłaszcza poręczeniowych, jest możliwość wielokrotnego wykorzystania środków publicznych do wspierania MSP. Należy więc zbadać, czy fundusze rzeczywiście wykorzystują swoje możliwości. Dobrym wskaźnikiem w tej kwestii jest wysokość tzw. mnożnika kapitałowego funduszy poręczeniowych.

Aktywność funduszy mierzona za pomocą tej wartości w 2007 r. po raz pierwszy osiągnęła poziom powyżej 100%, wzrastając do 112,9%. Sytuacja taka powinna cieszyć, gdyż oznacza ona realne działanie mechanizmu mnożnikowego w skali całego systemu funduszy, a nie jedynie pojedynczych instytucji. Dysponując kapitałami w wysokości 486,5 mln zł, fundusze poręczyły zobowiązania na kwotę 549,4 mln zł. Z punktu widzenia oceny działalności podmiotów poręc-



Ryc. 10. Rodzaj poręczanego zobowiązania wg wartości [na 30 czerwca 2007]

Źródło: KSFP 2007.



Ryc. 11. Struktura pożyczek ze względu na cel wg wartości

Źródło: obliczenia własne na podstawie PSFP 2006a, 2006b, 2006c, 2005a, 2005b, 2004a, 2004b.



zeniowych jest to niewątpliwie sytuacja korzystna. Należy jednak zwrócić również uwagę na jej negatywny wydźwięk. Otóż mnożnik kapitałowy zadziałał po raz pierwszy w kilkusetletniej historii sektora. Z tego punktu widzenia w poprzednich latach efektywność wsparcia MSP należy postrzegać jako niewystarczającą.

## 5. Podsumowanie

Ocena działalności polskich funduszy poręczeniowych i pożyczkowych zasadniczo wymaga odpowiedzi na pytanie: *pożyczać czy dawać?* Czy dobrze jest angażować środki publiczne w tworzenie instrumentów wsparcia analogicznych do omawianych funduszy, jak i innych o podobnym przeznaczeniu, jak choćby publiczne fundusze *venture capital* (podwyższonego ryzyka), czy też publicznych sieci aniołów biznesu (*business angels*)? To podejście moglibyśmy nazwać ogólnie pożyczaniem lub lepiej użyczeniem kapitału na rozwój MSP. Drugie podejście jest reprezentowane obecnie przez różnego rodzaju granty, finansowane ze środków publicznych – tak krajowych, jak i wspólnotowych. Opiera się ono na udzieleniu przedsiębiorcy pomocy przez pokrycie niejako „za niego” części kosztów różnego rodzaju inwestycji.

Przeciwstawianie sobie tych dwóch grup mechanizmów wsparcia i próby dokonania kategorycznego wyboru byłyby podejściem skrajnym. Zawsze będziemy bowiem mieli do czynienia z ich równoczesnym użyciem, jednak w różnych proporcjach. Bez głębokiej analizy skuteczności i efektywności stosowania tak jednego, jak i drugiego rozwiązania niemożliwe będzie optymalne wspieranie MSP.

Przykładem na porównanie obu grup działań może być koszt stworzenia jednego miejsca pracy w ramach Działania 2.3 Sektorowego Programu Operacyjnego – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004–2006, wynoszący 53 000 zł oraz analogiczny koszt równy 16 270 zł w przypadku funduszy pożyczkowych (stan na 30 czerwca 2008 r.). Należy przy tym zaznaczyć, że kwoty udzielonych dotacji nie posłużą już do bezpośredniego wsparcia kolejnych MSP, ponieważ stały się własnością dotowanego przedsiębiorcy. W przypadku funduszy pożyczkowych zwrócony

kapitał zostanie ponownie udostępniony przedsiębiorcom i będzie generował kolejne miejsca pracy.

Z przytoczonych danych wynika, że fundusze pożyczkowe częściej świadczą usługi dla najmniejszych przedsiębiorców, podczas gdy z poręczeń w znacznej mierze korzystają także podmioty małe i średnie. Można to w pewnej mierze wytłumaczyć, jednak rodzi pytanie o konieczność częściowego przededefiniowania celów funduszy poręczeniowych.

Oba typy funduszy oferują usługi w zakresie wspomagania działalności bieżącej i inwestycyjnej. Jednak w przypadku funduszy poręczeniowych wsparcie nowych inwestycji jest relatywnie słabsze.

Istotne znaczenie ma to, że konieczność ochrony własnego kapitału nie dominuje nad podejmowaniem ryzyka gwarantowania zobowiązań, będącego przecież celem istnienia funduszy. Istnieje bowiem realne niebezpieczeństwo, że instytucje stworzone, aby zapewnić zaspokojenie potrzeby kapitałowych MSP, wynikających ze zbyt restrykcyjnego podejścia banków, staną się równie wymagające i niechętne do podejmowania ryzyka (Hart 2003). Przeanalizowane dane pokazały jednak, że taka sytuacja nie ma miejsca.

Zaprezentowana próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o poprawność funkcjonowania polskich funduszy pożyczkowych i poręczeniowych nie wyczerpuje wszystkich aspektów problemu. Niewątpliwie najbardziej wartościowym podejściem byłoby prześledzenie zmian zachodzących w sytuacji ekonomicznej małych i średnich przedsiębiorstwach na skutek wykorzystania oferowanych usług poręczeniowych i pożyczek. Niestety podejście to napotyka na istotne bariery wynikające ze stosunkowo skąpych danych statystycznych gromadzonych przez omawiane fundusze. Ich zakres jest ograniczony do minimum i najczęściej dotyczy okresu sprzed nawiązania współpracy z MSP, bez odniesienia do faktycznych efektów wsparcia.

## Bibliografia

Bartkowiak B., Flajterski S., Pluskota P. (2006). *Fundusze i usługi pożyczkowe dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw*. Warszawa: Difin.

- Bartkowiak B., Korol M. (2007). *Raport nr 8/2007. Fundusze pożyczkowe w Polsce wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa według stanu na 30 czerwca 2007 roku*. Szczecin: Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych.
- Bartkowiak B., Korol M. (2008a). *Fundusze pożyczkowe w Polsce wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa według stanu na 30 czerwca 2008 roku*. Szczecin: Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych.
- Bartkowiak B., Korol M. (2008b). *Raport nr 9/2008. Fundusze pożyczkowe w Polsce wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa według stanu na 31 grudnia 2007 roku*. Szczecin: Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych.
- Czarnik A. *Fundusze Poręczeń Kredytowych w polskiej praktyce bankowej – tekst dyskusyjny*.
- Flajterski S., Pluskota P., Szymczak I. (2005). *Institucje i usługi poręczeń na rynku finansowym*. Warszawa: Difin.
- GUS (2008). *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2006 roku*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Hart D.M. (2003). *The Emergence of Entrepreneurship Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KSF (2007). *Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce – stan na 30 czerwca 2007 roku*. Warszawa: Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeńowych.
- KSF (2006a). *Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce – stan na 31 grudnia 2006 roku*. Warszawa: Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeńowych. (2006).
- KSF (2006b). *Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce – stan na 30 czerwca 2006 roku*. Warszawa: Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeńowych.
- KSF (2005). *Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce – stan na 30 czerwca 2005 roku*. Warszawa: Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeńowych.
- KSF (2004). *Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce – stan na 31 grudnia 2004 roku*. Warszawa: Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeńowych.
- Mikołajczyk B. (2007). *Infrastruktura finansowa MSP w krajach Unii Europejskiej*. Warszawa: Difin.
- PARP (2008). *Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2006–2007*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- PFRR (2002). *Fundusze pożyczkowe w Polsce. Kierunki rozwoju. Ogólnopolska Konferencja Funduszy Pożyczkowych, materiały pokonferencyjne*. Białystok: Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego.
- PSFP (2006a). *Raport nr 7/2006. Fundusze pożyczkowe w Polsce wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa według stanu na 31 grudnia 2006 roku*. Szczecin: Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych.
- PSFP (2006b). *Raport nr 6/2006. Fundusze pożyczkowe w Polsce wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa według stanu na 30 czerwca 2006 roku*. Szczecin: Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych.
- PSFP (2006c). *Raport nr 5/2005. Fundusze pożyczkowe w Polsce wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa według stanu na 31 grudnia 2005 roku*. Szczecin: Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych.
- PSFP (2005a). *Raport nr 4/2005. Fundusze pożyczkowe w Polsce wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa według stanu na 30 czerwca 2005 roku*. Szczecin: Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych.
- PSFP (2005b). *Raport nr 3/2004. Fundusze pożyczkowe w Polsce wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa według stanu na 31 grudnia 2004 roku*. Szczecin: Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych.
- PSFP (2004a). *Raport. Fundusze pożyczkowe w Polsce wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa. Diagnoza 2003*. Szczecin: Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych.
- PSFP (2004b). *Raport. Fundusze pożyczkowe w Polsce wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa według stanu na 30 czerwca 2004 roku*. Szczecin: Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych.
- Sejm RP (2005). *Materiały konferencyjne „Konkurencyjność sektora MSP 2005”, 21 marca 2005 r.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Tymoczko I., Pawłowska M. (2007). „Uwarunkowania dostępności kredytu bankowego – analiza polskiego rynku”, *Bank i Kredyt*, nr 6.
- Waniak-Michalak H. (2007). *Pozabankowe źródła finansowania małych i średnich przedsiębiorstw*. Kraków: Oficyna Wolters Kluwers Business.
- Webster L. (1991). „World Bank Lending for Small and Medium Enterprises”, *World Bank Discussion Papers*, nr 113, World Bank.

## **An Evaluation of the Assistance Offered by Guarantee and Loan Funds to SMEs**

The article is an introduction to an effectiveness analysis of microloan funds and guarantee funds operating in Poland as well as their assistance to SMEs. It describes the role of SMEs in the economy and the major barriers of their development, eg. their limited access to capital. The article describes functions and features of microloan funds and guarantee funds which aim to create an effective financial system for SMEs.

Key words: SME, microloan funds, guarantee funds, loan, guarantee.



Katarzyna Szmigiel

## Przestrzenny wymiar relacji międzynarodowych samorządów województw

Artykuł przedstawia analizę zbieżności kierunków geograficznych relacji międzynarodowych samorządów województw, nawiązanych na podstawie dokumentów o współpracy, z zasięgiem terytorialnym projektów realizowanych w ramach europejskiej współpracy terytorialnej.

Artykuł ma przede wszystkim znaczenie aplikacyjne. Zbieżność tych dwóch form angażowania się samorządów województw w działania na arenie międzynarodowej może warunkować możliwość wdrażania działań prowadzonych wcześniej na podstawie dokumentów o współpracy, ze względu na dostępność źródeł finansowania polityki regionalnej samorządów województw.

W warstwie teoretycznej artykuł odnosi się do podstawowych pojęć z zakresu relacji międzynarodowych samorządów terytorialnych.

Słowa kluczowe: relacje międzynarodowe samorządów województw, urząd marszałkowski, INTERREG, EWT.

### Wprowadzenie

Współpraca międzynarodowa subpaństwowych jednostek terytorialnych to zagadnienie aktualne w związku ze wzrostem znaczenia tego rodzaju struktur w polityce publicznej oraz naukach politycznych, a także w związku ze wzrostem światowych współzależności w różnych dziedzinach życia społecznego. To zagadnienie poruszane przez wielu autorów (Baldersheim, Ståhlberg 1999; Aldecoa, Keating 1999; Paasi 1999; Perkmann 1999; Scott, Storper 2003 i inni), ale wciąż brakuje zgody, co do wspólnych dla tego obszaru badawczego terminów i definicji (por. np. Szmigiel 2008).

W niniejszym artykule odnoszę się do pojęcia relacji międzynarodowych samorządów województw, uznając istnienie w tych relacjach zarówno współpracy, jak i konkurencji. Czasami posługuję się wymiennie pojęciem samorządu wojewódzkiego oraz subpaństwowej jednostki terytorialnej, uznając samorząd wojewódzki za jeden z rodzajów subpaństwowej jednostki terytorialnej. Unikam sformułowania „subnarodowy”, gdyż w kontekście międzynarodowych re-

lacji na szczeblu regionalnym to sformułowanie może być postrzegane jako niepoprawne politycznie, np. w przypadku relacji polskiego województwa z Katalonią. Opisując międzynarodowe relacje samorządów województw, mam na myśli relacje podejmowane na podstawie podpisanych dokumentów o współpracy, które traktuję jako jeden z najważniejszych wyznaczników tych relacji.

Dwa wyżej wymienione trendy – wzrost znaczenia struktur subpaństwowych na arenie międzynarodowej oraz wzrost współzależności światowych w różnych dziedzinach życia społecznego – stymulują koncept paradyplomacji jako podstawę opisu wzrostu zaangażowania struktur subpaństwowych na arenie międzynarodowej (Aldecoa, Keating 1999). Według tej koncepcji przyczyną, dla której „regiony wychodzą za granicę” (ibidem, s. 3), jest nadanie sensu kontaktom na dużą odległość przez rozwój procesów globalizacji oraz ponowne nadanie znaczenia terytorium, jako czynnikowi funkcjonalnemu oraz politycznemu. Paradyplomacja została mało precyzyjnie opisana i brakuje jej powszechnie akceptowanej definicji. Jej niewyraźnie nakreślone ograniczenia wynikają z kierunku zmian funkcji państw dla rozwoju współczesnych społeczeństw

oraz ze sprawności politycznej przywódców, którzy próbują wykorzystywać zaistnienie struktur subpaństwowych na arenie międzynarodowej (ibidem).

Ze względu na silny związek współpracy międzynarodowej subpaństwowych jednostek terytorialnych z globalizacją i integracją europejską jest ona często opisywana za pomocą analizy sieci. Dlatego znaczenie dla jej opisu ma przestrzenny zasięg zjawiska (tak w przestrzeni fizycznej, jak i społecznej czy politycznej) oraz postawa charakteryzująca poszczególne węzły tej sieci, czyli organizacje zaangażowane we współpracę. Zasięg przestrzenny, w przestrzeni fizycznej, wiąże się z rozległością sieci i często uznaje się za miernik jej znaczenia – regiony współcześnie często opisuje się poprzez skalę ich powiązań zewnętrznych (Paasi 2004). Natomiast postawa węzłów-organizacji sieci mierzona jest na różne sposoby, za pomocą złożonych analiz polityki (por. Goldsmith, Klausen 1997; Blatter 2003) lub za pomocą prostych wskaźników, np. przynależności lub nie do jakiejś organizacji. W odniesieniu do współpracy międzynarodowej bywa ona również przedstawiana na podstawie analizy rodzaju aliansów, w jakie angażują się władze jednostek subpaństwowych (Baldersheim, Ståhlberg 1999; Swianiewicz 2005), co z kolei wywodzi się z tendencji badania regionów w sposób, w jaki bada się firmy (Kukliński 2003).

Definicja postawy w analizie sieci wywodzi się z analizy dyfuzji innowacji i zbudowana jest w odniesieniu do oporu wobec adaptacji innowacji (Hägerstrand 1967). Ogólnie rzecz ujmując, w międzynarodowych relacjach jednostek subpaństwowych możemy wyróżnić trzy podstawowe podejścia do klasyfikacji postaw, oparte na:

- dychotomii aktywność – pasywność organizacji (z wyróżnieniem intensywności zjawiska);
- dychotomii „nauczyciel” – „uczeń” opartej na ocenie doświadczenia i potencjału jednostki subpaństwowej do występowania na arenie międzynarodowej ogólnie lub w odniesieniu do każdego podejmowanego działania;
- klasyfikacji celu, w jakim podejmowana jest aktywność.

W związku z przemianami instytucji regionalnych w całej Europie, regiony stały się ważnym przedmiotem zainteresowania w kontek-

ście międzynarodowej konkurencji o czynniki produkcji oraz rozwoju *milieu of innovation* (por. np. Castells 2007, s. 49). Tym samym polityka podejmowana przez instytucje regionalne na arenie międzynarodowej przestała opierać się jedynie na współpracy a jej istotnym elementem stała się konkurencja. Jednostki subpaństwowe tworzą alianse podobnie jak przedsiębiorstwa i podobnie jak przedsiębiorstwa, próbują za ich pomocą wzmacniać swoją pozycję konkurencyjną na arenie międzynarodowej.

Polityka Unii Europejskiej na rzecz wzmacniania spójności terytorialnej ugrupowania integracyjnego może być postrzegana jako narzędzie budowania potencjału instytucjonalnego na arenie międzynarodowej, w tym potencjału w zakresie relacji międzynarodowych.

Do 2007 r. głównym narzędziem Komisji Europejskiej na rzecz wzmacniania współpracy terytorialnej była Inicjatywa INTERREG. Od 2007 r. jest nim trzeci cel polityki spójności: Europejska Współpraca Terytorialna. Natomiast tradycyjnym narzędziem budowania relacji międzynarodowych regionów subpaństwowych są dokumenty o współpracy – listy intencyjne i umowy o współpracy, dwustronne lub wielostronne, oraz uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych lub quasi-międzynarodowych. Przyjmijmy założenie, że polityka UE na rzecz wspierania współpracy terytorialnej może być ważnym instrumentem finansowania działań samorządów województw w zakresie aktywności na arenie międzynarodowej, tak jak polityka spójności jest najważniejszym narzędziem finansowania rozwoju regionalnego w Polsce. Naturalną konsekwencją tego założenia powinna być zbieżność kierunków działania w zakresie współpracy terytorialnej organizacji zlokalizowanych w poszczególnych regionach i samorządów województw oraz pozostałych politycznych relacji międzynarodowych regionów administracyjnych.

Testowanie zbieżności tych działań na podstawie ich kierunków geograficznych to oczywiście test częściowy i nie może być uznane za jedyną podstawę do wnioskowania. Jest ono przede wszystkim testem przestrzennego pokrywania się działań, ale może być również elementem wnioskowania związanego z analizą procesu dyfuzji innowacji, analizą znaczenia nierówności

gospodarczych dla rozwoju relacji międzynarodowych czy też w kontekście rozważań geopolitycznych.

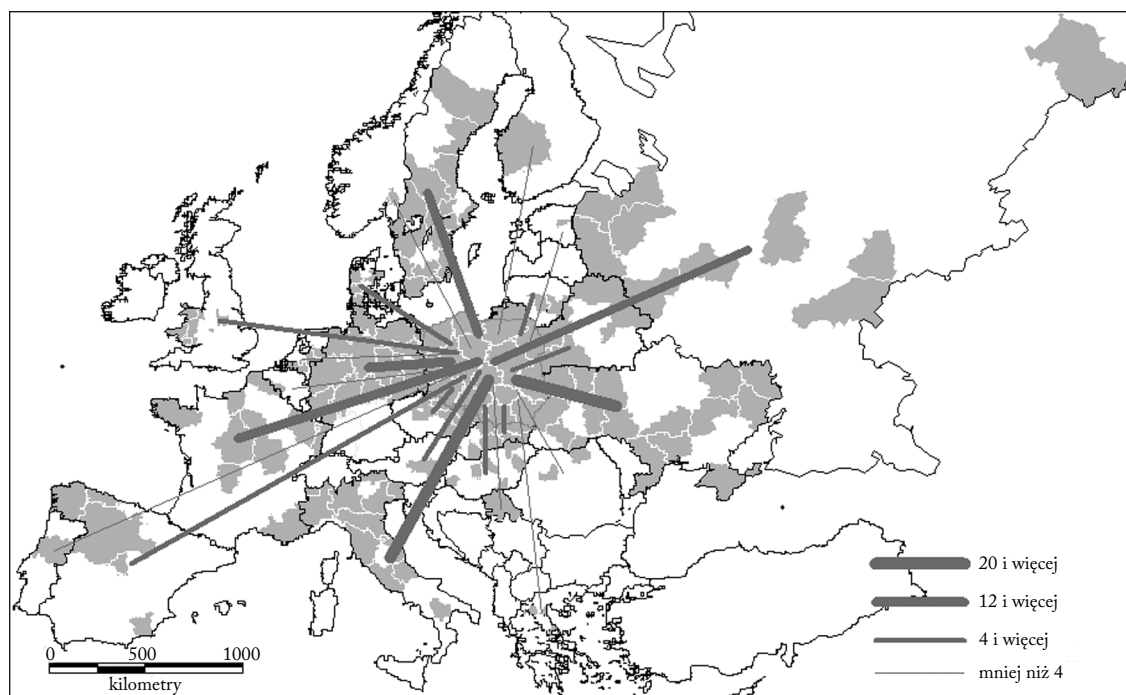
W niniejszym artykule wychodzę z założenia, że rozkład przestrzenny międzynarodowych relacji instytucjonalnych województw jest niewłaściwy dla skutecznej realizacji Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Teza ta zostanie zilustrowana za pomocą trzech przykładów. Wszystkie przykłady odnoszą się do przestrzennego zasięgu dokumentów o współpracy podpisanych przez samorządy województw z zagranicznymi jednostkami terytorialnymi, ponadto:

- pierwszy przykład odnosi się do lokalizacji organizacji biorących udział w projektach INTERREG III komponent C,
- drugi przykład odnosi do lokalizacji organizacji biorących udział w projektach INTERREG III komponent B, obszar Morza Bałtyckiego oraz

- trzeci przykład odnosi się do zasięgu obszaru Europejskiej Współpracy Terytorialnej – *East-Central Europe*.

## 1. Kierunki relacji międzynarodowych samorządów województw

Województwa, tak jak pozostałe szczeble samorządu terytorialnego w Polsce, na mocy 172 artykułu Konstytucji RP oraz odpowiednich ustaw mają uprawnienia do podejmowania współpracy międzynarodowej. Przepisy te są zgodne z ratyfikowanym przez Polskę prawem międzynarodowym. Ponadto, w związku z integracją europejską, podejmują one wiele działań, które odbiegają od tradycyjnego schematu podejmowania aktywności jednostek subpaństwowych na arenie międzynarodowej (por. np. Goldsmith, Klausen 1997).



Ryc. 1. Liczba podpisanych dokumentów o współpracy międzynarodowej przez województwa, wg krajów i wg regionów (na koniec 2006 roku)

\* Rok 2006 jako termin zakończenia prezentowanych danych wydaje się zbyt odległy, jednakże jest to data zakończenia kontraktowania środków w zakresie INTERREG III. Zastosowanie jej pozwala więc na przedstawienie danych w porównywalnych przedziałach czasowych.

\*\* Grubość linii odpowiada znaczeniu danego kraju w relacjach międzynarodowych samorządów województw ze względu na liczbę podpisanych dokumentów o współpracy.

Źródło: opracowanie własne.

Tradycyjny schemat nawiązywania relacji przestrzennie opierał się na współpracy przygranicznej, natomiast instytucjonalnie na podpisywaniu dwustronnych umów o współpracy (por. np. Newman, Paasi 1998). Mimo zwiększenia aktywności regionów administracyjnych na arenie międzynarodowej w Europie, tradycyjny model wciąż jest dość powszechnie wykorzystywany i często przyjmuje się go jako miernik aktywności jednostek administracyjnych na arenie międzynarodowej (por. np. *The legislative and institutional framework...* 2003).

Jeżeli przyjmiemy ten model mierzenia aktywności województw na arenie międzynarodowej, to możemy na podstawie podpisanych dokumentów o współpracy przedstawić europejski obszar współpracy województw i wyznaczyć kraje, z których regionami województwa podpisały najwięcej dokumentów o współpracy (ryc. 1).

Tak wyznaczeni najważniejsi partnerzy współpracy województw to regiony z Ukrainy (26), Włoch (20), Niemiec (17) Federacji Rosyjskiej (16), Francji (15) i Szwecji (12), czyli przede wszystkim państw sąsiedzkich i państw dużych. Stosunkowo dużo dokumentów podpisano również z regionami Czech i Słowacji (odpowiednio 9 i 8) (ryc. 1). O takim rozłożeniu przestrzennym partnerów zdecydowały zarówno czynniki bezpośrednio związane z wymogami współpracy, jak i czynniki administracyjno-polityczne (por. Szmigiel 2005).

## 2. Podstawowe założenia INTERREG III

Najważniejszym zadaniem inicjatywy INTERREG, od początku jej istnienia, było przeciwdziałanie negatywnym skutkom położenia przygranicznego. W toku rozwoju Inicjatywy można zaobserwować ewolucję celów współpracy terytorialnej w kierunku rozwoju ekonomicznego, poprawy konkurencyjności oraz dyfuzji informacji w Europie.

Inicjatywy INTERREG nie kierowano jedynie do władz regionalnych, choć programy miały charakter regionalny. Beneficjentami Inicjatywy INTERREG mogły być jednostki wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, agencje rozwoju regionalnego i przedsiębiorczości, sto-

warzyszenia i organizacje pozarządowe oraz instytucje naukowo-badawcze. Władze regionalne brały udział w procesie oceny projektów.

W latach 2004–2006 w Polsce wdrażano Inicjatywę INTERREG III. Tak jak w całej Europie, realizowano ją na trzech ścieżkach: ścieżka A – współpraca przygraniczna, ścieżka B – współpraca ponadnarodowa oraz ścieżka C – współpraca międzyregionalna. INTERREG IIIA wydatkowany był w Polsce w ramach siedmiu programów współpracy przygranicznej. W ramach INTERREG IIIB cała Unia Europejska została podzielona na tzw. duże regiony paneuropejskie. Polska uczestniczyła w dwóch programach realizowanych w ramach tych regionów – programie Regionu Morza Bałtyckiego (BSR) oraz Obszaru Krajów Europy Środkowej, Adriatyckiej, Naddunajskiej i Południowo-Wschodniej. W ramach INTERREG III komponent C dokonano natomiast podziału Europy na strefy, w których podejmowanie współpracy jest szczególnie korzystne. Partnerzy spoza wyznaczonych stref również mogli brać udział we wspólnych inicjatywach, ale nie wolno im było zarządzać projektami finansowanymi z puli pieniędzy przeznaczonej na daną strefę współpracy. Województwa należały do dwóch stref – północnej i wschodniej. Województwa zachodniopomorskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie należały do strefy północnej, natomiast pozostałe do wschodniej.

## 3. Przestrzenny zasięg projektów realizowanych w ramach INTERREG IIIC z udziałem polskich partnerów

Relacje międzynarodowe samorządów województw mogą być utrzymywane na całym świecie, ale spotyka się je głównie w Europie (por. Szmigiel 2004). Relacje rozciągają się na cały kontynent europejski z różną intensywnością (ryc. 1), natomiast działania prowadzone w ramach komponentów INTERREG III A i B podlegały określonym ograniczeniom terytorialnym. Najmniejszym ograniczeniom terytorialnym podlegały działania w ramach komponentu C. Dlatego do pierwszego porównania



zostaną zastosowane projekty INTERREG IIIC realizowane z udziałem polskich partnerów.

W ramach INTERREG IIIC projekty mogą być zorganizowane według trzech schematów działania. Są one interesujące, gdyż w pewnym sensie klasyfikują rodzaje zachowań organizacji na arenie międzynarodowej:

- regionalne ramy działania (*regional framework operation – RFO*) – to rodzaj „miniprogramu”, zarządzanego przez lidera projektu, który włącza w swoje działania partnerów zlokalizowanych w regionach biorących udział w projekcie. Projekt musiał dotyczyć partnerów z co najmniej trzech państw europejskich. Maksymalna dotacja na projekt tego typu wynosiła 5 mln euro;
- projekt indywidualny (*individual project*) – współpraca co najmniej trzech partnerów z trzech różnych państw europejskich. Maksymalna dotacja – 1 mln euro;
- sieć (*network*) – najmniej zintensyfikowana współpraca. Projekty zakładające wymianę doświadczeń i informacji wśród dużej liczby partnerów. Projekt musiał dotyczyć partnerów z co najmniej pięciu różnych państw europejskich. Maksymalna dotacja wynosiła 1 mln euro (*INTERREG IIIC operations...*).

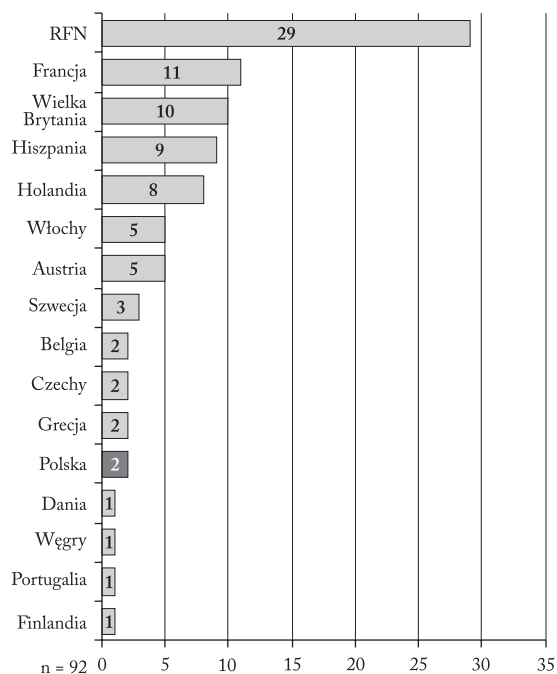
Najwięcej w całej UE zaakceptowano projektów indywidualnych (52%), następnie projektów typu sieci (33%) a najmniej projektów typu RFO (15%). Do listopada 2006 roku (czyli prawie do końca okresu kontraktowania środków finansowych z INTERREG III) w projektach komponentu C wzięło udział 128 polskich beneficjentów, dofinansowanych łącznie w wysokości 13 mln euro (*Inicjatywa Wspólnotowa...* oraz [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net), listopad 2006). Zaakceptowano 92 wnioski na projekty z udziałem polskich organizacji. 50% projektów to projekty indywidualne, 40% projektów to projekty typu sieci i 10% projektów to projekty typu RFO.

Większy niż średnio w Europie udział projektów typu sieć, realizowanych z polskimi partnerami, może wskazywać z jednej strony na w pewnym stopniu wymuszony udział polskich partnerów, a niższy niż średni poziom liczby projektów typu RFO na niższy poziom zaawansowania współpracy polskich partnerów. Wymuszony udział może wynikać stąd, że w projektach typu

sieć partner główny zobowiązany jest do współpracy z partnerami z co najmniej czterech innych państw, co zmusza go do szerszego poszukiwania partnerów, poza swoimi tradycyjnymi obszarami współpracy. Mniejsza liczba projektów typu RFO świadczyć może o niższym poziomie zaawansowania współpracy z polskimi beneficjentami, gdyż ten rodzaj projektu sprawia najwięcej trudności, wymaga wyższego poziomu zorganizowania instytucjonalnego oraz wymusza mobilizację partnerów w regionie.

#### 4. Liderzy projektów

Każdy projekt Inicjatywy INTERREG miał wyznaczonego lidera – instytucję, która odpowiada za wydatkowanie środków zgodnie z ich przeznaczeniem, był to najczęściej również pomysłodawca projektu, organizacja mobilizująca do współpracy, czasami po prostu organizacja z większym doświadczeniem we wdrażaniu środków.



Ryc. 2. Liczba liderów projektów realizowanych w ramach INTERREG IIIC, według kraju lokalizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net).

Można by przypuszczać, że jeżeli z puli projektów realizowanych w całej Unii Europejskiej wyróżnimy tylko projekty realizowane z polskimi organizacjami, organizacje polskie będą stanowiły znaczący udział w liczbie liderów projektów. Tymczasem polskie organizacje są liderami w dwóch projektach z 92 realizowanych z polskimi partnerami.

Najczęściej liderami projektów, w których uczestniczyły polskie organizacje, były organizacje z regionów niemieckich, francuskich, brytyjskich, hiszpańskich i holenderskich (ryc. 2). Porównując rozkład przestrzenny liderów tych projektów z rozkładem przestrzennym najważniejszych partnerów relacji międzynarodowych samorządów województw, można wyszczególnić kilka dysproporcji:

- samorzady województw najwięcej umów wśród umów z regionami uprawnionymi do korzystania z INTERREG III podpisały z regionami z Włoch, natomiast organizacje

włoskie nie są aktywne jako liderzy projektów realizowanych z partnerami polskimi;

- organizacje z Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Holandii są stosunkowo aktywne jako liderzy projektów realizowanych we współpracy z polskimi partnerami, natomiast samorzady województw podpisały stosunkowo mało dokumentów o współpracy z subpaństwowymi jednostkami terytorialnymi w tych państwach;
- relacje międzynarodowe samorządów województw mierzone liczbą podpisanych dokumentów o współpracy z regionami Słowacji, Czech i Danii wykazują większą aktywność niż organizacje z tych państw jako liderzy projektów realizowanych z partnerami polskimi w ramach INTERREG IIIC. W przypadku regionów słowackich i czeskich może to wynikać z realizacji projektów w ramach współpracy przygranicznej.

Tab. 1. Porównanie listy lokalizacji organizacji biorących udział w projekcie INTERREG IIIC, którego liderem jest organizacja z województwa małopolskiego z listą dokumentów partnerskich podpisanych przez samorząd województwa małopolskiego

Organizacja biorąca udział w projekcie	Lokalizacja organizacji	Dokumenty o współpracy
Kaiserslautern University of Technology, Kaiserslautern	Nadrenia-Palatynat	Madryt
Local Development Agency, Eibar	Kraj Basków	Fionia
Asturian Federation of County Councils and Municipalities, Oviedo	Asturia	Kopenhaga (hrabstwo)
Zala County Non-Profit Development Company, Nagypáli	Zala	Kluż
Finlombarda L.t.d., Milano	Lombardia	Kraj Preszowski
Development Italy Marche Region, Ancona	Marche	Turyngia
Langhe Monferrato Roero Consortium, Mango	Piemonte	Kraj Żyliński
Vilnius City Municipal Government, Vilnius	Vilnius	Lwowski Obwód
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie	Małopolskie	Prowincja Jiang Su
Urząd Marszałkowski, Kraków	Małopolskie	Rhone-Alpes
West Sweden, Göteborg	Västsverige	Toskania
		Centrum, Portugalia
		Stan Andhra Pradesh, Indie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net), a także na podstawie badań własnych oraz listy dokumentów uzyskanej z MSZ w styczniu 2007 r.

Dwa projekty zarządzane przez polskie organizacje, to projekty realizowane w województwie małopolskim i w województwie śląskim. Liderami obydwu projektów zostały szkoły wyższe – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamiciego w Katowicach. W projekcie małopolskim udział brał również urząd marszałkowski, w projekcie śląskim nie. Obydwa to projekty indywidualne, w projekcie małopolskim udział wzięło 11 partnerów, a w śląskim 10. Projekt małopolski dotyczył stymulowania rozwoju regionalnego za pomocą zwiększania efektywności wykorzystania funduszy strukturalnych. Żaden z partnerów biorących udział w projekcie nie był zlokalizowany w regionie,

z którym samorząd województwa małopolskiego podpisał dokumenty o współpracy (tab. 1).

Podobnie dzieje się w przypadku projektu realizowanego przez instytucję z województwa śląskiego (tab. 2). Jest to znaczące, gdyż są to projekty, których polskie organizacje są inicjatorami i pomysłodawcami. Organizacje te musiały więc znaleźć i zmobilizować zagranicznych partnerów do tego projektu, a nie „skorzystały” z partnerów samorządu województwa.

Kierunek współpracy mierzony na poziomie państwa często pokrywa się kierunkami relacji międzynarodowych samorządów województw – województwa mają podpisane dokumenty z regionami niemieckimi i francuskimi itd., a regiony z tych państw biorą częściej udział w projektach realizowanych poprzez INTERREG IIIC. Nie

Tab. 2. Porównanie listy lokalizacji organizacji biorących udział w projekcie INTERREG IIIC, którego liderem jest organizacja z województwa śląskiego z listą dokumentów partnerskich podpisanych przez samorząd województwa śląskiego

Organizacja biorąca udział w projekcie	Lokalizacja organizacji	Dokumenty o współpracy
Bautzen Innovation Center, Bautzen	Saksonia	Borsod-Abauj-Zemplen
Incubator of New Enterprises of Chania (INEC), Souda, Chania-Crete	Kreta	Departament Bas-Rhin
Terrassa City Council, Terrassa	Katalonia	Kraj Morawsko-Śląski
University of Girona, Technological Trampoline, OITT, Girona	Katalonia	Nadrenia Północna-Westfalia
Klaipeda Regional Development Agency, Klaipeda	Klaipėdos	Styria
Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamiciego w Katowicach	Śląskie	Kraj Żyliński
Institute Pedro Nunes – Ass. for Innov. and Development in Science and Tecn., Coimbra	Centro	Obwód Czerniowiecki
University of Oulu, Oulun yliopisto	Pohjois-suomi	Obwód Doniecki
Södertörns högskola University College, Huddinge	Stockholm	Obwód Lwowski
Coventry University Enterprises Ltd., Coventry	West Midlands	Asturia
		Lombardia
		Nord-Pas de Calais
		Zachodnia Gotalandia
		Sucewa
		Walia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net), a także na podstawie badań własnych oraz listy dokumentów uzyskanej z MSZ w styczniu 2007 r.

są to jednak regiony partnerskie województw, w których realizowane są projekty.

W projektach INTERREG na specjalnych warunkach mogą brać udział również regiony z państw europejskich nienależących do Unii Europejskiej. W projektach, których liderami są polskie organizacje, nie bierze udziału żadna organizacja z regionu spoza UE. Może to wskazywać na słabą pozycję polskich organizacji w przyciąganiu partnerów spoza UE, a tym samym na pewne niepowodzenie w realizacji deklarowanych celów polityki samorządów województw co do stymulowania wschodniego kierunku współpracy.

## 5. Pozostali uczestnicy projektów

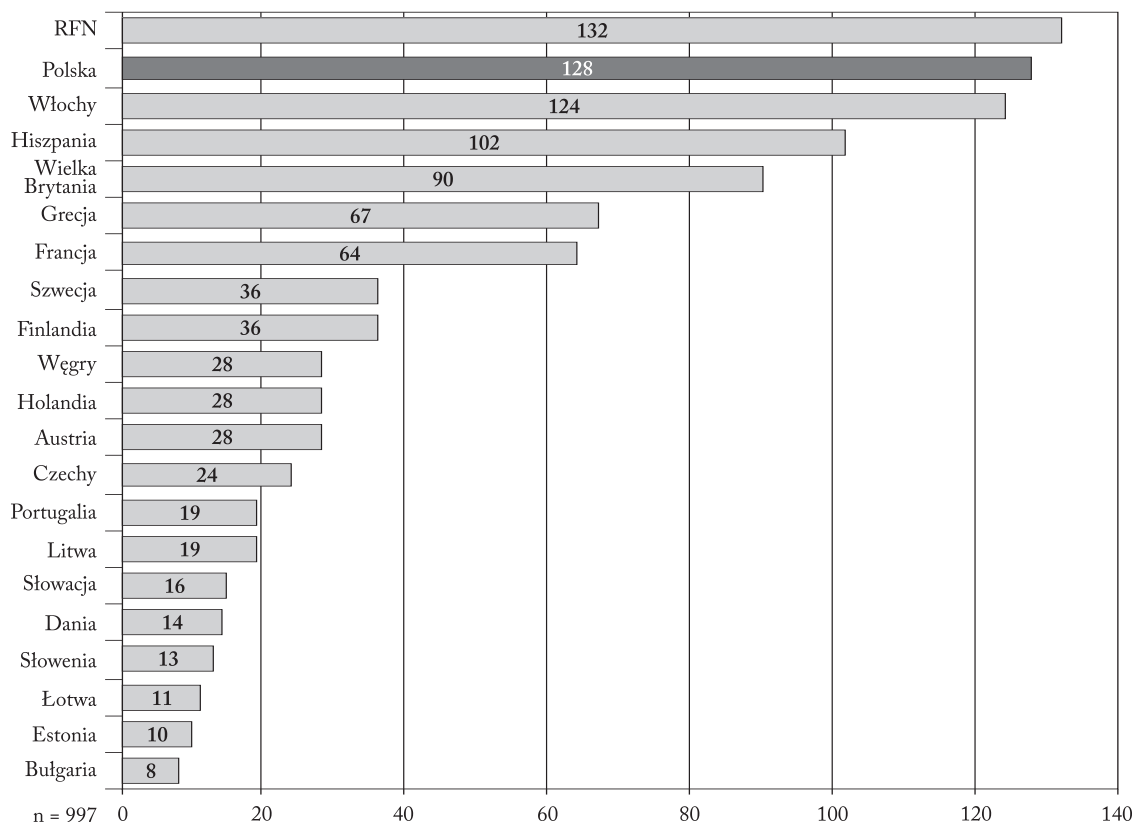
W analizowanych 92 projektach INTERREG IIIC realizowanych z polskimi partnerami

brało udział 1137 organizacji (w tym analizowana wcześniej kategoria liderów projektów).

W tej kategorii organizacji polskich jest zdecydowanie więcej niż w kategorii liderów. Można zakładać więc, że polskie organizacje zainteresowane są tego rodzaju aktywnością międzynarodową, jednakże nie są jeszcze przygotowane do pełnienia roli lidera.

Ponadto, mimo że analizowane są tylko projekty realizowane z partnerami polskimi w całej puli projektów realizowanych w UE z INTERREG IIIC, polskie organizacje nie są najczęściej występującymi organizacjami w projektach. Częściej od polskich pojawiają się organizacje niemieckie. Dowodzi to pewnego zdominowania opisywanych relacji przez organizacje niemieckie w zakresie realizacji Inicjatywy INTERREG IIIC (ryc. 3).

Podobnie jak w poprzedniej kategorii, znaczenie ilościowe mają organizacje z tych państw,



Ryc. 3. Liczba uczestników projektów realizowanych w ramach INTERREG IIIC, wg najważniejszych krajów lokalizacji

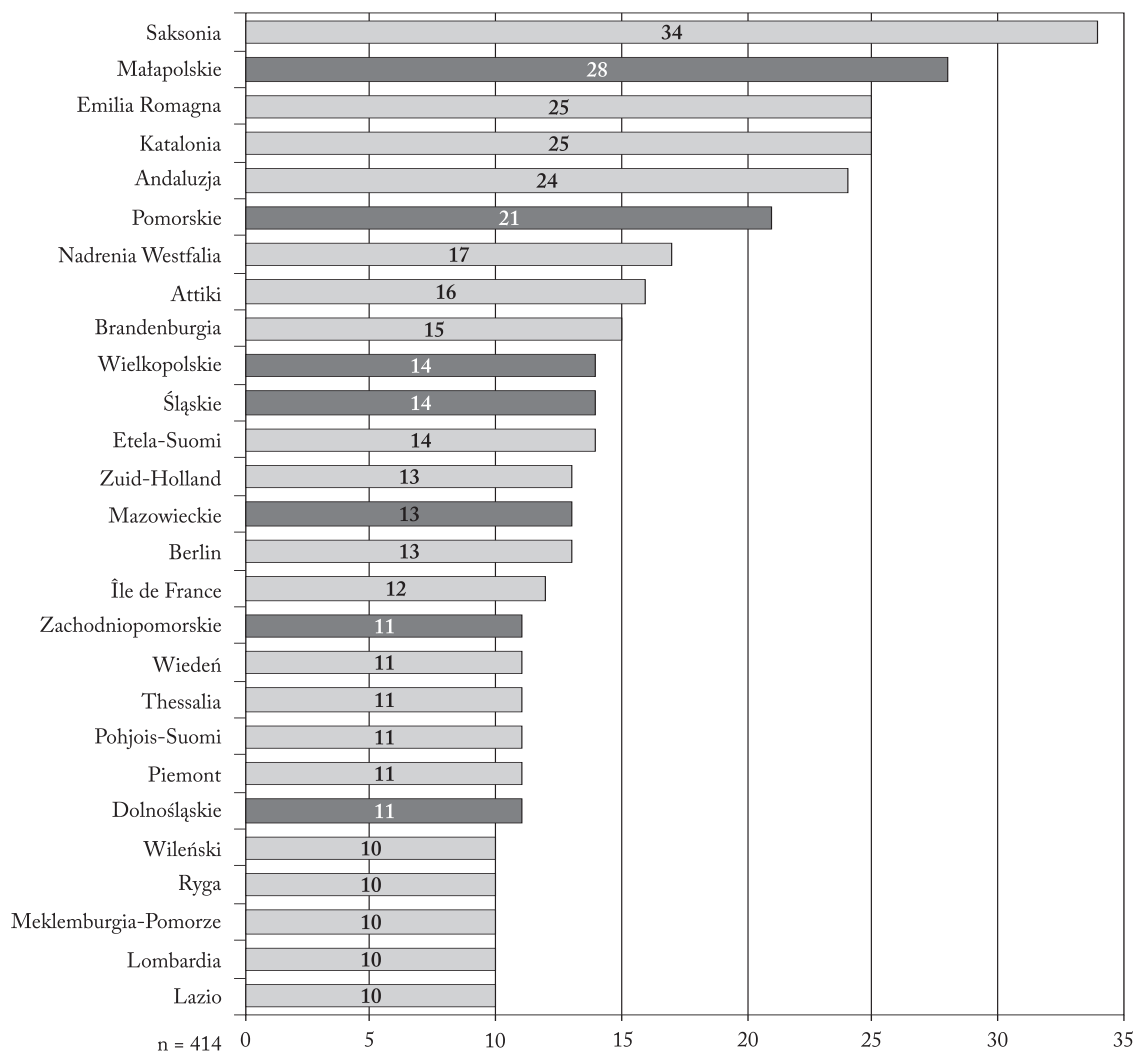
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net).

z których regionami samorządy województw nie zawarły znaczącej liczby dokumentów o współpracy – Hiszpania, Wielka Brytania, Grecja, Finlandia. Pojawia się jednak duża liczba organizacji włoskich, co może w pewnym stopniu wyjaśniać znaczenie partnerów włoskich w relacjach międzynarodowych samorządów województw (ryc. 3).

Duże znaczenie ilościowe organizacji niemieckich, przy dużej liczbie organizacji biorących udział w projektach z regionów państw, z którymi województwa nie podpisały doku-

mentów o współpracy, może wskazywać na to, że regiony niemieckie są pośrednikami w relacjach województw z regionami innych państw europejskich.

Wśród regionów partnerskich województw nie występują wszystkie landy, z których pochodzą organizacje niemieckie współpracujące z polskimi organizacjami w ramach INTERREG IIIC. Można więc powiedzieć, pamiętając o wniosku, że organizacje niemieckie są swojego rodzaju pośrednikami organizacji polskich w relacjach międzynarodowych, iż samorządy województw



Ryc. 4. Liczba uczestników projektów realizowanych w ramach INTERREG IIIC, wg najważniejszych regionów lokalizacji

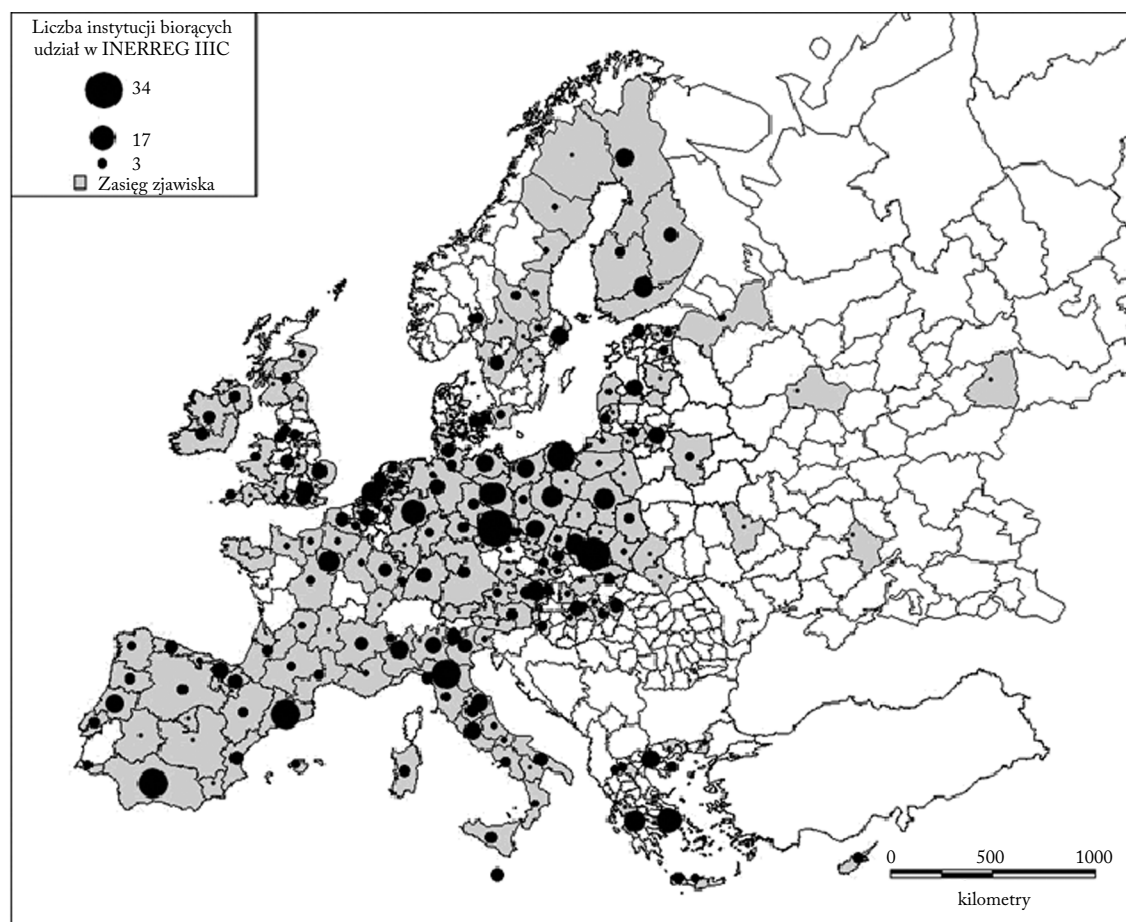
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net).

biorą ograniczony udział w tych relacjach lub że udział ten odbywa się na podstawie innego instrumentu niż dokument o współpracy (ryc. 4). Z drugim na liście landów niemieckich, z których pochodzi najwięcej partnerów polskich organizacji współpracujących w ramach INTERREG IIC, umowy nie podpisał żaden samorząd wojewódzki. W puli organizacji przeważają ilościowo organizacje z Saksonii (tab. 3).

Z partnerami w Saksonii współpracują organizacje z 11 województw. Niektóre z samorządów województw nie współpracują (na podstawie umowy formalnej) nie tylko z Saksonią, ale z partnerem niemieckim w ogóle (lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie).

W projektach realizowanych z partnerami polskimi biorą udział dwadzieścia dwie organizacje z regionów spoza UE. Zlokalizowane są one w regionach Albanii (1), Białorusi (3), Bośni i Hercegowiny (2), Chorwacji (3), Federacji Rosyjskiej (6), Gruzji (1), Jugosławii (2) i Ukrainy (4). Samorządy województw współpracują ze wszystkimi regionami rosyjskimi, z których pochodzą współpracujące organizacje, z trzema regionami ukraiński (z czterech). Nie współpracują z pozostałymi regionami (ryc. 5).

Kierunki zbieżne zarówno w relacjach międzynarodowych województw, jak i w realizacji Inicjatywy INTERREG IIC dotyczą regionów: niemieckich, włoskich, duńskich i częściowo



Ryc. 5. Rozkład przestrzenny liczby organizacji biorących udział w projektach INTERREG IIC oraz rzeczywisty zasięg programu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net).

Tab. 3. Porównanie listy liczby partnerów niemieckich biorących udział w projektach realizowanych z polskimi organizacjami, wg lokalizacji z listą liczby dokumentów o współpracy podpisanych przez samorządy województw z partnerami niemieckimi

Nazwa landu	INTERREG liczba partnerów	RMSW * liczba dokumentów
Saksonia	34	1
Nadrenia Westfalia	17	0
Brandenburgia	15	4
Berlin	13	0
Meklemburgia- Pomorze Przednie	10	2
Dolna Saksonia	8	2
Badenia Wirtembergia	8	0
Szlezwik Holsztyn	6	2
Saksonia Anhalt	5	1
Bawaria	5	1
Hamburg	4	0
Hesja	3	1
Brema	2	0
Kraj Saary	1	0
Nadrenia Palatynat	1	1
Turyngia		1
Razem	132	17

\* Relacje międzynarodowe samorządów województw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net), a także na podstawie badań własnych oraz listy dokumentów uzyskanej z MSZ w styczniu 2007 r.

francuskich oraz szwedzkich. Rozbieżne dotyczą Europy Wschodniej oraz regionów hiszpańskich, brytyjskich, irlandzkich, fińskich, austriackich i państw Beneluksu (ryc. 5).

W analizowanej grupie projektów wyznaczonych na podstawie udziału w projekcie przynajmniej jednej polskiej organizacji, udział organizacji polskich w ogólnej ich liczbie jest znaczny, oznacza to, że polskie organizacje współpracują ze sobą w projektach INTERREG IIIC. Dla przykładu, w projektach realizowanych przez organizacje z Dolnego Śląska biorą udział organizacje z województw lubelskiego, lubuskiego, pomorskiego, śląskiego, wielkopolskiego i za-

chodniopomorskiego. Tego rodzaju organizacje pojawiają się jako partner w projektach sto pięćdziesiąt pięć razy. Większość z nich bierze udział tylko w jednym projekcie.

## 6. Kierunki relacji międzynarodowych samorządów województw a założenia przestrzenne Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Omawiana Inicjatywa INTERREG w okresie budżetowym Unii Europejskiej 2000–2006 została zakończona. Cele Inicjatywy są obecnie realizowane przez trzeci cel polityki spójności – Europejska Współpraca Terytorialna. Tak więc relacje wypracowane dotychczas przez polskie organizacje są wciąż wspierane przez Komisję Europejską, przy czym na nieco zmienionych zasadach. Ta zmiana dotyczy również korekty terytorialnego zakresu współpracy. Zachowane zostały trzy ścieżki wspierania relacji międzynarodowych na szczeblu regionalnym oraz kwalifikacja terytoriów do programów na poziomie NUTS III. Zmiana zasięgu terytorialnego odnosi się do współpracy przygranicznej oraz do współpracy ponadnarodowej. W prezentowanej analizie zmiany zasięgu stref współpracy przygranicznej zostaną pominięte, za przykład posłuży jedynie zasięg stref współpracy ponadnarodowej, w których uczestniczy Polska.

## 7. Współpraca ponadnarodowa (*transnational cooperation*) „obszar Morza Bałtyckiego”

Celem współpracy ponadnarodowej jest finansowanie sieci i działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu (*Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady...*). Dla realizacji celu współpracy ponadnarodowej przyjęta wykaz kwalifikowanych obszarów transnarodowych z podziałem na programy (komisja europejska 2006...). Polskie regiony (NUTS 3) zaliczone zostały do dwóch obszarów współpracy transnarodowej – obszaru Morza Bałtyckiego (ryc. 6) oraz obszaru Europy Wschodnio-Środkowej (ryc. 7). W przypadku projektów ponadnarodowych we współpracy na specjalnych warunkach udział brać mogą także

podmioty zlokalizowane w określonych regionach nienależących do Unii Europejskiej.

Z obszaru Morza Bałtyckiego wyłączono obwód Miński i Obwód Nowogrodzki, w porównaniu z obszarami kwalifikowanymi do współpracy w ramach INTEREREG IIIB BSR. Oznacza to zmniejszenie obszaru współpracy z organizacjami zlokalizowanymi poza Unią Europejską. Do tego programu zakwalifikowane są wszystkie województwa, tak samo, jak było przy INTERREG IIIB.

W trakcie wdrażania INTERREG IIIB BSR, w projektach udział wzięły dwieście osiemdziesiąt trzy polskie organizacje (w dziewięćdziesięciu jeden projektach) (na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.bsrinterreg.net](http://www.bsrinterreg.net), listopad 2006). 73% tych organizacji zlokalizowanych było w województwach, które można określić jako województwa północne (zachodniopomorskie, pomorskie, kujawsko-

-pomorskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie). Wśród pozostałych lokalizacji wyróżnia się jeszcze województwo mazowieckie (14% wszystkich organizacji) (ryc. 8). Przy czym dwadzieścia z czterdziestu organizacji z województwa mazowieckiego, biorących udział w projektach były to organizacje poziomu centralnego (ministerstwa, Polska Organizacja Turystyczna itp.) a nie organizacje regionalne.

Organizacje z województw południowych, poza kilkoma wyjątkami, nie włączyły się w realizację INTERREG IIIB BSR (ryc. 8). Wnioski wynikające z tej analizy można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Z jednej strony w województwach południowych program ten nie został efektywnie wykorzystany – mogło to wynikać z różnych przyczyn, np. z niedostatecznego rozpropagowania informacji o programie czy z małego zaangażowania instytucji władz regionalnych w inicjowanie działań związanych z programem. Z drugiej strony należałoby się zastanowić, czy zainteresowanie organizacji w województwach południowych Polski programem związanym z Morzem Bałtyckim nie wymaga podjęcia jakichś szczególnych środków, czy zasięg przestrzenny programu nie jest zbyt duży. Jego wielkość jest w pewnym sensie uzasadniona przyrodniczo (zasięg dorzecza Wisły i Odry), niemniej, nawet z historycznego punktu widzenia (dostęp do Bałtyku był w różnych okresach historii Polski utrudniony) poczucie przynależności do obszaru Morza Bałtyckiego w województwach południowych może nie być wystarczające dla stymulowania podejmowania inicjatyw z nim związanych.

Nie oznacza to, że województwa te powinny być z tego obszaru wyłączone, świadomość opisanego zjawiska może być jednak istotnym elementem poprawy współpracy ponadnarodowej w tym obszarze. Obecnie uczestnictwo organizacji z całego obszaru współpracy ponadnarodowej Morza Bałtyckiego jest pozorne, funkcjonalny zasięg programu nie pokrywa się w Polsce z zasięgiem wyznaczonym przez Komisję Europejską. Być może działanie to jest narzędziem tworzenia strefy wpływów zgodnej z celami polityki Komisji, jeśli tak, to na podstawie analizy struktury przestrzennej lokalizacji partnerów projektów INTERREG IIIB BSR, stworzenie takiej strefy wymaga podjęcia do-



Ryc. 6. Regiony zakwalifikowane do współpracy w ramach obszaru Morza Bałtyckiego w latach 2007–2013

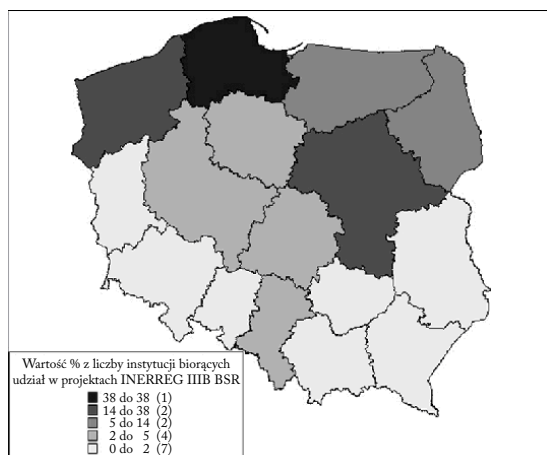
Źródło: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), styczeń 2007 r.





Ryc. 7. Regiony zakwalifikowane do współpracy w ramach obszaru Europy Środkowo-Wschodniej

Źródło: [www.interreg.gov.pl](http://www.interreg.gov.pl), styczeń 2006 r.



Ryc. 8. Rozkład przestrzenny liczby organizacji biorących udział w INTERREG III B BSR

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.bsrinterreg.net](http://www.bsrinterreg.net).

datkowych działań aktywizujących organizacje w województwach południowych.

Porównując pozycje na dwóch listach rankingowych, można wyciągnąć wnioski co do potencjału relacji międzynarodowych samorządów województw w realizacji współpracy ponadnarodowej w obszarze Morza Bałtyckiego. Jedna lista powstała na podstawie zestawienia liczby organizacji z danego województwa, które uczestniczyły w INTERREG III B BSR, natomiast druga na podstawie liczby dokumentów o współpracy podpisanych przez samorzady województw z regionami zakwalifikowanymi do współpracy w ramach obszaru Morza Bałtyckiego (tab. 4).

Wśród pięciu województw północnych zasadniczą dysproporcją charakteryzuje się jedynie pozycja województwa kujawsko-pomorskiego. Na podstawie aktywności władzy wojewódzkiej (liczby podpisanych dokumentów) można by oczekiwać, że więcej organizacji z tego wo-

Tab. 4. Porównanie liczby organizacji biorących udział w projektach INTERREG IIIB BSR z liczbą dokumentów o współpracy podpisanych przez samorządy województw z regionami zakwalifikowanymi do obszaru współpracy INTERREG IIIB BSR

Nazwa województwa	Liczba organizacji	Liczba dokumentów	Pozycja w rankingu INTERREG*	Pozycja W Rankingu RMSW**
Dolnośląskie	1	4	12	4
Kujawsko-Pomorskie	6	4	9	4
Lubelskie	3	2	10	10
Lubuskie	1	3	12	7
Łódzkie	9	2	7	10
Małopolskie	3	2	10	10
Mazowieckie	40	2	3	10
Opolskie	1	0	12	15
Podkarpackie	0	0	15	15
Podlaskie	15	3	5	7
Pomorskie	108	9	1	1
Śląskie	8	1	8	14
Świętokrzyskie	0	3	15	7
Warmińsko-Mazurskie	24	6	4	2
Wielkopolskie	10	4	6	4
Zachodniopomorskie	54	5	2	3

\* ranking powstał na podstawie zestawienia województw ze względu na liczbę projektów INTERREG III BSR realizowanych przez organizacje zlokalizowane w województwie

\*\* ranking powstał na podstawie zestawienia województw ze względu na liczbę dokumentów o współpracy podpisanych przez samorządy województw w obszarze państw Morza Bałtyckiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.bsrinterreg.net](http://www.bsrinterreg.net), a także na podstawie badań własnych oraz listy dokumentów uzyskanej z MSZ w styczniu 2007 r.

jewództwa będzie brało udział w programach INTERREG IIIB BSR.

Z listy województw wyróżnia się jeszcze województwo dolnośląskie i mazowieckie. W województwie dolnośląskim, podobnie jak w województwie kujawsko-pomorskim – aktywność samorządu jest większa niż aktywność organizacji zlokalizowanych województwie. W tym przypadku jednak wynika to z jednej strony z położenia województwa (oddalenie od wybrzeża skutkuje małą aktywnością zlokalizowanych w regionie organizacji), z drugiej natomiast z tego, że umowy podpisane przez samorząd z regionami zakwalifikowanymi do obszaru Morza Bałtyckiego nie musiały być w ogóle związane z działaniami w ramach Morza Bałtyckiego. Dolnośląskie ma między innymi podpisaną umowę z Dolną Saksonią (to

obszar NUTS 2, do obszaru Morza Bałtyckiego zakwalifikowana jest tylko część tego landu, obszar NUTS 3 Lüneburg) oraz z obwodem Leningradzkim, który zakwalifikowano do obszaru na specjalnych warunkach, gdyż nie należy do regionów Unii Europejskiej i współpraca z organizacjami z tego obszaru w ramach INTERREG była utrudniona.

W przypadku województwa mazowieckiego sytuacja jest odwrotna, władze województwa nie rozwijają północnego wymiaru współpracy, natomiast wiele organizacji z województwa współpracuje w ramach obszaru Morza Bałtyckiego. Nawet jeśli zmniejszyć liczbę tych organizacji o współpracujące organizacje centralne, czyli o około dwadzieścia organizacji, to pozostała liczba wciąż stawia województwo mazowieckie wśród ważnych miejsc lokalizacji partnerów pro-

jektów realizowanych w ramach obszaru Morza Bałtyckiego.

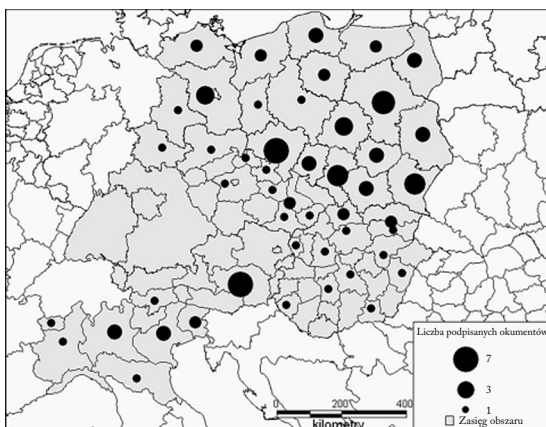
## 8. Współpraca ponadnarodowa (*transnational cooperation*) – „obszar Europy Środkowo-Wschodniej (*East-Central Europe*)”

Ten nowy obszar współpracy ponadnarodowej został zaproponowany przez Komisję Europejską, w zamian za istniejący wcześniej obszar INTERREG IIIB CADSES. Biorąc pod uwagę uwarunkowania geopolityczne (transformacja pokomunistyczna) i istniejące organizacje międzynarodowe (Grupa Wyszehradzka), obszar współpracy ponadnarodowej obejmujący regiony Polski, Czech, Węgier i Słowacji jest obszarem wzmożonej współpracy na szczeblu międzynarodowym państw lub przynajmniej deklaracji potrzeby takiej współpracy. W kontekście rozważań nad integracją europejską czy racjonalnością kształtów obszarów wzmożonej współpracy wydzielonych przez Komisję Europejską, istotnym punktem odniesienia są dyskusje ideologiczne dotyczące istnienia Europy Środkowej. Są to rozważania historyczne, kulturowe i polityczne, z których trudno wyznaczyć przewa-

żający pogląd (Janion 2007). Mogą odnosić się z jednej strony do koncepcji wschodniej części Europy Środkowej, która pojawiła się wśród praktyków za sprawą Komisji Europejskiej, a z drugiej strony do warunków panujących w Europie Środkowo-Wschodniej na płaszczyźnie relacji międzynarodowych administracji regionalnej. Koncepcja Komisji włącza do obszaru Europy Środkowej regiony Niemiec, Austrii oraz północnych Włoch. Nie jest to idea nowa w odniesieniu do pojęcia Europy Środkowej (może z wyjątkiem północnych regionów włoskich), chociaż tak szerokiego ujęcia Europy Środkowej, szczególnie w kierunku zachodnim, nie uwzględnia się obecnie powszechnie (Janion 2007). W wymiarze praktycznym włączenie do obszaru zamożnych regionów austriackich, niemieckich i włoskich daje szansę na przepływ nowoczesnej wiedzy. Taki układ obszaru pozwala z jednej strony na rozpowszechnienie najnowocześniejszych rozwiązań, a z drugiej strony daje możliwość wykorzystania klasycznych korzyści ze współpracy międzynarodowej wynikających z różnic w cenach i jakości czynników produkcji. Z geopolitycznego punktu widzenia można by rozważać słuszność włączenia do tej strefy państw bałtyckich, które dołączyły do Unii Europejskiej w tym samym czasie oraz reformują swoje gospodarki i społeczeństwa na bazie podobnych uwarunkowań historycznych co Polska, Czechy, Węgry i Słowacja.

Analiza relacji panujących w tym obszarze Europy pomiędzy subpaństwowymi jednostkami terytorialnymi szczebla regionalnego nie może, jak w poprzedniej części artykułu, opierać się na porównaniu struktury przestrzennej partnerów projektów w ramach INTERREG III, gdyż jest to strefa nowa, wyznaczona na potrzeby EWT w latach 2007–2013. Można jednak dokonać analizy struktury relacji w ramach relacji międzynarodowych samorządów województw.

W tym obszarze podpisano pięćdziesiąt trzy dokumenty o współpracy, co stanowi 27,6% wszystkich podpisanych dokumentów. Najważniejszymi partnerami województw są regiony północno-wschodnich Niemiec, w tym w szczególności Meklemburgia Pomorze Przednie oraz Brandenburgia, dwa regiony włoskie – Veneto i Lombardia, a także austriacki region Styria. Wyraźnie brakuje współpracy w samym cen-



Ryc. 9. Współpraca samorządów województw w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej, na podstawie liczby podpisanych dokumentów o współpracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net), a także na podstawie badań własnych oraz listy dokumentów uzyskanej z MSZ w styczniu 2007 r.

trum wyznaczonego obszaru obejmującym południowe regiony niemieckie, regiony austriackie poza Styrią oraz południowe regiony czeskie (ryc. 9).

Nie jest to więc obszar, na którym współpraca samorządów województw została rozłożona z podobną intensywnością, ani również obszar sformalizowanej współpracy wielostronnej, chociaż możemy w nim odnaleźć pewne wielostronne inicjatywy (przykłady współpracy wzdłuż rzeki Odry).

Województwami najbardziej zaangażowanymi we współpracę w tym obszarze są województwa dolnośląskie, mazowieckie, podkarpackie, śląskie i łódzkie. Istniejąca w tym obszarze współpraca opiera się w dużej mierze na współpracy przygranicznej lub na „współpracy parami” charakterystycznej dla relacji międzynarodowych samorządów województw.

## Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych analiz można sformułować kilka postulatów wobec polityki regionalnej:

- ujednoczenie działań w ramach relacji międzynarodowych samorządów województw oraz w ramach EWT;
- przeprowadzenie analizy relacji międzynarodowych samorządów województw w kontekście kierunków działań w ramach INTERREG i EWT organizacji zlokalizowanych w administrowanych przez nie regionach, ze szczególnym uwzględnieniem partnerów niemieckich;
- weryfikacja narzędzi realizacji, postulowanej przez wiele samorządów województw, polityki w zakresie pośredniczenia na kierunku wschód-zachód w Europie;
- organizacja działań w ramach kraju. W poszczególnych projektach uczestniczą organizacje z różnych województw w Polsce, być może intensyfikacja współpracy pomiędzy tymi organizacjami pozwoliłaby zwiększyć wartość dodaną realizowanych projektów w zakresie budowy powiązań instytucjonalnych w Polsce.

Z przeprowadzonych badań wynika, że najbardziej interesującą kwestią jest zmieniająca się zależność pomiędzy relacjami międzynarodowymi

wymi samorządów województw a działaniami w ramach współpracy terytorialnej finansowanej przez UE. Ciekawym przedmiotem dalszych dociekań wydaje się również wpływ czynników polityczno-administracyjnych związanych z integracją europejską – z uwzględnieniem jej dynamiki – na zmiany politycznego zaangażowania polskich instytucji regionalnych na arenie międzynarodowej oraz wpływ tego zaangażowania na potencjał instytucjonalny w regionach.

## Bibliografia

Aldecoa F., Keating M. (red.). (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London, Portland: Frank Cass.

Baldersheim H., Ståhlberg K. (1999). „Transborder region-building: Cement or solvent in Nordic-cooperation?”, w: H. Baldersheim, K. Ståhlberg, *Nordic region-building in a European perspective*. Vermont: Ashgate Publishing Ltd, s. 3–23.

Blatter J. (2003). „Beyond hierarchies and networks: institutional logics and change in transboundary spaces”, *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institution*, t. 16, nr 4.

Castells M. (2007). *Spoleczeństwo sieci*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

European Commission (2006). *Commission Decision of 31 October 2006 drawing up the list of regions and areas eligible for funding from the European Regional Development Fund under the cross-border and transnational strand of the European territorial cooperation objective for period 2007 to 2013 (C(2006) 5144)*. 2006/769/EC, L312/47, 11.11.2006.

Goldsmith M., Klausen K. (red.) (1997). *European integration and local government*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Hägerstrand T. (1967). „Symulacja dyfuzji metodą Monte Carlo”, w: *Przestrzenna dyfuzja innowacji. Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej*, 1975, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006). *Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG III. Polskie doświadczenia w latach 2004–2006*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

*INTERREG IIIC operations: the complete collection. Interregional cooperation at work: 2000–2006* (2005). Generalitat Valenciana, Regional Ministry of Economy, Finance and Employment, General Directorate of Economy, Managing Authority

INTERREG IIIC South on behalf of the four Managing Authorities.

Janion M. (2007). *Niesamowita Słowiańszczyzna*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.

Kukliński A. (2003). „O nowym modelu polityki regionalnej – artykuł dyskusyjny”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4 (14).

Newman D., Paasi A. (1998). „Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography”, *Progress in human geography*, t. 22, nr 2, s. 186–207.

Paasi A. (1999). „Boundaries as social practice and discourse: the Finnish-Russian Border”, *Regional Studies*, t. 33, nr 7, s. 669–680.

Paasi A. (2004). „Place and region: Looking through the prism of scale”, *Progress in Human Geography*, t. 28, nr 4, s. 536–546.

Perkmann M. (1999). „Building Governance Institutions across European Borders”, *Regional Studies*, t. 33, nr 7, s. 657–667.

Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999. *Official Journal* L210/1 (31.7.2006).

Scott A.J., Storper M. (2003). „Regions, Globalization, Development”, *Regional Studies*, t. 37, nr 6/7, s. 579–593.

Swianiewicz P. (2005). „Kontakty międzynarodowe samorządów”, *Samorząd Terytorialny*, nr 10.

Szmigiel K. (2004). „Kierunki współpracy międzynarodowej polskich samorządów”, w: S. Ciok, D. Ilnicki (red.), *Regionalny wymiar integracji europejskiej. Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, t. VIII/1. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.

Szmigiel K. (2005). „Region-level cooperation between Poland, Czech and Slovak Republic: new opportunities”, *Acta Universitatis Carolinae. Geographica*, nr 28.

Szmigiel K. (2008). *Relacje, konkurencja, współpraca. Próby znalezienia właściwych definicji dla działań podejmowanych na arenie międzynarodowej przez regiony administracyjne. Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*. „Europa bez granic”. Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.

*The legislative and institutional framework for regional partnership. Report* (2003). Dijon: Working Group Regional Partnership Committee Institutional Affairs of the Assembly of European Regions.

## The Spatial Dimension of Local Governments' International Relations at the Voivodship Level

The paper presents an analysis of the convergence in the geographical directions of regional governments' international relations. The analysis is based on documents for cooperation and a range of projects implemented under the European territorial cooperation.

The paper has, above all, a practical dimension. The convergence of these two forms of cooperation on the international arena might be a condition sine qua non of a success of the activities previously implemented under the documents for cooperation. It results from the accessibility of financial resources offered to Polish administrative regions.

In its theoretical dimension, the paper discusses the basic terminology of international relations of non-central governments.

Key words: international relations of regional governments, INTERREG, EWT.



Anna Karwińska

## Uwarunkowania współzarządzania w skali miasta w perspektywie socjologicznej

Przedmiotem rozważań w tym artykule są zagadnienia współzarządzania odniesione do problemów zarządzania miastem. Ze względu na obszerność zarówno problematyki współzarządzania, jak i funkcjonowania miasta jako całości społeczno-przestrzennej, należało dokonać wyboru pewnych aspektów do rozważenia. W pierwszej części dokonano socjologicznego oglądu koncepcji *governance* (współzarządzania), a następnie, w części drugiej, możliwości wykorzystania jej założeń i zasad w praktyce zarządzania różnymi sferami życia miasta. Określono także czynniki sprzyjające rozwojowi współzarządzania w miastach współczesnych oraz niektóre bariery, funkcjonujące zwłaszcza w krajach postsocjalistycznych.

Słowa kluczowe: współzarządzanie, aktorzy lokalni, miasto, miasto otwarte, *urban governance index*.

### 1. Uwagi wstępne

Zainteresowanie współzarządzaniem było i jest skutkiem rozczarowania brakiem skuteczności zarówno państwa, jak i rynku w rozwiązywaniu problemów społecznych, gospodarczych czy politycznych. Kluczem do sukcesu – jak pisze Jessop – „jest nieustanne zaangażowanie w dialog, co generuje więcej informacji i służy ich wymianie” (Jessop 2007, s. 15). Wielość koncepcji rządzenia, jakie wypracowano w odpowiedzi na oczekiwania społeczne co do sposobu układania się relacji między różnymi partnerami w sferze publicznej, w pewnym sensie utrudnia porozumienie w kwestii, co tak naprawdę znaczy „rządzić”. Kooiman, podsumowując wieloletnie rozważania interakcji zachodzących między rządem a społeczeństwem, wyodrębnia 10 rozmaitych podejść do poszukiwania wspólnego gruntu dla różnorodnych zastosowań tego pojęcia, przez analizę złożoności współczesnego społeczeństwa i charakterystycznej dla niego dynamiki, będącej odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania społeczne. Najważniejszym elementem ukształtowania się formy rządzenia odpowiadającej potrzebom jest zainicjowanie i podtrzymy-

wanie różnorodnych form interakcji pomiędzy rządem a społeczeństwem (Kooiman 2008).

Jak wskazuje A. DiGaetano, korzeni współzarządzania należy szukać w przemianach sposobu funkcjonowania miast brytyjskich i amerykańskich w XIX w. Dopiero wtedy zaczęły się formować charakterystyczne dla nowoczesnego współzarządzania cechy, takie jak: wyraźne rozdzielenie sfery prywatnej i publicznej, zaspokajanie potrzeb lokalnej zbiorowości poprzez funkcjonowanie lokalnie zarządzanych instytucji i wreszcie ukształtowanie się funkcjonalnych mechanizmów demokratycznej odpowiedzialności. Jako czynniki stymulujące szczególną rolę odegrały: wzrost liczby ludności, postępująca koncentracja zabudowy, zwiększone oczekiwania w stosunku do instytucji władzy w związku z narastaniem wielu problemów społecznych. Można tu wskazać zwłaszcza rozszerzanie się sfery ubóstwa, epidemie wynikające z fatalnych warunków życia i braku dostępu do odpowiedniej opieki medycznej czy występujące w miastach amerykańskich niepokoje etniczne. Oczywiście konieczne zmiany w sposobie funkcjonowania instytucji miejskich nie następowały od razu, także ze względu na występowanie oporu ze strony elit rządzących (DiGaetano 2009, s. 261).

Współzarządzanie (*governance*) jest, jak pisze Jessop, „pojęciem, którego czas nadszedł”.

---

Katedra Socjologii, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Wzrastająca popularność tej koncepcji wiąże się zapewne nie tylko z możliwością jej zastosowania do rozmaitych kontekstów społecznych czy porządkowania różnych wątków rozważań nad zmianami w relacjach między jednostkami a instytucjami życia społecznego (Jessop 2007, s. 5). Podkreślić wypada także obecność przedrostka „współ-”, kojarzącego się ze wzrastającymi oczekiwaniami różnych aktorów, którzy uczestniczą w procesach społecznych dokonujących się w środowiskach lokalnych. Obok „użyteczności” można zatem wskazać swoistą „poprawność polityczną” i pozytywne konotacje tego pojęcia, co zapewne wpływa na szybko rosnącą liczbę studiów i rozważań nad jego istotą, sposobami przejawiania się, ograniczeniami zastosowań itd. Jednakże nie należy ulegać złudzeniom, że współzarządzanie nie jako idea, ale jako praktyka może być w dosłownym kształcie przenoszona z jednego społeczeństwa do innego.

Współzarządzanie nie poddaje się łatwo ścisłemu określeniu. Szczególnie istotną kwestią jest rozróżnienie między tradycyjnie rozumianym rządzeniem i rządem a współzarządzaniem. Chodzi tu o podkreślenie, że koncepcja współzarządzania zawiera w sobie założenie, iż potencjał władzy istnieje zarówno wewnątrz formalnych struktur rządowych, jak i poza nimi (w obszarze społeczeństwa obywatelskiego, w instytucjach gospodarczych) (Taylor 2000, s. 199). Rozwój współzarządzania na każdym poziomie życia społecznego, ale przede wszystkim w obrębie układów lokalnych, musi zatem bazować na wzmacnianiu kapitału społecznego, obywatelskiego poczucia odpowiedzialności, zaangażowania i dążenia do współuczestniczenia (Branann, John, Stoker 2006). Pozytywną korelację między uogólnionym zaufaniem (zasadniczym elementem kapitału społecznego) a możliwością rozwoju zasad współzarządzania dostrzega w swoich badaniach M.S. de Vries, wskazując na wyraźne różnice w stopniu stosowania praktyk współzarządzania pomiędzy „ustabilizowanymi demokracjami a nowymi i najnowszymi” (de Vries 2005, s. 420–422).

Do spopularyzowania tej koncepcji w wielodyscyplinarnej dyskusji nad jakością życia publicznego przyczyniły się rozważania R. Rhodesa, który definiując *governance* w sferze administracji publicznej, zwracał uwagę na czte-

ry przynajmniej cechy charakterystyczne dla tego zjawiska. Chodzi przede wszystkim o **współzależność** rozmaitych organizacji – pomiędzy sektorami publicznym, państwowym i społecznym. Zwielokrotnienie aktorów uczestniczących w procesach decyzyjnych i ich wzajemne powiązania powodują, że granice pomiędzy różnymi sferami odpowiedzialności i działania stają się mniej ostre i wyraźne. **Stale interakcje** pomiędzy uczestnikami złożonych sieci społecznych w związku z wymianą zasobów, informacji, negocjowaniem celów. Interakcje oparte na **zaufaaniu**, regulowane zasadami gry, są negocjowane i uzgadniane przez uczestników sieci. Wreszcie ważną cechą współzarządzania jest uzyskanie **znaczącego stopnia autonomii** rozmaitych organizacji i instytucji względem państwa. Należy jednak wskazać, że choć instytucje państwa nie mają w sferze zarządzania miastem uprzywilejowanej pozycji, państwo może w sposób niebezpośredni wpływać na działania sieci lokalnych (Rhodes 1997, s. 53; Rhodes 2007).

Możliwości realizowania zasad współzarządzania na poziomie zbiorowości lokalnych wiążą się, jak wskazywał P. John, z przyjmowaniem zasady „dobrowolności” w odchodzeniu od hierarchicznych, sztywnych procedur i zasad regulujących wzajemne relacje pomiędzy uczestniczącymi w nich podmiotami lokalnymi (John 2001). Inny ważny czynnik budowania podstaw współzarządzania na poziomie lokalnym to aktywność członków zbiorowości lokalnej. Problem zaangażowania obywatelskiego rozważany był już w kontekście *New Public Management*, choć mogłoby się wydawać, że nie jest to pojęcie dla NPM najważniejsze (Vigoda, Golembiewski 2001, s. 273). Rozwój wielopoziomowego zaangażowania obywateli jest jednocześnie niezbędny dla kreowania społeczeństwa obywatelskiego i tworzy wyzwania dla procesu współzarządzania przez wyrażanie nowych oczekiwań i aspiracji wykraczających poza rutynowe działania instytucji zaangażowanych w zaspokajanie potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Vigoda i Golembiewski formułują pewne sugestie dla rządów lokalnych, zwracając uwagę na konieczność wzmocnienia siły sprawczej mieszkańców i umożliwienia im uczestnictwa we współpracy na zaakceptowanych przez nich warunkach, pożądane ograniczenie kontrolującej roli instytucji publicznych we współpra-



cy z mieszkańcami, na rzecz roli wspomagającej i doradczej, czy wreszcie na konieczność angażowania zewnętrznych podmiotów (np. ze sfer akademickich) w rolach krytyków czy osób oceniających (Vigoda, Golembiewski 2001, s. 289).

W wielu krajach Europy od co najmniej 30 lat następował kryzys zaufania do samorządów lokalnych wyrażający się m.in. spadkiem zainteresowania udziałem w wyborach. W odpowiedzi na te nowe oczekiwania poszukiwano nowych koncepcji zarządzania lokalnego, w tym zwłaszcza nowych sposobów układania relacji z członkami zbiorowości lokalnych. W skrócie chodzi tu o przechodzenie od statusu „konsumenta” do statusu „obywatela” (Swianiewicz 2005, s. 7).

W Polsce, podobnie jak w innych krajach odchodzących od centralnego sterowania, po roku 1990 pojawiły się nowe podmioty (lub na nowo zdefiniowane funkcje podmiotów już istniejących), których zadaniem było (i jest) wspomaganie procesu przemian demokratycznych i tworzenie nowych wzorów rozwiązywania problemów regionalnych i lokalnych. W Polsce takimi instytucjami są m.in. agencje rozwoju regionalnego. W ocenie badaczy muszą one sprostać wyzwaniom związanym z rosnącą presją zmieniającego się otoczenia, w którym działające podmioty coraz częściej odchodzą od ścisłych hierarchii i sztywnych podziałów zadań na rzecz negocjowania, dochodzenia do porozumienia, uczestniczenia w sieciach porozumień. Istotnym czynnikiem kształtującym procesy rozwoju zasad współzarządzania na szczeblu lokalnym jest wpływ polityki spójności Unii Europejskiej i konieczność dostosowywania się do wymagań związanych z przyznawaniem funduszy europejskich. W praktyce instytucje regionalne w Polsce nie do końca potrafią przełamać tradycyjne w Polsce centralistyczne podejście do realizowania polityki regionalnej i lokalnej (zwłaszcza w sferze finansów publicznych) (Ferry 2007, s. 454–462).

Problemy związane z włączaniem podmiotów społecznych (m.in. instytucji i organizacji pozarządowych) do procesów współzarządzania w skali lokalnej występują także w innych krajach postsocjalistycznych. Jak wynika z badań, na przykład na Węgrzech mimo ambicji sektora pozarządowego do odgrywania ważnej roli w skali lokalnej i regionalnej, względy finansowe „popychają” tych uczestników życia społeczne-

go do, częściowego przynajmniej, podporządkowywania się władzom (Osborne, Jenei, Fabian 2008, s. 344).

Interesujące jest, do jakiego stopnia reforma samorządu lokalnego w Polsce i w innych krajach postsocjalistycznych zmieniła nastawienia i sposoby myślenia członków zbiorowości lokalnych. Zagadnieniem tym zajął się P. Swianiewicz, analizując wyniki badań podjętych w 1997 r. w kilku krajach postsocjalistycznych w związku z projektem „Local Democracy and Innovation”<sup>1</sup>. Osoby pełniące najwyższe funkcje w samorządach lokalnych wypowiedziały się w tych badaniach na temat wartości uznawanych i realizowanych podczas wykonywania swoich zadań. Dokonując wyboru pomiędzy **wartościami demokratycznymi**, których realizowanie oznacza zwiększanie poziomu uczestnictwa lokalnej zbiorowości w rozwiązywaniu problemów lokalnych oraz starania o podtrzymanie dobrych relacji między władzą lokalną a mieszkańcami; **autonomią lokalną**, mierzoną stopniem niezależności od centralnych zarządzeń i rozwiązań, oraz większym znaczeniem lokalnych priorytetów; **efektywnością**, jakością usług publicznych oferowanych mieszkańcom oraz przestrzeganiem zasady racjonalnego gospodarowania pieniędzmi (produkcji dóbr i usług oferowanych mieszkańcom w możliwie najtańszy sposób), uczestnicy badania ujawniali hierarchię wartości i celów kształtującą ich sposoby działania. Charakterystyczne dla respondentów z poszczególnych krajów wybory wskazywały, że dla przedstawicieli polskich władz lokalnych kolejność układała się następująco: efektywność (84,2%), autonomia (61,5%), demokracja (54,3%), podczas gdy dla Słowacji: autonomia (89,1%), demokracja (71,7%), efektywność (49,2%), a w opinii czeskich władz lokalnych: efektywność (71,4%), demokracja (67,9%), autonomia (60,6%)<sup>2</sup>. Nawet jeśli uwzględnimy czynniki różnicujące, takie jak wielkość kraju i złożoność podziału terytorialnego, odpowiedzi na te pytania obrazują odmienną filozofię władzy lokalnej. Z kolei warto wskazać, w jaki sposób członkowie społeczności lokalnych oceniają władze lokalne, a zwłaszcza stopień,

<sup>1</sup> Badania prowadzone były w Republice Czeskiej, Polsce i na Słowacji.

<sup>2</sup> Przedstawiciele władz lokalnych dokonywali wyboru jednej z dwóch najważniejszych wartości.

w jakim reprezentują interesy mieszkańców. Z przytaczanych przez Swianiewicza badań wynika, że w mniejszych krajach, tam, gdzie jednostki administracyjne są mniejsze, poczucie, że władze lokalne reprezentują interesy znacznej części mieszkańców, jest większe niż w krajach, w których jednostki administracyjne są większe. Jednak jeśli mierzymy zaufanie do władz, to we wszystkich analizowanych krajach postsocjalistycznych jest ono większe w przypadku władz lokalnych niż centralnych (Swianiewicz 2001). Można przyjąć, że przemiany w krajach Europy Wschodniej i Centralnej wzmocnione przez procesy integracji z Unią Europejską (zwłaszcza przez politykę spójności) przybliżają rozwój współzarządzania opartego na zaufaniu i tworzeniu sieci współpracy, choć nadal utrzymuje się w życiu publicznym, zwłaszcza w kwestii współpracy różnych podmiotów, działających na podstawie innych zasad (jak władze lokalne, biznes, organizacje pozarządowe itp.), wiele czynników o charakterze spowalniającego.

Przedmiotem rozważań w tym artykule są zagadnienia współzarządzania odniesione do warunków zarządzania miastem. Ze względu na obszerność zarówno problematyki współzarządzania, jak i funkcjonowania miasta jako całości społeczno-przestrzennej, należało dokonać wyboru pewnych aspektów do rozważenia. Chodzi tu zwłaszcza o kwestie możliwości realizowania podstawowych funkcji społecznych miasta i wykorzystania (i pomnażania) jego zasobów. Te zagadnienia wybrano jako szczególnie ważne współcześnie w związku z wieloma wyzwaniem dla miasta jako środowiska społeczno-przestrzennego, wyzwaniami, które mają korzenie w przeszłości, ale także związanymi z obecnymi procesami przemian w mieście – fragmentaryzacją społeczno-kulturową i przestrzenną, narastaniem obszarów problemowych w mieście, a jednocześnie wzrostem potrzeb i aspiracji indywidualnych i zbiorowych członków zbiorowości miejskich.

## 2. Definiowanie „współzarządzania” w mieście

Miasto jako przestrzenno-społeczne środowisko człowieka jest przedmiotem refleksji rozmaitych nauk od dawna, praktycznie od mo-

mentu pojawienia się tego rodzaju układów osadniczych. W ciągu ponad stu lat istnienia socjologii miasta ukształtowały się liczne szkoły i paradygmaty badawcze stawiające w odmienny sposób pytania dotyczące miasta i życia miejskiego, operujące odmienną metodologią i sposobami interpretowania badanych zjawisk, jednak zagadnienia teoretyczno-metodologiczne zdecydowanie wykraczają poza zakres rozważań przyjęty na użytek tego opracowania. Przedmiotem uwagi są tu przede wszystkim funkcje miasta, pewne zagrożenia, jakie pojawiają się we współczesnych miastach, i wreszcie problemy rządzenia (zarządzania) miastem. Ta ostatnia kwestia ma charakter kluczowy dla kierunków przemian społeczno-przestrzennych miasta, ponadto dla rozwiązywania występujących w nich problemów społecznych, a przede wszystkim dla możliwości zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych mieszkańców i użytkowników miasta, a zatem realizowania jednej z podstawowych funkcji miasta jako środowiska człowieka. Miasto powstało w odpowiedzi na nowe potrzeby i aspiracje wymagające nowego sposobu zorganizowania przestrzeni, nowych instytucji czy nowych zasad regulujących życie społeczne. Od samego początku jednak budziło skrajne postawy i oceny – od zachwyty i uwielbienia po odrzucenie. W latach 50. XX w., zwłaszcza w amerykańskiej myśli społecznej, pojawia się kwestia kryzysu miejskiego (Majer 1997, s. 77 i nast.). W ciągu następnej dekady pojawiło się wiele zjawisk, które potwierdzały istnienie sytuacji kryzysowej w miastach, warto tu zwłaszcza podkreślić narastanie konfliktów i wybuchy przemocy w gettach etnicznych amerykańskich miast w latach 60. XX w. (Gottdiener 1986, s. 7). W świetle tych i podobnych wydarzeń zachodzących w różnych krajach, przyszłość miast wydawała się wielu badaczom problemem zagadnieniem wymagającym poważnego namysłu i szukania skutecznych rozwiązań<sup>3</sup>. Nie tyl-

<sup>3</sup> Przykładowo: znana książka *The Death and Life of Great American Cities* zaczyna się od stwierdzenia: „Ta książka jest atakiem na współczesne planowanie miejskie i jego przebudowę” (*This book is an attack on current city planning and rebuilding*) (Jacobs 1981). Wcześniej w pracy przedstawiającej opinie przedstawicieli rozmaitych dyscyplin, a także intelektualistów amerykańskich znajdujemy na-

ko amerykańska, lecz także europejska socjologia miasta i społeczna geografia stanęła wobec konieczności dyskusji nad dysfunkcjonalnymi zjawiskami w miastach i narastaniem zjawisk społecznie niepożądanych (van Kempen 1994, s. 995–997, Preteceille 2000, s. 74–98). Warto tu także wspomnieć o złożonych problemach miast w krajach postsocjalistycznych. Miasta te były projektowane jako nowa (socjalistyczna) alternatywa dla powszechnie krytykowanego miasta XIX-wiecznego, jednak związane z nimi oczekiwania i aspiracje nie zostały zrealizowane. Na nierozwiązane problemy społeczne i przestrzenne odziedziczone z poprzedniej epoki nałożyły się charakterystyczne dla socjalizmu nowe zjawiska i problemy, wynikające m.in. z niesprawności zarządzania zasobami lokalnymi, dominacji polityki nad ekonomią i procesami życia społecznego, centralizmu podejmowania decyzji, ograniczenia do minimum swobody w działaniach mieszkańców. Socjalizm nie zaproponował nowego, lepszego modelu środowiska mieszkalnego. Dziedzictwem tamtego systemu są nierozwiązane i niepoddające się szybkim przemianom obszary „problemowe”, zarówno w skali całego kraju, jak i w układzie regionalnym czy wreszcie lokalnym. Można tu wskazać chociażby obszary poprzemysłowe czy „ścianę wschodnią” – jako obszary problemowe w skali makro, regiony takie jak nadmiernie uprzemysłowiany przez dziesiątki lat Górny Śląsk czy istniejące w województwach północnych obszary wsi popegerowskich. W skali miasta taką spuścizną, przynajmniej w części, są – analizowane choćby w związku z procesami rewitalizacji – obszary kryzysowe w dzielnicach wielu miast Polski. Analizując politykę regionalną Polski przełomu XX i XXI w., można było sformułować wniosek, że nie jest ona w stanie w dostateczny sposób odpowiedzieć na wyzwania rozwojowe, zwłaszcza te, które wiązały się z bliską wówczas perspektywą przystąpienia Polski do UE (Błazyca i in. 2002).

Pytanie o skuteczne realizowanie celów społecznych i gospodarczych w mieście, efektywne zarządzanie istniejącymi zasobami, zarówno

materialnymi, jak i niematerialnymi, jest jednym z najważniejszych pytań, jakie stawiamy wspólnie w socjologii miasta. To także stosunkowo nowy obszar badań w tej dziedzinie w Polsce (i innych krajach postsocjalistycznych), ze względu na fakt, że dopiero od niedawna zostały sformułowane wyraźne zasady działania władz samorządowych i oczekiwania wobec nich. Te oczekiwania obejmowały w końcu lat 90. przede wszystkim kwestie rozwoju gospodarczego miasta uwzględniającego uwarunkowania ekologiczne (Markowski 1999, s. 10). To oczywiście istotne, wręcz podstawowe dla stworzenia odpowiednich warunków życia i zaspokajania potrzeb mieszkańcom miasta. Jednak coraz częściej przedmiotem rozważań m.in. socjologów miasta stają się zagadnienia kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w miastach, budowania i wzmacniania demokracji lokalnej, możliwości mobilizowania zasobów lokalnych. Te czynniki wpływają znacząco na definiowanie polityki miejskiej i zasad zarządzania miastem. Potrzebę badań nad problemami „polityki miejskiej” i poszukiwania modeli dla realizowania współpracy rozmaitych podmiotów funkcjonujących na scenie miasta A. Majer uzasadniał niedostatkiem opracowań naukowych mogących służyć jednocześnie praktyce, ale także zjawiskiem „falszywej lub zdeformowanej świadomości” na temat istoty i funkcji polityki miejskiej, co wynika z wielu czynników, wśród których niebagatelną rolę, obok dziedzictwa przeszłości i niezbyt umiejętnego kopiowania wzorów pochodzących z innych krajów, odgrywa „zderzenie się” założonego i realizowanego odgórnie modelu demokracji z „elementami tego, co powstaje oddolnie, często na poziomie lokalnym” (Majer 2007, s. 15–16).

Pojęcie *urban management* jest zastępowane przez *urban governance*, co tłumaczy się jako „współzarządzanie”. I tak właśnie można rozumieć „dobre rządzenie” w skali miasta – jako proces wzmacniania i odpowiedniego regulowania interakcji pomiędzy instytucjami państwa, instytucjami gospodarczymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Rozważając specyfikę funkcjonowania miasta w nowej, postsocjalistycznej rzeczywistości, I. Sagan określa nowych aktorów „sceny miejskiej”, ich na nowo zdefiniowane funkcje w zarządzaniu miastem, a także układ sił pomiędzy nimi, by następnie

---

stępujące wprowadzenie: „upadek miasta amerykańskiego jest obecnie jedną z najpilniejszych trosk narodu (*The decay of the American city is now one of the most pressing concerns of the nation*) (White, White 1964, s. 13).

wskazać istotne ograniczenia możliwości budowania przyszłości miasta na podstawie mechanizmów równoważenia rozwoju. Nawet miasta funkcjonujące od dawna w ramach ustabilizowanych systemów demokratycznych mają wiele problemów z wprowadzaniem w życie zasad i praktyk kontrolowanego wzrostu. Miasta post-socjalistyczne w przewidywalnej przyszłości będą nadal wdrażały „politykę maszyny wzrostu” (Sagan 2000, s. 182–184).

Odchodzenie od instrumentalnego traktowania zasobów miasta i nastawienia na intensyfikowanie wzrostu gospodarczego nawet za cenę kosztów ekologicznych, kulturowych czy społecznych to praktycznie niekończący się proces obejmujący wielość szczegółowych praktyk podejmowanych przez jednostki i rozmaite instytucje działające w mieście w sferze planowania, zarządzania zasobami, motywowania uczestników, dochodzenia do konsensusu w sytuacjach konfliktowych i w innych sferach funkcjonowania miasta jako całości. Jest to także proces niekończącego się zawierania koalicji pomiędzy różnymi uczestnikami życia miejskiego.

Podstawowe funkcje realizowane przez każdą zbiorowość to trwanie i rozwój. To bardzo ogólne sformułowanie należy przełożyć na konkretne zadania, z jednej strony umożliwiające kontynuację istnienia takiej całości społecznej przy zachowaniu jej tożsamości, z drugiej zaś zapewniające dostosowanie się do zmieniających się cech otoczenia, potrzeb i okoliczności. Miasto można też rozważać jako społeczne środowisko życia człowieka, które powołane jest do realizowania dwóch funkcji: tworzenia pełnej wspólnoty i pełnego zaspokojenia potrzeb ludzkich. Inny aspekt funkcjonowania miasta to jego funkcje gospodarcze, rola w gospodarce lokalnej, regionalnej, narodowej i ponadnarodowej. Należy także podkreślić, że miasta zajmują konkretne miejsca w systemach administracji i zarządzania, a zatem realizują funkcje organizowania życia społecznego i politycznego, jako siedziby urzędów, instytucji władzy, stolice województw, powiatów, państw. Ponadto, ze względu na wielowymiarowe związki łączące miasta z otaczającymi je innymi zbiorowościami terytorialnymi, można wskazać, że realizują one w stosunku do nich funkcje metropolitarne. Dotyczy to miast o szczególnych predyspozycjach, posiadających

zasoby o ponadlokalnym znaczeniu (Rybicki 1972, s. 362–363). Miasta są także centrami kulturalnymi i naukowymi, miejscami tworzenia, przechowywania i przekazywania ważnych wartości kulturowych i intelektualnych. Pełnią one w związku z tym funkcje „przestrzeni dialogu”, ośrodków innowacji i centrów „rozwojowych”.

Od dobrego rządzenia miastem, czyli od poziomu współzarządzania, zależy stopień, w jakim realizacja tych funkcji jest możliwa do osiągnięcia. Należy więc określić wymogi, które powinny być spełnione w kolejnych etapach – od sformułowania celów do ich zrealizowania. Przede wszystkim podkreśla się konieczność uzyskania szerokiego konsensusu obejmującego wszystkie grupy, kręgi kulturowe, siły polityczne i inne środowiska w mieście. Wymóg konsensusu wiąże się zatem ze współuczestnictwem i zapewnieniem przestrzegania ważnych zasad dyskursu społecznego. Zgodnie z nimi żadna ze stron, której dotyczy dyskurs, nie jest z niego wyłączana, a wszyscy uczestnicy mają równe szanse prezentowania stanowiska i odnoszenia się do innych wypowiedzi w sprawie. Istotne znaczenie ma tu przyjęcie przez wszystkich uczestników postawy dobrej woli i dążenia do zrozumienia stanowiska innych stron oraz otwartości w prezentowaniu swoich celów i intencji. Jednym z ważnych problemów do rozwiązania jest jednak możliwość „neutralizowania” różnic w zakresie siły, którą dysponują różni uczestnicy dialogu, różnic wynikających z uprawnień decyzyjnych, dostępu do informacji, pozycji w formalnych strukturach itp. (Flyvbjerg 2001). Wynikają z tych zasad także następne oczekiwania wobec dobrego rządzenia, a przede wszystkim wymogi przestrzegania prawa, przejrzystości i jawności działania władz i innych instytucji oraz poddawanie się kontroli. Jednak przestrzeganie prawa nie zawsze wystarcza, ze względu na to, że nie wszystko może być (i jest) uregulowane odpowiednimi przepisami, co oznacza konieczność przestrzegania zasad etyki.

Heterogeniczność zbiorowości miejskich, wielość rozmaitych instytucji funkcjonujących w mieście, różnorodność i często sprzeczność interesów różnych grup i środowisk – wszystko to przyczynia się do powstawania napięć i stwarza problemy utrudniające harmonizowanie ich wzajemnych interakcji. Jednak nie ma innej

możliwości radzenia sobie ze złożonością procesów życia miejskiego niż działanie „razem”, co oznacza używanie posiadanej przez rozmaite podmioty władzy w sposób uwzględniający potrzeby i oczekiwania innych aktorów lokalnych uczestniczących w tej swoistej grze o realizację najważniejszych interesów całej zbiorowości. W pewnym sensie dobre rządzenie zmierza zatem do wykreowania społecznej całości, w ramach której mogłyby być realizowane, przynajmniej w pewnym zakresie, podstawowe funkcje charakteryzujące wspólnotę. Tradycyjnie do takich funkcji zalicza się m.in.: socjalizowanie członków, sprawowanie kontroli społecznej, zapewnienie równych szans najszerzego uczestniczenia w życiu społecznym, wreszcie wielowymiarowe wspieranie członków zbiorowości (Warren 1963, s. 9–10).

Pojawia się tu jednak pytanie, jak możliwe jest osiągnięcie owej „wspólnoty” w warunkach znacznej różnorodności. Należy przeformułować tradycyjny sposób rozumienia podstaw integracji społecznej, kulturowej czy politycznej. W procesie dobrego rządzenia chodzi o to, aby tworzyć więzi społeczne i sieci porozumienia nie wbrew owej różnorodności, ale niejako poprzez nią i dzięki niej. Jednym z ważnych elementów tego procesu tworzenia wspólnoty jest odkrywanie i umiejętności wykorzystywania pewnego typu „wiedzy ukrytej”, posiadanej przez osoby spoza środowisk biznesowych, władz lokalnych czy innych kręgów wpływu, także przez środowiska społecznie czy kulturowo „marginalizowane”.

Korzystanie z opinii mieszkańców to podstawa wzmocnienia społecznego uczestniczenia we wszystkich sprawach dotyczących miasta. Te głosy, często należące do środowisk „niewidzialnych”, powinny być analizowane i brane pod uwagę, jeśli idea *socially inclusive city* miałaby być rzeczywiście realizowana w praktyce.

Chodzi tu zatem o całości społeczne mające pewne cechy *Gemeinschaft* Ferdinanda Tönniesa, czyli takie, w których dominują więzi braterstwa, sąsiedztwa, wspólnoty, w których dla stosunków międzyludzkich ważne są osobowości stron uczestniczących w interakcji. Oczywiście użyte tu pojęcia „braterstwo” czy „sąsiedztwo” muszą być na użytek tych rozważań zreinterpretowane. Obydwa odnoszą się do opisanego sytuacji układania prawidłowych relacji pomiędzy

rozmaitymi grupami tworzącymi zbiorowość miasta, grupami różniącymi się kulturą, religią, językiem, systemem wartości, czyli do wspólnoty dialogu i otwartości w komunikowaniu się, nie chodzi tu jednak (jak w klasycznym ujęciu Tönniesa) wyłącznie o małe społeczności lokalne, ale o możliwość odbudowywania pewnych cech „wspólnotowych” także w warunkach wielkiej zbiorowości, jaką jest miasto.

Dobre rządzenie w skali miasta oznacza także, jak wspomniano wyżej, harmonizowanie interakcji pomiędzy władzą polityczną, instytucjami gospodarczymi i społecznością. W związku z tym można sformułować kolejne oczekiwania pod adresem władzy, przede wszystkim skutecznego prowadzenia i stymulowania partnerstwa prywatno-publicznego oraz tworzenia sieci poziomych i pionowych powiązań między różnymi partnerami. Dążenie do skuteczności może stwarzać pokusy rządzenia autorytarnego, co jednak stoi w sprzeczności z samą ideą współzarządzania, którego cechą jest przecież decentralizacja zarządzania oraz zachowanie zasady pomocniczości. To z kolei wymaga przyjmowania odpowiedzialności przez wszystkie współpracujące podmioty<sup>4</sup>.

Opisując modelowy przykład współpracy pomiędzy wszystkimi stronami zaangażowanymi w zarządzanie różnymi sferami życia miejskiego, V. Vogelsang-Coombs używa określenia „współzarządzanie ułatwiające” (*facilitative governance*). Ta koncepcja wyrasta z analizy kilku istotnych elementów składających się na styl rządzenia przyjmowany przez władze miasta. Chodzi tu o możliwości tworzenia korzystnego klimatu dla działalności biznesu, zachowywania zasad demokracji w podejmowaniu decyzji, skutecznego i racjonalnego z punktu widzenia bilansu korzyści i strat zarządzania miastem, wreszcie odpowiadania na potrzeby wszystkich środowisk.

Styl rządzenia może odpowiadać jednemu z czterech modeli podstawowych:

**Progresywizm**, bazujący na decentralizacji i aktywności obywatelskiej, zakładający aktywną politykę i kontrolę władz miasta w tworzeniu

<sup>4</sup> <http://www.gdrc.org/u-gov/good-governance.html> [dostęp: 12.01.2007].

odpowiednich warunków zaspokajania potrzeb społecznych.

**Konstytucjonalizm**, podkreślający konieczność legitymizacji uprawnień administratorów jako politycznych reprezentantów zbiorowości miejskiej, zakładający konsensus w kwestii zasad i reguł, wynikający z ich prawomocności, a także istnienie mechanizmów pozwalających na sprawowanie kontroli.

**Menedżeryzm**, szczególnie skoncentrowany na skuteczności działania i przenoszący zasady przedsiębiorczego zarządzania z biznesu na zarządzanie instytucjami miejskimi, ograniczaniu politycznych wpływów w administracji, eliminowaniu barier ograniczających podstawowe biznesowe interesy miasta.

**Populizm**, związany z charyzmatycznym liderem reprezentującym „zwykłych ludzi”, kierujący się zasadą nieufności w stosunku do interesów biznesu, skłaniający się do polityki redystrybucji, często stosujący taktykę konfrontacji.

Każdy z tych modeli, z których pierwszy (progresywizm) jest w USA najpopularniejszy, ma oczywiście swoje dobre strony i ograniczenia. Dokonując takiej analizy porównawczej, Vogelsang-Coombs konstruuje założenia modelu współzarządzania „ułatwiającego” (*facilitative*). Łączy on w sobie zalety menedżeryzmu i konstytucjonalizmu, dając administracji miejskiej podstawy do zachowania misji, wartości i stabilności, przez odnowienie więzi z obywatelami i uzyskanie ich zaufania, a także przez swoistą „socjalizację” biznesu i przyjmowanie przez jego przedstawicieli „etosu obywatelskiego” (Vogelsang-Coombs 2007, s. 204–210).

Efektom współzarządzania w mieście powinno być osiągnięcie stanu miasta otwartego, stwarzającego szanse włączania się wszystkim grupom i jednostkom (*inclusive city*). P. Taylor, określając możliwości zrealizowania tego ideału, wskazuje na rozmaite środki i metody pozostające w zakresie możliwości działania władz różnego szczebla (por. tab. 1–4).

Osiągnięcie stanu miasta otwartego jest dla wszystkich podmiotów funkcjonujących w mieście kluczowe, w tym znaczeniu, że to warunek konieczny możliwości realizowania zasad zrównoważonego rozwoju. Chodzi tu oczywiście nie tylko o kwestie poszanowania i ochrony środowiska naturalnego, ale także, a z socjologicznego

punktu widzenia przede wszystkim, o stworzenie wszystkim grupom społecznym sposobności realizowania swoich oczekiwań i aspiracji. Chodzi także o zagwarantowanie możliwości, niezależnie od dzielących rozmaite grupy różnic społecznych, etnicznych, religijnych i innych, przynajmniej harmonijnej kohabitacji, a w perspektywie warunków do integracji, na zasadach akceptowanych przez wszystkie zainteresowane strony (Stren 2001).

Stosowanie zasady współzarządzania w praktyce wymaga, jak wskazuje Stoker, powstawania sieci powiązań pomiędzy różnymi podmiotami lokalnymi, które odpowiadają za rozmaite sfery życia społecznego i gospodarczego. Jednak ukształtowanie się takiej sieci nie dokonuje się automatycznie, nawet jeśli mamy do czynienia ze współpracą poszczególnych aktorów. W istocie chodzi tu o zmianę wzorów zarządzania wewnątrz organizacji i instytucji lokalnych, a także o zmianę nastawień wobec partnerów, reinterpretację sposobu rozumienia interesu publicznego, etosu służby publicznej, celów działania tych instytucji. To są istotne nowe wyzwania dla wszystkich partnerów lokalnych, które wymagają powstania nowego sposobu zarządzania, nowych regulacji normatywnych, nowych zasad komunikowania się i interakcji pomiędzy uczestnikami. Powstaje w ten sposób skuteczny system motywowania zarówno dla członków zbiorowości lokalnych, jak i partnerów instytucjonalnych (Stoker 2006).

Otwartość środowiska miejskiego i wypracowanie zdolności do włączania wszystkich grup społecznych i jednostek, niezależnie od ich statusu społecznego, ekonomicznego, cech kultury, nie są łatwe do osiągnięcia. Ponadto zawsze pojawia się problem, w jakim stopniu możliwości włączania się są w praktyce wykorzystywane przez poszczególnych obywateli. Istotne jest jednak stworzenie szans. Poniżej w tabelach od 1–4 przedstawiono uwarunkowania dla powstawania miasta otwartego.

### 3. Współzarządzanie miastem. Kryteria i wskaźniki ocen

Omawiana powyżej cecha dobrze rządzonego miasta, jaką jest jego otwartość i posiadanie mocy

Tab. 1. Decentralizacja jako warunek miasta otwartego

Cel normatywny	Komponenty operacyjne	Środki i metody
decentralizacja i demokracja uczestnicząca	autonomia lokalna	delegowanie uprawnień decyzyjnych na możliwie najniższy szczebel
	przywództwo wspierające partnerstwo i zaangażowanie interesariuszy	referenda miejskie, wysłuchania publiczne, otwarte zebrania rady miejskiej, konsultacje i partycypacja społeczna w planowaniu miejskim, istnienie forum dla obywatelskich negocjacji, rozwiązywanie konfliktów przez mediacje
	budowanie kultury demokratycznej	stwarzanie podstaw prawnych dla ochrony praw i możliwości uczestniczenia wszystkich grup społecznych
	zwiększanie dostępu	akcje wspierania grup marginalizowanych, procedury do składania publicznych petycji

Tab. 2. Efektywność jako warunek miasta otwartego

Cel normatywny	Komponenty operacyjne	Środki i metody
efektywność	przejrzysty sposób zarządzania finansami	uczestniczące planowanie i budżetowanie
	administracja i dostarczanie usług	popularyzacja standardów usług i procedur składania zażaleń; kodeksy zachowań dla przywódców i urzędników; podejście od strony „najlepszej wartości” przy ustalaniu celów
	efektywne inwestowanie w infrastrukturę	uczestniczące planowanie dla uwzględnienia potrzeb wszystkich grup społecznych; partnerstwo publiczno-prywatne w dostarczaniu usług

Tab. 3. Równość jako warunek miasta otwartego

Cel normatywny	Komponenty operacyjne	Środki i metody
równość	alokacja zasobów	zachęty inwestycyjne dla docelowych sektorów i obszarów geograficznych; pakti społeczne i istnienie uczciwych, zapewniających przewidywalność regulacji
	upoważnianie	zasady umożliwiające szeroki dostęp do informacji posiadanych przez władze lokalne; edukacja obywatelska; regulacje prawne umożliwiające działanie instytucjom prywatnym, publicznym, organizacjom pozarządowym

Tab. 4. Bezpieczeństwo jako warunek otwartego miasta

Cel normatywny	Komponenty operacyjne	Środki i metody
bezpieczeństwo	zarządzanie środowiskiem	planowanie i zarządzanie w sferze polityki środowiskowej bazujące na udziale interesariuszy
	przygotowanie do radzenia sobie z klęskami żywiołowymi	partnerskie strategie radzenia sobie z klęskami żywiołowymi
	prewencja i kontrola w sferze zagrożenia przestępczością	wprowadzanie mechanizmów mediacji, bazujących na uwzględnianiu istniejących lokalnych i etnicznych tradycji; audyty bezpieczeństwa, partnerskie strategie w prewencji przestępczości

Źródło dla tabel 1–4: Taylor 2000, s. 201.

włączania wszystkich, może (i powinna) być rozważona w kontekście bardziej ogólnym. Chodzi tu o znaczenie możliwości pełnego realizowania swoich praw ludzkich i praw obywatelskich, czyli – jak ujmuje to A. Sen – doświadczanie wolności ujmowanych „instrumentalnie”, tj. determinującym jakość życia. Wymienia on swobody polityczne, sposobności ekonomiczne, możliwości społeczne, gwarancje jawności, zabezpieczenie społeczne (Sen 2002, s. 25). W mieście, które jest (lub staje się) miastem otwartym i włączającym, mieszkańcy mogą cieszyć się wolnością od dyskryminacji, niezaspokojonych potrzeb (przynajmniej na poziomie podstawowym), wolnością od strachu, niesprawiedliwości, eksploatacji, a jednocześnie wolnością do uczestniczenia i wnoszenia swojego wkładu w życie społeczne oraz do realizowania swojego potencjału<sup>5</sup>.

Jednym z ważniejszych kryteriów oceny współzarządzania miastem jest określenie stopnia reprezentatywności tych, którzy uczestniczą w podejmowaniu decyzji związanych z funkcjonowaniem miasta we wszystkich najważniejszych wymiarach. Jednak pojęcie „reprezentatywności” nie jest w powszechnym odczuciu jednoznaczne i niekoniecznie sam fakt zdobycia mandatu w wyborach powszechnych decyduje o uznaniu danej osoby za reprezentującą interesy konkretnej grupy. W rzeczywistości możemy

tu mówić o bardzo różnych sposobach postrzegania „reprezentatywności”.

Przytoczmy tu charakterystyczne wyniki badań nad aktywnym uczestnictwem w rządzeniu zarówno w społecznościach wielkomiejskich, jak i w mniejszych zbiorowościach przeprowadzone kilka lat temu w Wielkiej Brytanii. Autorzy raportu wskazali na 5 zasadniczych typów definiowania „reprezentatywności” ujawnionych w materiałach zebranych w trakcie badań (tab. 5).

Kolejnym ważnym kryterium oceny współzarządzania miastem w kategoriach dobrego rządzenia jest stopień zrealizowania zasady współpracy na różnych szczeblach podejmowania decyzji (państwa, regionu, społeczności lokalnej), a z drugiej strony pomiędzy różnymi podmiotami: publicznymi, prywatnymi, biznesu, władzy państwowej, obywateli, organizacji i instytucji formalnych i nieformalnych stowarzyszeń. Ułożenie tej współpracy to wyzwanie dla wszystkich stron tych interakcji, m.in. ze względu na to, że mamy tu do czynienia z bardzo złożonymi powiązaniem wzajemnymi: występują tu zarówno struktury równorzędne, jak nachodzące na siebie, jak i wreszcie struktury koncentryczne. To państwo jako najszersza makrostruktura tworzy ramy odniesienia, w których działają struktury niższego rzędu. Wśród elementów tego szerokiego kontekstu należy wymienić ramy organizacyjne, zasady i reguły funkcjonowania instytucji. Makrostruktura określa także podstawowe wzory nierówności, zasadnicze linie podziałów społecznych, religijnych czy narodowościowych, co

<sup>5</sup> Określenia tych rodzajów wolności zaczerpnięte z: UNDP (2000). *Human Development Report 2000*. New York: Oxford University Press, s. 31–41.



Tab. 5. Definiowanie reprezentatywności

Cecha podstawowa	Zawartość pojęcia „reprezentatywny”
„wybrany przez”	osiągnięcie większości głosów w procesie głosowania uznanym za prawomocny przez osoby, które reprezentuje
„podobny do”	posiadanie cech, doświadczeń, zainteresowań, wspólnych z grupą, społecznością czy organizacją reprezentowaną
„nominowany przez”	fakt bycia zaproszonym, powołanym, desygnowanym przez grupę, społeczność lub organizację
„reprezentujący interesy...”	reprezentowanie interesów, działanie na rzecz pewnej grupy, społeczności czy organizacji. Może też być to działanie na rzecz ochrony środowiska naturalnego, zagrożonych wartości kulturowych itp.
„odpowiedzialny wobec...”	stwarzanie możliwości bycia rozliczonym za swoje działania i decyzje przez formalne spotkania, sprawozdania, ale także funkcjonowanie w środowisku, które reprezentuje

Źródło: Maguire i in. 2006, s. 13.

determinuje odrębności przejawiające się na niższych poziomach integracji zjawisk społecznych. Wreszcie makrostruktura określa kontekst kulturowy i prawny, w ramach którego funkcjonują mniejsze społeczności i grupy (Karwińska 2008). Relacja między wielką strukturą państwa i lokalną strukturą (miastem) może zatem łatwo stać się asymetryczna i tak się dzieje w autorytarnych ustrojach społecznych. Jednak w warunkach demokratycznych, dla dobra obywateli i dla możliwości realizowania założonych celów współzarządzania, „miasto” i „państwo” powinny być partnerami.

W literaturze przedmiotu, a także w praktyce, wypracowane zostały rozmaite wskaźniki odnoszące się do jakości współzarządzania miastem. UGI (*Urban Governance Index*) skonstruowany na potrzeby Global Campaign on Urban Governance jest przeznaczony do mierzenia stopnia zaawansowania dobrego współzarządzania. Ma on istotne znaczenie dla porównywania różnych miast w skali regionalnej i globalnej oraz pokazania, w jaki sposób dobre rządzenie wpływa na szybkość i kierunki rozwoju społecznego, a także jak wiąże się z wskaźnikami rozwoju gospodarczego. Istotne jest także rozwijanie lokalnych wskaźników dobrego współzarządzania odpowiadających na potrzeby konkretnych miast, szczególnie na potrzeby usprawniania działań rozmaitych instytucji odpowiedzialnych za realizowanie miejskiej polityki.

Skonstruowanie zestawu użytecznych wskaźników wiąże się z przestrzeganiem pewnych zasad: chodzi o wskaźniki rzeczywiście odnoszące się do współzarządzania, stosunkowo dostępne (odwołujące się do danych, które są zbierane i przetwarzane w odniesieniu do miast), wiarygodne i przekonujące dla partnerów, mediów, elektoratu i inwestorów, wreszcie mające walor uniwersalności (używane na szczeblu globalnym, regionalnym, narodowym i lokalnym).

Przytaczany tu *Urban Governance Index* dzieli się na pięć części: efektywność, uczestnictwo, równość, bezpieczeństwo i odpowiedzialność, odpowiadających podstawowym atrybutom współzarządzania. Każda z tych części zawiera kilka wskaźników szczegółowych, które opierają się na danych możliwych do zebrania i porównywania.

Mierzenie „efektywności” dokonuje się sferze finansów za pomocą analizy głównych źródeł dochodów lokalnych; przewidywalności transferów do budżetów lokalnych. Z kolei wskaźnikami efektywności w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców są z jednej strony publikowane raporty na temat standardów wykonawstwa w dostarczaniu usług świadczonych przez lokalne władze (lub brak takich raportów) oraz prowadzenie monitoringu satysfakcji konsumentów i częstość takich badań. Wreszcie miarą efektywności działania jest zaangażowanie władz lokalnych w tworzenie wizji przyszłości miasta i budowanie jej „krok po kroku”.

„Równość” może być mierzona za pomocą wskaźników uczestniczenia kobiet w instytucjach i władzach lokalnych, istnienia „Karty Obywatela” potwierdzającej prawo każdego do podstawowych usług, polityki cenowej w kwestii dostarczania wody, uwzględniającej potrzeby biedniejszych grup społecznych, istnienia zachęt dla biznesu małej skali i nieformalnego.

„Uczestnictwo” mierzone jest zgodnie z UGI za pomocą wskaźników takich jak: sposób wybierania podmiotów władzy lokalnej (demokratyczne czy niedemokratyczne procedury), za pomocą wskaźnika określającego wybór burmistrza (wybory bezpośrednie lub nie) oraz poziom udziału w wyborach. Kolejne wskaźniki odnoszą się do istnienia forum obywatelskiego, procedur konsultacyjnych, możliwości rozwiązywania problemów przez zastosowanie mediacji i wreszcie do liczby stowarzyszeń na 10 000 mieszkańców.

Poziom „odpowiedzialności” mierzy się za pomocą wskaźników transparentności (podawanie do publicznej wiadomości rozliczeń finansowych, publikowanie kontraktów i innych dokumentów) oraz wskaźnika poddawania się kontroli władz wyższego szczebla. Z kolei ważny jest wskaźnik „prawości” (chodzi o standardy obsługi obywateli i szanowanie ich uprawnień), a także istnienie możliwości składania skarg przez obywateli i uzyskiwania odpowiednich wyjaśnień. Poziom „odpowiedzialności” mierzy się także istnieniem mechanizmów broniących przed korupcją.

Mierzenie „bezpieczeństwa” wymaga istnienia działań prewencyjnych zapobiegających rozszerzaniu się przestępczości, istnienia służb i procedur przygotowanych na wypadek wydarzeń losowych<sup>6</sup>.

Oczywiście zestaw tych wskaźników nie ma charakteru uniwersalnego, mimo wysiłków podejmowanych przez tworzące je instytucje. W różnych krajach najistotniejsze są odmienne zagadnienia wpływające na komfort psychiczny i poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Poziom „równości” może być na przykład w wielu krajach mierzony stopniem udziału kobiet w zarządzaniu lokalnym, ale w innych ważniejsza

(lub równie ważna) będzie obecność przedstawicieli mniejszości etnicznych czy seksualnych. Podobnie odmienne mogą być wskaźniki mierzące poziom partycypacji (uczestnictwa) w zależności od specyfiki kulturowej i doświadczeń historycznych.

#### 4. Zarządzanie zasobami lokalnymi dla realizowania celów miasta

Zasoby rozwojowe miasta, a wśród nich kapitał materialny, kulturowy, społeczny, wreszcie kapitał ludzki są zasobami potencjalnymi, w tym znaczeniu, że muszą być odpowiednio rozpoznane i wykorzystane, aby realnie wspomagały procesy realizowania celów rozwojowych miasta. Są one ze sobą ściśle powiązane, warunkują się wzajemnie i wzmacniają, także w tym sensie, że na przykład pewne elementy kapitału kulturowego mogą być konwertowane na kapitał materialny, podobnie jest w przypadku kapitału społecznego. Te cechy kapitałów lokalnych powodują, że sposób gospodarowania nimi może być bardzo skomplikowany. Warto tu także dodać, że z jednej strony chodzi o wykorzystywanie istniejących zasobów, ale z drugiej także o ich wzbogacanie i ochronę przed nadmierną eksploatacją. Dotrzymanie tego drugiego zobowiązania wymaga zaawansowania procesów współzarządzania miastem, wypracowania odpowiednich procedur formalnych, ale także wzorów kulturowych czy postaw społecznych. Konieczne jest „zarządzanie” tymi kapitałami lokalnymi, a właściwie zrównoważone zarządzanie zasobami, co oznacza uwzględnianie rozmaitych czynników w procesach rozwoju i godzenie rozmaitych interesów.

Wielość zasobów rozwojowych ułatwia i wzmacnia proces współzarządzania miastem, ponieważ pozwala na budowanie odpowiednich strategii do realizowania ważnych społecznie (powszechnie akceptowanych) celów. Ze względu na to, że *urban governance* rozumiane jest jako proces o znacznej dynamice, w którym kolejne kompetencje i towarzyszące im zakresy odpowiedzialności są, w miarę potrzeb, przyznawane (przekazywane) rozmaitym lokalnym instytucjom i organizacjom, szczególną rolę odgrywają tu zasoby określone jako kapitał ludzki i kapitał społeczny danego miasta.

<sup>6</sup> Urban Governance Index (UGI), <http://www.unhabitat.org/campaigns/governance> [dostęp: 12.03.2006].

Lokalne zasoby kapitału ludzkiego określamy zazwyczaj, oceniając stopień upowszechnienia wśród członków zbiorowości pewnych cech, takich jak poziom innowacyjności, otwartość czy zdolność do podejmowania współpracy, elastyczność w działaniu i myśleniu. Ważne są tu dalej posiadane kwalifikacje i kompetencje, zarówno potwierdzone formalnymi dyplomami czy certyfikatami, jak i zdobywane poza oficjalnymi instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi. Te zasoby kapitału ludzkiego rozpoznawane są na różnych poziomach. Chodzi tu o liczenie potencjału całej zbiorowości (struktura wieku, wykształcenia, struktura zawodowa itp.), co pomaga w określeniu możliwości i potrzeb działania określonych programów działania, powoływaniu konkretnych instytucji (np. edukacyjnych), rozwoju gospodarki i przedsiębiorczości lokalnej. Jednak ważne jest także określenie „stanu posiadania” danej zbiorowości, jeśli chodzi o pewne szczególne grupy, np. przedsiębiorcy, kompetentni urzędnicy, środowiska lokalne, które mogą pełnić ważne funkcje w stymulowaniu rozwoju (studenci, środowiska artystyczne czy intelektualne). Oceniając zasoby kapitału ludzkiego, należy brać pod uwagę różnorodność kwalifikacji czy zawodów, poziom, występowanie kwalifikacji unikatowych i inne cechy sprzyjające kreatywności.

Zarządzając zasobami kapitału ludzkiego w społeczności miejskiej, trzeba zwrócić szczególną uwagę na możliwości kształtowania owych postaw twórczych i przyciągania jednostek czy całych środowisk posiadających takie cechy. Wypowiadając się w kwestii kształtowania klasy twórczej w mieście, Richard Florida wskazuje na określone warunki niezbędne dla jej istnienia i rozwoju. Często cytowana jest sformułowana przez niego zasada 3T, za pomocą której można oceniać, w jakim stopniu w danym miejscu istnieją szanse na rozwijanie kreatywności mieszkańców miasta, ale także działających w jego ramach instytucji. Chodzi tu o „technologie, talenty i tolerancję” – trzy niezbędne elementy kreatywności ośrodków miejskich, wielorako ze sobą powiązanych. Rozwój wysokich technologii zależy od nagromadzenia utalentowanych osób, innowacyjnych, zdolnych do niestereotypowego myślenia, wysoce zmotywowanych. Jednak takie kręgi społeczne dla swojego ukształtowania

się i trwania potrzebują szczególnego środowiska przestrzennego i kulturowego. Środowisko to powinno mieć pewne cechy, takie jak na przykład: atrakcyjnie zorganizowaną i wyposażoną przestrzeń, zabudowę architektoniczną o wysokich walorach artystycznych, unikatowe zabytki, klimat niezwykłości, wyjątkowe wydarzenia artystyczne, ale także przestrzenie spotkań, wiele możliwości spędzania czasu. W wymiarze społecznym to środowisko dla kształtowania się kreatywnych postaw powinno być otwarte, różnorodne pod względem kulturowym, etnicznym, religijnym, światopoglądowym itd. (Florida 2005, s. 6).

Szczególnie ważny dla osiągnięcia celów strategicznych miasta jest poziom lokalnego kapitału społecznego. Chodzi tu nie tylko o budowanie dobrze funkcjonującej społeczności, zintegrowanej, zdolnej do współpracy i podejmowania nawet bardzo trudnych wyzwań, lecz także o rozwój gospodarczy. Jak wskazywał F. Fukuyama, elementy kapitału społecznego odgrywają ważną rolę w tworzeniu dobrobytu, zdolności do rywalizacji i wygrywania. Niedostatek zaufania oraz poczucia solidarności ograniczają możliwość wykorzystywania nawet istniejących zasobów, nie mówiąc już o tworzeniu nowych (Fukuyama 1997, s. 17–20). Niedorozwój kapitału społecznego może nawet zniwelować pozytywne skutki podnoszenia się poziomu rozwoju kapitału ludzkiego, na przykład wzrostu wykształcenia w jakiejś zbiorowości lokalnej<sup>7</sup>.

Osiągnięcie celów rozwojowych miasta wymaga ukształtowania się wielopłaszczyznowej współpracy między różnymi uczestnikami życia miejskiego. Ważny jest tu rozwój współpracy pionowej, pomiędzy różnymi szczeblami władzy, pomiędzy instytucjami centralnymi, regionalnymi i lokalnymi, a zwłaszcza przestrzeganie określonych zasad regulujących te relacje, m.in. zasady pomocniczości, wymogu szukania

<sup>7</sup> Problem znaczenia kapitału społecznego dla procesów rozwojowych miasta był wielokrotnie tematem badań dotyczących rozwoju lokalnego. Tytułem przykładu można przytoczyć badania M. Frykowskiego dotyczące Łodzi (Frykowski 2007), M. Szczepańskiego w regionie Górnego Śląska (Szczepański 2000) czy B. Fedyszak-Radziejowskiej skupiającej się na problemach kapitału społecznego w gminach wiejskich (Fedyszak-Radziejowska 2007).

porozumienia za pomocą negocjacji, przyjmowania orientacji „na dzieło” a nie „na wygraną za wszelką cenę”. Z kolei należy wskazać na konieczność współpracy poziomej pomiędzy różnymi organizacjami i instytucjami lokalnymi, władzą, biznesem, organizacjami pozarządowymi, instytucjami kultury, edukacyjnymi i innymi. Wymienione podmioty mają rozmaite zadania, odmienne kultury organizacyjne, różną się typem struktur, które mogą być na przykład wyraźne i sztywno określone, a w innym przypadku płynne, niezbyt precyzyjnie wyznaczone. Te warunki powodują trudności w uzgadnianiu wspólnoty celów, akceptacji stosowanych środków, ustalania reguł współpracy. Jeszcze trudniej zrealizować współpracę integrującą, przebiegającą w poprzek rozmaitych podziałów (poziom makro, mezo lub mikro; instytucje publiczne lub prywatne, struktury formalne i nieformalne itp.), a jednocześnie ten typ współpracy dla osiągania celów lokalnych jest najważniejszy.

Można ukształtować taką wielowątkową i różnopłaszczyznową współpracę, jeśli istnieją, są wzmacniane i rozwijane lokalne zasoby kapitału społecznego. Należy tu wymienić sieci komunikacji pomiędzy jednostkami i zbiorowościami czy kręgami społecznymi, porozumienie i chęć współpracy. Sprostanie temu wyzwaniu wymaga szczególnych umiejętności prowadzenia dialogu ze wszystkimi stronami, umiejętności negocjacyjnych, umiejętności organizowania działań i włączania do nich maksymalnie wielu zainteresowanych podmiotów.

Współzarządzanie miastem opiera się na istnieniu powiązań między tymi podmiotami i wykorzystywaniu możliwości dzielenia się władzą i odpowiedzialnością. Skuteczność takiego współzarządzania zależy od kształtowania się odpowiednich wzorów uczestnictwa w życiu społecznym, przemian mentalności, akceptacji przyjmowania „odpowiedzialności obywatelskiej”. Jego rozwój jest ważny zwłaszcza w kontekście budowania zaufania do władz, zmniejszania oporu przeciwko zmianom<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> [http://www.makingcitieswork.org/www/urbanthemes/city\\_governance/participatory\\_mgmt/participatory\\_mgmt\\_doc](http://www.makingcitieswork.org/www/urbanthemes/city_governance/participatory_mgmt/participatory_mgmt_doc) [dostęp: 12.03.2006].

## 5. Zakończenie

Miasto, jak napisano już wiele lat temu, „jest, ogólnie rzecz biorąc, trudne do zarządzania”<sup>9</sup>. Chodzi tu o trudności w prowadzeniu koherentnej polityki miejskiej w obliczu różnorodności interesów i ścierania się rozmaitych grup nacisku i innych sił. Można zaryzykować twierdzenie, że to efekt szczególnych cech miasta jako środowiska społeczno-przestrzennego. Przede wszystkim miasto (bardziej niż inne typy jednostek osadniczych) i jeśli chodzi o sposób zorganizowania przestrzeni, i jeśli chodzi o przebiegi życia społecznego, odzwierciedla w wysokim stopniu, w sposób „skondensowany”, najbardziej charakterystyczne cechy społeczeństwa, jego kultury, cechy systemu gospodarczego, ustroju politycznego, osobliwości dziejów. Występują w nim, często w ostrej formie, różnorodne konflikty, nierówności, zjawiska patologiczne – zwłaszcza w okresach szybkich przemian.

Można z kolei wskazać na pewne cechy życia miejskiego, a zwłaszcza **zespoleenie** ze sobą wielu elementów przestrzennych i społecznych wynikające z koncentracji na ograniczonym obszarze wielu ludzi, wydarzeń, rzeczy; **intensywność** życia publicznego oraz „drobnoziarnisty” wzór, według którego wszystkie rodzaje działalności ludzkiej są ze sobą **przemieszane** i pozostają w **bliskich i wielowymiarowych** związkach (Gruen 1965, s. 28). Wiele zjawisk społecznych związanych z przemianami społeczno-gospodarczymi czy politycznymi, zarówno wartościowanych pozytywnie, jak i negatywnie, nabiera w warunkach miejskich szczególnej wyrazistości i dynamiki.

Współzarządzanie miastem to oczywiście wyzwanie dla wszystkich stron, które winny w tym procesie uczestniczyć. Można, zdaniem wspomnianego już R.C. Richa, wskazać trzy modele skutecznego zarządzania sprawami miasta<sup>10</sup>. W pierwszym modelu najważniejsze jest uchronienie delikatnej „pajęczyny” rozmaitych interesów, potrzeb i aspiracji przed rozrywaniem

<sup>9</sup> „The city is fundamentally ungovernable” (Rich 1980, s. 277).

<sup>10</sup> Rich używa pojęcia *urban governance*, choć w świetle współcześnie przyjętych sposobów definiowania tego procesu, można mieć wątpliwości czy wszystkie trzy modele rzeczywiście odnoszą się do „współzarządzania”.

przez źle prowadzone polityki publiczne, które nie dostrzegają (lub lekceważą) złożoności interesów. Tu istotną rolę odgrywa umiejętność negocjowania, zawierania kompromisów. Drugi model przyjmuje, że „pajęczyna” ma znacznie większą odporność na rozrywanie, końce „sznurków” znajdują się w rękach odpowiedzialnych i sprawnych polityków, dbających o odpowiednie równoważenie różnych interesów. Wreszcie trzeci model to „pajęczyna” żelazna, bazująca na kontroli i dominacji i niejako zcentralizowanym zdefiniowaniu interesów (Rich 1980, s. 279).

Jak się wydaje, ten pierwszy model (delikatnej pajęczyny) obecnie częściej wykorzystuje się w rozważaniach nad współzarządzaniem w mieście. Jest to istotne zwłaszcza współcześnie ze względu na zwiększanie się liczby podmiotów, które dążą do zademonstrowania swojego istnienia, także przez egzekwowanie swoich praw do współdecydowania czy choćby brania pod uwagę ich potrzeb. Można w tym upatrywać pewnego zagrożenia fragmentaryzacją społeczną, kulturową i przestrzenną miasta, choć w dłuższej perspektywie to uwzględnianie głosów dotychczas „niesłyszalnych” prowadzi raczej do procesów integracji. Nie jest to jednak proces automatyczny, wymaga odpowiednich warunków i wzmocnień, a zatem właśnie dobrego rządzenia.

Ważny element kontekstu, w ramach którego rozwija się współzarządzanie miastem, to wzrastająca rola władz lokalnych i regionalnych w definiowaniu i realizowaniu polityk publicznych. „Obywatelstwo lokalne” (*local citizenship*) staje się coraz ważniejsze w świadomości obywateli, w miarę jak regiony i społeczności lokalne (przede wszystkim miasta) w coraz większym stopniu uczestniczą w procesach konkurencji na skalę narodową i międzynarodową, a zatem problem budowania przewagi konkurencyjnej staje się problemem do rozwiązania na poziomie lokalnym. „Zaistnienie”, zdobycie lub utrzymanie pozycji staje się coraz trudniejsze, ale jednocześnie coraz bardziej niezbędne.

Ta decentralizacja wymaga zapewne dodatkowej uwagi ze strony władz szczebla centralnego, odpowiedzialnych za wspomaganie tych obszarów, które mają mniejsze zasoby rozwojowe, bardziej złożoną sytuację społeczno-kulturową, więcej czynników konfliktogennych. Jednak trudno sobie wyobrazić odwracanie tendencji do dele-

gowania uprawnień na niższe szczeble. Wiele krajów europejskich eksperymentuje, przenosząc pewne uprawnienia ze szczebla zarządzania miastem do poziomu organizacji dzielnicowych, jak na przykład w Szwecji czy Wielkiej Brytanii (Le Galès 2002, s. 238).

Analizę rozmaitych praktyk wzmocnienia lokalnego obywatelstwa i wzmocnienia demokratycznego współzarządzania w różnych krajach europejskich przedstawia M. Garcia, pokazując przede wszystkim znaczenie istnienia odpowiednio rozwiniętej sfery publicznej (rozumianej jako możliwość uczestniczenia w decyzjach dotyczących rozmaitych obszarów życia lokalnego i kontestowania zachodzących procesów). Przedstawione przykłady dokumentują zróżnicowanie w sposobach funkcjonowania tej sfery publicznej w krajach, które zostały uwzględnione w badaniach (Szwecja, Niemcy, Francja, Niemcy i Włochy), wynikające z odmienności tradycji historycznej oraz cech polityczno-społecznych. W tym kontekście realizowanie możliwości obywatelskiego uczestniczenia w rozwiązywaniu kwestii społecznych (sprawiedliwość społeczna) oraz integracji politycznej dokonuje się według odmiennych wzorów, nie tylko w skali całego społeczeństwa, lecz także w skali regionalnej (Garcia 2006, s. 755–766).

Polskie miasta nie doczekały się jeszcze szczerzej sformułowanej analizy sposobu, w jaki konstruuje się ową sferę publiczną będącą podstawą do kształtowania się demokratycznych praktyk współzarządzania. Możliwości bezpośredniego przenoszenia doświadczeń z innych krajów są ograniczone, ze względu na odmienności uwarunkowań gospodarczych, politycznych, a także społeczno-kulturowych. Niezbędne jest natomiast dokonywanie analizy praktyk wdrażanych przez samorządy lokalne we współpracy z innymi podmiotami (zwłaszcza lokalnym biznesem i organizacjami pozarządowymi, ruchami obywatelskimi, stowarzyszeniami) i dostosowywanie modeli wypracowanych przez inne kraje do specyficznych warunków Polski.

## Bibliografia

Blazyca G., Heffner K., Helinska-Hughes E. (2002). „Poland – Can Regional Policy Meet the

- Challenge of Regional Problems?”, *European Urban and Regional Studies*, t. 9, nr 3.
- Brannan T., John P., Stoker G. (2006). „Active Citizenship, and Effective Public Services and Programmes: How Can we Know What Really Works?”, *Urban Studies*, t. 43, nr 5/6, maj.
- DiGaetano A. (2009). „The Birth of Modern Urban Governance. A Comparison of Political Modernization in Boston, Massachusetts, and Bristol, England, 1800–1870”, *Journal of Urban History*, t. 35, nr 2.
- Florida R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.
- Flyvbjerg B. (2001). „Habermas i Foucault – Rzeczniczy społeczeństwa obywatelskiego”, *Kultura i Społeczeństwo*, t. XLV, nr 1, styczeń–marzec.
- Fedyszak-Radziejowska B. (2007). „Czy kapitał społeczny bez społecznego zaufania jest możliwy? Przykłady polskich gmin wiejskich”, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia Społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo ISP.
- Ferry M. (2007). „From Government to Governance: Polish Regional development Agencies in Changing Regional Context”, *East European Politics & Societies*, t. 21, nr 3.
- Frykowski M. (2007). „Zasoby i struktura kapitału społecznego mieszkańców Łodzi”, w: A. Majer (red.), *Socjologia miasta. Nowe dziedziny badań*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Fukuyama F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Garcia M. (2006). „Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities”, *Urban Studies*, t. 43, nr 4, kwiecień.
- Gottdiener M. (1986). „Introduction”, w: M. Gottdiener (red.) *Cities in stress. A new look at the Urban Crisis*, (*Urban Affairs Annual Reviews*, t. 30). Beverly Hills: Sage Publ.
- Gruen V. (1965). *The Heart of Our Cities*. London: Thames and Hudson.
- Jacobs J. (1981). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- Jessop B. (2007). „Promowanie «dobrego rządzenia» i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2 (2).
- John P. (2001). *Local Governance In Western Europe*. London: Sage Publ.
- Szczepański M.S. (red.) (2000). *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*. Tychy: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych.
- Karwińska A. (2008). *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kempen van E.T. (1994). „The Dual City and the Poor: Social Polarisation, Social Segregation and the Life Chances”, *Urban Studies*, t. 31, nr 7, sierpień.
- Kooiman J. (2008). „(Współ)rzządzenie socjopolityczne”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3(5).
- Le Galès P. (2002). *European Cities: Social Conflict and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Maguire K., Truscott F. (2006). *Active Governance. The Value Added by Community Involvement in Governance through Local Strategic Partnerships*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Majer A. (1997). *Duże miasta Ameryki. „Kryzys” a polityka odnowy*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Majer A. (2007). „Polityka miejska – nowy obszar badań socjologii miasta”, w: A. Majer (red.), *Socjologia miasta. Nowe dziedziny badań*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Markowski T. (1999). *Zarządzanie rozwojem miast*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Osborne S.P., Jenei G., Fabian G. (2008). „Whispering at the Back Door? Local Government-Voluntary and Community Sector Relationships in Post-accession Hungary”, *Public Policy and Administration*, t. 23, nr 4.
- Preteceille E. (2000). „Segregation, class and politics in large cities”, w: A. Bagnasco, P. Le Galès (red.), *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes R.A.W. (2007). „Understanding Governance: Ten Years On”, *Organization Studies*, t. 28, nr 8.
- Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham–Philadelphia: Open University Press.
- Rich R.C. (1980). „The Complex Web of Urban Governance. Gossamer or Iron?”, *American Behavioral Scientist*, t. 24, nr 2, listopad–grudzień.
- Rybicki P. (1972). *Społeczeństwo miejskie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sagan I. (2000). *Miasto. Scena konfliktów i współpracy*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Sen A. (2002). *Rozwój i wolność*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Stoker G. (2006). „Public Value Management: A New Narrative for networked Governance?”, *The*

*American Review of Public Administration*, t. 36, nr 1, marzec.

Stren R.E. (2001). „Thinking about Urban Inclusiveness”, *Centre for Urban and Community Studies Research Bulletin*, nr 4, listopad.

Swianiewicz P. (2001). *Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal. Citizen's Perception of Local Government Reforms and Local Democracy in Central-Eastern Europe, The 9<sup>th</sup> NIS-PACE. Annual Conference Riga Latvia, May 10–12, 2001*, <http://www.nispa.sk/news/swianiewicz.rtf> [dostęp: 07.10.2009].

Swianiewicz P. (2005). „Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(22).

Taylor P. (2000). „UNCHS (Habitat) – the global campaign for good urban governance”, *Environment & Urbanization*, t. 12, nr 1, kwiecień.

De Vries M. S. (2005). „Trust and Governance Practices among Local Leaders”, *International Review of Administrative Sciences*, t. 71(3).

Vigoda E. Golembiewski R. (2001). „Citizens Behavior and the Spirit of New Managerialism. A Theoretical Approach and the Challenge for Governance”, *The American Review of Public Administration*, t. 31, nr 3.

Vogelsang-Coombs V. (2007). „Mayoral Leadership and Facilitative Governance”, *The American Review of Public Administration*, t. 37, nr 2.

Warren R.L. (1963). *The Community in America*. Chicago: Rand McNally & Comp.

White M., White L. (1964). *The Intellectual Versus the City*. New York: A Mentor Book.

## Determinants of Urban Governance in a Sociological Perspective

The paper focuses on problems of governance in contemporary cities. Both concepts: ‘governance’ and ‘city’, refer to a socio-spatial entity and are complex and require a broader discussion and analysis. Therefore, it was necessary to choose some aspects for the present consideration. In the first part of the paper the concept of governance has been discussed from a sociological point of view. Then, in the second part, we discussed and reviewed some possible applications of the principles and main rules of governance to in various spheres of urban life. Finally, some factors influencing the development of urban governance practices were presented and barriers typical for postsocialist cities were identified.

Key words: governance, local actors, city, socially inclusive city, urban governance index.





## Wybór tekstów klasycznych

Brian F. Dollery, Joe L. Wallis

### **Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna**

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Praca przetłumaczona w tym wydaniu *Zarządzania Publicznego* nie może zostać określona mianem klasycznej, nie stanowi ona również części współczesnego kanonu prac dotyczących zarządzania. Niemniej jednak to bardzo istotna pozycja zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym. Powód, dla którego zostaje ona przedstawiona czytelnikom, jest oczywisty: Dollery i Wallis dokonują w niej kluczowego rozróżnienia pomiędzy paradygmatem teoretycznym i praktycznym (*policy*), co nie pozostaje bez wpływu na wszystkie prace dotyczące zarządzania. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ badania nad kwestią rządu ogniskują się w punkcie, w którym stykają się trzy różne rodzaje prac: (a) dociekania teoretyczne, głównie wynikające z zainteresowań akademickich, (b) badania odnoszące się do kwestii praktycznych związanych z zarządzaniem czy radzeniem sobie z konkretnymi problemami wynikającymi ze sposobu postępowania (*policy*), na które zwracają uwagę nie tyle środowiska akademickie, ile ci bezpośrednio zaangażowani, interesariusze i politycy, i (c) badania, które wspomagają działania o charakterze doradczym i szkoleniowym na polu zarządzania, szczególnie w sektorze publicznym i sektorze organizacji pozarządowych. Dla ilustracji odniosę się do kwestionariusza, który wypełniłem ostatnio podczas prac nad problematyką metazarządzania. Ponowne zainteresowanie kwestią zarządzania pojawiło się w późnych latach 70. i 80., natomiast metazarządzanie stało się przedmiotem analiz w latach 90. (najważniejsze prace ukazały się pod koniec dekad). W prawie wszystkich przypadkach pytania dotyczące metazarządzania napotykały na problemy, z którymi borykali się bezpośrednio zaangażowani w zarządzanie, rozumiane w jego wąskim sensie, jako forma samoregulacji i samoorganizacji.

Literaturę dotyczącą metazarządzania charakteryzuje jej ambiwalentne usytuowanie pomiędzy paradygmatem teoretycznym i praktycznym, w znacznie większym stopniu niż w literaturze dotyczącej zarządzania, która ma dłuższy rodowód, kiedy ujmie się ją we wszystkich wymiarach. Tym samym pierwsza ważna lekcja wynikająca z lektury tego tekstu jest następująca: powinniśmy zwracać uwagę na możliwe rozszczępienia pomiędzy paradygmatem teoretycznym i praktycznym. To właśnie to skłoniło mnie, by wybrać ten tekst do tłumaczenia, co oczywiście nie oznacza, że nie ma on wielu innych zalet.

Bob Jessop (Lancaster University)

Brian F. Dollery, Joe L. Wallis

## Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna

Ekonomiczne uzasadnienie interwencji rządu w gospodarkę rynkową wynikało zwykle z teorii niesprawności rynku. Przedmiotem tego artykułu jest przedstawienie paradygmatu niesprawności rynku w sposób ujmowany w najnowszej literaturze poświęconej temu zagadnieniu. W teorii tej zakłada się, że kontraktualistyczne (*contractualist*) podejście do reformy służby publicznej to najlepsza metoda na poprawę produktywności sektora publicznego. Jednak my w niniejszym tekście postaramy się dowieść, że metoda ta nie pozwala dostrzec kluczowej, w naszym odczuciu, roli przywództwa w instytucjach publicznych i sposobów, dzięki którym zmiana charakteru przywództwa może wpływać na ich produktywność. Dowodzimy, że wspólnotowe koncepcje przywództwa mają także zastosowanie w ramach konwencjonalnego podejścia do gospodarki i mogą oddziaływać na kształtowanie polityki publicznej.

Słowa kluczowe: niesprawność rynku, niesprawność rządu, interwencja publiczna, przywództwo, polityka publiczna.

W ostatnim znakomitym wykładzie na temat gospodarki i roli rządu Henry Aaron (1994) poruszył trudny, nawet dla ekonomistów pozostających w głównym nurcie problematyki, temat dotyczący używanych przez ekspertów narzędzi, które okazują się nieodpowiednie, jeśli stosuje się je do złożonych kwestii społecznych. Aaron wyznał, że po przeczytaniu pracy dotyczącej „zamkniętej sieci patologii społecznych” w społecznościach dotkniętych problemami „narkotyków, aktami przemocy, morderstwami, bezrobociem, unikaniem obowiązku szkolnego, kradzieżami, odrzuceniem i desperacją” czuł się „ogłuszony”. Uznał, że w tej sytuacji musi postawić następujące pytania (Aaron 1994, s. 4): „Czy metody, których my, ekonomiści używamy, są właściwe dla oceny sposobu, w jaki polityki wpływają na te społeczności? Czy są one odpowiednie, aby oceniać, jak działania te wpływają na inne poważne problemy społeczne, takie jak przemoc, narodziny dzieci w związkach pozamałżeńskich, słabe wyniki w szkole? Można zadać to pytanie również w formie bardziej stanowczej: czy w ogóle, posługując się tymi metodami, jesteśmy w stanie osiągnąć jakikolwiek postęp?”

W pracy tej postaramy się sformułować odpowiedź na powyższe pytania. Przyjrzymy się bliżej paradygmatowi „niesprawności rynku”, stanowiącego tradycyjne ekonomiczne uzasadnienie dla interwencji rządu. Następnie zajmiemy się krytycznym podejściem do kwestii interwencji rządu łagodzącej defekt rynku, co z kolei znajduje swoje odzwierciedlenie we współcześnie dominującym stosunku „interesu prywatnego” do kształtowania polityk, w ramach których nacisk kładzie się na „niesprawność rządu”. Mimo różnej oceny zakresu, w jakim zachodzi ta interwencja, te dwa paradygmaty mają jedną wspólną cechę. W obu przypadkach ocena koncentruje się wokół kwestii reakcji na bodźce, gdzie wartości, oczekiwania, normy społeczne i środowisko przyjmowane są jako nadane i nie stanowią przedmiotu analizy polityki publicznej.

W niniejszym artykule sposoby analizy i oceny źródeł ludzkich motywacji zostaną omówione z zupełnie innej perspektywy. Główny nacisk położymy na sposoby motywowania ludzi – na rozważania, jak stworzyć dla nich szansę na aktywny udział w życiu publicznym, który pozwoli przezwyciężyć chroniczne problemy społeczne. Zaproponujemy rozwinięcie konwencjonalnych poglądów ekonomistów głównego nurtu, tak aby można było zrozumieć, jak rząd powinien

---

Brian F. Dollery – University of New England, Australia;  
Joe L. Wallis – Otago University, Nowa Zelandia.

wspierać ten rodzaj przywództwa, który zmobilizuje grupy społeczne do poświęcenia się realizacji wspólnej wizji dla dobra społeczeństwa.

Praca ta została podzielona na sześć głównych części. Pierwsza opisuje konwencjonalną teorię niesprawności rynku i jej zalecenia dotyczące angażowania się rządu w rozwiniętą gospodarkę rynkową. Druga analizuje krytykę tego paradygmatu w formie teorii niesprawności rządu, trzecia zajmuje się implikacjami politycznymi wynikającymi z literatury eksplorującej problematykę niesprawności rządu, jak i nie mniej istotną kwestię kontraktualistycznego podejścia do reformy sektora publicznego. Część czwarta omawia koncepcje wspólnotowych działań, szukając oparcia w pracach Macintyre'a (1981; 1988), Sandela (1982; 1984), i Taylora (1985; 1989). Pytanie dotyczące tego, w jaki sposób należy włączać teorię przywództwa w dyskurs ekonomiczny, postawiono w części piątej. Przedstawia ona podejście Gary'ego Beckera. Pracę zamyka rozdział szósty, w którym zostały zawarte uwagi ogólne stanowiące syntezę treści przedstawionych w artykule.

## 1. Niesprawności rynku

Czynniki determinujące działania rządu w rozwiniętych demokracjach są złożone i nie zostały dobrze zrozumiane przez badaczy społecznych. Wiele grup (m.in. grupy interesu, wyborcy, partie polityczne, administracja publiczna i media) zaangażowało się w tworzenie i wdrażanie zasad konstytuujących kształtowanie i realizację polityk publicznych.

Polityka publiczna jest tym samym determinowana przez środowisko, w którym działa wiele rywalizujących ze sobą grup nacisku. Ich żądania mogą być wzajemnie sprzeczne, co będzie skutkowało rozproszeniem władzy. Jednak decyzje polityczne muszą być formułowane za pomocą negocjacji i kompromisu. Tym samym procesu tworzenia polityki nie wolno uznać za racjonalny, dobrze skoordynowany czy efektywny. Trudno zatem ocenić oddziaływanie elementów ideologicznych i analitycznych na proces tworzenia polityki publicznej. Mimo to wydaje się, że można bezpiecznie założyć, iż podejście oferowane przez nauki społeczne, włączając w to teorię ekonomii, ma jednak pewien wpływ

na proces tworzenia polityki. Nowoczesna analiza ekonomiczna wywodzi się w znacznym stopniu od poglądów Adama Smitha i jego pracy *Bogactwo narodów* (1776).

Smith pokazał, że interes własny zwykle pozwala ludziom zaangażowanym w działania ekonomiczne, zachodzące w relacjach rynkowych, racjonalnie wykorzystywać ograniczone zasoby. Spostrzeżenie to znane jest jako doktryna „niewidzialnej ręki”. Wywiera ono wpływ na koncepcję, wedle której rola rządu powinna zostać ograniczona do definiowania i ochrony prawa własności. Jednak od czasów publikacji pracy Arthura Pigou *Economics of Welfare* (1920) ekonomiści głównego nurtu zaczęli koncentrować się na sytuacjach, w których rynek nie udało się wypracować społecznie skutecznych rozwiązań. Niesprawność rynku została zdefiniowana jako niezdolność rynku lub systemu rynków do dostarczania dóbr lub usług tak w ogóle, jak i w sposób ekonomicznie optymalny. Niesprawność rynku stworzyła intelektualną podstawę dla sformułowania obszernej definicji interwencji rządu w gospodarki rynkowe, co skutkowało osiągnięciem przez nie ekonomicznej wydajności.

Dotychczas rozpoznano wiele przykładów niesprawności rynku, a zważywszy, że ekonomiści obdarzeni są dużą wyobraźnią, lista ta wydaje się nieskończenie długa. Nowoczesne gospodarki charakteryzuje co najmniej siedem dominujących form niesprawności rynku. Po pierwsze, uważa się, że rynki prywatne zwykle nie są w stanie wytwarzać dóbr publicznych. Po drugie, tam gdzie występują dodatkowe czynniki zewnętrzne (*externalities, spillovers*), które skutkują rozbieżnościami pomiędzy kosztami i korzyściami społecznymi oraz pomiędzy kosztami i korzyściami prywatnymi, takimi jak np. zanieczyszczenia przemysłowe, rynki nie będą w stanie wytwarzać efektywnych rozwiązań, ponieważ ceny rynkowe nie będą odzwierciedlać prawdziwych kosztów i korzyści społecznych. Po trzecie, niesprawności rynku pojawiają się, jeśli rynki będą miały charakter monopolistyczny lub oligopolistyczny, a nie konkurencyjny. Po czwarte, tam, gdzie sprzedający bądź kupujący (lub jedni i drudzy) dysponują niepełnymi informacjami lub tam, gdzie dostępne informacje są asymetrycznie rozmieszczone, dojść może do załamania się rynku. Po piąte,

rynki niepełne mogą powodować niesprawności, ponieważ nie są w stanie zapewnić potrzebnych dóbr i usług – zapotrzebowanie na nie jest mniejsze niż koszty ich wytworzenia. Szósta (zblizona do poprzedniej) forma niesprawności rynku związana jest zjawiskiem niepełnych rynków, co wynika z nieobecności rynków uzupełniających. Używając słowa „uzupełniający”, mamy na myśli sytuacje, w której działanie jednego rynku uzależnione jest od istnienia innych, skojarzonych z nim rynków. Często dowodzi się również, że niesprawność rynku istnieje w ramach makroekonomii społeczeństw rynkowych w formie cykliw gospodarczych. Pojawiające się okresowo spadki aktywności gospodarczej skutkują bezrobociem i spadkiem dochodów, podczas gdy wzrost gospodarczy może generować okresy inflacji. Niestabilność makroekonomiczna tego rodzaju wiąże się zwykle z interwencją rządu, skrywaną pod pozorem polityki makroekonomicznej, koniecznej, by złagodzić negatywne konsekwencje cyklu gospodarczego. Zazwyczaj interwencjonizm rządu wzrasta w okresie recesji i spada w okresach gwałtownego wzrostu gospodarczego

Wraz z publikacją klasycznego artykułu Francis Batora w *Quarterly Journal of Economics* (1958) istota teorii niesprawności rynku została w pełni wyrażona, zbadano też dogłębnie konsekwencje, jakie może ona mieć dla interwencji podejmowanych przez rządu.

Włączenie paradygmatu niesprawności rynku do głównego nurtu nauk ekonomicznych zwiększyło oddziaływanie tego pojęcia w debatach na temat wyboru stosownej polityki społecznej. Tym samym dostarczyło znaczącego wsparcia dla argumentów na rzecz większego zaangażowania rządu w rozwinięte gospodarki rynkowe. Oprócz argumentów związanych z wydajnością wynikającą z interwencji rządu, pochodzących z tradycyjnej teorii niesprawności rynku, ekonomiści próbowali również usprawiedliwić większą aktywność sektora publicznego na podstawie różnorodnych zasad równości i sprawiedliwości.

Przynajmniej trzy powszechnie używane argumenty o charakterze etycznym są często wykorzystywane, by uzasadnić celowość interwencji rządu. Chętnie przywołuje się argument, jakoby zdolność rynku do dystrybuowania zasobów nie przystawała do społecznie przyjętych

standardów sprawiedliwości, lub też nie służyła zmniejszeniu przepaści pomiędzy bogactwem i ubóstwem. Ponadto praktycznie zorientowane polityki mają skłonność do akcentowania kwestii związanej z dystrybucją. Wolf (1989, s. 30) przedstawił tę kwestię następująco: „Większość decyzji dotyczących polityki publicznej zajmuje się bardziej kwestiami dystrybucji (czyli tym, *kto* otrzyma korzyści i *kto* poniesie ich koszt) niż kwestiami wydajności (czyli tym, *jak* rozległe będą te korzyści i koszty)” [podkreślenia autora cytatu]. Argumenty oparte na zasadach równości i sprawiedliwości zostały wykorzystane, by usprawiedliwić rozbudowane programy redystrybucji, charakterystyczne dla nowoczesnych państw opiekuńczych.

Drugi argument oparty jest na założeniu, zgodnie z którym jednostki nie zawsze robią to, co jest dla nich najlepsze. Tym samym gdyby nie było stosownych rozstrzygnięć, niektórzy obywatele nie musieliby wysyłać swych dzieci do szkoły podstawowej czy zapinać pasów. Inni mogliby zażywać narkotyki czy oglądać pełne przemocy filmy pornograficzne. Argumenty przeciwko takim zachowaniom wynikają z koncepcji dóbr społecznie pożądaných, a nie z różnic pomiędzy dobrami publicznymi i prywatnymi. Dobra społecznie pożądanę zdefiniowane są jako: „dobra, do których wytwarzania i zapewnienia społeczeństwo będzie zachęcać, lub w przypadku dóbr społecznie niepożądanych, dążyć będzie do ich ograniczania” (Musgrave, Musgrave 1984, s. 78). Tym samym interwencja w formie, powiedzmy, subsydiów dla teatrów czy zakazu palenia marihuany może być usprawiedliwiona.

Trzeci argument za włączeniem polityki publicznej w ekonomicznie skuteczne rozwiązania rynkowe opiera się na idei równych szans ekonomicznych. Stwierdza się czasem, że rynki uciekają się do etnicznych, rasowych i związanych z płcią stereotypów jako narzędzi, dzięki którym możliwe jest filtrowanie rynków pracy. Uprzedzenia te widoczne są także w schematach zatrudnienia. Ci, którzy używają tych argumentów, nawołują do rządowej interwencji na rynkach pracy w formie programów równych szans i odzwierciedlających takie podejście działań prawnych, co służyć ma poprawie szans na znalezienie pracy członkom mniejszości. Te argumenty dotyczące wydajności i równości, mające swe źródło

w paradygmacie niesprawności rynku, zdominowały sposób myślenia w kategoriach cyklicznego tworzenia polityki w rozwiniętych zachodnich demokracjach co najmniej do 1970 roku i doprowadziły do interwencji rządowych na wielką skalę, co nigdy wcześniej nie miało miejsca. Nie tylko zaangażowanie państwa rosło w szybkim tempie, począwszy od przejmowania publicznych przedsiębiorstw do szczegółowej kontroli życia gospodarczego, lecz także rozpoczął się potężny program redystrybucji, który uzyskał miano „państwa opiekuńczego”.

## 2. Niesprawności rządu

Chociaż paradygmat niesprawności rynku zaczął dominować w tradycyjnym podejściu do gospodarki, a także znacząco wpływać na twórców polityki gospodarczej i społecznej, część ekonomistów nie była zadowolona z przyjętych w nim założeń, na których opierały się wytyczne do prowadzenia tej polityki. Po pierwsze, teoria niesprawności rynku zakłada, że tworzący polityki uzyskali wszystkie potrzebne informacje dotyczące natury procesów rynkowych, co pozwala im na projektowanie racjonalnych form interwencji. Po drugie, teoria ta wstępnie zakłada, że państwo ma zarówno intencje altruistyczne, jak i zdolności organizacyjne, by interweniować skutecznie. Chang (1994, s. 25) przedstawił tę kwestię następująco: „W wielu teoriach dotyczących interwencji państwa (bezwarunkowo) zakłada się, że państwo wie wszystko i może zrobić wszystko. Gospodarka państwa opiekuńczego stanowi najbardziej skrajny przykład tej tendencji. Zakłada się w niej, że państwo dysponuje wszystkimi niezbędnymi informacjami dla zwiększenia interwencji w obszarze polityki społecznej i jest w stanie osiągnąć to, co zamierza. Jednak niedawno obraz wszechmocnego państwa został zakwestionowany, ponieważ wskazuje się, że nawet jeżeli państwo ma dobroczynny charakter i rzeczywiście dąży do poprawy efektywności gospodarki (choć i te założenia podawane są pod wątpliwą przez zwolenników tej argumentacji), może ono ponieść porażkę w osiągnięciu tych celów.

Ten sceptycyzm zaczął się krystalizować jako usystematyzowana i spójna koncepcja znana jako teoria wyboru publicznego w połowie lat 60. Pionierem na tym polu był James Buchanan,

laureat nagrody Nobla (Buchanan 1978). Teoria ta oceniała działania rządów demokratycznych przy użyciu tradycyjnych narzędzi analizy ekonomicznej, wykorzystując podstawowy postulat *homo economicus* na potrzeby teorii ekonomicznej, która wyjaśniała zjawisko niesprawności rządu. Niesprawność rządu stanowi konceptualną analogię dla niesprawności rynku, odnosi się do niezdolności państwa do osiągnięcia zamierzonych celów w sposób efektywny. Naukowcy zajmujący się teorią wyboru publicznego dowodzą, że niesprawność rządu przybiera trzy podstawowe formy. Po pierwsze, niewydajność alokacyjną wynikającą z niewłaściwego wykorzystania publicznych dóbr, ponieważ politycy stosują strategie zaprojektowane tak, aby zwiększyć ich szanse na reelekcję. Działanie, którego celem byłby rozwój wspólnych dóbr, schodzi na drugi plan. Ta forma niesprawności rządu nazywana jest czasem defektem legislacyjnym. Po drugie, nawet jeżeli polityka związana z korzyściami społecznymi nie wywołuje kontrowersji, niesprawność administracji powoduje, że jej założenia nie zostaną w należyty sposób wdrożone. W istocie problem ten powstaje dlatego, że urzędnicy publiczni nie mają wystarczającej motywacji, aby założenia te w odpowiedni sposób wprowadzać. Po trzecie, pojawia się problem czerpania korzyści bez ponoszenia nakładów na wytwarzanie dóbr publicznych (*rent-seeking*). Dzieje się tak, ponieważ interwencja rządu prawie zawsze przyczynia się do transferu bogactwa pomiędzy jednostkami i grupami społecznymi. Ludzie przeznaczają wtedy ograniczone zasoby, które mogłyby zostać wykorzystane do tworzenia bogactwa na redystrybucję bogactwa istniejącego, co tylko im przynosi korzyści.

Temu postępowi w teorii ekonomicznej towarzyszyła rosnąca liczba dowodów na to, że interwencja rządu nie miała tak dobroczynnego wpływu, jak zakładali twórcy tej polityki. Spowodowało to, że w połowie lat 70. wyniszczające koszty związane z finansowaniem wielkiego sektora publicznego zaczęły spowalniać rozwój gospodarczy w rozwiniętych zachodnich demokracjach i przyczyniać się do pogorszenia warunków życia. Ponadto niezamierzone konsekwencje związane z funkcjonowaniem państwa opiekuńczego stawały się coraz bardziej widoczne wraz z rosnącą zależnością od opieki społecz-

nej i towarzyszącym temu rozpadem tradycyjnych struktur społecznych takich jak rodzina.

Wszystkie te problemy przyczyniły się do osłabienia argumentów tradycyjnie przywoływanych dla uzasadnienia interwencji państwa. Co najmniej od czasu opublikowania pracy Pigou *Economics of Welfare* nie można twierdzić, aby istniała zgoda pomiędzy ekonomistami głównego nurtu, iż właściwy stopień interwencji rządu umożliwi rozwój, jednak należy podkreślić, że obecnie zbliżają się oni znacznie bardziej do poglądów Adama Smitha.

Pogląd ten możemy podsumować następująco: podczas gdy niesprawności rynku tworzy *prima facie* powód dla interwencji rządu, zjawisko niesprawności rządu dostarcza *a priori* argumentów przeciwko jej interwencji.

Stanowisko to oznacza, że przed podjęciem interwencji politycznej stanowiącej reakcję na jednoznaczne przypadki niesprawności rynku oczekiwane korzyści z tej interwencji należy skonfrontować z możliwymi kosztami powodowanymi przez niesprawność rządu. Ponadto, jeśli interwencja publiczna nie zostanie podjęta, wówczas politycy powinni podjąć działania, które przyczyniałyby się do zwiększania, a nie osłabiania sił rynkowych. Powinny one również motywować wszystkich ważnych aktorów do działań zgodnych z logiką wynikającą z podejmowanych działań. Mówiąc inaczej – nacisk trzeba położyć na niebezpośrednie środki zwiększania wydajności rynku, takie jak podatki czy subsydia, a nie na bezpośrednie środki utrudniające działanie rynku, takie jak cena i kontrola jakości. Wypływające z tego korzyści powinny być traktowane jako sukces polityki, a nie tylko wdrażającej je instytucji.

### 3. Konsekwencje polityczne

Twórcy polityki, którzy zostali postawieni przed perspektywą wyboru publicznego, w zakresie procesów rządzenia dążyli do wykorzystania tych przemyśleń, aby ograniczyć obszar niesprawności rządu. Zastosowano to podejście w procesie reform sektora publicznego prowadzonych w ciągu kilku ostatnich lat w krajach wysoko rozwiniętych. Wyznawcy teorii wyboru publicznego mają tendencję do postrzegania sektora publicznego w demokracjach przed-

stawicielskich jako ciągu relacji o charakterze mocodawca–pełnomocnik. Na przykład Moe (1984, s. 795) zauważa, że „cała polityka może być postrzegana jako łańcuch relacji pomiędzy mocodawcą a pełnomocnikiem, od obywatela do polityka, od wysokich urzędników do urzędników niższej rangi, a od nich do bezpośrednich dostawców usług dla obywateli”. Obraz ten odzwierciedla stosunek do reformy sektora publicznego, która ma zmniejszyć zakresu negatywnego oddziaływania pełnomocników w tych relacjach.

Niesprawność związana z pełnomocnictwem pojawia się, kiedy pełnomocnik nie został zmotywowany, by działać w interesie mocodawcy. Najskuteczniejsze w ograniczaniu tych negatywnych efektów jest podejście kontraktualistyczne.

Być może najbardziej radykalną formę takiego podejścia obserwujemy w Nowej Zelandii. Wiele instrumentów kontraktualistycznych zastosowanych w tym kraju miało przede wszystkim zarządzać relacjami, w których biurokraci funkcjonują jako pełnomocnicy zarówno urzędników wybieralnych, jak i instytucji finansujących czy urzędników służby cywilnej zajmujących wysokie stanowiska w hierarchii rządowej. W skład tych instrumentów weszły porozumienia dotyczące oczekiwanych wyników, zawierane pomiędzy szefami departamentów i ich ministrami, kontrakty pomiędzy fundatorami i nabywającymi, nabywającymi i zaopatrującymi itd. (Boston 1995). Mimo że prawny status tych porozumień różni się i niewiele z nich ma charakter prawnie wiążący, ich celem ogólnym jest wyszczególnienie tak precyzyjnie, jak to możliwe, wymogów stawianych przez mocodawcę i określenie sytuacji, w której pełnomocnicy będą rzetelnie rozliczani z wykonania powierzonych im zadań.

Podejście kontraktualistyczne daje się zazwyczaj zastosować jedynie po przeprowadzeniu szerokiej restrukturyzacji sektora publicznego, w procesie, w którym rozbudowane biurokratyczne struktury zostają rozbite na pojedyncze, łatwe do zarządzania jednostki organizacyjne. Umożliwia to precyzyjne określenie zakresu przekazywanych im i przyjmowanych przez nie obowiązków. Pełnomocnicy dzięki temu odpowiadają przed indywidualnymi mocodawcami, a zasoby udaje się dostosować do określonych zadań. Problemy wynikające z pełnomocnictwa

można wyeliminować przez przejście od kontrolowania danych wejściowych do monitorowania rezultatów pracy organizacji. Nacisk menadżerski na restrukturyzację organizacyjną i wyposażanie menadżerów w „wolność zarządzania” stanowi najważniejszy aspekt tego, co Hood (1991, s. 3–4) nazywa „Nowym Zarządzaniem Publicznym”; czyli: „zbiór podobnych doktryn administracyjnych, które zdominowały reformy administracyjne w wielu krajach grupy OECD od końca lata 70. i zdają się leżeć u podstaw stylu kontraktualistycznego uprawianego w Nowej Zelandii.

Jednak zainteresowanie kwestią ustanawiania porozumień i restrukturyzacją wynikające z teorii wyboru publicznego pomija taką sytuację, gdy przywództwo może stanowić część alternatywnego rozwiązania problemu niesprawności pełnomocnictwa. Autorzy coraz większej ilości publikacji na temat niesprawności związanych z delegowaniem i działaniem rządu zdają się nie zauważać długiej tradycji dociekań na temat przywództwa uprawianych w ramach nauk humanistycznych w niektórych gałęziach nauk społecznych i w opracowaniach zarówno naukowych, jak i popularyzatorskich dotyczących zarządzania i zachowania się organizacji. Trudno usprawiedliwić takie zaniedbanie, jeśli uświadomimy sobie, że zmiana w relacjach mocodawca – pełnomocnik doprowadzić może do załagodzenia wielu problemów pełnomocnictwa, które opisują ekonomiści.

Mówiąc bardziej ogólnie, dałoby się dowieść, że skupienie się teorii wyboru publicznego na *homo economicus* uwzględnia niepełny model ludzkiej motywacji i nieczytelny obraz roli rządu w rozwiązywaniu problemów społecznych i ekonomicznych. W tym kontekście pojawia się kilka pytań. Czy nie istnieją znaczące, niematerialne bodźce motywujące do udziału w działaniach publicznych, które pozwolą przezwyciężyć te problemy? Czy rząd nie może skłonić swych pracowników do działania na rzecz publicznych organizacji, podobnie jak jednostki poświęcają się działaniu na rzecz grup takich jak organizacje misjonarskie. Nawet jeśli od pracowników rządowych nie wolno wymagać, by okazywali ten poziom zaangażowania, czy nie możemy wierzyć, że będą oni kultywować cnoty, pozwa-

lające na ograniczenie dążenia do czerpania prywatnych korzyści w sferze publicznej?

Czy w dyskursie ekonomicznym nie ma miejsca na „oddanego urzędnika służby cywilnej”, który różni się od biurokraty skupionego na własnych sprawach, „budującego własne imperium”? Analiza ekonomiczna rządu przecież wcale nie musi odrzucać tradycji związanych ze służbą publiczną i cnotami obywatelskimi, przez długi czas kultywowanych w wielu krajach jako metoda przeciwdziałania przewrotnym motywacjom podkreślanym przez orędowników „niesprawności rządu”.

Wiele podobnych zagadnień jest przedmiotem rozważań nowożytniej filozofii politycznej, w szczególności podejście wspólnotowe, rozwinięte przez teoretyków takich jak MacIntyre (1981; 1988), Sandel (1982; 1984) i Taylor (1985; 1989). Współcześnie naukowcy zajmujący się wspólnotowością prezentują alternatywny model ludzkich motywacji, który zdaje się unikać altruistycznej/egoistycznej dychotomii opisywanej w literaturze dotyczącej niesprawności rządu. Zwracamy teraz naszą uwagę ku tej koncepcji indywidualnej motywacji, po to, aby określić, czy może ona być zastosowana do ekonomicznej analizy działań rządu.

#### 4. Koncepcja wspólnotowa działań ludzkich

Współczesna koncepcja wspólnotowa działań ludzkich skupia się na ludzkiej aktywności, obecnej w życiu konkretnych ludzi, których tożsamość jest „obarczona” i „zbudowana” (Sandel 1982) przez przynależność do pewnych wspólnot związanych konkretnymi tradycjami. Środowiska wspólnotowe dają jednostkom możliwość wytwarzania „dóbr wewnętrznych” przez działanie. Na przykład urzędnicy publiczni będą zdawać sobie sprawę z tego, że ich praca mieści się w długiej tradycji służby publicznej pozostające w zgodzie z modelem westminsterskim. Zatem urzędnicy ci mogą działać niezgodnie ze standardami wyznaczanymi przez praktyków w przeszłości i teraźniejszości tej samej tradycji. Tradycje nie muszą charakteryzować się brakiem elastyczności. MacIntyre (1981, s. 222) definiuje „żyjącą” tradycję jako „historycznie ciągłą, spo-

lecznie przyjęty sposób rozumowania, który stanowi integralną część dóbr składających się na tę tradycję”. Tym samym urzędnicy publiczni starający się należycie wypełniać swe obowiązki będą musieli dostosować się nie tylko do istniejących standardów, lecz także do zmieniających się poglądów na temat tego co wynika z ich zastosowania. To poszukiwanie doskonałości w służbie publicznej może być najlepiej rozumiane w kontekście dążenia każdej jednostki do dobrego życia. MacIntyre (1981, s. 219) stwierdza, że „dobre życie człowieka to takie, którego celem jest poszukiwanie dobrego życia dla człowieka”. To poszukiwanie, wszechogarniające w swej istocie, stanowiące część składową jednostki, zasadza się na „całościowym doświadczeniu, łączącym narodziny z życiem i śmiercią jak narracyjny początek ze środkiem i końcem” (MacIntyre 1981, s. 205). Dążąc do doskonałości w obszarze administracji publicznej, pracownik rządowy może lepiej zrozumieć, jak takie poszukiwanie stanowić może częściowo wyraz tego, co dla niego czy niej oznacza dążenie do dobrego życia.

Taylor (1985, s. 114) dowodzi, że ludzie poszukujący dobrego życia powinni być postrzegani z „perspektywy istotności”, znajdując się w świecie znaczeń, których należycie nie rozumieją, a za cel stawiają sobie ich lepszą interpretację po to, aby pełniej zrozumieć, kim są i czego powinni poszukiwać. Zgodnie z tą obserwacją, organizacje publiczne może charakteryzować stopień zaangażowania pracujących w nich ludzi w dążenie do doskonałości w obszarze służby publicznej. Zaangażowani pracownicy nie będą zatem zainteresowani wyłącznie podejmowaniem działań niezbędnych do wypełnienia ich kontraktowych zobowiązań wobec swych pracodawców. Zmotywuje ich również poczucie, że dążenie do doskonałości jest ważne, i postarają się oni dawać temu wyraz wobec wszystkich sceptyków. Będą oni w stanie właściwie oceniać działania podejmowane przez nich samych i ich kolegów, zgodnie z wyznacznikiem: czy są one częścią życia „oddanego urzędnika państwowego”. Jednak nie należy twierdzić, że personel pozbawiony zaangażowania w ogóle nie przywiązuje wagi do żadnego projektu czy relacji. Jednostki te mogą czerpać również zewnętrzne profity z udziału w tych działaniach i tym samym uosabiać biurokratów zainteresowanych jedynie własnymi ko-

rzyściami, opisywanych wielokrotnie w literaturze zajmującej się analizą niesprawności rządu.

Jeżeli rzeczywiście angażują się oni w projekty i związki zgodnie z logiką wyznaczoną przez wspólnotowość, muszą mieć zdolność generowania nadziei, która uwalnia się w procesie tego zaangażowania. Na przykład oddany urzędnik publiczny może poświęcić się dążeniu do doskonałości, dając tym samym wyraz wiary w słuszność tego rodzaju poświęceń (Sandel 1982). Aby wykorzystać koncepcję nadziei w gospodarce publicznej, musimy przyjąć jakąś metodę włączenia jej do naszej analizy ekonomicznej.

## 5. Modelowanie przywództwa w analizie ekonomicznej

Gary Becker, laureat nagrody Nobla, jako jeden z pierwszych (1976) wykorzystał analizę ekonomiczną do badania „nieekonomicznych” zjawisk, o których pierwotnie sądzono, że znajdują się poza obszarem tradycyjnie rozumianych nauk ekonomicznych, włączając w to obszar przestępczości, wymiar sprawiedliwości oraz rodzinę. Podejście Beckera koncentruje się na sposobach, dzięki którym ludzie wykorzystują nabyte dobra, ludzki kapitał i czas do generowania własnego zadowolenia, celowo pomijając inne powstające przy tym produkty. Ludzie przeznaczają ograniczone zasoby, by wychować dzieci, ponieważ kieruje nimi wewnętrzne dążenie do przyjemności, jaką daje rodzicielstwo. Robią to również dlatego, że dzieci mogą być dla nich pewną formą zabezpieczenia na starość. Podobną metodę dałoby się zastosować w przypadku satysfakcji, którą oddani urzędnicy publiczni czerpią z angażowania się w dążenie do doskonałości na polu służby publicznej. Becker (1965) określił kapitał ludzki jako umiejętności nabywane przez ludzi podczas edukacji i szkolenia. Można przyjąć, że nadzieję wolno podobnie traktować. Na przykład nadzieja, jaką jednostki w służbie publicznej pokładają w swym dążeniu do doskonałości, stanowi znaczną częśći kapitału ludzkiego, który użyty zostaje do generowania zadowolenia. Istnieją różne konceptualne przesłanki, by traktować nadzieję jako formę kapitału ludzkiego. Po pierwsze, możliwe jest rozróżnienie pomiędzy ogólnymi i szczególnymi formami nadziei w taki sam sposób, jak możliwe jest rozróżnienie pomiędzy



ogólną i szczegółową formą kapitału ludzkiego. Ogólna zdolność jednostki do generowania nadziei pomoże jej wytrwać w dążeniu do dobrego życia mimo rozczarowań przynoszonych przez pewne projekty i relacje. Ta ogólna zdolność do nadziei pozwala ludziom wiązać ją z pewnymi projektami lub relacjami bez konieczności traktowania ich w sposób ostateczny. Jednostka przeżywa rozczarowania, nie tracąc przy tym nadziei na odnalezienie dobrego życia w innych projektach i relacjach. Jeżeli ta ogólna zdolność do nadziei może być traktowana jako ludzki kapitał, można też, w ramach modelu Beckera, kształtować zachowania pośrednika, który stanowi przedmiot zainteresowania autorów zajmujących się wspólnotowością. Po drugie, ten szczególnie rodzaj nadziei, którą kierują się jednostki, angażując w konkretne relacje związane z realizowanym projektem, wydaje się podobny do szczególnej formy ludzkiego kapitału powstającej wraz z rozwijaniem praktycznych, zawodowych umiejętności. To właśnie ten rodzaj nadziei, prezentowany przez pracowników rządowych, kiedy angażują się w dążenie do osiągnięcia doskonałości w służbie publicznej. Po trzecie, podobnie jak każda inna forma kapitału, jego szczególnie rodzaj, angażowany w dążenie do doskonałości w służbie publicznej, może również ulegać procesom akumulacji i deprecjacji. W momencie, gdy jednostki angażują się w ten rodzaj poszukiwań, ich początkowy wkład nadziei zostanie wzbogacony, jeżeli wezmą oni pod uwagę możliwość napotkania rozczarowań. Takie podejście zostanie sprawdzone odgórnie bądź oddolnie, w miarę jak nadzieja, którą żywią, będzie się umacniać bądź osłabiać wraz ze zdobywanymi doświadczeniami i ich interpretacją.

Nieprzerwana akumulacja rozczarowań z biegiem czasu może doprowadzić do osłabienia potencjału tych jednostek. W pewnym momencie dotrą one do momentu, w którym stracą nadzieję na osiągnięcie doskonałości. Nie zrezygnują ze swych stanowisk i czerpać będą jedynie zewnętrzne korzyści, a nie wewnętrzne, jak przedstawia to literatura zajmująca się niesprawnością rządu.

Wydaje się oczywiste, że jeżeli użyjemy podejścia Beckera, by modelować zaangażowanie jednostek w służbie publicznej, wtedy przywództwo w sektorze publicznym musi odgrywać

decydującą rolę. Przywództwo będzie zatem ważne z dwóch powodów. Po pierwsze, liderzy muszą poszukiwać sposobów, by pracownicy zaangażowali się w dążenie do doskonałości w sektorze publicznym. Po drugie, liderzy muszą przeciwdziałać akumulacji rozczarowań, aby nie nastąpił spadek motywacji. Obecnie teoria ekonomiczna nie zawiera teorii przywództwa. Można odnieść wrażenie, że stanowi to istotną przeszkodę w ekonomicznej analizie rządu. Aaron zasugerował (1994), że nawet jeśli rządy będą interweniować, by motywacja materialna zgadzała się z ich celami politycznymi, być może będą zmuszone wykorzystywać również koncepcję przywództwa, by osiągnąć stan kolektywnego zaangażowania. To zaś z kolei będzie przeciwdziałać „zazębiającej się sieci społecznych patologii”, istniejących w niektórych społecznościach. Ekonomiczna teoria przywództwa nie tylko stanowiłaby wkład w obszar gospodarki publicznej. Byłby to także ogólny wkład w teorię ekonomiczną, dotychczas zaniedbującą to zjawisko. Pod tym względem nauki ekonomiczne nie mogą się równać z innymi naukami społecznymi, takimi jak politologia, antropologia, psychologia, socjologia i historia, które rozwinęły się całkiem pokaźny nurt zajmujący się kwestią przywództwa.

Przydatnym sposobem na przyjrzenie się roli przywództwa w hierarchiach rządowych jest uczynienie z przywódców „hermeneutycznych” pośredników w kierowanych przez nich grupach. Ze względu na sposób, w jaki interpretują i artykułują dążenia grupy, liderzy usiłują sprawić, żeby nadzieja tych, którzy za nimi podążają, stała się wspólną wizją. Jeżeli przywódcom uda się połączyć własną nadzieję z nadzieją swych zwolenników we wspólną wizję, wtedy, zgodnie z modelem Beckera, będą mieli wpływ na poziom zadowolenia uzyskiwanego przez ich zwolenników w ramach służby publicznej. Przywódcy mogą na nich wpływać poprzez oddziaływanie na poziom konkretnych nadziei, bez konieczności zmieniania preferencji dotyczących korzyści uzyskiwanych przez swych zwolenników.

W przypadku instytucji publicznej zaistnieje wiele aspektów wspólnych z wizją lidera. Po pierwsze, zawierać będzie ona obraz tego, czym powinna stać się społeczność, kiedy odpowiednia liczba ludzi zaangażuje się w pokonywanie prze-

szkód stojących na drodze do urzeczywistnienia wizji przywódcy. Jakość przywództwa prezentowana przez szefów agencji publicznych może zatem być oceniana nie tylko ze względu na liczbę ich pracowników angażujących się w takie dążenia, ale również ze względu na to, czy są oni w stanie zaangażować niezależne, współpracujące z nimi źródła przywództwa w społecznościach, w których funkcjonują ich interesariusze. Po drugie, wizja lidera może przedstawiać, jaka byłaby potencjalna jakość usług agencji i życia urzędników, gdyby dostosowali się oni do norm zaangażowania wyrażanych przez przywódcę. Mimo że normy te opierają się na ustalonych tradycjach i standardach właściwego postępowania, lider może na nie wpływać. Powinien proponować zakres koniecznego zaangażowania, które jego zdaniem jest niezbędne dla właściwego wykonywania zawodu „oddanego urzędnika publicznego” zgodnie z nowoczesnymi standardami.

## 6. Uwagi końcowe

Relacja mocodawca–pełnomocnik, jak wyraźnie widać, opiera się na wzajemnościowych relacjach zaufania i oddania. Ponadto skuteczność przywództwa w hierarchiach publicznych zależy od stopnia zaufania, jakie urzędnicy niższego szczebla pokładają w swym zwierzchnikach. Menadżerowie sektora publicznego, którzy obdarzono takim zaufaniem, są bardziej skłonni zaufać swoim podwładnym. Wierzą oni w to, że pracownicy zrealizują swoje zadania. Nie uważają, iż stanie się tak dlatego, że zamontują systemy monitorowania pracy, których stosowanie wiąże się z koniecznością zaangażowania znaczących środków. Dzięki zastąpieniu wyszukanych i drogich systemów monitorowania zaufaniem, skuteczni przywódcy mogą obniżyć koszty związane rozbudową i działaniem tych systemów. Ponadto generowanie wzajemnego zaufania pozwala menadżerom polegać na swych pracownikach i wierzyć w to, że spożytkują oni swą energię na osiągnięcie rzeczywistych celów organizacji. Nie będą zaś skupiać się na tym, co Wolf (1989, s. 68) nazywa ‘wewnętrznościami’ (*internalities*), często „nie zapewnia czytelnego czy budzącego zaufanie połączenia z rzekomym celem publicznym, któremu agencje te miały pierwotnie służyć” (Wolf 1989, s. 70). Wewnętrzności są „pry-

watnymi celami organizacji, ponieważ (bardziej niż, lub przynajmniej jako dodatek do, celów publicznych określonych w ramach przypisanych instytucjom obowiązków) dostarczają one motywacji po stronie zachowania jednostek i zbiorowości wewnątrz agencji. A zatem, instytucje publiczne mają prywatne, wewnętrzne cele i to one właśnie wpływają na prawdziwe funkcjonowanie tych instytucji. (Wolf 1989, s. 69). Zmniejszając koszty niezbędne do stosowania formalnych systemów monitorowania i rozbieżności pomiędzy prawdziwymi celami organizacji i jej „wewnętrznościami”, skuteczni menadżerowie sektora publicznego mogą zmniejszyć zakres niesprawności rządu. Inaczej rzecz ujmując, przywództwo transformacyjne w agencjach publicznych może być bardziej skutecznym sposobem zwiększenia ich produktywności niż podejście kontraktualistyczne, które scharakteryzowaliśmy wcześniej. Aby przyjrzeć się bliżej implikacjom wynikającym z relacji przywódca–zwolennik dla polityki publicznej, ekonomiści potrzebują teorii przywództwa, zbudowanej zgodnie z wytycznymi zaproponowanymi przez wielu autorów zajmujących się kwestią wspólnotowości. Jak zaobserwowaliśmy, prawdopodobnie można włączyć taką teorię w zakres standardowej analizy ekonomicznej. Konieczność jednoznacznego uznania wagi przywództwa jako instrumentu polityki publicznej jest poniekąd zbieżna z obawami wyrażonymi przez Henry’ego Aarona (1994), dotyczącymi niezdolności obecnie stosowanych podejść do radzenia sobie ze złożonymi problemami społecznymi.

## Bibliografia

- Aaron H.J. (1994). „Public Policy Values and Consciousness”, *Journal of Economic Perspectives*, nr 8(2), s. 3–21.
- Bator F.M. (1958). „The Anatomy of Market Failure”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 72 (2), s. 388–400.
- Becker G.S. (1965). *Human Capital*. New York: Columbia University Press.
- Becker G.S. (1976). *The Economic Approach to Human Behaviour*. Chicago: University of Press.
- Boston J. (red.) (1995). *The State Under Contract*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan J.M. (1978). *The Economics of Politics*, Reading 18, Institute of Economic Affairs.

- Chang H.J. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Macmillan.
- Dollery B.E., Wallis J.L. (1996). „A Reappraisal of the Economics of Government”, *Economic and Social Policy*, nr 1(2), s. 35–54.
- Hood C. (1991). „A Public Management for Full Seasons”, *Public Administration*, nr 69(1), s. 1–13.
- MacIntyre A (1981). *After Virtue: A Study in Moral Theory*. London: Duckworth, s. 126.
- MacIntyre A. (1988). *Whose Justice? Which Rationality?* Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Moe T.M. (1984). „The New Economics of Organisations”, *American Journal of Political Science*, nr 28 (4), s. 739–777.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. Singapore: McGraw-Hill.
- Pigou A.C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Sandel M. (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor C. (1985). *Philosophy and the Human Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor C. (1989). *The Self and Modern Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallis J.L. (1997). „Economics, Hope and Leadership”, *Journal of Interdisciplinary Economics* (w druku).
- Wallis J.L., Dollery B.E. (1995). „A Communitarian Perspective on Government Failure”, *International Journal of Social Economics*, nr 22(4), s. 33–48.
- Wolf C. (1989), *Markets of Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge: MIT Press.

## Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy

The economic rationale for government intervention in a market economy has traditionally been provided by the theory of market failure. This article reviews the market failure paradigm in the light of the more recent literature on government failure. One implication of the theory of government failure is that the contractualist approach to public service reform is the best method of improving public sector productivity. However, we argue that this view overlooks the potentially crucial role of leadership in public agencies and the ways in which transformational leadership can stimulate efficiency. We argue that communitarian conceptions of leadership can be incorporated into conventional economic approaches, and that this can have significant implications for public policy formulation.

Key words: market failure, government failure, government intervention, leadership and public policy.



## Stabilność i bezpieczeństwo rynku finansowego jako dobro publiczne

Wywiad z dr. Stanisławem Kluzą, przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego

KNF sprawuje nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie jego prawidłowego funkcjonowania, stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, a także zaufania do rynku finansowego oraz zapewnienie ochrony interesów jego uczestników.

**Marek Benio:** Czy zdarza się Panu, że czuje się Pan bezradny wobec bezprawnych lub będących na granicy prawa poczynań podmiotów rynku finansowego?

**Stanisław Kluza:** Zachowania niewłaściwe lub patologie, które zdarzają się na rynku finansowym, mogą mieć różny wymiar. Czasami to przypadek, zbieg okoliczności. Czasami jednak to wyrachowane, skomplikowane mechanizmy, które nie są niezgodne z prawem, ale testują jego granice. Mamy też do czynienia ze zwykłymi wykroczeniami, gdzie ktoś świadomie ryzykując, popełnił przestępstwo. Każda z tych sytuacji podlega innej penalizacji. Jeżeli mamy do czynienia z ewidentnym podejrzeniem popełnienia przestępstwa, wówczas niezwłocznie przeprowadzamy postępowanie wyjaśniające oraz składamy zawiadomienie do prokuratury. Dalej sprawę prowadzi prokuratura, w ramach swoich uprawnień dochodzeniowo-śledczych.

Każdy rynek jest narażony na inny rodzaj nadużyć. W przypadku rynku giełdowego wiąże się to z nieprawidłowościami przy zawieraniu transakcji – najczęstszym nadużyciem może być manipulacja lub wykorzystanie informacji poufnych. W razie podejrzeń prowadzimy postępowanie wyjaśniające, sprawdzając, czy nie doszło do nadużyć. Możemy zażądać blokady rachunku do czasu wyjaśnienia sprawy. Najczęstszymi nadużyciami ze strony zakładów ubezpieczeń są próby pomniejszenia wysokości lub opóźnienia terminu wypłaty odszkodowania. Odnośnie do rynku bankowego może chodzić o budowanie

bardzo złożonych produktów, które prowadzą do wątpliwych transakcji wiązanych, do łączenia produktów potrzebnych ze zbędnymi z punktu widzenia klienta. Inny rodzaj nadużyć to manipulacje przekazem reklamowym, który wprowadza klientów w błąd. Moim zdaniem to sytuacja niedopuszczalna, przekaz reklamowy musi być zgodny z prawdą i kompletny. Dodatkowy warunek stanowi także jego czytelność. Często z bardzo daleka możemy dostrzec logo instytucji finansowej i wielkie 0%, ale nawet z bliska nie zobaczymy zastrzeżeń, napisanych małą czcionką. To, co atrakcyjne, jest najbardziej widoczne, a to, co kłopotliwe i niewygodne – ukrywa się.

**M.B.:** Mówi pan, że zjawiska występujące na różnych rynkach nadzorowanych przez Komisję są różnorodne. Pańska odpowiedź skłania mnie do zadania pytania o ocenę tendencji do łączenia nadzoru nad różnymi rynkami w jednej instytucji. Czy pańskim zdaniem połączenie Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi z Państwowym Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń w Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, a następnie dołączenie Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz nadzoru bankowego to właściwy kierunek zmian? Następuje ono niejako pod prąd decentralizacji.

**S.K.:** To pytanie ma kilka wymiarów. Pierwszy wymiar to wymiar konwergencji administracyjnej. Osiągnęliśmy korzyści skali – mamy jedno zaplecze kadrowe, jeden dział IT, wspólną administrację. Drugi wymiar to arbitraż nadzorczy. Można zauważyć, że istnieje coraz więcej produktów i podmiotów na rynku, dla których trudno byłoby jednoznacznie określić nadzorcę, gdyby nie było nadzoru finansowego. Czy *bancassurance* powinien sprawować nadzór bankowy, bo produkty sprzedawane są przez banki, czy też nadzór ubezpieczeniowy, ponieważ są to produkty zawierające ubezpieczenia, w których należy wyceniać pewne ryzyko ubezpieczeniowe?

Zdarzają się też produkty inwestycyjne oferowane przez ubezpieczycieli. Czy to jest raczej forma ubezpieczenia, czy jednak produkt inwestycyjny?

**M.B.:** Pojawiają się spory kompetencyjne?

**S.K.:** Jeśli istnieje zintegrowany nadzór finansowy, to nie ma miejsca na takie spory. Tam, gdzie nadzór jest sektorowy, rynek podejmuje próbę oceniania poszczególnych instytucji nadzorczych, co może rodzić konflikty i utrudniać optymalizację celu ostrożnościowego. Rozproszone instytucje nadzoru konkurują ze sobą pod względem łagodności. Rynek zawsze pochwali i wybierze tę, która na więcej mu pozwala. Praktyka krajów przechodzących kryzys, np. Stanów Zjednoczonych, wskazuje, jak złudne mogą być korzyści z liberalnego bądź rozproszonego nadzoru. I tu dochodzimy do bardzo ważnego wniosku. Stabilność finansowa jest w każdym kraju dobrem publicznym. Jeżeli jest dobrem publicznym, to znaczy, że nie tylko powinien być jej przypisany element gry wolnorynkowej, ale również należy postrzegać, antycypować potencjalne konsekwencje bankructwa znaczących uczestników rynku. Jeżeli przykładowo instytucje finansowe w Stanach Zjednoczonych bankrutują i wyciągają rękę po pomoc publiczną, to czy to oznacza, że zyski są prywatne, a straty są państwowe? Aby zapobiegać dysproporcjom, konieczna jest prewencja. Można ją stosować, gdy nadzór jest władny oddziaływać na zachowania, które wpływają na stabilność, na bezpieczeństwo w przyszłości. Jeżeli mówimy o wolnym rynku, to dlaczego tak dużo instytucji finansowych uzyskało miliardowe kwoty w ramach pomocy publicznej?

Ciekawie wygląda porównanie wielkości pomocy publicznej udzielonej instytucjom finansowym z innymi wydatkami publicznymi. Pomoc publiczna dla sektora bankowego w związku z obecnym światowym kryzysem wynosi więcej niż przedstawiony w dzisiejszym piątym koszcie takich projektów publicznych jak Plan Marshalla, New Deal, wysłanie człowieka na Księżyc lub budżet NASA. To pokazuje, jakie są konsekwencje braku antycypacji zagrożeń w sektorze finansowym.

Bezpieczeństwo i stabilność rynku finansowego jest dobrem publicznym. Jeżeli państwo tego dobra nie pilnuje, to później staje przed dyle-

matem: czy doprowadzić do bardzo poważnych perturbacji w skali makro, czy użyć w tak wielkiej skali pomocy publicznej z kieszeni podatników.

**M.B.:** Rozumiem, że Komisja Nadzoru Finansowego pełni taką funkcję prewencyjną. Jakie działania podejmuje, by nie dopuścić do sytuacji, w której ratowanie tego dobra publicznego zmusza do udzielania pomocy publicznej instytucjom rynku finansowego?

**S.K.:** Prowadzimy stałą analizę norm ostrożnościowych, sytuacji płynnościowej, wypłacalności instytucji finansowych.

Dzięki koncentracji nadzoru finansowego nie ma miejsca na arbitraż nadzorczy. Nadzór skupia się na nadzorowaniu instytucji rynku finansowego, nie marnuje energii i środków na kolizje z innymi nadzorami. Możemy też budować wspólne, spójne i jednoznaczne stanowisko Polski na arenie międzynarodowej w instytucjach nadzorczych. W Europie mamy trzy komitety nadzorcze: CESR – rynek kapitałowy, CEIOPS – rynek ubezpieczeniowy i emerytalny, CEBS – rynek bankowy. W każdym z tych komitetów toczą się dyskusje na temat ważnych dla nadzoru finansowego kwestii, praktyk nie tylko krajowych, lecz także międzynarodowych. Wiadomo, że dochodzi tam też do konfliktów poglądów i interesów. Zdarzało się, że kraje, które mają rozproszony nadzór, na jednym komitecie zyskują coś, co na innym komitecie tracą, trudniej utrzymać im spójne stanowisko. Państwa o skoncentrowanym nadzorze mają spójną reprezentację we wszystkich komitetach. Mogą powiedzieć: jak to? Tam przyjęliście takie rozwiązanie, a tu nie chcecie go przyjąć? Skoncentrowany nadzór ułatwia komunikację i utrzymanie wspólnego stanowiska na wszystkich trzech komitetach trzeciego szczebla.

W ramach reformy architektury nadzorczej w Unii Europejskiej powstaną trzy agencje europejskie dla tych trzech rynków i sytuacja może być podobna. Pamiętajmy, że na rynku finansowym działają grupy kapitałowe, które prowadzą działalność ubezpieczeniową, bankową i inwestycyjną równocześnie. Są to podmioty bardzo wszechstronne i tak samo wszechstronny musi być nadzór nad nimi.

**M.B.:** Czy można to podsumować konstatacją, że koncentracja instytucji nadzorczych jest

odpowiedzią państwa na globalizację i przenikanie się rynków ubezpieczeniowych, inwestycyjnych, bankowych i emerytalnych oraz dywersyfikację przedmiotu działalności przedsiębiorstw, które tradycyjnie zajmowały się usługami wyłącznie bankowymi, wyłącznie ubezpieczeniowymi itd.?

**S.K.:** Z jednej strony chodzi o zacieranie się różnic między produktami, a z drugiej o rosnące znaczenie międzynarodowych grup finansowych.

**M.B.:** Pod jakimi warunkami nadzór może być skutecznym zabezpieczeniem przed kryzysem finansowym?

**S.K.:** „Sądzicie po owocach”. Polska jako jeden z niewielu krajów nie doświadczyła żadnej upadłości lub konieczności udzielenia pomocy publicznej dla jakiegokolwiek instytucji finansowej. Nie musiała nawet korzystać ze środków znajdujących się w systemach gwarantowania, np. w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, i uruchamianych, zanim dojdzie do pomocy publicznej. Można powiedzieć z satysfakcją, że udało nam się zdecydowanie dobrze przejść przez okres, w którym inne kraje miały poważne problemy na rynkach finansowych.

**M.B.:** Czy to zasługa nadzoru, czy przypadkowego charakteru naszej gospodarki, która jest stosunkowo dużą, ale „zamkniętą” gospodarką?

**S.K.:** Są gospodarki dużo bardziej zamknięte i mają więcej problemów, np. Ukraina. A są gospodarki dużo bardziej otwarte od naszej, gdzie ilość problemów wcale nie jest mniejsza. Na przykład bardzo otwarte gospodarki krajów bałtyckich. Przypomnijmy ponadto, że w naszym regionie 70% aktywów sektora finansowego należy do podmiotów zagranicznych. Te podmioty są na tyle międzynarodowe, że wydaje się, iż w każdym kraju efekt ich uczestnictwa na rynku powinien skutkować w miarę zbliżonymi perturbacjami. Można stąd wnioskować, że aktywność lokalnych nadzorów stanowi o bezpieczeństwie w sektorze finansowym na danym rynku. Sukcesem jest np. prowadzenie polityki budowy kapitału. To jeden z najważniejszych i największych projektów nadzorczych, jakie podjęliśmy. W roku 2009 banki nie wypłaciły dywidendy za rok 2008, z wyjątkiem PKO BP, który bilans po dokapitalizowaniu miał taki, że jego kapitał mimo wszystko rów-

niez wzrósł. Polityka wstrzymania wypłat dywidendy powiodła się. Dlaczego to takie ważne? Z punktu widzenia krótkookresowego – istotna jest płynność. Z punktu widzenia długookresowego – wypłacalność. Trzeba zatem zastanowić się, jakie czynniki mogą w krótkim okresie zaburzyć płynność, a w długim okresie wypłacalność. Jeżeli płynność jest zagrożona, można ją ratować przez operacje otwartego rynku, interwencje banku centralnego. Wypłacalność natomiast dotyka samego fundamentu instytucji finansowych. Wypłacalność to funkcja kapitału: im większe są kapitały w stosunku do podejmowanego ryzyka, tym bardziej zostaje zabezpieczona wypłacalność. Od końca 2008 r. współczynnik wypłacalności sektora bankowego wzrósł z 11,2% do ponad 13%. Efektem ubocznym tej polityki, również pozytywnym dla rynku, jest to, że większe kapitały pozwalają zintensyfikować akcję kredytową w przyszłości. Aby tak się stało, nie można dopuścić do powstania w bankach dylematu: czy raczej powinniśmy jeszcze udzielać kredytów, ale na granicy dozwolonego współczynnika wypłacalności, czy w celu ochrony wypłacalności ograniczyć działalność kredytową? Naturalnie ograniczenie działalności kredytowej przez banki powoduje spowolnienie rozwoju gospodarki. Bazą dla bezpieczeństwa wypłacalności, jak i potencjałem dla przyszłej działalności kredytowej jest po prostu skala kapitałów. W roku 2009 nadzór wpłynął na budowanie tego kapitałowego bufora bezpieczeństwa.

Pozytywne znaczenie ma również doprowadzenie do dodatniego salda przepływu kapitału między bankami w Polsce a bankami za granicą. Ta różnica wynosiła 115 mld zł na koniec 2008 roku, a rok wcześniej, przed włączeniem nadzoru bankowego do KNF – 25 mld zł. Oznacza to, że zagraniczne instytucje finansowe zwiększyły o 90 mld zł finansowanie polskiego sektora bankowego.

**M.B.:** A może w oczach banków zagranicznych udzielanie kredytów w Polsce jest bezpieczniejsze lub bardziej opłacalne niż na ich rynkach rodzimych?

**S.K.:** Sądzę, że jest to w dużym stopniu efekt działania nadzoru finansowego, polegającego na skutecznym egzekwowaniu od podmiotów właścicielskich ich obowiązków wobec podmiotów zależnych.

**M.B.:** Co Panu najbardziej przeszkadza w sprawowaniu urzędu?

**S.K.:** Na rynku finansowym działają różne instytucje o charakterze lobbystycznym. My prowadzimy politykę nadzoru otwartego, to znaczy takiego, który chętnie rozmawia z uczestnikami rynku, przekazuje swoje poglądy, uzasadnia, ale wsłuchuje się też w ich poglądy. Jesteśmy przy tym bezstronni, niezależni i przejrzysti. Niektórzy lobbyści w celu osiągnięcia swoich korzyści deprecjonują i podważają działania nadzoru. Myślę, że wszędzie na świecie zjawisko to występuje, chociaż stosowanie go wobec urzędu publicznego jest niebezpieczne ze względu na asymetrię stanowisk. Instytucja prywatna, będąca przedmiotem takiego negatywnego działania, może zareagować tak samo, używając podobnego narzędzia. W przypadku instytucji publicznych jest inaczej. Instytucje publiczne mogą wykonywać tylko to, do czego zostały powołane, a każdy uczestnik rynku może robić wszystko, czego prawem nie zakazano. Istnieje między tymi dwoma zbiorami kolosalna różnica.

**M.B.:** Czy są jakieś zmiany legislacyjne dotyczące rynku finansowego, których Pan szczególnie niecierpliwie wypatruje?

**S.K.:** Proces legislacyjny można podzielić na wiele obszarów. Pierwszy obszar to konwergencja ustawodawcza w Unii Europejskiej polegająca na implementowaniu zapisów dyrektyw do porządków prawnych państw członkowskich. Drugi obszar związany jest z ciągłym dynamicznym rozwojem rynków finansowych; nawet w czasie gorszej koniunktury powstają nowe produkty i usługi, nowe podmioty i nowe ich formy. Oznacza to, że prawo musi być aktywne i iść z duchem czasu, dostrzegać nowe zjawiska, nowe trendy i umieszczać je w porządku prawnym. Trzeci obszar legislacji dotyczy standaryzacji wewnątrz Polski. Jeżeli mieliśmy trzy nadzory dla trzech sektorów, a teraz nadzór został zintegrowany, to warto wprowadzić jednolite standardy w procedurach licencjonowania i kontrolowania podmiotów, w postępowaniach administracyjnym, w rodzajach i sposobach nakładania sankcji. Są to kwestie wymagające standaryzacji. Sygnalizujemy te kwestie regulatorowi rynku, czyli Ministerstwu Finansów. Czwarty obszar to tzw. regulacje miękkie, które z kolei można podzielić na dwie podgrupy. Pierwsza to reko-

mendacje nadzorcze. Jest to stanowisko nadzoru w sprawie sposobu postępowania podmiotów na rynku. Przykładowo Rekomendacja S i Rekomendacja T dla banków. Druga grupa regulacji miękkich to kodeksy dobrych praktyk, kodeksy etyki zawodowej, kanony zasad. Istnieje także coś w rodzaju samoregulacji sektorowej, ale w naszej gospodarce ten samorządowy sposób tworzenia ram funkcjonowania rynku jest najslabiej rozwinięty. Nie można też zapominać o ustawowym zdefiniowaniu pewnych obszarów, np. toczy się debata o tym, czy i w jaki sposób system SKOK powinien być poddany nadzorowi.

**M.B.:** Co Pan sądzi o postulatach uregulowania działalności doradców finansowych? Czy to rzeczywiście zwiększyłyby bezpieczeństwo rynku, czy może i tak już żyjemy w przeregulowanej rzeczywistości i dodatkowo licencje miast porządkować rynek, poszerzą pole do nadużyć?

**S.K.:** Pytanie jest wbrew pozorom bardzo obszerne. Zaczniemy od tego, że pośrednictwo finansowe w każdym kraju się różni. Porównajmy pośredników finansowych w Polsce i Stanach Zjednoczonych. W Polsce pośrednik finansowy to w zasadzie sprzedawca, przyprowadza klienta do instytucji finansowej. Dysponuje paletą produktów współpracujących z nim instytucji i zastanawia się, który z tych produktów sprzedać. W Stanach Zjednoczonych pośrednicy finansowi nie tylko sprzedają produkt, lecz także biorą na siebie pewną część ryzyka finansowego, co byłoby kryzysogenne. Mamy oto system, w którym są dziesiątki tysięcy małych pośredników, a każdy może wziąć na siebie część ryzyka. Każda z tych części ryzyka indywidualnie nie jest duża. Ale gdy to ryzyko zagregowane zostanie przez tyle tysięcy pośredników, to ekspozycja całego sektora na ryzyko urasta do ogromnych rozmiarów. Ryzyko, ze względu na rozproszenie, nie było raportowane i w pewnym sensie urosło przez nikogo niezauważone.

**M.B.:** Czyli w Polsce mamy raczej filozofię sprzedaży przez agenta reprezentującego interes podmiotu finansowego, a nie przez brokera, który reprezentowałby interes klienta?

**S.K.:** Tak jest. Pośrednicy przyprowadzają klienta do instytucji finansowej, ale nie biorą na siebie ryzyka. Jeżeli zadanie nadzoru polega na zapewnieniu stabilności rynku i wprowadzeniu pewnej dozy ostrożności, to dopiero bank,



któremu pośrednik „przekaze” klienta, eksponuje się na pewne elementy ryzyka. Inna kwestia dotyczy regulacji pośrednictwa finansowego jako zawodu. Wiąże się z tym szereg problemów. Po pierwsze – koszty. Od razu pojawiłyby się podmioty świadczące usługi w zakresie szkoleń, kursów. Po drugie, powstałaby pewna elita, by nie powiedzieć kasta, która by na tym rynku działała, ale czy tworzyłoby to jakąś wartość dodaną? Wcale nie oznaczałoby to większego bezpieczeństwa dla klientów. Pośrednicy mieliby kolejny dyplom, ale nie oznacza to większej stabilizacji lub bezpieczeństwa na rynku. Regulacja spowodowałaby wzmocnienie dużych uczestników rynku, bo koszty, które trzeba ponosić w bardziej uregulowanym środowisku, łatwiej ponieść dużym podmiotom. Zwiększyłby się koszt wejścia do zawodu, a przez to zmniejszyłaby się liczba pośredników finansowych i wzrosłoby bezrobocie. Zwiększony koszt wejścia przy zmniejszającej się konkurencji zostałby ostatecznie przerzucony na klienta. Z drugiej strony dobrze byłoby, aby istniały kanony etyki wykonywania tego zawodu, standardy postępowania. To jest pole do opisu dla samoregulacji.

**M.B.:** Ostatnie pytanie dotyczy systemu emerytalnego. Wszystko wskazuje na to, że pracownicze programy emerytalne i indywidualne konta emerytalne cieszą się dużo mniejszą popularnością, niż zakładali to twórcy reformy. Tymczasem każda symulacja wysokości przyszłych emerytur ze zreformowanego systemu pokazuje, że stopa zastąpienia z obu obowiązkowych filarów będzie niska. Czy Komisja Nadzoru Finansowego powinna się zajmować propagowaniem III filara, czy też byłoby to wyręczaniem instytucji finansowych, które świadczą usługi na rynku Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Indywidualnych Kont Emerytalnych?

**S.K.:** Myślę, że jest jeszcze inaczej. Istnieją dwa filary obowiązkowe systemu emerytalnego i jeden filar dobrowolny: pracownicze programy emerytalne i indywidualne konta emerytalne. Ponieważ pełnią one rolę zabezpieczenia społecznego, główna rola edukacyjna leży po stronie

Ministerstwa Pracy. Misja edukacyjna KNF odnosi się raczej do kwestii bezpieczeństwa, ostrożności, stabilności oferowanych w III filarze usług finansowych. Podkreślamy kwestię ryzyka inwestycyjnego, ostrożności, wyjaśniając rodzaje i zasady działania usług na tym rynku oferowanych. Gromadzimy, opracowujemy i udostępniamy dane o rynku, zarówno te statystyczne, jak i informacje o zasadach jego działania.

Człowiek jest istotą ekonomiczną, myśli o tym, czy zamierzone działanie przyniesie oczekiwany efekt. Gdy inwestuje jakąś kwotę, pragnie wiedzieć, jakiego zysku może się spodziewać po pewnym czasie. Z tego powodu najlepsze wydają się zachęty do dodatkowego oszczędzania na emeryturę o charakterze ekonomicznym. Być może w systemie podatkowym należałoby takie zachęty stworzyć, ale ich konstrukcja zależy od celu. Czy zależy nam, aby jak największą ludzi się tym zainteresowało, czy na tym, by wpłynęła tam jak największa kwota? Można dać dużą zachętę podatkową, ale na małą kwotę. A można odwrotnie: dopiero przy dużym zaangażowaniu finansowym stworzyć jakąś niewielką zachętę podatkową.

**M.B.:** Ostatnie zmiany idą chyba w tym drugim kierunku, prawda?

**S.K.:** W takim razie oznacza to, że państwo zachęca zamożnych obywateli, by oszczędzali dodatkowo na starość. Maksymalna roczna kwota, którą można wpłacić na IKE, wzrosła ostatnio z prawie 4 tys. zł do ponad 9,5 tys. zł w 2009 r. To bardzo duży wzrost. Ale zachęta fiskalna pozostaje niewielka. Być może należałoby pozwolić wpłacić tylko 1000 zł rocznie, ale odpisać całą tę kwotę albo nawet jej trzykrotność od podstawy opodatkowania. Wówczas więcej osób mniej zamożnych zechciałoby skorzystać z tej silnej zachęty fiskalnej, a efekt podatkowy byłby taki sam.

Rozmowę przeprowadzono w siedzibie Komisji Nadzoru Finansowego w Warszawie 8 grudnia 2009 roku.

## Wytyczne dla autorów recenzji

Redakcja kwartalnika Zarządzanie Publiczne przyjmuje do druku recenzje prac naukowych.

Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych. Objętość maszynopisu nie powinna przekraczać 11 stron znormalizowanych (1 strona – 1800 znaków ze spacjami) i nie powinna być krótsza niż 3 strony. Tekst w postaci papierowej i elektronicznej prosimy nadsyłać na adres redakcji kwartalnika:

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*  
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
ul. Rakowicka 16, 31-510 Krakow  
[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.). Recenzja musi zawierać pełne dane jej autora (imię, nazwisko, tytuł naukowy, adres, afiliację, e-mail).

Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji uzyskać zapewnienie, że zostanie ona przyjęta przez redakcję czasopisma.

## Informacje dla Autorów

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków  
www.msap.uek.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](http://www.scholar.com.pl) można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.**