



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

3 (13) / 2010



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR



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

Dział Wywiady
dr *Marek Benio*

Sekretarz
Anna Chrabąszcz

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 Frysztański, Juliusz Gardawski, Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska,
Krzysztof Gorlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Marian Grzybowski, Jerzy Hausner,
Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski,
Leszek Korporowicz, Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Michał Kulesza, Tadeusz Markowski,
Miroslawa Marody, Zbigniew Mikołajewicz, Józef Orczyk, Krystyna Poznańska, Andrzej Rychard,
Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Paweł Swianiewicz, Jacek Szlachta, Urszula Sztanderska,
Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz, Magdalena Środa, Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski,
Janusz Zaleski, Andrzej Zięba, Marek Zirk-Sadowski

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2011

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Magdalena Pluta*

Adres redakcji:
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel. 12 293 75 60
www.msap.uek.krakow.pl

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy POZKAL
Nakład: 400 egz.

Spis treści

Grażyna Piechota

Motywacje Polaków przy wyborze organizacji pożytku publicznego
(której przekazują 1% podatku) a budowanie lokalnej społeczności obywatelskiej 5

Monika Murzyn-Kupisz

Barbarzyńca w ogrodzie? Dziedzictwo kulturowe widziane z perspektywy ekonomii 19

Bartłomiej Nowotarski

Zagadnienie sprawiedliwości w procesie reform gospodarczych
oraz konsolidacji młodych demokracji i co z tego wynika
dla instytucjonalnego projektowania. 33

Tomasz Chmielewski, Andrzej Sławiński

Wykorzystywanie instrumentów nadzorczych w polityce makro stabilnościowej 49

Robert Delorme

Zarządzanie bezpieczeństwem 67

Wywiady

O zróżnicowanych stosunkach pracy, roli związków zawodowych, dialogu społecznym
i niskim kapitale społecznym. Wywiad z profesorem Juliuszem Gardawskim 85

Wybór tekstów klasycznych

Jacob Torfing

Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji. 95

Contents

Grażyna Piechota

Poles' Motivations for Choosing Public Benefit Organizations (to Donate 1% of Income Tax) and Building Local Civic Community	5
---	---

Monika Murzyn-Kupisz

A Barbarian in the Garden? Cultural Heritage Seen from the Perspective of Economics .	19
---	----

Bartłomiej Nowotarski

The Issue of Justice in the Process of Economic Reforms and in Consolidation of Young Democracies and How It Results on the Institutional Designing.	33
---	----

Tomasz Chmielewski, Andrzej Sławiński

Using Supervisory Tools to Avoid Unstable Lending Booms	49
---	----

Robert Delorme

Irreducibility Endogenised	67
--------------------------------------	----

Interviews

Versatile Industrial Relations, the Role of Trade Unions, Social Dialogue and Low Social Capital. An Interview with Professor Juliusz Gardawski	85
--	----

Selection of classic texts

Jacob Torfing

Governance Network Theory: Towards a Second Generation	95
--	----

Grażyna Piechota

Motywacje Polaków przy wyborze organizacji pożytku publicznego (której przekazują 1% podatku) a budowanie lokalnej społeczności obywatelskiej

Od kilku lat Polacy mają możliwość przekazywania 1% swojego podatku organizacjom o statusie organizacji pożytku publicznego. Liberalizacja przepisów dotycząca przekazywania 1% podatku, którą wprowadzono 3 lata temu, wniosła element konkurencji między organizacjami zabiegającymi wśród podatników o 1% podatku. Organizacje pożytku publicznego podejmują różną aktywność promocyjną skoncentrowaną na pozyskaniu jak największych kwot z 1% podatku dla realizacji ich celów statutowych. Przedmiotem tej analizy jednak nie jest aktywność, jaką prowadzą organizacje, ale analiza motywacji Polaków przy wyborze organizacji, którym przekazują 1% podatku.

Słowa kluczowe: organizacje pożytku publicznego, darowizna 1% podatku.

1. Wprowadzenie

Od kilku lat w Polsce istnieje możliwość przekazywania 1% podatku od dochodów osobistych. To rozwiązanie, wzorowane na rozwiązaniach węgierskich, wprowadzono do polskiego ustawodawstwa podatkowego w 2004 r. W tym roku też, po raz pierwszy, podatnicy mieli prawo do przekazywania kwot w ramach 1% na konta organizacji pożytku publicznego (dalej o.p.p.; organizacji, które mają taki status w Polsce, nadawany przez Krajowy Sąd Rejestrowy, obecnie jest kilka tysięcy; 1% podatku można przekazywać tylko organizacjom mającej status o.p.p. i zamieszczonej na opublikowanej liście).

W pierwszych latach z możliwości przekazywania 1% podatku korzystało niewiele uprawnionych (w pierwszym roku ok. 0,5%). Głównymi powodami wskazywanymi przez podatników w różnych sondażach i badaniach opinii publicznej były: skomplikowanie rozwiązania, według którego można było odpisać w swoim zeznaniu 1% podatku pod warunkiem wcześniejszej wpłaty kwoty na konto bankowe o.p.p., wyłączenie sporej grupy osób, m.in. przedsiębior-

ców płacących tzw. podatek liniowy, z prawa do przekazywania 1% podatku, konieczność oczekiwania na zwrot pieniędzy, które podatnik musiał wpłacić na konto bankowe o.p.p., z urzędu skarbowego do trzech miesięcy itp. Po kilku latach zmieniono obowiązujące przepisy, upraszczając w istotny sposób, od 2008 r., te dotyczące przekazywania 1% podatku, a także dopuszczając możliwość dysponowania 1% przez przedsiębiorców płacących podatki w formach zryczałtowanych oraz według tzw. stawki liniowej. Te zmiany prawne, które zniosły obowiązek dokonywania wpłat na konta o.p.p. bezpośrednio przez podatników i polegały na tym, że w swoich zeznaniach muszą oni jedynie zaznaczyć, że chcą przekazać 1% podatku i jakiej organizacji – wskazać ją z nazwy i numeru KRS – istotnie wpłynęły na postawy obywateli, którzy zaczęli korzystać z tej możliwości w sposób zdecydowanie bardziej masowy. Tylko w pierwszym roku obowiązywania zmienionych przepisów 1% podatku przekazało ponad 20% uprawnionych, co w skali kraju spowodowało, że na konta o.p.p. wpłynęła kwota ok. 290 mln złotych, która rok później wzrosła do ok. 400 mln złotych. To powoduje, że organizacje pożytku publicznego stają się podmiotami zabiegającymi na konkurencyjnym rynku o pieniądze podatników.

Po pierwszym roku obowiązywania zliberalizowanych przepisów dotyczących przekazywania 1% podatku autorka zrealizowała badania dotyczące działań promująco-informacyjnych, które podejmowały o.p.p. celem pozyskania 1% podatku¹. Wówczas z badań, przeprowadzonych w województwie śląskim na losowo wybranej grupie badawczej o.p.p., wynikało, że wszystkie organizacje prowadzą działalność o charakterze informacyjno-promocyjnym, przeznaczając na nią środki finansowe różnej wysokości, ale nie znaleziono wprost zależności pomiędzy pozyskiwaniem zwiększonych kwot w ramach 1% podatku a działalnością informacyjno-promocyjną. Natomiast wszystkie analizowane organizacje uzyskały większe aniżeli wcześniej kwoty, co wynikało z uproszczenia zasad przekazywania 1% podatku, a nie wprost z aktywności w prowadzeniu działalności informacyjno-promocyjnej. Badania wskazały jednak na dużą zależność skuteczności pozyskiwania 1% podatku i „istnienia” organizacji w mediach. W takiej sytuacji następuje tzw. mimowolne promowanie organizacji, czyli nie za pośrednictwem emisji materiałów promocyjnych, ale wykorzystania organizacji w materiałach informacyjnych.

W tym kontekście uzasadnione wydały się badania motywacji Polaków przy wyborze organizacji, której chcą przekazać 1% podatku. Motywacje te dotyczą bowiem zarówno samego przekazywania 1% podatku w ogóle, jak też wyboru konkretnej organizacji, do której ma on trafić.

2. Metodologia badań

Badania zrealizowano w miesiącach czerwiec-lipiec 2010 r. Przeprowadzono je w ramach realizacji grantu na badania własne przyznanego w Krakowskiej Akademii im. A. Frycza-Modrzewskiego w 2010 r. i przyjęto kilka hipotez:

1. Polacy dokonują wyboru o.p.p., kierując się względami emocjonalnymi, podejmowane decyzje nie są zaplanowane.

2. Wybór organizacji ma charakter emocjonalny, powodowany jest np. nacechowanymi emocjami programami informacyjnymi emitowanymi w mediach.
3. Polacy chętniej przekazują 1% podatku tym o.p.p., które wydatkują pieniądze na cele jasno określone, znane opinii publicznej.
4. Dla wyboru przez podatnika określonej organizacji nie ma znaczenia, czy rozlicza się ona z uzyskanych pieniędzy zgodnie z przepisami prawa.

Badania przeprowadzili studenci Wydziału Socjologii Krakowskiej Akademii im. A. Frycza-Modrzewskiego w miastach i gminach województwa małopolskiego – chciano uzyskać dobór grupy zróżnicowanej ze względu na miejsce zamieszkania. Badania realizowano w miejscach publicznych, na dobranej losowo, 500-osobowej grupie badawczej osiągających dochody osób dorosłych (miały ukończone 18 lat), które zechciały wziąć udział w badaniu, mającym charakter anonimowy. Posłużono się metodą wywiadu ankietarskiego. Studenci proponowali osobom odpowiadanie na pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety, który był wypełniany przez studenta, w przypadku gdy badany wyraził na to zgodę i tylko wówczas, gdy łącznie spełniał oba kryteria wzięcia udziału w badaniu – wiek (18 lat i więcej) oraz osiąganie dochodów. Nie gromadzono danych o liczbie osób, które odmówiły udziału w badaniu oraz tych, które zaoferowały swój udział, ale nie spełniały kryterium wieku lub nie osiągały dochodów. Ich gromadzenia nie uznano za konieczne dla prawidłowości badania.

3. Wyniki badań

Pytanie miało charakter zamknięty, respondenci wybierali spośród zaproponowanych opcji.

Badania podzieliły grupę badawczą na dwie podgrupy, z których 284 osoby przekazują 1% podatku (co stanowi 56,8% badanych), natomiast 216 osób nigdy tego nie zrobiło (co stanowi 43,2% badanych). Na pytanie o przyczyny nieprzekazywania 1% podatku 189 osób (87,5%) te przyczyny wskazało, pozostałe 27 osób (12,5%) zaś nie. Z udzielonych odpowiedzi, precyzujących przyczyny nieprzekazywania 1% podatku, wynika, iż najczęściej powodem jest brak czasu na wybór o.p.p. – tak twierdziło 59 osób

¹ Badania przeprowadzono w sierpniu 2008 r. na wybranych losowo organizacjach mających siedzibę w województwie śląskim. Wyniki badań są w trakcie publikacji.

Tab. 1. Podział badanych wg przekazywania 1% podatku

Czy kiedykolwiek przekazał/-a Pan/Pani 1% podatku	Liczba wskazań
Tak	284
Nie	216

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Przyczyny nieprzekazywania 1% podatku

Przyczyna nieprzekazania 1% podatku	Liczba wskazań
Moje zeznanie podatkowe wypełnia płatnik (ZUS, zakład pracy)	56
Nie mam czasu na wybór o.p.p.	59
Kwota, którą mam do przekazania, jest niska	42
Nie popieram przekazywania 1% podatku, wolę, aby trafił do budżetu państwa	1
Nie wierzę w uczciwość działania o.p.p.	25
Kierują mną inne powody	6

Źródło: opracowanie własne.

(31,21%), i wypełnianie zeznania podatkowego przez płatnika – 56 osób (29,63%). Dość często pojawiała się także odpowiedź, iż kwota, którą badany ma do przekazania, jest zbyt niska i dlatego nie robi on tego – dotyczyło to 42 osób (22,22%).

W dalszej części badania (poza danymi identyfikującymi grupę badawczą, które są przedstawione w końcu raportu) wzięty udział tylko te osoby (w liczbie 284), które kiedykolwiek przekazały 1% podatku.

Tab. 3. Stałość przekazywania 1% podatku (stałe oznacza co najmniej przez 3 lata, niekoniecznie rok po roku)

Czy stale przekazuje Pan/Pani 1% podatku?	Liczba wskazań
Tak	157
Nie	100
Nie pamiętam	27

Źródło: opracowanie własne.

Badani w liczbie 157 osób (55,28%) zadeklarowali, iż stale przekazują 1% podatku, co oznacza, że w okresie ostatnich 6 lat, w których istnieje prawo do dysponowania 1%, osoby te przekazały go co najmniej trzykrotnie. Natomiast 100 osób (35,21%) wskazało, iż przekazało 1% podatku, ale nie czyniło tego stale, co oznacza, że rzadziej niż trzykrotnie. Część badanych – 27 osób (9,5%) – nie pamięta, ile razy przekazało 1% podatku.

Badani, których zapytano o stały wybór organizacji, której przekazują 1% podatku, wskazali w 87 przypadkach (co stanowi 30,74% tych, którzy na to pytanie udzielili odpowiedzi), iż deklarują 1% stale tej samej organizacji. Natomiast 166 osób (58,67%) poinformowało, iż przekazuje swój 1% podatku różnym organizacjom. W przypadku 30 respondentów (10,6%) uzyskano odpowiedzi, iż nie pamiętają oni, czy stale przekazują 1% podatku tej samej organizacji.

Na prośbę o wskazanie, w jakim przedziale czasowym badani przekazują 1% podatku, najczęściej

Tab. 4. Stałość przekazywania 1% podatku tej samej organizacji

Czy stale przekazuje Pan/Pani 1% podatku tej samej organizacji?	Liczba wskazań
Tak	87
Nie	166
Nie pamiętam	30

W jednej ankiecie nie zaznaczono odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 5. Deklaracje o okresie przekazywania 1% podatku

Od kiedy Pan/Pani przekazuje 1% podatku?	Liczba wskazań
Od początku, od kiedy jest taka możliwość	124
Od czasu, kiedy uproszczono przepisy i nie trzeba dokonywać przelewu na konto organizacji	99
Po raz pierwszy w tym roku	58

W trzech ankietach nie udzielono odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne.

respondentów, bo 124 osoby (co stanowi 44,13% odpowiadających na to pytanie), stwierdziło, że przekazuje 1% od początku, odkąd istnieje taka możliwość prawna. Od czasu, kiedy uproszczono przepisy, 1% przekazuje 99 osób (35,23%), 58 osób (20,64%) zaś zadeklarowało przekazanie 1% podatku w tym roku po raz pierwszy. Ta analiza, podobnie jak wcześniejsza dotycząca liczby osób deklarujących przekazywanie 1% podatku, nie odzwierciedla danych statystycznych odnośnie do przekazywania 1% podatku w skali kraju. Te bowiem wskazują odwrotną proporcję, tj. największy przyrost liczbowy osób deklarujących przekazywanie 1% podatku dla o.p.p. po zmianie przepisów. Z opublikowanych danych wynika, że w poszczególnych latach liczba osób składających zeznania podatkowe z deklaracją 1% podatku za dany rok kształtowała się następująco:

- za 2003 – 80 194 osoby;
- za 2004 – 676 912 osób;
- za 2005 – 1 148 255 osób;
- za 2006 – 1 593 541 osób;
- za 2007 – 5 134 675 osób;
- za 2008 – 7 324 953 osoby².

Badani pytani o powody, dla których przekazują 1% podatku, najczęściej, bo w 141 przypadkach (co stanowi 49,65%), wskazywali, że chcą pomóc, a nie powoduje to u nich powstania do-

Tab. 6. Deklaracja powodu, dla którego następuje przekazanie 1% podatku

Przekazuję 1% podatku, bo...	Liczba wskazań
Chcę pomóc, a nic mnie to nie kosztuje	141
Nie chcę, aby moje pieniądze trafiły do budżetu państwa	27
Chcę mieć wpływ na to, jak są wydawane moje pieniądze, dlatego wybieram o.p.p.	28
Uważam, że o.p.p. wydadzą pieniądze bardziej efektywnie niż państwo	24
Mogę za pomocą 1% pomóc tej organizacji, która moim zdaniem realizuje ważne cele	61
Kierują mną inne powody	3

Źródło: opracowanie własne.

² E. Matyszevska, „Znów będzie rekord z 1 procentem”, *Dziennik Gazeta Prawna* z 23–25 lipca 2010 r., nr 142 (2773).

datkowych kosztów. Liczna grupa (61 osób; 21,48%) stwierdziła, iż ważna jest dla niej pomoc dla organizacji, która w jej ocenie realizuje istotne cele. Stosunkowo nieliczna grupa (27 osób; 9,5%) deklarowała motywację negatywną, czyli przekazywanie 1% podatku po to, aby pieniądze nie trafiły do budżetu państwa. Prawie równe dwie grupy osób wskazały, co następuje: jedna (28 osób; 9,86%), że chce mieć wpływ na sposób wydatkowania swoich pieniędzy, dlatego wybiera organizację, oraz druga (24 osoby; 8,45%), że jej zdaniem o.p.p. wydaje pieniądze efektywniej niż państwo. W trzech ankietach podano, że badanymi kierowały inne powody, których nie wymieniono.

Tab. 7. Analiza przekazywania 1% podatku

Czy Pan/Pani przekazywał/-a wcześniej 1% podatku, a teraz już nie?	Liczba wskazań
Tak	32
Nie	252

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 8. Powody rezygnacji z przekazywania 1% podatku

Powód rezygnacji z przekazywania 1% podatku	Liczba wskazań
Wolę, aby moje pieniądze trafiały do budżetu państwa	0
Zawiodłem się na wcześniej wybieranych o.p.p., bo okazały się nieuczciwe albo nie realizowały celów deklarowanych	2
Przestałem wierzyć w ideę przekazywania 1% podatku	2
Nie obchodzi mnie, co dzieje się z moimi podatkami	0
O.p.p. według mnie nie działają uczciwie	0
Kwota z 1% podatku jest tak mała, że pieniądze nie mają żadnego znaczenia	3
Są inne przyczyny	0

Na 32 przypadki rezygnacji z przekazywania 1% podatku przyczyny w ankiecie wskazało 7 osób.

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wyników tego badania dowodzi, że respondenci mają pozytywne motywacje do wspierania swoimi pieniędzmi o.p.p. Tylko 27 osób wskazało, iż decydująca dla wyboru o.p.p. jest niechęć, aby ich pieniądze wpływały do budżetu państwa. Oprócz tego 24 osoby zadeklarowały, iż uważają, że to o.p.p. efektywniej wyda pieniądze niż państwo, ale z tego nie wynika, że motywacja ma charakter negatywny.

Za pomocą tego pytania badający chcieli ustalić, ile osób, które wcześniej przekazywały 1% podatku, i z jakiego powodu, zaprzestało deklarowania 1% dla o.p.p. Okazuje się, że dotyczy to 32 osób (11,27%).

Jako przyczyny rezygnacji z przekazywania 1% podatku badani wskazali utratę zaufania do o.p.p. (w 2 przypadkach), utratę wiary w przekazywanie 1% podatku (2 wskazania) oraz fakt, że przekazywane kwoty są zbyt niskie, aby miały znaczenie (3 wskazania). Ponieważ na 32 zadeklarowane przypadki rezygnacji tylko 7 respondentów podało powody, grupa jest zbyt mała, aby na podstawie kilku wskazań generować wnioski o charakterze ogólnym.

Respondentów zapytano o powody wyboru organizacji, której przekazują 1% podatku. Najczęściej deklarowali oni, że wybór jest pochodną celu, który organizacja realizuje. Taką odpowiedź wskazały 92 osoby (co stanowi

Tab. 9. Motywacje wyboru o.p.p.

Dokonując wyboru o.p.p., kieruje się Pan/Pani:	Liczba wskazań
Celem, jaki o.p.p. realizuje	92
Kierowaniem pomocy do grup osób, jakie chcę wesprzeć	71
Kierowaniem pomocy do konkretnej lub znanej mi osoby	31
Spontanicznie, kierując się np. informacjami usłyszanymi w mediach	32
Sugestiami znajomych czy rodziny	13
Stale wspieram jedną, wybraną organizację	26
Kierują mną inne powody	1

W 18 ankietach badani nie wskazali żadnej odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne.

34,59% odpowiadających na to pytanie). Druga najliczniejsza grupa – 71 osób (26,69%) – stwierdziła, że motywacją jest adresowanie pomocy przez o.p.p. do grup osób, które przekazujący 1% podatku chce wesprzeć. Jak wskazali badani, sugestie rodziny czy znajomych co do wyboru o.p.p., której osoba przekazuje 1% podatku, stanowią motywację tylko dla 13 osób (4,89%). Stale wspiera jedną wybraną organizację 26 osób (9,77%) i ten element – stałość – je motywuje. Spontanicznie, kierując się doniesieniami mediów, reaguje 32 respondentów (12,03%).

Reasumując, można stwierdzić, iż dla badanych motywację przy wyborze o.p.p. stanowią realizowane przez daną organizację cele, adresaci otrzymywanej od o.p.p. pomocy oraz źródła informacji (media, znajomi, rodzina).

Na pytanie o to, czy respondenci pamiętają nazwę o.p.p., której przekazali 1% podatku w ostatnim roku, 170 osób odpowiedziało negatywnie (co stanowi 59,86% badanych), 114 zaś twierdząco (40,14%). Badani, wskazując 114 odpowiedzi pozytywnych, w 99 przypadkach (co

Tab. 10. Identyfikacja o.p.p., której przekazano 1% podatku w ostatnim roku

Czy pamięta Pan/Pani nazwę o.p.p., której w ostatnim roku przekazał/-a 1% podatku	Liczba wskazań
Tak	114
Nie	170

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 11. Źródło wiedzy na temat o.p.p.

Informacje na temat o.p.p., której przekazał/-a Pan/Pani ostatnim razem 1% podatku, czerpał/-a Pan/Pani:	Liczba wskazań
Z mediów – prasa, radio, telewizja, Internet	122
Od znajomych	107
Od osób bezpośrednio zainteresowanych pozyskaniem pieniędzy od o.p.p.	47
Inne źródła	8

Źródło: opracowanie własne.

stanowi 86,84% deklarujących pamiętanie nazwy o.p.p.) byli w stanie podać nazwę organizacji, której przekazali 1% podatku.

Respondenci zapytani o źródło wiedzy na temat organizacji, której przekazują 1% podatku, najczęściej wskazywali media – 122 osoby (42,96%) oraz informacje pozyskiwane od znajomych – 107 osób (37,68%). W przypadku 47 osób (16,55%) informacje, które wpłynęły na decyzję o przekazaniu 1% podatku, pochodziły bezpośrednio od zainteresowanych w pozyskaniu pieniędzy od o.p.p., czyli np. od rodziców chorych dzieci, dla których organizacja zbierała pieniądze. Pozostałe 8 osób (2,81%) wskazało na inne źródła wiedzy o organizacji, której przekazało 1% podatku, takie jak: ogłoszenia, plakaty w środkach masowego transportu, rekomendacje członków rodziny.

Respondenci zostali zapytani także o rodzaj przekazu medialnego, który wpłynął na decyzję o przekazaniu 1% podatku organizacji. I tak, 63 osoby (co stanowi 51,64% badanych, którzy wybrali tę opcję spośród źródeł wiedzy) wskazały, że o wsparciu organizacji zadecydowała jej reklama, którą zobaczyły w mediach, a 25 respondentów (20%) stwierdziło, iż decydujące były informacje, które zobaczyli w programach informacyjnych. W pozostałych ankietach wskazano inne odpowiedzi: informacje otrzymane za pośrednictwem Internetu i poczty elektronicznej, ogłoszenia prasowe oraz reportaże poświęcone określonej organizacji i jej działalności.

Badanych pytano także o to, czy i w jaki sposób weryfikują rozliczanie się tej organizacji, której przekazują 1% podatku, z otrzymanych pieniędzy. W tabeli 12 ujęto odpowiedzi respondentów na pytanie o sprawdzenie, czy organizacja, której przekazują 1% podatku, składa spra-

wozдания finansowe. Tylko 22 respondentów (co stanowi 7,75% przekazujących 1% podatku) udzieliło odpowiedzi twierdzącej. Pozostali oświadczyli, że nie sprawdzają, czy o.p.p. składa sprawozdania i co z nich wynika.

Respondentów pytano również o to, ilu z nich analizuje wiarygodność działania o.p.p. (nie tylko składania sprawozdań finansowych) i jak to robi. Na to pytanie nieco więcej osób niż w przypadku badania dotyczącego składania sprawozdań finansowych odpowiedziało twierdząco. 58 osób (20,42%) stwierdziło, że weryfikuje wiarygodność tej organizacji, której przekazuje 1% podatku, natomiast 226 osób (79,58%) w żaden sposób nie analizuje wiarygodności takich organizacji.

Respondenci, którzy udzielili odpowiedzi twierdzącej, zostali zapytani o sposób, w jaki weryfikują działalność organizacji. Wśród wskazań znalazły się takie odpowiedzi, jak sprawdzanie organizacji w KRS, weryfikowanie informacji w urzędzie skarbowym, własna działalność, bycie wolontariuszem organizacji, pozyskiwanie informacji przez znajomych, odwiedzanie organizacji. Twierdzono także, że część organizacji

Tab. 12. Postawy przekazujących 1% podatku co do weryfikacji rzetelności działania o.p.p.

Czy sprawdza Pan/Pani, czy o.p.p., której przekazuje 1% podatku, składa wymagane prawem sprawozdania finansowe	Liczba wskazań
Tak	22
Nie	262

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 13. Badanie wiarygodności o.p.p. przez przekazujących 1% podatku

Czy przekazując 1% podatku, analizuje Pan/Pani wiarygodność o.p.p.?	Liczba wskazań
Tak	58
Nie	226

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 14. Weryfikacja nazwy o.p.p., której przekazany został 1% podatku w 2010 r.

Czy pamięta Pan/Pani nazwę organizacji, której przekazał/-a 1% podatku w 2010 r.?	Liczba wskazań
Tak	120
Nie	161

W 3 ankietach nie udzielono odpowiedzi na to pytanie.

Źródło: opracowanie własne.

jest powszechnie znana, co z góry nadaje im status organizacji wiarygodnych.

Respondentów pytano, czy są w stanie wymienić nazwę organizacji, której w tym roku przekazali 1% podatku. Celem tego pytania było ustalenie, czy badani przekazują 1% podatku organizacjom, z którymi łączy ich jakaś więź (poparcie dla celów, jakie organizacja realizuje, śledzenie, jak organizacja działa, przywiązanie do przekazywania 1% podatku stale tej samej organizacji, czyli budowania z nią pewnej więzi itd.), czy też decyzja ma charakter spontanicznego wyboru. Badanie wykazało, iż na 281 osób, które odpowiedziały na to pytanie, 120 badanych (42,7%) nie pamięta, komu w roku realizacji badania przekazało 1% podatku (1% przekazywany jest w okresie od stycznia do kwietnia, badanie zostało przeprowadzone w czerwcu). Natomiast 161 respondentów (57,3%) wskazało, iż pamięta nazwę organizacji, której przekazało 1% podatku. Jednak nazwę organizacji podało w ankiecie 94 respondentów (co stanowi 58,39% osób, które wskazały, iż ją pamiętają), a to oznacza, że 67 osób niepodających nazwy organizacji obdarowanej w roku badania prawdopodobnie jej nie pamiętało.

Podobnie jak w poprzednim pytaniu zapytano respondentów, czy są w stanie podać nazwę organizacji, której przekazali 1% podatku rok wcześniej (2009 r.) w stosunku do roku realizacji badań. Na to pytanie zdecydowanie więcej osób odpowiedziało negatywnie. 60 badanych (co stanowi 21,2% osób, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie) wskazało, że pamięta, komu zadeklarowało 1% podatku w 2009 r. Natomiast 223 osoby (78,8%) udzieliły odpowiedzi negatywnej, iż nie pamiętają, komu przekazały 1%

podatku. Analogicznie jak w wypadku wcześniejszego pytania poproszono o podanie nazwy organizacji, której przekazano 1% podatku. Spośród 60 osób deklarujących, iż pamiętają, komu przekazały 1% podatku, uczyniło to 48 osób (co stanowi 80% respondentów, którzy odpowiedzieli na to pytanie twierdząco).

Reasumując, okazało się, iż badani częściej deklarowali, że pamiętają nazwę organizacji, którą obdarowali w roku badania, aniżeli tę, którą obdarowali rok wcześniej. Z ankiety wynika jednak, że więcej osób wskazało nazwę organizacji obdarowanej w roku poprzedzającym prowadzenie badania. Zdaniem badającej wynika to z faktu, że respondenci w części przypadków uznawali, iż nie wypada nie pamiętać nazwy obdarowanej przez siebie organizacji na kilka miesięcy po dokonaniu darowizny, stąd wskazania respondentów, iż nazwę pamiętają, jakkolwiek nie byli w stanie jej ujawnić w ankiecie. Uczyniło to tylko 58,39% tych, którzy deklarowali, iż nazwę organizacji pamiętają. W badaniu dotyczącym roku 2009 większa liczba respondentów uznała, że wobec upływu takiego czasu (ponad rok) można wskazać, iż nie pamięta się nazwy organizacji. W tym przypadku 80% osób, które zaznaczyły, że pamiętają nazwę organizacji, jednocześnie ją wskazało.

Wynik tej analizy nasuwa wnioski, że spora grupa badanych podejmuje decyzje spontaniczne, pod wpływem impulsu, i nie przywiązuje wagi do tego, komu przekazuje swoje pieniądze. Znajduje to potwierdzenie także w zestawieniu tych wyników z rezultatami badań dotyczących źródeł, z których badani czerpią wiedzę na temat organizacji oraz tego, jak prezentuje się struktura respondentów, jeśli chodzi o weryfikowanie danych odnośnie do rozliczania się organizacji z otrzymanych pieniędzy, czyli składania sprawozdań finansowych.

Respondentów pytano, czy ma dla nich znaczenie, że określoną organizację promują osoby znane i popularne. Z udzielonych odpowiedzi wynikało, iż dla 32 osób (11,27%) ma to znaczenie, natomiast dla 252 osób (88,73%) nie ma. Celowo nie zadano pytania o osoby znane i popularne, które prowadzą własne organizacje (np. aktorki: Anna Dymna „Mimo Wszystko”, Ewa Błaszczyk „Akogo?”, społecznik Jurek Owsiak „Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy”). Te

Tab. 15. Weryfikacja nazwy o.p.p., której przekazano pieniądze w 2009 r.

Czy pamięta Pan/Pani nazwę organizacji, której przekazał/-a 1% podatku w 2010 r.?	Liczba wskazań
Tak	60
Nie	223

W 1 ankiecie nie zaznaczono odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 16. Promocja organizacji przez osoby znane i popularne

Czy dla wyboru o.p.p. dla Pana/ Pani ma znaczenie, że osoby znane i popularne promują o.p.p.?	Liczba wskazań
Tak	32
Nie	252

Źródło: opracowanie własne.

organizacje bowiem znajdują się od lat w czołówce najpopularniejszych, którym przekazywane są pieniądze z 1% podatku. W pytaniu chodziło bardziej o wskazanie, czy ma istotne znaczenie dla pozyskiwania 1% podatku wykorzystywanie w kampanii osób znanych i popularnych. Rezultaty świadczą o tym, że raczej nie, co zresztą potwierdzają także rankingi organizacji, które w ciągu ostatnich lat pozyskiwały największe kwoty w ramach 1% podatku; były to organizacje koncentrujące się na innych formach promocji aniżeli kampanie z udziałem osób znanych. Wyjątek stanowią tu, pozyskujące w miarę spore środki finansowe, dwie organizacje związane z dwiema komercyjnymi stacjami telewizyjnymi w Polsce – TVN i Polsat, które podczas kampanii przekazywania 1% podatku wykorzystują „twarze” swoich gwiazd, m.in. prezenterów. W tym przypadku należałoby jednak upatrywać sukcesu raczej w kanale przekazu (telewizja) i intensywności nadawania komunikatów aniżeli wykorzystywaniu do promocji osób znanych i popularnych.

Osoby, które zaznaczyły odpowiedź, iż promocja organizacji przez osoby znane i popularne ma znaczenie dla jej wyboru, poproszono

o wskazanie powodów, dla których tak uważają. Wśród odpowiedzi znalazły się opinie dotyczące: większego wpływu na opinię publiczną, bycia wzorcem dla pewnych zachowań, wzbudzania zaufania i potwierdzania wiarygodności organizacji.

Analizując motywacje badanych, pytano o różne źródła informacji, z których czerpią wiedzę o o.p.p. W tej części badania ankietowani odpowiedzieli, iż w 122 przypadkach źródłem wiedzy dla wyboru organizacji były doniesienia medialne o różnym charakterze. W pytaniu, którego wyniki ujawniono w tabeli 17, zapytano wprost o wpływ mediów na decyzję o przekazaniu 1% podatku. To pytanie ma węższy zakres niż poprzednie, gdyż chodzi o motywację dotyczącą przekazania 1% podatku, która została wywołana informacją usłyszaną czy zobaczoną w mediach, a nie tylko traktowaniem tych ostatnich jako źródła informacji o o.p.p. Respondenci w liczbie 178 osób (co stanowi 63,12% tych, którzy na to pytanie odpowiedzieli) wskazali, iż nie zdarzyło im się przekazać 1% podatku pod wpływem informacji medialnych. Natomiast w 104 przypadkach (36,88%) takie decyzje były podjęte pod wpływem informacji medialnych. Na pytanie o rodzaj przekazu, który wpłynął na podjęcie decyzji o przekazaniu 1% podatku organizacji, odpowiadano, że chodzi zarówno o materiały promocyjne, a więc odpłatne reklamy organizacji, jak i programy czy artykuły o charakterze informacyjnym.

Respondentów zapytano o opinie na temat wpływu 1% na budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Większość, bo 224 osoby (co stanowi 79,15% biorących udział w tym badaniu), wskazała odpowiedź twierdzącą. Natomiast

Tab. 17. Wpływ mediów na decyzje o przekazywaniu 1% podatku

Czy zdarzyło się Panu/Pani przekazać 1% podatku pod wpływem informacji przekazanych przez media?	Liczba wskazań
Tak	104
Nie	178

W 2 ankietach nie zaznaczono odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 18. Opinia co do wpływu 1% podatku na budowanie społeczeństwa obywatelskiego

Czy uważa Pan/Pani wprowadzenie możliwości przekazywania 1% podatku za ważne dla budowania społeczeństwa obywatelskiego?	Liczba wskazań
Tak	224
Nie	59

W 1 ankiecie nie zaznaczono odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne.

59 osób (20,85%) uznało, iż 1% podatku nie ma wpływu na budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Badanych poproszono o wyrażenie własnych opinii, dlaczego uważają, iż 1% podatku ma znaczenie dla budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Najwięcej respondentów (65 osób; 29,02%) uznało, iż dzięki 1% podatku ma prawo wyboru organizacji, której przekazuje swoje pieniądze, z czego wynika, że w procesie kreacji społeczeństwa obywatelskiego ma znaczenie element decydowania. Niewiele mniej, bo 61 osób (27,23%), uznało, iż 1% podatku stanowi wsparcie finansowe dla o.p.p., które są ważnym elementem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Niemal po równo: 43 (19,20%) i 42 osoby (18,75%) uznały, iż czują się współodpowiedzialne za społeczność, w której żyją, oraz uważają, że o.p.p. lepiej i oszczędniej wydadzą pieniądze na cele społeczne niż władza publiczna. Najmniej, bo 12 osób (5,36%), wskazało, iż chce, aby pieniądze trafiały do społeczników, bo takie osoby potrafią zmieniać rzeczywistość. Jeden respon-

Tab. 19. Opinie respondentów na temat wpływu 1% podatku na budowanie społeczeństwa obywatelskiego

Opinie respondentów	Liczba wskazań
1% podatku wspiera organizacje pozarządowe, które są ważne dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego	61
Dzięki 1% podatku mam prawo wybrać organizację, której przekazę swoje pieniądze	65
Czuję się współodpowiedzialny za społeczność, w której żyję	43
Uważam, że organizacje lepiej i oszczędniej wydają pieniądze na cele społeczne niż władza publiczna	42
Chcę, aby moje pieniądze trafiały do społeczników, bo wierzę, że tacy ludzie potrafią zmieniać rzeczywistość	12
Mam inne zdanie	1

W tym badaniu wzięli udział tylko respondenci, którzy uznali, iż 1% ma wpływ na budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Takich osób było 224.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 20. Opinie respondentów dotyczące motywacji w wyborze o.p.p.

Proszę wskazać jedną poniższych odpowiedzi i dokończyć zdanie: Kiedy dokonuję wyboru organizacji pożytku publicznego...	Liczba wskazań
Ważnym jest dla mnie, że o.p.p. działa lokalnie, tam, gdzie mieszkam	45
Nie ma dla mnie znaczenia, gdzie działa o.p.p., ważne są cele, jakie realizuje	147
Ważnym dla mnie jest, że realizuje potrzeby osób, które znam	32
Ważnym dla mnie jest, że o organizacji usłyszałem w mediach	7
Ważnym jest, że organizacja uczciwie wydaje moje pieniądze	46
Nie interesuje mnie organizacja, nie chcę przekazywać pieniędzy do budżetu państwa, dlatego wybieram jakąkolwiek organizację	7

Źródło: opracowanie własne.

dent miał inne zdanie, ale nie zostało ono wyartykułowane.

Respondentów proszono o wyrażenie własnych opinii dotyczących motywacji wyboru o.p.p., której przekazują 1% podatku. Najwięcej wskazań, bo 147 (51,76%), uzyskała motywacja wspierania organizacji, która zdaniem respondentów realizuje ważne dla nich cele. Nie jest przy tym istotny obszar terytorialny, na którym organizacja działa. Podobna liczba badanych wskazała, iż ważną motywacją dla nich jest to, że organizacja uczciwie wydaje ich pieniądze – 46 osób (16,20%), oraz że działa w miejscu, w którym respondent mieszka – 45 osób (15,85%). Z badań, które autorka tego raportu przeprowadzała wcześniej, poświęconych kampaniom informacyjno-promocyjnym prowadzonym przez o.p.p. w pierwszym roku pozyskiwania pieniędzy z 1% podatku po uproszczeniu przepisów (badanie w sierpniu 2008 r.), wynikało, że wszystkie organizacje, które podlegały badaniu i które działają lokalnie, podkreślały w swoich kampaniach ten fakt, wskazując jednocześnie, że dla darczyńców może mieć to zasadnicze znaczenie, czy ich pieniądze trafiają do osób w miejscu zamieszkania, czy też nie. Okazało się, że jest to element

istotny, ale nie decydujący. Dla 32 respondentów (11,27%) motywację wyboru organizacji stanowił fakt, iż organizacja realizuje potrzeby osób, które badany zna. Pytanie o motywacje potwierdziło wcześniejsze dane, iż przekazy medialne nie mają istotnego znaczenia, służą raczej jako źródło informacji o organizacji aniżeli kształtują postawy. Podobnie badanie potwierdziło, iż respondenci mają zdecydowanie częściej pozytywne motywacje do dysponowania 1% podatku niż negatywne – tylko 7 osób wskazało, że przekazuje go jakiegokolwiek organizacji tylko po to, aby nie trafił do budżetu państwa.

W badaniu wzięli udział głównie respondenci w wieku od 18 do 45 lat (łącznie 85,4% wszystkich badanych). W grupie badawczej było więcej kobiet (58,4%) niż mężczyzn (41,6%). Respondenci legitymowali się głównie wykształceniem średnim i wyższym (łącznie 82,6%). Dominujące były dwa miejsca zamieszkania –

Tab. 21. Dane dotyczące respondentów

Wiek respondentów	Liczba wskazań
18–25 lat	133
26–35 lat	158
36–45 lat	136
46–55 lat	21
56–65 lat	44
Powyżej 66 lat	8
Miejsce zamieszkania	
Do 10 tys. mieszkańców	190
10–50 tys. mieszkańców	90
50–100 tys. mieszkańców	71
Powyżej 100 tys. mieszkańców	149
Wykształcenie respondentów	
Podstawowe	4
Zawodowe	65
Średnie	214
Wyższe	199
Podyplomowe	18
Płeć respondentów	
Kobieta	292
Mężczyzna	208

Źródło: opracowanie własne.

małe miejscowości do 10 tys. mieszkańców (38% respondentów) i duże miasta powyżej 100 tys. mieszkańców (29,8%).

Nie można wskazać żadnej z grup jako tej, w której większość respondentów przekazuje 1% podatku albo przeciwnie. Zarówno przekazujący 1% podatku, jak i osoby, które tego nigdy nie uczyniły, lokują się proporcjonalnie w każdej wyodrębnionej grupie. Nie można zatem stosować kryterium np. wieku czy wykształcenia albo płci, jeśli chodzi o wskazywanie większego zainteresowania przekazywaniem 1% podatku.

Tab. 22–24. Aktywność polityczna i obywatelska respondentów

Aktywność polityczna i obywatelska respondentów	Liczba wskazań
Jestem członkiem partii politycznej	PO – 2 PiS – 2 Samoobrona – 1
Aktywnie działam w organizacji pozarządowej	PCK – 1 6 respondentów wskazało, że działa aktywnie, ale nie podało nazwy organizacji
Działam w innej organizacji w miejscu mojego zamieszkania	Caritas – 1 klub sportowy osp – 1 klub farmera – 1 4 respondentów wskazało, że działa w innej organizacji, ale nie podało jej nazwy

Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowe wsparcie finansowe organizacje pozarządowych	Liczba wskazań
Tak	47
Nie	453

Źródło: opracowanie własne.

Opinie respondentów co do zwiększenia procentowej wysokości odpisu dla o.p.p.	Liczba wskazań
Tak, uważam, że wysokość odpisu powinna być wyższa	245
Nie, uważam, że powinna pozostać niezmienna	222

W 33 ankietach nie zaznaczono żadnej odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne.

Badanych zapytano także o to, czy oprócz przekazywania 1% podatku włączają się w inny sposób w budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Łącznie 5 respondentów (co stanowi 1% badanych) wskazało swoje członkowsko w partii politycznej. Aktywne zaangażowanie w działalność w organizacji pozarządowej zadeklarowało łącznie 7 respondentów (1,4%), z czego sześciu nie podało nazwy organizacji, na rzecz której działa. Również 7 osób (1,4%) stwierdziło, że działa na rzecz innej organizacji w swoim miejscu zamieszkania, z czego cztery nie podały jej nazwy.

Dodatkowo (oprócz przekazywania 1% podatku) finansowo wspiera organizacje pozarządowe 47 respondentów (9,4% badanych). Badanych zapytano także o opinię co do ewentualnego zwiększenia procentowego wysokości odpisu dla o.p.p. 245 respondentów (co stanowi 52,46% osób, które wyraziły swoją opinię) uznało, że wysokość procentowego odpisu powinna być zwiększona, natomiast 222 osoby (co stanowi 47,54% osób, które wyraziły swoją opinię) uznały, że obecny stan nie powinien ulec zmianie.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone badania ujawniły kilka istotnych faktów, takich jak m.in. motywacje, którymi kierują się przekazujący 1% podatku, czy rolę mediów w procesie podejmowania tej decyzji. W przyjętych hipotezach założono, iż Polacy, którzy przekazują 1% podatku, kierują się względami emocjonalnymi, działanie to nie ma charakteru zaplanowanego, nie stanowi o związku darczyńcy z organizacją, której 1% podatku przekazał. Ta teza znajduje potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach z kilku względów. Po pierwsze, badanych pytano, komu przekazują 1% podatku. Okazało się, że w zdecydowanej większości po dokonaniu tego respondenci nie interesują się tym, jak wydaje pieniądze organizacja, której przekazali 1% podatku, nie sprawdzają sprawozdań finansowych na stronach internetowych o.p.p. ani nie weryfikują w inny sposób faktów o jej działalności i wiarygodności finansowej. Tym samym należy sądzić, że po dokonaniu wyboru organizacji przez respondenta nie ma dla niego już znaczenia, jak o.p.p. wydruknie pieniądze. Po drugie, badani nie pamiętają, ko-

mu przekazali 1% podatku, nawet kilka miesięcy po dokonaniu tej darowizny. Po trzecie, analiza przeprowadzona przez autorkę, a niezwiązana wprost z tym badaniem i jego wynikami, wskazuje, iż zdarzają się, i to dość często, sytuacje, kiedy wybór jest dokonywany zupełnie przypadkowo i wynika np. ze stosowanych programów komputerowych. W 2008 r. ogromna kwota ponad 16 mln złotych trafiła na konto nieznanej, krakowskiej organizacji, tylko za sprawą tego, że ta o.p.p. znalazła się w automatycznej wyszukiwarce programu do wypełniania zeznań podatkowych, dystrybuowanego przez popularny dziennik, jako organizacja ustawiana automatycznie. Osoby korzystające z programu nie zmieniały organizacji w wyszukiwarce i kwoty, w części zapewne nieświadomie, były przypisywane tej wybranej o.p.p. Świadczy to o tym, że wybór nie tylko był nieświadomy, lecz także został w części zbagatelizowany przez darczyńców. Badania, co prawda, nie potwierdziły tezy, iż media mają istotny wpływ na podejmowane decyzje o przekazaniu 1% podatku, stanowią one jednak dla sporej grupy badanych źródło informacji o organizacjach. Nie wydaje się to wszakże argumentem do końca przekonującym, gdyż po pierwsze, źródło informacji i sam jej dopływ często determinują decyzje, którą respondent podejmuje, nawet nieświadomie. Po drugie, badania przeprowadzone przez autorkę w 2008 r. na Śląsku, po pierwszej akcji przekazywania 1% podatku według zliberalizowanych przepisów, wskazały, że to właśnie dane o organizacji, które pojawiały się w programach informacyjnych, promowały na tyle jej działalność, że na przykład Hospicjum Cordis od lat jest najchętniej wspieraną lokalną o.p.p. na Śląsku. Badania potwierdziły, że Polacy – ci dokonujący wyborów świadomie – wspierają te organizacje, z których realizacją celów w jakimś stopniu się identyfikują. Nie jest natomiast szczególnie istotne dla respondentów, czy organizacja działa w miejscu ich zamieszkania, czy też nie. Nie zaskakują wyniki badań w zakresie ujawnienia powodów, dla których respondenci nie przekazują 1% podatku. Powody te pokrywają się z przyczynami najczęściej wskazywanymi w badaniach i sondażach przeprowadzanych przy okazji przekazywania 1% i publikowanych w mediach. Należą do nich: wypełnianie zeznania podatkowego przez płatnika (ZUS albo za-

kład pracy), brak czasu na szukanie i wybór o.p.p. i niska kwota do przekazania. Nie są natomiast powodem nieprzekazywania 1% podatku wątpliwości dotyczące działania organizacji czy wydatkowania przez nią pieniędzy, a to może oznaczać nie tylko fakt, iż zdaniem respondentów organizacje *a priori* działają uczciwie³. Wskazuje to raczej na brak kontroli społecznej z jednej strony, a z drugiej – na brak aktywności osób w przypadku, gdy z przekazaniem 1% podatku wiążą się jakieś niedogodności, na przykład konieczność samodzielnego wypełnienia zeznania podatkowego. Jeśli chodzi o przekazywanie 1% podatku, wskazano także motywacje pozytywne.

Większość respondentów deklarujących przekazywanie 1% podatku kieruje się chęcią wspierania działalności organizacji, podkreśla istotność celów, jakie o.p.p. realizuje, a także ważność prawa do dokonania wyboru organizacji.

Badania potwierdziły ponadto niskie angażowanie się Polaków w działalność społeczną i polityczną na rzecz lokalnej wspólnoty, jak również w indywidualne wspieranie finansowe organizacji.

To wydaje się potwierdzać, że wciąż, jak pokazują różne badania społeczne, postawy obywatelskie i zdolność do kreacji społeczeństwa obywatelskiego pozostają na bardzo niskim poziomie⁴.

Reasumując przeprowadzone badania, należy stwierdzić, że miały one charakter pilotażowy i stanowiły kontynuację badań, również o charakterze pilotażowym, realizowanych przez autorkę wcześniej, w obszarze działalności promocyjnej o.p.p. Biorąc jednak pod uwagę coraz

znaczniejszą rolę o.p.p. w sferze publicznej, a także wspieranie ich działalności coraz większymi środkami finansowymi, wydaje się uzasadnione prowadzenie dalszych badań, na większej próbie badawczej, pogłębionych i porównawczych, chociażby dokonując analizy z uwzględnieniem zróżnicowania geograficznego czy poziomu świadomości obywatelskiej osób, które przekazują 1% podatku, wspierając stale tę samą organizację. Wyniki zarówno tych badań, jak i wcześniejszych realizowanych przez autorkę nie dają wprost odpowiedzi na pytanie, czy w istocie prawo do przekazania 1% podatku wpływa na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, w innym wymiarze aniżeli tylko wspieranie samych organizacji i finansowanie ich działalności, która najczęściej koncentruje się w ściśle określonym obszarze, m.in. pomocy społecznej, edukacji, promocji zdrowia, ekologii – w istocie zastępując albo przejmując część zadań publicznych, leżących w zakresie kompetencji samorządu. Instytucja 1% podatku od wielu lat zmienia polską rzeczywistość, ale nie przekłada się, co w części udowodniły wyniki tych badań, na wzrost świadomości obywatelskiej czy aktywności publicznej Polaków. Zmiana przepisów upraszczająca procedurę deklarowania 1% podatku wpływa co prawda na zwiększenie kwot, jakimi dysponują o.p.p. dla realizacji statutowych celów, a to niewątpliwie przekłada się na wzrost ich znaczenia, ale powinna przyczyniać się także do profesjonalizacji i wzrostu roli „trzeciego sektora”, biorąc pod uwagę fakt, że zarówno pozyskiwanie, jak i wydatkowanie środków wymaga takiego profesjonalnego wsparcia. Nie wpływa jednak na zwiększenie zaangażowania się obywateli w rozwój społeczeństwa obywatelskiego, w pracę na rzecz organizacji czy wolontariat. Z jednej strony zatem o.p.p. stają się partnerem, mogącym dzięki środkom finansowym z 1% podatku skutecznie wypełniać swoje cele, ale z drugiej – następuje transfer środków publicznych do o.p.p., które realizują zadania w zakresie opieki socjalnej, społecznej, edukacji, ekologii i in., w zdecydowanej większości należące do samorządów. Instytucję 1% podatku natomiast niewiele łączy z samorządem. Często o.p.p., zwłaszcza te, których zakres działania ma charakter lokalny, nie współpracują z tym ostatnim, nie uzyskują od niego wsparcia, nie tylko

³ Polacy, według różnych badań, są społeczeństwem, w którym poziom zaufania społecznego jest jednym z najniższych w Europie. O zależności pomiędzy zaufaniem a zdolnością do kreacji społeczeństwa obywatelskiego pisze P. Sztompka, twierdząc, iż zaufanie jest warunkiem koniecznym istnienia społeczeństwa obywatelskiego; zob. *Zaufanie, fundament społeczeństwa*, SIW Znak, Kraków 2007.

⁴ Badania postaw społecznych i obywatelskich są prowadzone przy okazji m.in. cyklicznych badań *Diagnoza Społeczna*. W porównaniu z poprzednim badaniem *Diagnozy Społecznej* z 2007 r. odsetek Polaków ufających innym ludziom wzrósł z 11,6 w 2007 r. do 13,4 w roku 2009. Zwiększył się także udział Polaków w pracach na rzecz społeczności lokalnych – z 14,2 do 15,6%. Jednocześnie spadł poziom ich przynależności do organizacji nieobligatoryjnych (z 15,1 do 13,2%).

finansowego, pomimo realizacji zadań w istocie będących przedmiotem kompetencji samorządu. Efektywna działalność o.p.p. na gruncie lokalnym zwalnia zatem władze samorządowe od konieczności podejmowania pewnych działań. Jednym z najważniejszych obszarów, w których samorząd mógłby wspierać o.p.p. działające lokalnie, jest z pewnością pomoc w promocji działania organizacji, tak aby pieniądze pozostawały w lokalnych wspólnotach i tam były konsumowane. Z badania nie wynikało, iż osoby przekazujące 1% podatku łączą fakt przekazywania przez siebie pieniędzy z realizacją konkretnych zadań czy pomocą określonym grupom, zlokalizowanym w miejscu zamieszkania tych osób. Oczywiście słuszne jest to, że dla osób przekazujących 1% ważne są cele, jakie organizacja realizuje, ale martwić może fakt, iż osoby takie nie szukają o.p.p., która takie cele wypełnia, w okolicy swojego miejsca zamieszkania. Wspieranie lokalnych organizacji to w istocie wspieranie lokalnego rozwoju.

Szukając uzasadnienia dla 1% podatku, należałoby się odnieść do szerszej perspektywy niż tylko prawa do decydowania o wyborze organizacji. Właśnie rozwój lokalnych o.p.p. i ich zaangażowanie w kreację wspólnoty samorządowej pozwoliłyby na realne wykorzystanie idei 1% podatku jako elementu wspomagającego kreację społeczeństwa obywatelskiego, nie tylko w zakresie rozwoju jego elementów, takich jak sektor trzeciej, lecz także poprzez pobudzanie wspólnoty do samokontroli. Samokontrola, z istoty której

wynika aktywność i zaangażowanie, wydaje się tym instrumentem, który spowodowałby z jednej strony prawdziwą decyzyjność obywateli, w równym stopniu zainteresowanych racjonalnością wyboru o.p.p., której przekazują 1% podatku, a z drugiej – zaangażowanie w procesy kontroli wydatkowania ich pieniędzy. Zarówno wybór, jak i wydatkowanie pieniędzy pochodzących z 1% podatku następowałyby lokalnie, a więc w miejscu, które darczyńca zna, z którym w jakimś stopniu się identyfikuje i którego problemy mogą go także dotyczyć. Duże, o zasięgu krajowym, działające profesjonalnie o.p.p., które dziś mają zdolność do pozyskiwania największych kwot z 1% podatku, także dzięki środkom wydatkowanym na istnienie w mediach i profesjonalną reklamę, nadal będą takie środki pozyskiwać z różnych źródeł, nie tylko z 1% podatku, zabezpieczając tym samym swoją działalność. Natomiast mechanizm 1% podatku powinien być wykorzystywany do promowania tych organizacji, które realizują szereg działań lokalnie, często nie będąc jednak do tego profesjonalnie przygotowane. Właśnie w tym zakresie powinna mieć miejsce współpraca między samorządem a sektorem trzecim, jakkolwiek dotycząca udziału samorządu w promocji tego sektora i idei 1% podatku, nie zaś tylko promowania organizacji jako wykonawców części zadań samorządu za publiczne pieniądze. W opinii autorki tylko wówczas będzie możliwe traktowanie instytucji 1% podatku jako realnego kreatora mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego.

Poles' Motivations for Choosing Public Benefit Organizations (to Donate 1% of Income Tax) and Building Local Civic Community

For a few years Poles have had the possibility to transfer 1% of their income tax to various public benefit organisations. The liberalisation of regulations concerning the transfer, launched three years ago, introduced a competitive element between the organisations trying to obtain the taxpayers' money. Thus public benefit organisations take up various promotional activities aimed at getting as much money as possible for performing their statutory tasks. The subject of this study is, however, not the actions undertaken by the organisations, but the motivation of Poles for choosing an organisation to which they transfer 1% of their income tax.

Key words: public benefit organisations, donation of 1% of taxation.

Monika Murzyn-Kupisz

Barbarzyńca w ogrodzie? Dziedzictwo kulturowe widziane z perspektywy ekonomii

Do niedawna dziedzictwo kulturowe pozostawało niekwestionowaną domeną badań nauk humanistycznych. Rozwój rynku dziedzictwa, jak też rozpatrywanie korzyści, jakie przynosi zachowanie i współczesne wykorzystanie go z różnych punktów widzenia, tj. nie tylko artystycznego i historycznego, lecz także z perspektywy tworzenia i wdrażania publicznych polityk i strategii oraz w kontekście ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego, wyraźnie przemawiają za zaangażowaniem nauk ekonomicznych w analizę dziedzictwa kulturowego jako specyficznego dobra na rynku. W artykule rozpatrzono dwie kwestie niezwykle istotne dla teoretycznej debaty o dziedzictwie kulturowym: wartości dziedzictwa widzianych z perspektywy teorii konserwatorskiej i z perspektywy ekonomiki kultury oraz cech dóbr publicznych, jakimi odznacza się wiele składników dziedzictwa, i związanych z nimi problemów niedostatecznej „produkcji” dziedzictwa przez podmioty prywatne.

Słowa kluczowe: dziedzictwo kulturowe, ekonomika kultury, ekonomika dziedzictwa kulturowego, dobro publiczne, wartości ekonomiczne i pozaekonomiczne.

1. Wprowadzenie

Do niedawna dziedzictwo kulturowe pozostawało niekwestionowaną domeną badań nauk humanistycznych, podejmowanych przede wszystkim przez historyków sztuki, architektów i konserwatorów. Rośnie jednak zainteresowanie dziedzictwem jako zasobem wykorzystywanym przez różne podmioty dla celów społecznych, politycznych i ekonomicznych, zwiększa się też popyt na dobra i usługi tworzone na jego podstawie (Ashworth, Graham, Tunbridge 2000; Peacock, Rizzo 2008). Rodzi to konieczność rozpatrywania korzyści, jakie przynosi zachowanie i współczesne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego z różnych punktów widzenia, tj. nie tylko estetycznego i historycznego, lecz także z perspektywy tworzenia i wdrażania publicznych polityk i strategii, w tym efektywności wykorzystania funduszy publicznych oraz w kontekście ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyraźnie przemawia to za zaangażowaniem nauk ekonomicznych w analizę dzie-

dzictwa kulturowego jako specyficznego dobra na rynku (Hutter, Rizzo 1997; Throsby 2001; Rizzo, Towse 2002; Navrud, Ready 2002).

Współcześnie przez pojęcie „dziedzictwo kulturowe” rozumie się wielość materialnych i niematerialnych wartości, które pozostawiły współczesnym poprzednie pokolenia. Odnosi się ono nie tylko do pojedynczych obiektów ruchomych i nieruchomych, lecz także do ich zespołów, krajobrazów kulturowych oraz funkcji, zwyczajów, tradycji i *genius loci* miejsc¹. Zbiór obiektów, zespołów, czynności i znaczeń, które mogą być uznane za dziedzictwo, nieustannie się poszerza pod względem chronologicznym i typologicznym, obejmując nowe typy spuścizny przeszłości². Szeroko rozumiane dziedzictwo kulturowe

¹ Odzwierciedlają to m.in. definicje dziedzictwa kulturowego w konwencjach UNESCO. Zob. definicję dziedzictwa materialnego w Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego UNESCO podpisaną w Paryżu w 1972 r. (Pawłowski 1996) oraz definicję dziedzictwa niematerialnego w podpisanej w Paryżu w 2003 r. Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (2003).

² Współcześnie za dziedzictwo materialne uznaje się nie tylko dzieła malarstwa, rzeźby, monumentalne dzieła

jest obecnie przedmiotem wielodyscyplinarnych badań, w ramach których chętnie stosuje się podejścia właściwe dla różnych dyscyplin naukowych. Stało się ono w ostatnich latach obszarem wyraźnego i rosnącego zainteresowania szeroko rozumianych nauk społecznych, m.in. geografii (Lowenthal 1985; Ashworth, Graham, Tunbridge 2000; Howard 2003; Atkinson 2005; Graham, Howard 2008), socjologii i antropologii (Connerton 1989; Boym 2001; Kaprański 2010; Nieroba, Czerner, Szczepański 2010) oraz ekonomii (Hutter, Rizzo 1997; Mason 1999; Australian Heritage Commission 2001; Rizzo, Towse 2002; Navrud, Ready 2002; Greffe 2004; Lehtovuori, Schmidt-Thomé 2007; Peacock, Rizzo 2008; Bowitz, Ibenholt 2009).

Jeśli przyjmiemy słownikową definicję ekonomiki jako „dyscypliny ekonomicznej badającej zjawiska i prawidłowości występujące w określonym dziale gospodarki” (Sobol 1995, s. 274), ekonomika dziedzictwa kulturowego będzie dyscypliną ekonomiczną wykorzystującą podejścia oraz metody wypracowane na gruncie ekonomii dla badań funkcjonowania rynku dziedzictwa kulturowego. Ekonomika dziedzictwa kulturowego może więc stanowić część składową ekonomiki kultury i być rozumiana, podobnie jak ekonomika zdrowia czy ekonomika ochrony środowiska, jako nauka stosowana – wyraz zainteresowania ekonomistów dziedzictwem kulturowym (Towse 2002). Jest także odpowiedzią na zapotrzebowanie władz publicznych na analizy ekonomiczne, które mogłyby wspierać ich proces decyzyjny. Wynika ono przede wszystkim z konieczności optymalizacji i racjonalizacji wykorzystania funduszy publicznych na projekty i programy związane z dziedzictwem kulturowym, a szerzej – poszukiwania merytorycznych podstaw dla tworzenia i efektywnego wdrażania publicznych polityk dotyczących m.in. rozwoju regionalnego i lokalnego, czy polityk szcze-

gółowych, np. polityki kulturalnej oraz rozwoju turystyki (Girard, Nijkamp 2009). R. Towse (2002, s. 3) wśród szczegółowych pól badawczych ekonomiki dziedzictwa kulturowego wymienia m.in. ekonomikę nieruchomości obiektów dziedzictwa, ekonomikę muzeów oraz rynek dzieł sztuki. Jakkolwiek niejednokrotnie władze publiczne biorą bezpośredni udział w komercyjnej wymianie handlowej związanej z dziełami sztuki, np. nabywając obiekty do kolekcji muzealnych na aukcjach dzieł sztuki, to dla władz publicznych szczególnie interesujące będą dwa pierwsze spośród wspomnianych pól.

Warto przy tym podkreślić, iż w przypadku dziedzictwa kulturowego „koncepcja rynku może być poszerzona, by objąć wszystkie formy wymiany, w ramach których mają miejsce negocjacje i zawierane są umowy” (Peacock, Rizzo 2008, s. 7). Z tej perspektywy rywalizacja pomiędzy różnymi celami, na które mogą być wydawane środki publiczne (m.in. ochrona zabytków), jest także grą rynkową o to, która instytucja czy projekt uzyska największe wsparcie finansowe. Według A. Peacock i I. Rizzo (ibidem) takie szersze ujęcie rynku „pozwala na uniknięcie pułapki założenia, iż wąsko rozumiane sytuacje «rynkowe» dotyczą jedynie bardziej «przyziemnych» celów, takich jak maksymalizacja satysfakcji nabywców i maksymalizacja zysków sprzedających, w kontraście do sytuacji «nierynkowych», gdzie motywacją do działania są «wyższe» cele”.

Relatywna popularność dziedzictwa kulturowego w badaniach ekonomicznych poza granicami naszego kraju, widoczna w ostatnich dekadach, nie przekładała się dotychczas na bardziej dogłębne rozważania naukowe, teoretyczne czy praktyczne w tej dziedzinie w Polsce. W tym zakresie widoczny jest wyraźny kontrast pomiędzy stosunkowo szybkim przejmowaniem wzorców badań z zagranicy w innych specjalistycznych ekonomikach, takich jak ekonomika zdrowia, a zwłaszcza ekonomika zasobów naturalnych (zob. np. Żylicz 2004; Jeżowski 2009), a badaniami dotyczącymi dziedzictwa kulturowego. Jeśli rozważania takie były prowadzone, to dotyczyły jak dotąd szerszych, ogólnych kwestii, np. polityki kulturalnej i finansowania kultury (zob. np. raporty: Głowacki et al. 2009; Hausner et al. 2009; Palmer, Purchla 2010), funkcjonowania systemu ochrony dziedzictwa (Purchla

architektury oraz urbanistyki, lecz także m.in. wytwory rzemiosła, obiekty przemysłowe, prowincjonalną, regionalną architekturę określaną mianem wernakularnej czy też rodzimej oraz obiekty i zespoły architektury powstałe w bardzo nieodległej przeszłości. Przykładem mogą być wpisy na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Przyrodniczego UNESCO, wśród których w ostatnich latach znalazły się obiekty i zespoły urbanistyczne z drugiej połowy XX w., takie jak Brasilia czy Opera w Sydney.

2009), roli władz lokalnych w zarządzaniu dziedzictwem (Murzyn-Kupisz 2008, 2010a), przemysłów kultury (Purchla et al. 2000; Smoleń 2003) czy też wybranego wycinka rynku dziedzictwa kulturowego, tj. rynku dzieł sztuki (Białynicka-Birula 2002, 2005). Niniejszy artykuł jest w zamierzeniu autorki krokiem w kierunku wypełnienia wspomnianej luki badawczej. W dalszej jego części dokonano przeglądu wybranych ekonomicznych koncepcji odnoszących się do dziedzictwa kulturowego, rozpatrując przy tym dwie kwestie niezwykle istotne dla debaty na ten temat: wartości dziedzictwa widzianych z perspektywy teorii konserwatorskiej i perspektywy nauk ekonomicznych oraz cech dóbr publicznych, jakie ma wiele składników dziedzictwa i powiązanych z nimi problemów niedostatecznej „produkcji” tegoż przez podmioty prywatne³. Ostatni fragment tekstu podsumowuje prezentowane rozważania.

2. Wartości dziedzictwa kulturowego widziane z perspektywy teorii konserwatorskiej

Spojrzenia na wartość dziedzictwa kulturowego mogą być odmienne, różne będą też uwzględniane kryteria i ich definicja w zależności od dyscypliny naukowej, którą reprezentują ich twórcy. W miarę upływu czasu podlegają one także ewolucji i uszczegółowieniu. Z perspektywy filozofii zabytek jako dzieło sztuki może być podmiotem wartości estetycznych i artystycznych oraz nadestetycznych (np. *sacrum*, istnienia, prawdy i prawdziwości, moralnych; Stróżewski 2002). Dla czołowych teoretyków konserwacji przełomu XIX i XX w., takich jak A. Riegl, podstawowymi wartościami zabytków były wartości artystyczna oraz historyczna, a także starożytnicza, a obiekty zabytkowe dzielono na te powstałe w celu stworzenia pomników (zamierzone) oraz te, które dopiero w późniejszym czasie uzyskują status zabytku (niezamierzone; Riegl

2002; Szmygin 2003). Riegl zwracał uwagę na rolę wartości współczesnych w zapewnieniu zabytkom trwania, wyróżniając wśród nich wartości użytkowe, współczesne wartości artystyczne oraz wartość nowości. Jego zdaniem wartości współczesne, jakkolwiek istotne dla szerokiej, niedysponującej odpowiednią wiedzą publiczności, nie mogły jednak być podstawowymi dla oceny ogólnej wartości zabytków, jako że mogły pozostawać w bezpośrednim konflikcie z wartością starożytniczą. Ważnym wkładem teoretyków początku XX w. w rozważania nad zabytkami było także zauważenie, iż ocena ich wartości jest subiektywna, może się zmieniać w czasie, zależy od epoki i odbiorcy, a zatem „sens i znaczenie zabytku nie przysługują dziełom jako takim siłą ich pierwotnego przeznaczenia, ale ów sens i znaczenie podkładamy pod nie my sami, nowocześni odbiorcy” (Riegl 2002, s. 31)⁴. Stanowisko konserwatorskie w tym zakresie podsumował w latach 60. ubiegłego wieku W. Frodl (tabela 1).

Tab. 1. Wartości zabytków według W. Frodla

Główna kategoria wartości	Wartości szczegółowe w obrębie danej kategorii/kryterium
Historyczna (charakter dokumentarny)	Wartość naukowa Wartości emocjonalne: dawności, symbolu
Artystyczna	Historyczno-artystyczna Jakość artystyczna Oddziaływanie artystyczne: samoistne oddziaływanie artystyczne (jedność i wartość integralnego wrażenia artystycznego) Działanie na podstawie przesłanek niezawartych w dziele sztuki (np. wartość wynikająca z malowniczości, wygląd utrwalony tradycją)
Użytkowa	Zabytki „żywe” i martwe Przydatność użytkowa Turystyka zagraniczna, zabytki jako atrakcja

Źródło: Frodl 1966, s. 13.

³ W artykule nie podjęto natomiast kwestii już opisanych w innych pracach autorki, m.in. podmiotów na rynku dziedzictwa, ogólnych trendów w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym oraz wpływu tego ostatniego na rozwój lokalny i regionalny (Murzyn-Kupisz 2010a; 2010b; 2010c; Murzyn-Kupisz, Gwosdz 2010).

⁴ Dzisiejsze rozumienie dziedzictwa kulturowego na gruncie geografii kultury i ekonomii jako współcześnie definiowanego, interpretowanego i podlegającego ciągłym zmianom zasobu, podkreślające rolę podmiotów „dziedziczących”, przejmujących dane wartości materialne i niematerialne oraz współcześnie je wykorzystujących, jest w istocie bardzo podobne.

Jakkolwiek z perspektywy teorii konserwatorskiej wartości dziedzictwa rozumianego jako materialne zabytki zostały już dość dawno zdefiniowane, to nadal trudno stworzyć jednoznaczne kryteria oceny powyższych wartości kulturowych. W skali międzynarodowej obrazuje to m.in. tocząca się w kręgach konserwatorskich dyskusja na temat jednoznaczności pojęcia „wyjątkowa wartość uniwersalna” (*outstanding universal value*) w odniesieniu do obiektów i miejsc wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kul-

turalnego i Przyrodniczego UNESCO (World Heritage Centre 2008). Podobnie, nadal środowisko konserwatorskie poszukuje sposobów bardziej dogłębnego określenia, jakie cechy wyznaczają wartości zabytków, niezbędnych m.in. w praktyce działań administracji konserwatorskiej, która winna kierować się jasnymi kryteriami, uznając dany obiekt za zabytek poprzez wpis do rejestru zabytków. Przykładowo M.T. Witwicki (2007), zauważając, iż prosta definicja zawarta w polskim prawie ochrony zabyt-

Tab. 2. Wartości zabytków dla potrzeb oceny wartości zabytkowej przy wpisie do rejestru zabytków według M.T. Witwickiego

Wartość	Cechy ją wyznaczające
Historyczna jako świadek i dokument historii	Autentyczność substancji, funkcji, formy, zabytek jako dokument historii i jej materialne odzwierciedlenie
Artystyczna	Bogactwo form, wartości stylowe, wartości twórcze, rola w zespole, wartości estetyczne
Naukowa	Wartość świadka dziejów, przedmiotu badań, wartość dydaktyczna
Niematerialna	Wartość przeżyć religijnych/ <i>sacrum</i> , tradycji historycznej, symbolu, emocji estetycznych
Wartość w skali	Wartość w skali lokalnej, regionalnej, narodowej, kontynentalnej
Wartość użytkowa*	Wpisanie funkcji w zabytkowy kontekst obiektu, interes społeczny, miejsce obiektu w regionie
Wartość techniczna*	Stan zachowania i możliwości konserwacji oraz konieczny stopień ingerencji konserwatorskiej w obiekt

* Według Witwickiego nie są one jednak ważne dla podstawowej oceny wartości zabytkowej.

Źródło: Witwicki 2007.

Tab. 3. Wartości dziedzictwa kulturowego z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju według W. Affelta

Wartości kulturowe	Wartości społeczno-ekonomiczne
Retrospektywne dane interpretacyjne o przeszłości obiektu i jego otoczeniu	Spełnienie potrzeb społecznych współczesnych i przyszłych pokoleń
Wartość tożsamości społecznej, czyli uczuciowych więzi społeczności (lokalnej, branżowej itp.) z obiektem	Wartość użytkowa, czyli przydatność obiektu do zaspokojenia rzeczywistych potrzeb społeczności, np. lokalnej
Wartość autentyczności obiektu rozpatrywana w różnych aspektach	Konserwatorska wartość zachowania funkcji; kontynuacja użytkowania
Wartość integralności (kompletności obiektu lub zespołu obiektów i całościowość przekazu historycznego)	Wartość potencjału ekonomicznego, czyli możliwości generowania dochodu bezpośredniego lub pośredniego
Wartość unikatowości jako porównanie w ujęciu statystyczno-terytorialnym	Wartość potencjału edukacyjnego (kogo i czego obiekt może „nauczyć”)
Wartość artystyczna – stylistyka <i>decorum</i> , twórca, szkoła artystyczna	Wartość estetyczna – generowanie przez obiekt wrażeń, emocji, uczuć
Wartość historyczna obiektu jako dokumentu dziejów (kontekst wydarzeń i osobistości historycznych)	Wartość polityczna w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego i stosunków międzynarodowych
Wartość specjalnego znaczenia (np. różnorodność krajobrazu kulturowego)	

Źródło: Affelt 2008, s. 11.

ków, tj. Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r., uznająca za zabytek obiekty i zespoły, „których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową” (art. 3), jest w praktyce działań administracji konserwatorskiej dalece niewystarczająca, zaproponował jej bardziej szczegółowe opisanie (tabela 2).

Drugim wyzwaniem jest kwestia stałego poszerzania się i różnicowania pojęcia spuścizny kulturowej godnej zachowania. Obecnie, podejmując przedsięwzięcia związane z obiektami i znaczeniami z przeszłości, odchodzi się bowiem od węższego pojęcia zabytku, rozumianego jako obiekt czy zespół materialny, na rzecz znacznie szerszego, ale i bardziej niejednoznacznego pojęcia „dziedzictwo kulturowe”. Wspomniane wcześniej konserwatorskie kryteria oceny zabytków są więc ważne, ale niewystarczające, gdyż jeśli w miejsce ochrony zabytków pojawia się konieczność zarządzania dziedzictwem kulturowym, istnieje także potrzeba nowej definicji jego wartości (Affelt 2008; Purchla 2009). W tym duchu reprezentujący środowisko

konserwatorskie W. Affelt podjął się próby włączenia pewnych elementów analizy społeczno-ekonomicznej do opisu wartości dziedzictwa (tabela 3). Autor ten nie uporządkował ich jednak, w dowolny sposób przyporządkowując dane rodzaj wartości do kategorii wartości kulturowych lub wartości społeczno-ekonomicznych. Nie wskazał on także, iż wiele z tych wartości może być istotnych zarówno z kulturowego, jak i ekonomicznego punktu widzenia.

3. Wartości dziedzictwa kulturowego widziane z perspektywy ekonomiki kultury

Czerpiąc zarówno z dorobku teorii konserwacji, jak i nauk ekonomicznych, znacznie bardziej przejrzysty podział wartości dziedzictwa na ekonomiczne i kulturowe proponuje jeden z czołowych badaczy w dziedzinie ekonomiki kultury D. Throsby. Podobnie jak inni przedstawiciele ekonomii, zaangażowani w badania nad dziedzictwem kulturowym, dzieli on jego wartości na kulturowe oraz ekonomiczne, które łącznie

Tab. 4. Wartość kulturowa jako składowa ogólnej wartości dziedzictwa kulturowego według D. Throsby'ego

Kategoria wartości	Cechy ją wyznaczające
Wartość estetyczna	Obiekt czy miejsce postrzegane jako piękne, pełne harmonii, wyjątkowe pod względem estetycznym i artystycznym, np. ze względu na wyjątkowość architektury obiektu nieruchomego, stylu, techniki, finezję jego wykonania czy piękne wpisanie go w otaczający krajobraz, piękno krajobrazu kulturowego
Wartość historyczna	Odnosi się do tego, iż dany składnik dziedzictwa jest świadkiem przeszłości, zdarzenia, procesu, wybitnej postaci historycznej etc.; stosunkowo najprostsza do rozpoznania/określenia w obiektywny sposób; dziedzictwo jako łącznik teraźniejszych pokoleń z przeszłymi i składnik tożsamości
Wartość autentyczności	Miejsce, obiekt czy zespół lub zwyczaj uznawane za wartościowe, gdyż są autentyczne, unikalne, uznane za niezmienione od wieków, oryginalne; postrzeganie tego, co autentyczne, i sposób pojmowania autentyczności mogą być jednak odmienne w różnych kręgach kulturowych i epokach ⁵
Wartość duchowa, symboliczna	Wartość obiektu, miejsca czy tradycji jako przekazującego ważne znaczenia, podkreślającego tożsamość danej grupy narodowej, religijnej czy etnicznej
Wartość społeczna	Odnosi się do wpływu, jaki istnienie danego obiektu, miejsca czy tradycji ma na stabilność i spójność społeczności lokalnej, poczucie związków z miejscem i jakość życia

Źródło: Throsby 2001, s. 84–85 (zmodyfikowane).

⁵ Na przykład w tradycji europejskiej nacisk na autentyczność formy i materiału, w tradycji dalekowschodniej – na zachowanie tradycyjnych technik tworzenia, np. ciesielskich, oraz funkcji i symboliki miejsca (Nishimura 2007).

stanowią całościową wartość danego obiektu czy miejsca dziedzictwa. Wartość kulturowa dziedzictwa np. obiektu nieruchomego, takiego jak zespół urbanistyczny, może wyrażać się w różnorodny sposób: w jej skład mogą wchodzić wartości estetyczne, historyczne, autentyczności, duchowe oraz społeczne (Throsby 2001; tabela 4). Bardzo podobną typologię wartości dziedzictwa zaproponowała K. Pawłowska (2002, s. 43–61). Zamiast wartości społecznej stosuje ona określenie „wartość emocjonalna”, podkreślając jego rolę integracyjną, znaczenie w budowaniu patriotyzmu i poczucia „bycia u siebie” – swojskości oraz jako składnika tożsamości. Uwypukla także wagę wartości użytkowych i ekonomicznych, nie definiując jednak wprost, co rozumie przez te pojęcia.

Z punktu widzenia ekonomii dobra są wartościowe, gdy zaspokajają różnorodne potrzeby ludzi, a więc są w jakimś stopniu przydatne czy też użyteczne. Z perspektywy wartości ekonomicznych korzyści z zachowania danego obiektu, zespołu, funkcji dziedzictwa bądź danego przedsięwzięcia związanego z tym ostatnim mogą być podzielone na wartości użytkowe i poza-użytkowe (Throsby 2001; Ready, Navrud 2002; Peacock, Rizzo 2008; Mason 2007; Avrami, Mason 2000; Cuccia, Signorello 2002). Wartości użytkowe dotyczą wszystkich dóbr i usług, jakie bezpośrednio generuje dane miejsce, obiekt czy przedsięwzięcie związane z dziedzictwem kulturowym. Wartości te, jakkolwiek nie zawsze w pełni, najczęściej odzwierciedla cena, np. wstępu do obiektu zabytkowego czy noclegu w nim, nieruchomości zabytkowej⁶ albo dzieła sztuki nabytego w galerii sztuki, lub koszty poniesione w celu uzyskania dostępu do dziedzictwa, np.

koszt dojazdu do danego obiektu czy miejsca⁷. Oprócz wartości użytkowych, które można wyrazić za pośrednictwem ceny, nie mniej istotne są jednak wartości pozaużytkowe. Innymi słowy, dobra kultury mogą być cenne dla pojedynczych osób lub danych zbiorowości, nawet jeśli nie są bezpośrednio przez nie nabywane lub konsumowane⁸. Wyróżnia się ich trzy podstawowe rodzaje:

1. Wartość istnienia; pojedyncze osoby, instytucje czy też społeczności uznają fakt istnienia jakiegoś składnika dziedzictwa kulturowego za wartość samą w sobie, nawet jeśli nie korzystają z niego bezpośrednio ani na co dzień, a być może nawet nigdy nie zamierzają z niego bezpośrednio korzystać. Przydają wartość samemu faktowi istnienia pewnego miejsca bądź obiektu. Przykładowo dla większości Polaków zabytkowy zespół wzgórz wawelskiego w Krakowie jest ważnym i godnym zachowania miejscem dziedzictwa jako istotny składnik ich tożsamości, miejsce świadczące o dziejach narodu i państwa, nawet jeśli wielu z nich nigdy go nie odwiedzi, zobaczy Wawel raz w życiu w trakcie wycieczki szkolnej lub bywa tam niezmiernie rzadko.

2. Wartość opcyjna; dla wielu osób cenne jest zachowanie możliwości czerpania wartości użytkowej z dziedzictwa kulturowego, jeśli kiedyś – w bliżej nieokreślonej przyszłości – chcieliby z niej skorzystać, np. odwiedzając dane miejsce czy instytucję dziedzictwa i mając taką opcję spędzenia czasu wolnego czy też pokazania dziedzictwa innym osobom. Przykładowo mieszkańcy bogatych w dziedzictwo miast, takich jak Kraków, cenią sobie łatwy dostęp do atrakcji dziedzictwa, w razie gdyby mieli taką potrzebę, nawet jeśli w rzeczywistości na co dzień z nich nie korzystają.

⁶ W tym przypadku wartości zabytkowe obiektu, np. artystyczne, historyczne oraz jego status prawny (m.in. fakt wpisania do rejestru zabytków, położenie w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej), mogą zarówno pozytywnie, jak i negatywnie wpływać na cenę obiektu nieruchomego w zależności od tego, czy konsumenci uznają je za podnoszące wartość nieruchomości (np. większe walory estetyczne bądź prestiż samego obiektu lub jego otoczenia), czy też wręcz przeciwnie – za obniżające ją (np. ze względu na wyższe koszty prowadzenia prac renowacyjnych i problemy z adaptacją historycznych obiektów do współczesnych funkcji użytkowych; Shipley 2000; Ruijgrok 2006).

⁷ Decyzje administracyjne mogą także wpływać na postrzeganie obiektu jako bardziej lub mniej użytecznego przez osoby niebędące jego właścicielami, np. uznanie obiektu za godny odwiedzenia w ramach podróży turystycznej. Przykładem służy tu często obserwowany wzrost zainteresowania turystów odwiedzeniem tych mniej znanych obiektów dziedzictwa, które zostały wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Przyrodniczego UNESCO (Onishi 2008).

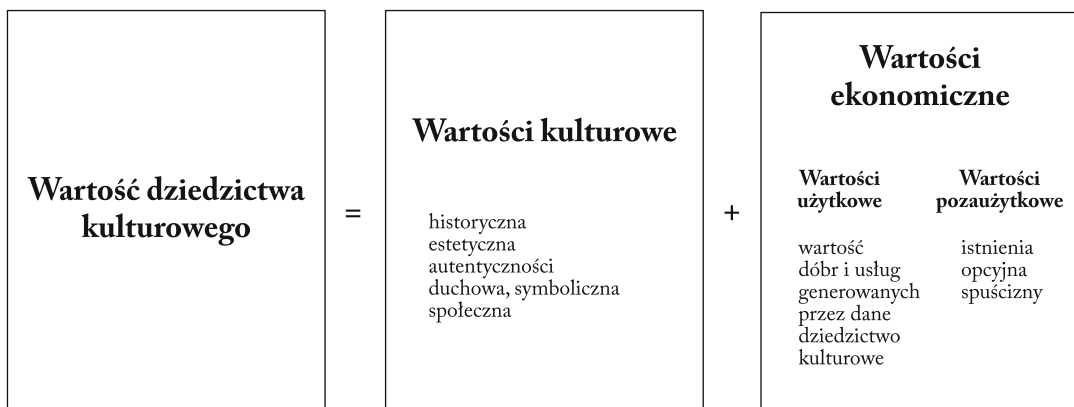
⁸ Wspomniane wartości pozaużytkowe zostały zdefiniowane w odniesieniu do środowiska naturalnego i przyrody już w latach 60. ubiegłego wieku (Czajkowski 2006).

3. Wartość spuścizny; dla niektórych osób i zbiorowości istotna może być wartość wynikająca z możliwości pozostawienia spuścizny kulturowej przyszłym pokoleniom, zarówno określonym osobom (np. spadkobiercom), jak i szeroko rozumianemu społeczeństwu, a nawet społeczności międzynarodowej. W tym przypadku motywacją do zachowania dziedzictwa kulturowego może być altruizm i poczucie odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń. Podejmując przedsięwzięcia związane z dziedzictwem, często mówi się zatem nie tylko o ich użyteczności dla współczesnych pokoleń, lecz także o niezbędności ich zachowania dla potomnych.

Wspomniane wartości wiążą się również z istotnymi dylematami etycznymi dotyczącymi współczesnego wykorzystywania dziedzictwa, m.in. kwestią zrównoważonego gospodarowania nim w kontekście przekazania go w dobrym stanie przyszłym pokoleniom i nieuszczerplenia zasobu przez nieodpowiedzialną, nadmierną współczesną konsumpcję, tj. respektowanie tzw. zasady równości międzypokoleniowej. Drugą istotną kwestią jest zachowanie równości społecznego dostępu do dóbr i usług dziedzictwa wszystkich członków danej zbiorowości – lokalnej, narodowej itp., tj. respektowanie zasady tzw. równości wewnątrzpokoleniowej (Cuccia, Signorello 2002, s. 120; Throsby 2001, s. 85–86).

Ważną implikacją uwzględnienia wszystkich wspomnianych rodzajów wartości, które składa-

ją się na wartość dziedzictwa kulturowego (ryc. 1) w ocenie projektów związanych z dziedzictwem kulturowym, będzie także to, iż analiza kosztów i korzyści z danego przedsięwzięcia winna uwzględniać zarówno koszty, jak i korzyści ekonomiczne i pozaekonomiczne. Co więcej, konieczne jest zwrócenie uwagi na oba te rodzaje korzyści, tak by jedno nie było osiąganym kosztem drugich. Korzyści ekonomiczne mogą bowiem powstawać równoległe z kulturowymi (np. prawidłowo przeprowadzona konserwacja i adaptacja zaniedbanego zespołu pałacowo-parkowego na cele hotelowe), ale – co także często ma miejsce – korzyściom ekonomicznym może towarzyszyć spadek lub nawet całkowita utrata wartości kulturowej danego miejsca czy obiektu zabytkowego, np. gdy jego konserwacja i adaptacja na cele komercyjne przeprowadzone są nieprawidłowo z konserwatorskiego punktu widzenia, nie respektując historycznego charakteru i kontekstu miejsca. Z kolei prawidłowo zrealizowana konserwacja obiektu zabytkowego z punktu widzenia standardów konserwatorskich, lecz odewana od kontekstu społecznego i ekonomicznego, nie zapewni mu długiego trwania i nie uchroni go w przyszłości przed utratą wartości artystycznych czy historycznych. Wybór jednego przedsięwzięcia może oznaczać także zaniechanie innych działań, również dotyczących dziedzictwa kulturowego. Dlatego analizując zasadność podjęcia danych działań, trzeba wziąć pod



Ryc. 1. Składowe wartości dziedzictwa kulturowego

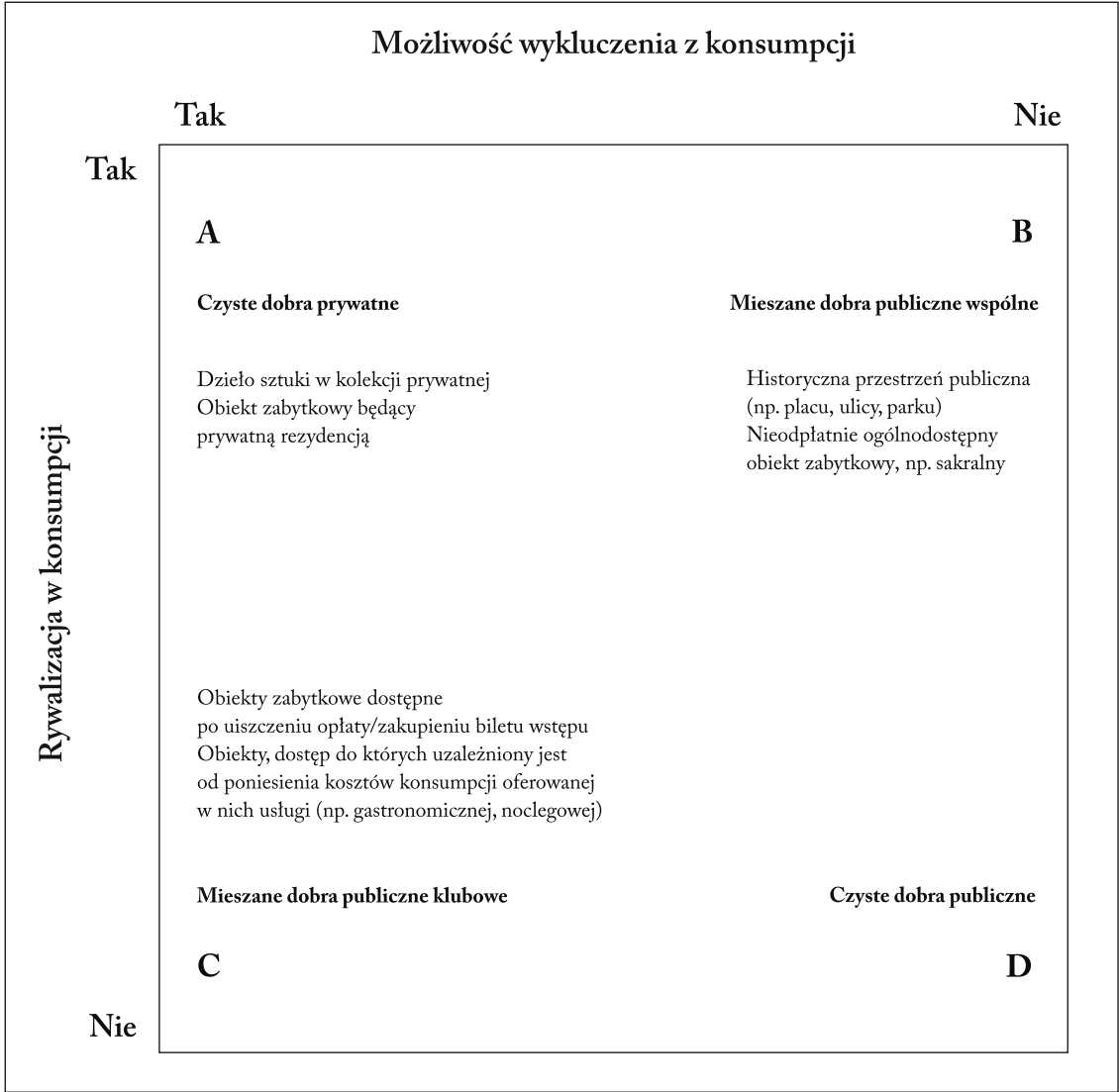
Źródło: opracowanie własne.

uwagę koszt utraconych możliwości przedsięwziąć niewybranych do realizacji.

4. Dziedzictwo kulturowe
a koncepcja dóbr publicznych

W ekonomicznej analizie dziedzictwa kulturowego, w szczególności przy tworzeniu argumentacji przemawiającej za zaangażowaniem wysiłków władz publicznych i publicznych środków finansowych w działania na rzecz ochrony, zachowania, udostępniania oraz interpreta-

cji dziedzictwa, przydatne wydaje się odwołanie do koncepcji dóbr publicznych. W odróżnieniu od dóbr prywatnych czyste dobra publiczne to takie dobra, które są nierywalizacyjne (niekonkurencyjne) w konsumpcji, a więc ich konsumpcja przez jeden podmiot nie wyklucza możliwości konsumpcji i osiągania z niej satysfakcji przez inne jednostki. Drugą podstawową cechą dóbr publicznych jest niewykluczalność w konsumpcji oznaczająca, iż wyłączenie z konsumpcji jest trudne lub wręcz niemożliwe do zrealizowania pod względem technicznym lub jego



Ryc. 2. Podstawowe typy dóbr na rynku dziedzictwa kulturowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Connolly, Munro 1999, s. 58; Solek 2004.

koszty są tak wysokie, iż działania wykluczające nie mają sensu (Connolly, Munro 1999; Throsby 2001; Navrud, Ready 2002; Cuccia, Signorello 2002; Solec 2004; Żylicz 2004; Hausner 2008; Jeżowski 2009). Najczęściej podawane przykłady takich dóbr to: bezpieczeństwo publiczne, powietrze atmosferyczne, oświetlenie ulic i zapewnienie czystości na nich czy krajobraz (rycina 2, D).

Niektóre składniki dziedzictwa kulturowego są wyłączalnymi dobrami prywatnymi stanowiącymi własność osób i instytucji prywatnych, użytkowanymi i konsumowanymi przez ograniczoną liczbę osób (A). Przykładowo można do nich zaliczyć zabytkową rezydencję (np. pałac, dwór), niewidoczną dla postronnych osób zza wysokiego parkanu, dzieło sztuki znajdujące się w prywatnej kolekcji, nieudostępnianej szerszej publiczności, czy zabytkowy przedmiot użytku codziennego wykorzystywany w domu przez osobę prywatną. Ale nawet w przypadku tych elementów dziedzictwa, które mogą być uznane za prywatne, państwowe regulacje prawne nakazujące np. umożliwienie dostępu do wpisanego do rejestru zabytków obiektu zabytkowego administracji konserwatorskiej i badaczom oraz tworzące wymogi formalne co do zasad dysponowania i użytkowania obiektu oraz podejmowania prac remontowych, konserwatorskich i adaptacyjnych, ograniczają w różnym stopniu prawo dowolnego dysponowania własnością prywatną. Ponadto, jak wspomniano wcześniej, brak możliwości bezpośredniej konsumpcji danego dobra kultury nie oznacza wcale, iż pozostający w rękach prywatnych obiekt nie będzie ceniony i uznany za warty zachowania przez szeroką publiczność znajdującą go np. z publikacji książkowych czy przekazów medialnych.

Podobnie jak w przypadku niewyczerpywalnych składników środowiska naturalnego (Jeżowski 2009, s. 12–13), równie trudno wskazać na elementy dziedzictwa kulturowego, które są czystymi dobrami publicznymi. Większość składników szeroko rozumianego dziedzictwa kulturowego ma zatem w różnym stopniu cechy publicznych dóbr mieszanych (Hutter 1997; Mazzanti 2002; Cwi 1980), bądź to mieszanych dóbr wspólnych, bądź to dóbr klubowych (B, C). W przypadku dóbr wspólnych (B) trudne lub niemożliwe jest wykluczenie z konsumpcji.

Może je natomiast cechować rywalizacja w konsumpcji, szczególnie jeśli dane miejsce czy obiekt dziedzictwa stanie się ważną atrakcją turystyczną. Może to powodować nadmierne zatłoczenie w wybranych miejscach i obiektach określanych mianem „dóbr publicznych ulegających zatłoczeniu” (*congestible public goods*; Ready, Navrud 2002, s. 5). Najważniejsze instytucje muzealne posiadające unikalne dzieła sztuki, śródmieścia najbardziej znanych historycznych metropolii czy też małe historyczne miasteczka stanowiące cel peregrinacji turystycznych, często takimi właśnie się stają. Przykładowo fakt przebywania w historycznym centrum miasta (np. na Rynku Głównym w Krakowie czy na rynku w Kazimierzu Dolnym) przez jedną osobę lub grupę turystyczną nie wyklucza możliwości odwiedzenia tego miejsca jednocześnie przez wiele innych osób i czerpania z tego przyjemności czy użyteczności. Historyczne place i ulice jako przestrzenie publiczne z założenia są ogólnodostępne (niewykluczające) i mogą służyć jednocześnie wielu osobom i celom (nierywalizacyjne). Zbyt duża liczba osób przebywających w nich jednocześnie może jednak znacząco obniżyć komfort i jakość doświadczania dziedzictwa. Ponadto, jak stwierdza R. Towse (2002, s. 11) w odniesieniu do dziedzictwa kulturowego zabytkowego miasta czy też jego śródmieścia: „Całość jest czymś więcej niż sumą części – pojedynczych budynków, obiektów zabytkowych, parków czy placów, które tworzą miasto. Korzyści z tej całości nie da się w pełni zawłaszczyć, nawet jeśli każda pojedyncza część składowa jest prywatna” lub jeśli dostęp do niektórych części jest płatny. Zatem nawet jeśli poszczególne budynki, których fasady tworzą pierzeje uliczne, należą do osób prywatnych, łożących prywatne środki finansowe na ich utrzymanie i odnowienie, i nawet jeśli właściciele ograniczą dostęp do ich wnętrza, wiele osób nadal czerpać będzie użyteczność z istnienia owych obiektów w krajobrazie miasta bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów, np. radość z ich oglądania oraz fotografowania podczas przechadzki po mieście czy konsumpcji w kawiarni, która znajduje się w otoczeniu zabytkowych obiektów. Podobnie bez płacenia biletu wstępu np. do średniowiecznego zamku malowniczo usytuowanego na wyniosłej skale, górującej nad okolicą, podróżny nadal może cieszyć się jego pięknem.

Turyści konsumują więc, często bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów, publiczne dobra wspólne, które utrzymują prywatni właściciele obiektów zabytkowych oraz wspiera za pośrednictwem podatków społeczność lokalna. Jak to ujmują A. Peacock i I. Rizzo (2008, s. 18), często w odniesieniu do dziedzictwa kulturowego „nie da się pobrać opłaty od podmiotów konsumujących [czerpiących korzyści z dziedzictwa] z wyjątkiem dobrowolnych datków”. Jedynie w pewnym stopniu problem ten można rozwiązać na drodze administracyjnej, np. wprowadzając obowiązkową opłatę od turystów odwiedzających miasta historyczne o charakterze podobnym do tzw. opłaty klimatycznej w uzdrowiskach, która może być przeznaczana na odnowę obiektów zabytkowych.

Wiele dóbr kultury jest nam dostarczanych przez instytucje publiczne i jako dobra publiczne mają być one z założenia dostępne dla każdego, jeśli nie nieustannie, to na określonych zasadach (np. obowiązkowy na mocy ustawy o muzeach z 1996 r. jeden dzień w tygodniu bezpłatnego wstępu do muzeów w Polsce). Zarazem jednak możliwe jest wykluczenie z konsumpcji wielu nierywalizujących dóbr i usług dziedzictwa (dobra klubowe, C), m.in. przez ustalanie limitów osób odwiedzających dany obiekt zabytkowy, obowiązek wcześniejszego awizowania wizyty w obiekcie, a przede wszystkim pobieranie opłat za wstęp lub uzależnianie możliwości dostępu do danego obiektu czy miejsca od poniesienia kosztów świadczonych w nim usług (np. hotelowych, gastronomicznych). Ponadto nadmierny wzrost rywalizacji w konsumpcji – m.in. zbyt duża liczba turystów odwiedzających dane miejsce czy obiekt – może doprowadzić do zmiany jego charakteru z dobra wspólnego na dobro klubowe. Przykładem służy tu tzw. Złota Uliczka w Pradze. Wielość turystów odwiedzających ten popularny zakątek praskiego wzgórza królewskiego doprowadziła w ostatnich latach do decyzji władz o ograniczeniu turystycznego dostępu do niego, poprzez pobieranie opłaty za wstęp na uliczkę. Zmiana sytuacji prawnej obiektu zabytkowego (np. nabycie go przez osobę lub instytucję prywatną) także może sprawić, iż ze składnika dziedzictwa dostępnego dla każdego jako mieszane dobro publiczne zmieni się on w dobro prywatne. Przykładem służy prze-

kształcenie zabytkowego zespołu pałacowo-parkowego z obiektu publicznego w prywatną, zamkniętą rezydencję.

W przypadku dziedzictwa kulturowego, podobnie jak przyrody, trudno jest całościowo określić rzeczywiste rozmiary rynku oraz „całej populacji, dla której dane dobro ma wartość” (Ready, Navrud 2002, s. 7), tj. liczbę konsumentów danych dóbr i usług dziedzictwa, biorąc pod uwagę nie tylko te podmioty, które wniosły jakieś opłaty, by je konsumować, ale wszystkie podmioty czerpiące z niego użyteczność. Rynki prywatne są z reguły zorientowane na zysk. W konsekwencji prywatni producenci mogą nie być skłonni do produkcji dóbr i świadczenia usług, z których konsumpcji trudno jest kogokolwiek wykluczyć i których efekty są znacznie szersze niż to, co konsumowane jest bezpośrednio przez ponoszących koszty. Różne pozytywne efekty zewnętrzne dziedzictwa, w tym wielowymiarowe społeczne korzyści pozarynkowe, obejmują m.in. jego wpływ na atrakcyjność turystyczną, inwestycyjną i rezydencjonalną danego miejsca, a zatem na generowanie dochodów, tworzenie miejsc pracy i podnoszenie jakości życia, a także rolę, jaką odgrywa we wzmacnianiu lokalnej tożsamości, prestiżu i poczucia dumy lokalnej oraz w inspirowaniu kreatywności i przekazywaniu wiedzy (Towse 2002; Mazzanti 2002). Wspomniana niedoskonałość rynku może prowadzić do niedostatecznej podaży niewyłączalnych dóbr mieszanych dziedzictwa, nawet jeśli istnieje na nie spore zapotrzebowanie społeczne oraz pewna ogólna świadomość pozytywnych efektów ich istnienia. Niedoskonałość tę są w stanie jedynie w pewnym stopniu zredukować organizacje pozarządowe; podobnie jak w przypadku ochrony przyrody uzasadnia to konieczność podjęcia działań publicznych (Jeżowski 2009, s. 11). Jak to ujął D. Throsby (1997, s. 18), skoro „bez działań wspólnych [publicznych] usługi dziedzictwa będą zapewniane w niedostatecznym stopniu w porównaniu z optimum społecznym w gospodarce wolnorynkowej”, niezbędne wydaje się zaangażowanie w sprawy dziedzictwa różnych szczebli władzy publicznej.

Inną koncepcją przemawiającą za zaangażowaniem władz publicznych w działania na rzecz dziedzictwa kulturowego jest to, iż wiele jego składników może być uznanych za tzw. dobra

społecznie pożądane (inaczej określane jako dobra społecznie wartościowe czy też dobra społeczne; Kargol-Wasiluk 2008), które „wskazują na obecność możliwości publicznej i wspólnotowej korzyści, która może powstawać na drodze działań prywatnych lub publicznych” (Mazzanti 2002, s. 537). Dobra te, będąc „szczególnie wartościowe dla społeczeństwa i rozwoju społeczno-gospodarczego” (Jeżowski 2009, s. 13), winny być społeczeństwu zapewniane, nawet jeśli większość jego członków nie dysponuje dogłębną wiedzą o potrzebie ich istnienia czy konsumowania, nie ma świadomości szerszych pozytywnych efektów zewnętrznych dziedzictwa czy też kieruje się krótkoterminowymi przesłankami. Przykładowo, zgodnie z ustaleniami ustawowymi, zadaniem władz samorządowych w Polsce jest dbałość o ład przestrzenny i krajobraz jako pewnego rodzaju dobro wspólne, którego zachowanie i odpowiednie kształtowanie jest korzystne dla ogółu społeczeństwa, nawet jeśli większość jego członków nie ma świadomości potrzeby harmonijnego kształtowania krajobrazu lub cechuje się krótkowzrocznością i bierze pod uwagę jedynie jednostkowy interes czy też doraźne zyski z danej inwestycji budowlanej. I odwrotnie, zakłócanie czy też zniszczenie harmonii krajobrazu kulturowego, np. przez wznoszenie obiektów niedostosowanych formą i skalą do historycznego kontekstu miejsca, może być rozumiane jako tzw. dobro społecznie niepożądane (zło społeczne). Działaniom takim winny zatem aktywnie zapobiegać władze publiczne.

5. Podsumowanie

Jeśli już ekonomiści odważą się wejść na „święty” teren decyzji konserwatorskich i wskazać na pewne ich ekonomiczne konsekwencje, traktowani są często jak intruzy i przyjmowani z niechęcią, tak jakby sprawy związane z dziedzictwem były poza zasięgiem ekonomii. Analiza ekonomiczna może jednak, jeśli jest wrażliwa na wartości kulturowe, z którymi ma do czynienia, zaangażować się w wiele kwestii w tej dziedzinie, (...) od [wspomagania] decyzji na temat alokacji zasobów w ramach instytucji kultury odpowiedzialnych za przechowywanie i eksponowanie dziedzictwa, po kwestie polityki kulturalnej związanej z finansowaniem i zarządzaniem dziedzictwem będącym publiczną własnością (Throsby 2001, s. 74–75).

Czy ekonomista to jedynie „barbarzyńca” w ogrodzie nauk humanistycznych wchodzący na obcy mu teren i niezdolny do zaoferowania wartościowego głosu w debacie, czy też patrząc na dziedzictwo kulturowe z nowej perspektywy, pożyteczny badacz? Podstawowym założeniem ekonomiki dziedzictwa kulturowego jest przydatność rozważań ekonomicznych w zarządzaniu, a więc działaniach na rzecz zachowania i ochrony, współczesnego wykorzystania i interpretacji dziedzictwa kulturowego na potrzeby różnych podmiotów. Dziedzictwo kulturowe, podobnie jak środowisko naturalne czy zdrowie, może być uznane za „bezcenne”. Szczupłość i ograniczoność środków publicznych, jakie mogą być na nie wydatkowane, wymaga jednak ustalania priorytetów, podejmowania decyzji, jakie cele, wartości i miejsca są najistotniejsze i które przedsięwzięcia winny być realizowane w pierwszej kolejności, a także rozpatrywania korzyści, jakie przynosi dziedzictwo nie tylko z artystycznego czy estetycznego punktu widzenia, lecz także jako element szerszego społecznego obiegu społeczno-gospodarczego.

W analizie przedsięwzięć związanych z dziedzictwem kulturowym szczególne przydatne wydaje się podjęcie próby całościowego zdefiniowania wartości dziedzictwa, odnosząc się nie tylko do jego wartości kulturowych, postrzeganych z konserwatorskiego punktu widzenia, lecz także do szerokiej gamy wartości ekonomicznych, zarówno użytkowych, jak i pozaużytkowych. Drugą ważną ideą pozwalającą na uwzględnienie wielości korzyści, jakie płyną z dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, jest odniesienie się do koncepcji dóbr publicznych oraz dóbr społecznie pożądanych.

Z dobrami noszącymi cechy dóbr publicznych oraz dóbr społecznie pożądanych związane są nieodłącznie dwa problemy, które winny być brane pod uwagę przez władze publiczne, również w kontekście dziedzictwa kulturowego. Po pierwsze, z reguły trudno jest przekonać podmioty prywatne, by świadczyły usługi i produkowały dobra publiczne. Może to prowadzić do wypierania prywatnych wydatków na dziedzictwo kulturowe przez wydatki publiczne (*crowding out*) oraz do niedostatecznej podaży dóbr i usług dziedzictwa. Z kwestią tą powiązany jest problem tzw. jeźdźca na gapę (*free riding*), czy-

li predylekcji podmiotów prywatnych do konsumpcji dóbr i usług dziedzictwa bez ponoszenia ich kosztów (Towse 2002, s. 9–11; Peacock, Rizzo 2008, s. 19, 117; Ready, Navrud 2002, s. 3–9). W tym kontekście niezbędne jest efektywne motywowanie podmiotów prywatnych do działań na rzecz dziedzictwa kulturowego przez rozmaite bezpośrednie i pośrednie narzędzia znajdujące się w dyspozycji władz publicznych (np. granty, dotacje, regulacje podatkowe, prawo ochrony zabytków, akty prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego).

Drugim wyzwaniem jest określenie optymalnego poziomu zaspokojenia przez sektor publiczny popytu na związane z dziedzictwem kulturowym świadczenia (Connolly, Munro 1999, s. 57). Istotną kwestię stanowi więc potrzeba oszacowania popytu na dziedzictwo czy też pomiaru wartości, jaką przydają mu potencjalni i aktualni konsumenci, a także efektów, jakie generuje w skali lokalnej i regionalnej. Jak wskazuje wiele już zrealizowanych badań teoretycznych oraz studiów przypadków, z powodzeniem cel ten można osiągnąć, stosując rozmaite metody szacowania wartości, korzyści i strat, wypracowane na potrzeby ochrony środowiska (Żylicz 2004; Jeżowski 2009), a następnie zaadaptowane pod kątem ekonomiki dziedzictwa kulturowego (Cuccia, Signorello 2002; Throsby 2001; Navrud, Ready 2002; Snowball 2008).

Nie podważając ani nie negując merytorycznych ustaleń i podejść wypracowanych na gruncie nauk humanistycznych, w obliczu konieczności zwiększania efektywności i racjonalizacji działań władz publicznych, ekonomika dziedzictwa kulturowego może zatem oferować nowe, uzupełniające dotychczasowe rozważania, spojrzenie na kwestie ochrony i zarządzania dziedzictwem kulturowym. Tym samym stanie się pomocna w tworzeniu ekonomicznych uzasadnień dla wydatkowania publicznych środków na dziedzictwo kulturowe oraz wspierać będzie proces wyboru spośród wielu rywalizujących przedsięwzięć i celów, na które te środki mogą być przeznaczane.

Bibliografia

- Affelt W. (2008). „Dziedzictwo techniki w kontekście rozwoju zrównoważonego”, w: B. Szmygin (red.), *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*. Warszawa–Lublin: ICOMOS, Politechnika Lubelska.
- Ashworth G.J., Graham B., Tunbridge J.E. (2000). *A Geography of Heritage: Power, Culture and Economy*. London: Arnold.
- Atkinson D. (2005). „Heritage”, w: D. Atkinson et al. (red.), *Cultural Geography*. London: I.B. Tauris.
- Australian Heritage Commission (2001). *Heritage Economics. Challenges for Heritage Conservation and Sustainable Development in the 21st Century*. Canberra: Australian Heritage Commission.
- Avrami E., Mason R. (red.) (2000). *Values and Heritage Conservation*. Los Angeles: The Getty Conservation Institute.
- Białynicka-Birula J. (2002). „Morfologia rynku aukcyjnego dzieł sztuki w ujęciu systemowym”, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, nr 605, s. 43–55.
- Białynicka-Birula J. (2005). „Rynek dzieł sztuki w kontekście mikroekonomicznej teorii rynku”, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, nr 680, s. 29–42.
- Bowitz E., Ibenholt K. (2009). „Economic impacts of cultural heritage – research and perspectives”, *Journal of Cultural Heritage*, nr 10, s. 1–8.
- Boym S. (2001). *The Future of Nostalgia*. New York: Basic Books.
- Connerton P. (1989). *How Societies Remember*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Connolly S., Munro A. (1999). *Economics of the Public Sector*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, UNESCO, Paris 17 October 2003*, <http://www.unesco.org/culture/ich/doc/src/01852-EN.pdf>.
- Cuccia T., Signorello G. (2002). „Methods for measuring the demand for the arts and heritage: Theoretical issues”, w: I. Rizzo, R. Towse (red.), *The Economics of Heritage. A Study in the Political Economy of Culture in Sicily*. Cheltenham: E. Elgar.
- Cwi D. (1980). „Public support for the arts. Three arguments examined”, *Journal of Cultural Economics*, nr 4 (2), s. 39–62.
- Czajkowski M. (2006). „Zagadnienia wartości istnienia dóbr środowiskowych”, *Ekonomista*, nr 2, s. 237–246.

Frodl W. (1966). *Pojęcia i kryteria wartościowania zabytków*. Warszawa: Ministerstwo Kultury i Sztuki, Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków.

Girard L.F., Nijkamp P. (red.) (2009). *Cultural Tourism and Sustainable Local Development*. Farnham: Ashgate.

Głowacki J. et al. (2009). *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny.

Graham B., Howard P. (red.) (2008). *The Ashgate Research Companion to Heritage and Identity*. Aldershot: Ashgate.

Greffé X. (2004). „Is heritage an asset or a liability?”, *Journal of Cultural Heritage*, t. 5, nr 3, s. 301–309.

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

Hausner J. et al. (2009). *Kultura w kryzysie czy kryzys w kulturze*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny.

Howard P. (2003). *Heritage: Management, Interpretation, Identity*. London: Continuum.

Hutter M. (1997). „Economic perspectives on cultural heritage. An introduction”, w: M. Hutter, I. Rizzo (red.), *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. London: Macmillan.

Hutter M., Rizzo I. (red.) (1997). *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. London: Macmillan.

Jeżowski P. (red.) (2009). *Metody szacowania korzyści i strat w dziedzinie ochrony środowiska i zdrowia*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Kapralski S. (red.) (2010). *Pamięć, przestrzeń, tożsamość*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Kargol-Wasiluk A. (2008). „Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3, s. 91–117.

Lehtovuori P., Schmidt-Thomé K. (red.) (2007). *Economics and Built Heritage. Seminar Proceedings. Built Heritage – Value Adding Sector*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Lowenthal D. (1985). *The Past is a Foreign Country*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mason R. (red.) (1999). *Economics and Heritage Conservation*. Los Angeles: Getty Conservation Institute.

Mason R. (2007). „Beware and be interested. Why and how we make economic arguments for heritage conservation”, w: P. Lehtovuori, K. Schmidt-Thomé (red.), *Economics and Built Heritage. Seminar Proceedings. Built Heritage – Value Adding Sector*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Mazzanti M. (2002). „Cultural heritage as multi-dimensional, multi-value and multi-attribute eco-

nomic good: Toward a new framework for economic analysis and valuation”, *The Journal of Socio-Economics*, nr 31, s. 529–558.

Murzyn-Kupisz M. (2008). „Zarządzanie dziedzictwem kulturowym na początku XXI wieku. Wyzwania stojące przed władzami lokalnymi Krakowa”, w: J. Purchla (red.), *Barcelona i Kraków. Zmieniające się wizje – wizje zmian*. Kraków: Międzynarodowe Centrum Kultury.

Murzyn-Kupisz M. (2010a). „Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny. Przykład podkrakowskich Niepołomic”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 835, s. 67–91.

Murzyn-Kupisz M. (2010b). „Podmioty na rynku dziedzictwa kulturowego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3 (41), s. 61–80.

Murzyn-Kupisz M. (2010c). „Współczesne funkcje dziedzictwa kulturowego górnośląskich miast”, w: S. Sitek (red.), *Stare i nowe problemy badawcze w geografii społeczno-ekonomicznej*, Sosnowiec: Uniwersytet Śląski, PTG.

Murzyn-Kupisz M., Gwosdz K. (red.) (2010). *Analiza wpływu inwestycji w infrastrukturę kultury i turystyki dofinansowanych z funduszy strukturalnych na rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych gmin/powiatów województwa śląskiego*. Katowice: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

Navrud S., Ready R.C. (red.) (2002). *Valuing Cultural Heritage. Applying Environmental Valuation Techniques to Historic Buildings, Monuments and Artefacts*. Cheltenham: E. Elgar.

Nieroba E., Czerner A., Szczepański M.S. (2010). *Flirty tradycji z popkulturą. Dziedzictwo kulturowe w późnej nowoczesności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Nishimura Y. (2007). „Autentyczność architektury drewnianej a troska o przetrwanie sztuki jej tworzenia”, w: M. Murzyn, J. Purchla (red.), *Dziedzictwo kulturowe w XXI wieku. Szanse i wyzwania*. Kraków: Międzynarodowe Centrum Kultury.

Onishi N. (2008). „In Japan the world heritage label transforms a ghost town into a boom town”, *New York Times*, 9 maja, s. 10.

Palmer R., Purchla J. (2010). *Kultura a rozwój 20 lat po upadku komunizmu w Europie*. Kraków: Międzynarodowe Centrum Kultury.

Pawłowska K. (2002). „O wartości zabytków”, w: K. Pawłowska, M. Swaryczewska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Pawłowski K. (red.) (1996). *Vademecum konserwatora zabytków. Międzynarodowe normy ochrony dziedzictwa kultury, Biuletyn Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS*. Warszawa: ICOMOS.
- Peacock A., Rizzo I. (2008). *The Heritage Game. Economics, Policy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Purchla J. (red.) (2009). *Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Purchla J., Broński K., Murzyn M., Smoleń M. (2000). *Przemysł kulturowy. Województwo Małopolskie*. Kraków: maszynopis.
- Ready R.C., Navrud S. (2002). „Why value cultural heritage?”, w: S. Navrud, R.C. Ready (red.), *Valuing Cultural Heritage. Applying Environmental Valuation Techniques to Historic Buildings, Monuments and Artefacts*. Cheltenham: E. Elgar.
- Riegl A. (2002). „Nowoczesny kult zabytków. Jego istota i powstanie”, w: J. Krawczyk (red.), *Alois Riegl, Georg Dehio i kult zabytków*. Warszawa: Mówią Wieki.
- Rizzo I., Towse R. (red.) (2002). *The Economics of Heritage. A Study in the Political Economy of Culture in Sicily*. Cheltenham: E. Elgar.
- Ruijgrok E.C.M. (2006). „The three economic values of cultural heritage: A case study in the Netherlands”, *Journal of Cultural Heritage*, nr 7, s. 206–213.
- Shipley R. (2000). „Heritage designation and property values. Is there an effect?”, *International Journal of Heritage Studies*, t. 6, nr 1, s. 83–100.
- Smoleń M. (2003). *Przemysły kultury. Wpływ na rozwój miast*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Snowball J.D. (2008). *Measuring the Value of Culture: Methods and Examples in Cultural Economics*. Berlin–Heidelberg: Springer Verlag.
- Sobol E. (red.) (1995). *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Solek A. (2004). „Wybrane zagadnienia podaży dóbr publicznych”, *Zeszyty Naukowe AE w Krakowie*, nr 632, s. 91–104.
- Stróżewski W. (2002). *Wokół piękna*. Kraków: Universitas.
- Szmygin B. (2003). „Teoria zabytku Aloisa Riegla”, *Ochrona Zabytków*, nr 3–4, s. 148–153.
- Throsby D. (1997). „Seven questions in the economics of cultural heritage”, w: M. Hutter, I. Rizzo (red.), *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. London: Macmillan.
- Throsby D. (2001). *Economics and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Towse R. (2002). „The cultural economy of heritage”, w: I. Rizzo, R. Towse (red.), *The Economics of Heritage. A Study in the Political Economy of Culture in Sicily*. Cheltenham: E. Elgar.
- Witwicki M.T. (2007). „Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków”, *Ochrona Zabytków*, nr 1, s. 77–98.
- World Heritage Centre (2008). „Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention”, <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf>.
- Żylicz T. (2004). *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

A Barbarian in the Garden? Cultural Heritage Seen from the Perspective of Economics

Until recently, research on cultural heritage seemed to be the unquestioned realm of the humanities. However, the development of the heritage market and the need to consider the benefits of its preservation and contemporary usage from many different viewpoints – not only artistic and historical, but also taking into account the perspective of creation and implementation of public policies and strategies, and the overall context of socio-economic development – calls for an active engagement of economics in its analysis as a specific product in the market. The author considers two very important issues with respect to theoretical approaches to cultural heritage seen from the perspective of cultural economics and its specific sub-field of heritage economics: the question of heritage values and public goods characteristics of many heritage products.

Key words: cultural heritage, cultural economics, public goods, economic values, cultural values.

Bartłomiej Nowotarski

Zagadnienie sprawiedliwości w procesie reform gospodarczych oraz konsolidacji młodych demokracji

Celem artykułu jest omówienie kwestii wartości, jaką może stanowić sprawiedliwość społeczna dla koniecznych reform oraz skutecznej konsolidacji młodych demokracji, powstałych na gruzach systemów totalitarnych czy autorytarnych. Szło będzie także o ustalenie, co z tego powinno wynikać dla twórców nowych, demokratycznych już, instytucji i dla konstytucyjnego (lub szerzej – instytucjonalnego) projektowania.

Słowa kluczowe: młode demokracje, sprawiedliwość, konsolidacja demokracji, ekonomiczne reformy w młodych demokracjach

Był rok 1944, gdy w Kawiarni Szkockiej we Lwowie słynni matematycy Uniwersytetu Jana Kazimierza: Hugo Steinhaus, Stefan Banach i Bronisław Knaster, rozwiązali „problem ciastka” w ramach *fair division*. Steinhaus na spotkaniu Towarzystwa Ekonometrycznego w Waszyngtonie we wrześniu 1947 r. przypisał ten sukces Banachowi i Knasterowi. Choć koncepcję rozwinęto dla wielu „konsumentów”, a zatem w wersji sprawiedliwego proporcjonalnego podziału, swoją genialność zdradza ona już w wypadku dwóch łakomczuchów i wyraża się zasadą: ten, kto kroi (dzieli), nigdy nie bierze jako pierwszy (czyli nie wybiera) żadnego kawałka. Trzydzieści lat później autor *Teorii sprawiedliwości* John Rawls nazwie wytwór polskich uczonych wersją „doskonałej proceduralnej sprawiedliwości”, dla której potrzebny będzie system bezstronnych instytucji, w tym sprawiedliwa politycznie konstytucja oraz sprawiedliwe ułożenie instytucji ekonomicznych i społecznych.

1. Sprawiedliwość dobrze urządzonego społeczeństwa

Sprawiedliwość jest tym dla instytucji społecznych, czym dla systemów myślowych (filo-

zoficznych) jest prawda – pisał w swojej słynnej *Teorii sprawiedliwości* w latach 70. XX w. John Rawls. I tak jak każda teoria, która jako nieprawdziwa powinna być odrzucona, „prawa i instytucje niesprawiedliwe powinny być zniesione lub zreformowane” (Rawls 1971¹, s. 3). Już nawet potoczna intuicja może nam podpowiadać, że właśnie w młodych demokracjach, fundujących swoje nowe podstawy – po latach totalitarnego lub autorytarnego cynizmu oraz opresji – sprawiedliwe lub nie instytucje publiczne mogą przesądzić o powodzeniu demokratycznej konsolidacji, będą bowiem wpływać na społeczne doznanie satysfakcji z demokracji w praktyce. Jeśli narastające w okresie ustrojowej transformacji doznanie krzywdy, które jest kategorią moralną (w przeciwieństwie do uczucia zawiści) wynikać może – jak twierdzi Rawls – z niesprawiedliwych instytucji, to „nowe społeczeństwa” mają tu wiele do zrobienia (Rawls 1994, s. 721).

Teoria Rawlsa wydaje się stanowić dobrą podstawę naszych rozważań o neodemokracjach, ponieważ, po pierwsze, skierowana została do społeczeństw demokratycznych, a więc takich, które – jak zauważyłem – są celem ludzi zrzucających jarzmo dyktatur. Do społeczeństw demo-

Bartłomiej Nowotarski – prawnik konstytucjonalista, politolog, Katedra Filozofii i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

¹ Zgodnie z przyjętymi regułami będę w dalszym ciągu posługiwał się polskim wydaniem poza przypadkami rozbieżności moich intuicji z przekładem lub koniecznością bardziej precyzyjnego podejścia.

kracji liberalnej z istotnym doprecyzowaniem, że instytucje stanowiące jej ramy „usiłują rozpraszając własność dóbr i kapitału, zapobiegając temu, by nieliczni mogli kontrolować gospodarkę, a pośrednio i życie polityczne” (ibidem, przedmowa do polskiego wydania). Wszystko to ma się dziać za sprawą mechanizmów równych powszechnych wolności (wolności politycznych), racjonalnych ludzi i wyrównywania ich życiowych szans (ibidem).

Po drugie, Rawls dość przekonująco (co nie znaczy, że bez polemiki ze strony innych autorów) pokazuje adekwatność swojej teorii do warunków oczekiwanych przez racjonalnych i wolnych ludzi. Gruntuje ją w etyce Kanta i zasadach, które są przedmiotem rozumnego wyboru jako publiczne i właściwe istotom wolnym i równym. Odwołuje się przy tym do kontraktowej tradycji Kanta i Rousseau oraz ich założenia, że wolność polega na byciu w zgodzie z prawem, które sami sobie nadajemy. Po trzecie wreszcie, sformułował on koncepcję „dobrze urządnego społeczeństwa” jako społeczeństwa kierującego się publiczną, czyli wiadomą i dostępną dla wszystkich, koncepcją sprawiedliwości. I jeśli koncepcja ta daje mocniejsze społecznie poczucie sprawiedliwości, sama staje się stabilna, podobnie jak społeczeństwo na niej ufundowane. Reguła jest prosta: ja stosuję te zasady tylko wtedy, gdy inni zrobią to samo, a państwo i jego instytucje czynią to w sposób powszechny, wiadomy i widoczny. Dodatkowo każdy ma prawo oczekiwać, że jego indywidualna sytuacja będzie ulegać poprawie, gdy wszyscy będą stosować te zasady (Rawls 1971, s. 453–454; 1994, s. 496–497)². Tak więc w dobrze urządzonym społeczeństwie – ze względu na system sprawiedliwości – ludzie będą takie państwo popierać i ufać jego instytucjom.

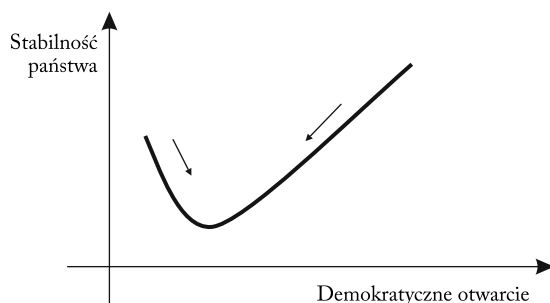
W kolejnej części artykułu przedstawię ogólne warunki demokratycznej konsolidacji przeprowadzonej z sukcesem. Czy będą to warunki wyczerpujące? Zapewne nie. Czy wystarczające? Prawdopodobnie, choć pewności nie ma. Ale na pewno będą to warunki redukujące do minimum

możliwość gwałtownych społecznych wstrząsów, zagrażających tak poważnie procesom demokratyzacji. Przeciwdziałające poczuciu krzywdy i frustracji, skutkujących odrzuceniem przez społeczeństwa reguł gry demokratycznej i jej bazowych instytucji. Wszystko to oczywiście przy wstępnym założeniu, że takie rzeczy nie powinny spotkać społeczeństwa sprawiedliwie „urządzonego” lub przynajmniej uważanego za takie przez obywateli. Oznaczałoby to, że konsolidacja demokracji przebiegać będzie zgodnie ze znaną z pracy Iana Bremmera „krzywą J” (Bremmer 2006), a procesy odwrotne nie wystąpią, ponieważ zaufanie do demokracji będzie się pogłębiać, jak również satysfakcja z jej działania. Musimy więc teraz poświęcić chwilę uwagi ciekawym konstatacjom płynącym właśnie z „krzywej J”.

Istotną cechą tej krzywej jest to, że można (władza, państwa) nią wędrować w obie strony. Niesie ona informację, że po pierwsze, każde demokratyczne otwarcie po okresie autokracji powoduje destabilizację państwa (przez koszty transformacji), ale potem, gdy demokratyczne struktury krzepną, wszystko się stabilizuje (przesuwamy się po krzywej w prawo)³. Po drugie, że w pełni stabilne są nie tylko demokracje, lecz także „twarda” autokracja. Po trzecie zatem, każda władza może się wystraszyć destabilizacji i szybko uciec w lewo, do swojej autokratycznej stabilizacji. Stąd – konstatuje Bremmer – lepiej pomagać reżimowi w demokratycznym otwarciu i przejściu trudnego okresu załamania, niż nakładać nań embargo. Lepiej fundować uniwersytety i niezależne media oraz dotować organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a w zamian wciągać do kulturalnej lub gospodarczej współpracy. Tak, aby lewe ramię krzywej opadało jak najkrócej i najłagodniej. W ten sposób „krzywa J” uzasadnia istnienie spluralizowanej „rywalizacyjnej

² Ważne też, że Rawls potrafił odrzucić utylitaryzm, który maksymalizując dobro ogólne, nie dba – że się tak wyrażę – o to, czy określone jednostki nie będą tracić. Bilans netto ma być tylko dodatni.

³ Dlatego wątpliwa wydaje się demokratyzacja według trajektorii „państwa silnego”, którą analizuje Ch. Tilly. Wszak jak sam to ujmuję: „Dochodzi do walki o nadzór nad instrumentami władzy państwowej”, gwarantowany przecież przez dotychczasowe instytucje, gdy tymczasem obywatele walczą o instytucje zapewniające im „wzajemnie zobowiązującą konsultację”. A istniejące narzędzia rządzenia im tego nie zabezpieczają. W efekcie silne państwo przejmą dla swoich celów te czy inne elity, co przyznaje też Tilly (2008, s. 200, 212).



Ryc. 1. Krzywa J

Źródło: Bremmer 2006.

autokracji” jako etapu w możliwej demokratycznej tranzycji.

Teraz tylko napomknę, co – po czwarte – może wyrażać „krzywa J”. Otóż wskazuje ona wyraźnie i na to, że *posuwanie się wzdłuż niej po prawym ramieniu w dół również oznacza destabilizację państwa. Droga tą będą kroczyć wszelako wszyscy ci, którzy będą się starali – z różnych powodów (głównie ugruntowywania własnej władzy) – ograniczać demokrację i zasadnicze dla niej mechanizmy wertykalnej czy horyzontalnej odpowiedzialności rządzących; wszyscy, którzy w ten sposób będą kumulować swoją władzę formalną lub nieformalną*. Jeśli więc przykładowo takiemu scenariuszowi towarzyszyłby gwałtowny wzrost społecznych nierówności, to byłoby to niezmiernie wymowne dla naszych rozważań.

Sprawiedliwość to w gruncie rzeczy kwestia odpowiedniego rozłożenia przywilejów i obciążeń w ramach neodemokratycznego społeczeństwa, według takich zasad, iż – jeśli tylko będą przestrzegane – „każdy ma prawo oczekiwać, że jego sytuacja ulegnie poprawie” (Rawls 1994, s. 672–673). Zasady sprawiedliwości Rawlsa będą jednakowoż stanowić tylko tło moich dalszych rozważań, ponieważ – o czym trzeba pamiętać – są one efektem zabiegu idealizacji, czyli koncepcji „sprawiedliwości jako bezstronności” (*justice as a fairness*) ufundowanej na kontrakcie zawartym pomiędzy bezstronnymi jednostkami za „zasłoną ignorancji”. Wszystko po to, aby po prostu uzyskać bezstronną procedurę wśród ludzi, w normalnym świecie poróżnionych przypadłościami, które mogą wyzyskać i z reguły wy-

zyskują na własną korzyść⁴. Zanim przejdę do dalszego wywodu, zajmę się krótko ważną kwestią sprawiedliwości proceduralnej, według której powinny być projektowane instytucje sprawiedliwej konstytucji w neodemokracjach. Po pierwsze, jak parafrazował Einsteina wspomniany już Steinhaus: żadna władza nie może grać ze społeczeństwem w kości, pomimo że i ta gra objęta jest regułami. Niemniej są to reguły typowe dla hazardu. I tak właśnie jest z czystą sprawiedliwością proceduralną. Procedura jest uczciwa, ale w żaden sposób nie wskazuje pożądanego rezultatu.

Dopuszczalny jest jakikolwiek rozdział dóbr. Brak tu niezależnego kryterium, na podstawie którego można by uznać dany rezultat za sprawiedliwy. Po wtóre, tymczasem właśnie *fair division* Banacha i Knastera (oczywiście z konsekwencjami wynikającymi z dalszych prac nad tą kwestią) ukazuje procedurę wraz z rezultatem, jakim będzie sprawiedliwy (tu: równy) podział ciasta, ponieważ ten, kto kroi, wie, że będzie mógł wziąć dopiero ostatni kawałek. A co, gdy jest więcej (n) biesiadników? Najpierw jeden wykrawa pierwszy kawałek, a wszyscy pozostali mogą go tylko dokroić dodatkowo. Ostatni odkrawający bierze ów kawałek, chyba że nikt nie dokrawał, i bierze go pierwszy krojący. I tak do końca z kolejnymi kawałkami. Czego uczy ta z kolei koncepcja? Że pierwsi w sprawiedliwym podziale uczestniczą ci, którzy zgłaszają stosunkowo najmniejsze potrzeby, którzy najbardziej redukują swoje żądania. Mówiąc najogólniej, w podziale dóbr, praw, wartości, pierwszeństwa: (1) nie powinni mieć ci, którzy kroią (chyba że inni uznali ich podział za sprawiedliwy), ale (2) ci, którzy zgłosili najmniejsze roszczenia, w kolejności (Weron 2006; Brams, Taylor 1996). Alokatywna sprawiedliwość nie będzie zatem oznaczała „każdemu po równo”, ale zadziała też kompensacyjnie w pierwszej kolejności nie tylko na rzecz najmniej uprzywilejowanych, którzy ograniczą swoje żądania (bo „lepszy wróbel w garści niż gołąb na dachu”), lecz także tych w lepszej sytuacji, którzy potrzebują mniej, aby się nasycić. Ci najbardziej upośledzeni w okre-

⁴ Idzie bezpośrednio o takie przypadłości, jak: różnice w statusie społecznym, majątkowym, intelektualnym, pre-dyspozycje naturalne czy losowe itd.

sie demokratycznej transformacji nadal więc takimi pozostaną, choć już, na szczęście, na innym poziomie zaspokojenia. Zmusza to do powrotu do Rawlsa i jego zasad sprawiedliwości jako bezstronności. Chcę tylko w tym miejscu podkreślić, że po raz pierwszy pojawili się – w tej bez wątpienia kooperacyjnej grze – oponenci z prawem swoistego weta wobec decyzji dzielącego ciasto, bez zgody których nie będzie konsumpcji.

Pierwsza zasada sprawiedliwości według Rawlsa brzmiała: każda osoba winna mieć prawo do jak najszerzego całościowego systemu równych podstawowych wolności, dających się pogodzić z podobnym systemem dla wszystkich. Zasada druga: nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone,

- a) aby były z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych (pierwsza wersja: „dla wszystkich”), pozostając w zgodzie z zasadą sprawiedliwego oszczędzania, a zarazem
- b) aby były związane z dostępnością urzędów i stanowisk dla wszystkich, w warunkach autentycznej równości szans (Rawls 1994, s. 414–415)⁵.

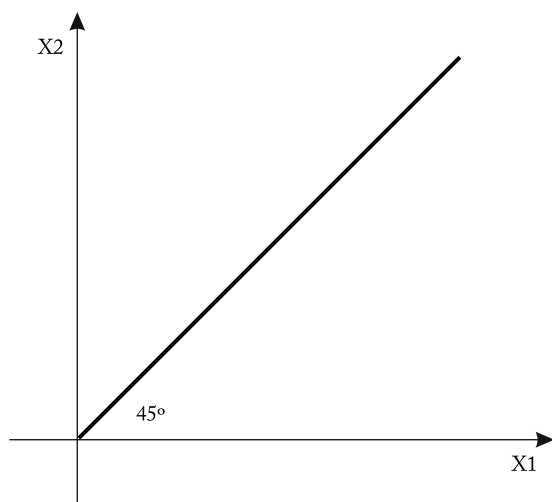
Z zasadą pierwszą nie ma problemów. Idzie tu o rzeczywiście podstawowe wolności polityczne (np. słowa, głosowania, piastowania urzędów) i osobiste (z prawem do posiadania, własności) itd., które wszelako muszą być równe. W zasadzie drugiej, w punkcie b) chodzi o autentyczny równy dostęp do urzędów i stanowisk i na przykład taki system edukacji, który pozwala na to nie tylko naturalnie utalentowanym czy korzystającym z „arbitralności natury” arystokratom lub osobom przynależnym do wyższych kast, ale wszystkim. Tak się przedstawia demokratyczna interpretacja Rawlsa w przeciwieństwie do tej liberalnej, którą krytykuje on w ostateczności za zgodę na wpływ naturalnego rozkładu talentów i wrażliwości (ibidem, s. 103–105). W ten oczywisty sposób Rawls zakłada zatem, że dla sprawiedliwości jako bezstronności „każdy” musi mieć możliwość dostępu do publicznych urzędów, wnosząc jednocześnie punkt widzenia swój

oraz swojej grupy interesu. To ważna konstatacja: stanowisko (publiczne) ma przypadać nie z przyczyn „naturalnej loterii”, lecz być otwarte „dla każdego”.

Prawdziwe problemy pojawiają się dopiero w punkcie a) zasady drugiej. Mówi ona, że nierówności społeczne czy ekonomiczne mogą być tolerowane wyłącznie wtedy, gdy największą korzyść z tego faktu odnoszą bezpośrednio nie ich beneficjenci, lecz ci najbardziej poszkodowani, upośledzeni, a w pierwszej wersji „wszyscy”. W ten sposób Rawls apoteozuje w społeczeństwie ważną „zasadę wzajemnych korzyści” (ibidem, s. 147). Z punktu widzenia sprawiedliwego układu sytuacja A może się polepszyć tylko, gdy poprawi to perspektywę B, i B się na to zgodzi. Albo gdyby nie polepszenie sytuacji A, B znalazłby się w jeszcze gorszym położeniu. Inaczej rzecz ujmując, A musi zaniechać korzyści lub zgodzić się na jej zmniejszenie. Dla Rawlsa jest to wymóg społecznej kooperacji. Tylko rozsądne warunki tejże uczynią ją w ogóle możliwą. To efekt zasady dyferencji, przez którą autor ten adoptuje do swojej teorii regułę optimum Vilfreda Pareto. Najpierw jednak pisze, iż nierówności społeczne i ekonomiczne są uprawnione, gdy działa to dla dobra nie najbardziej upośledzonych, lecz na korzyść wszystkich. Po kolei zajmę się tymi sprawami.

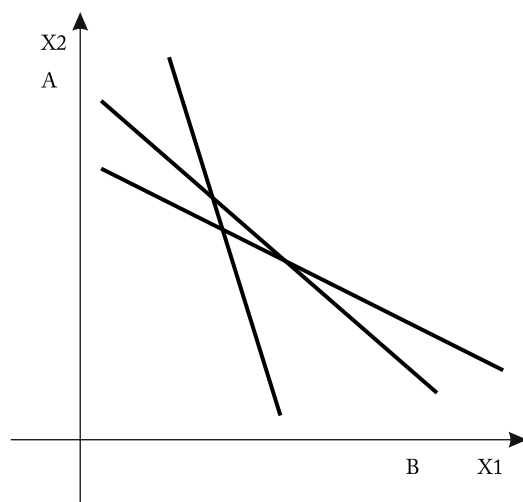
Najlepiej pojętą „korzyść dla wszystkich” obrazuje prosta nachylona pod kątem 45°, gdzie na osi rzędnych X1 jest uprzywilejowanym, a X2, na osi odciętych, nieuprzywilejowanym. To prosta kontrybucja obrazująca miłą chyba dla sprawiedliwości „harmonię interesów”. Widać tu równo odwzajemnione korzyści (rycina 2). Jednakże w rzeczywistości nawet stabilnych demokracji jest to sytuacja tylko teoretyczna. Niestety w młodych demokracjach może się stać przedmiotem ułudy. Często działa w nich reguła, którą nazwę oligarchiczną. Służy ona bowiem na początku transformacji argumentom wykorzystywanym np. na rzecz tzw. krótkoterminowych zwycięzców. Leszek Balcerowicz zwykł używać sloganu mówiącego, że gdy fala przychodzi, podnoszą się wszystkie łódki – i bogate jachty, i ubogie kajaki. Ostre ekonomiczne reformy są zatem sprawiedliwe, ponieważ – choć powodują nierówności – stanowią korzyść dla wszystkich. Sytuacja według „reguły oligarchicznej” jest

⁵ Kategorie „dla każdego” zastąpiłem w punkcie a) kategorią „dla wszystkich”, ponieważ u Rawlsa „każdy” oznaczał po prostu „reprezentanta” danej grupy interesów w warunkach idealizacyjnej sytuacji pierwotnej i bezstronności.



Ryc. 2. Prosta kontrybucji

Źródło: Rawls 1994, s. 108.



Ryc. 3. Optimum Pareto

Źródło: Rawls 1994, s. 108.

więc sprawiedliwa, gdy jeśliby odjąć uprzywilejowanym, mieliby na tym stracić także nieuprzywilejowani. I tym uzasadnia się zjawisko uprzywilejowania jednych, byle nie kosztem drugich. Reguła ta zatem konfirmuje permanentną skłonność do forowania gospodarczych elit.

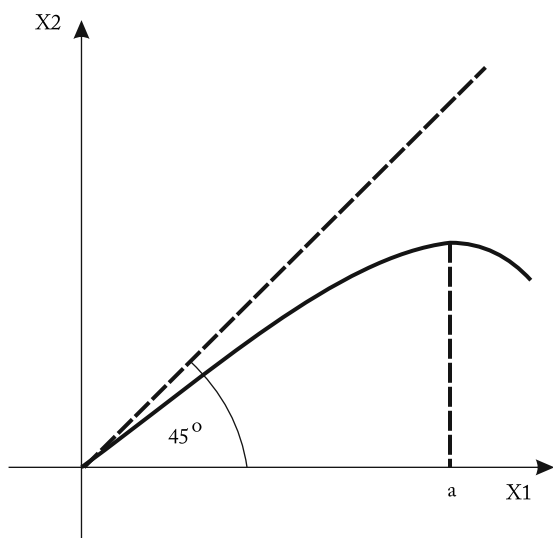
Budowanie układu sprawiedliwego na bazie reguły Pareto też zdaje się nie wieścić sukcesu. Reguła ta mówi – ujmując rzecz w skrócie – że podział dóbr jest optymalny (efektywny), gdy każda zmiana istniejącego układu, w celu polepszenia czyjejkolwiek sytuacji, spowoduje jednocześnie pogorszenie położenia czy sytuacji innych. Innymi słowy, optymalna jest taka dystrybucja, przy której korzyść jednych nie jest okupiona czyjąkolwiek stratą. Na rycinie 3 obrazuje to prosta AB (może być też krzywa, jeśli założylibyśmy, że pogorszenie sytuacji X2 jest mniejsze). Łatwo daje się zauważyć, że każdy punkt na prostej (krzywej) AB obrazuje optimum Pareto⁶. Każdy bowiem ruch wzdłuż niej pogarsza sytuację albo X1, albo X2. Problem dla zasad sprawiedliwości polega również na tym, że układ jest efektywny według Pareto, nawet gdy jeden ma wszystko, a drugi nic, jakkolwiek jest to skrajne rozwiązanie. Zresztą proste Pareto mo-

gą być różnie nachylone, w zależności od stopnia pogarszania czy poprawy sytuacji którejś ze stron.

Niestety – choć może to kusić – nie da się ze-stroić rycin 2 i 3, jako że prosta kontrybucji („harmonii interesów” Rawlsa) ukazuje inną filozofię efektywności, a mianowicie filozofię wzajemnych korzyści (tu równych korzyści). Nie idzie zatem o to, by nie pogarszać czyjejś sytuacji (np. utrzymać ją *constans*), tylko o to, by wręcz polepszać położenie obu stron. Rawls pisał wprost: „Porządek społeczny nie ma służyć ustanowieniu i gwarantowaniu atrakcyjniejszych perspektyw życiowych dla lepiej sytuowanych, jeśli nie dzieje się to z korzyścią dla gorzej potraktowanych przez los. Większe oczekiwania lepiej sytuowanych są sprawiedliwe wtedy i tylko wtedy, gdy działają jako element systemu podnoszącego poziom oczekiwań najmniej korzystnie usytuowanych członków społeczności” (Rawls 1994, s. 107). Wyjaśnia to zasada dyferencji, którą przedstawiam na rycinie 4.

Oczywiście krzywa dyferencji odbiega od prostej kontrybucji wyrażającej „harmonię interesów” (równy rozdział korzyści). Im jednak sytuacje są niej bliżej, tym lepiej dla rawlsowskiej sprawiedliwości. Mało realna jest tożsamość obu przebiegów, ale i tak widać, że społeczna kooperacja „zwycięzców” i „przegranych” jest tu wzajemnie korzystna. To informacja niebagatel-

⁶ Wyjaśnienie tej zasady znajduje się nieomal w każdej pracy z teorii ceny czy wyboru społecznego. Zob. np. Koopmans 1957, s. 41–66.



Ryc. 4. Zasada dyferencji

Źródło: Rawls 1994, s. 108.

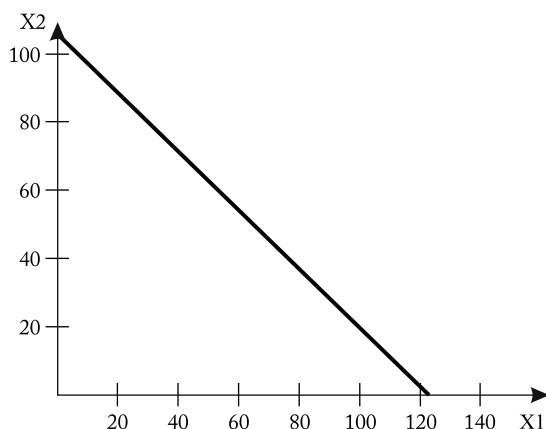
na dla młodej demokracji, niezależnie od tego, czy wędruje ona od upaństwowionej w stu procentach gospodarki socjalistycznej, czy od oligarchicznej dyktatury o dużym gospodarczym i społecznym rozwarstwieniu. Z jednym wszak zasadniczym zastrzeżeniem, które wyłuszczyć poniżej w postaci ważnej hipotezy.

Zarówno teorie optimum Pareto, jak i sprawiedliwości Rawlsa są nieadekwatne do warunków tranzycji i konsolidacji demokratycznej, do warunków neodemokracji. Efektywność Pareto zamyka nas bowiem w potrzasku „niepogarszania niczyjej sytuacji”, co jest niemożliwe w trakcie odchodzenia od lewicowych czy prawicowych dyktatur. Transformacja oligarchicznego państwa do demokracji musi pogorszyć – chociażby zgodnie z „krzywą J” – sytuację, a w postkomunistycznej rzeczywistości socjalistycznej klasie robotniczej w procesie prywatyzacji odebrać przyznane jej częściowo i nierealne w gospodarce rynkowej przywileje. Świadom tego ostatniego czeski minister przemysłu Vladimír Dlouhý na początku lat 90. XX w. dał swojemu społeczeństwu wyrażnie do zrozumienia, że jeżeli bezrobocie nie dojdzie do 10%, to będzie to zły znak świadczący o fiasku reform (Przeworski 2009, s. 24). W podobnym stopniu nie da się do warunków neodemokratycznej transformacji zastosować rawlsowskiej prostej kontrybucji rów-

no dzielącej korzyści ani jej bardziej realistycznej modyfikacji: krzywej dyferencji (rycina 4). Z jednym wszakże można się zgodzić, a mianowicie z optymalnym punktem dyferencji (a), powyżej którego na osi rzędnych nadmierne stopniowe uprzywilejowywanie X_1 doprowadzi do takiej oligarchizacji młodej demokracji, że korzyści innych warstw społecznych zaczną się kurczyć. A gdy oligarchia zacznie używać instytucji państwa do ochrony swoich zdobyczy, proces demokratyczny skończy się bez sukcesu. Jednak nawet wtedy, gdy mechanizmy demokracji będą jako tako funkcjonowały, oligarchizacja społeczeństwa uczyni demokrację ułomną, narażoną na wstrząsy podobne tym, które mają miejsce w krajach Ameryki Łacińskiej, na obszarze przykładowo republik andyjskich.

Niemniej istnieje formuła, która wydaje się wystarczająco adekwatna do podziału dóbr, przywilejów i obciążeń w nieopierzonych, konsolidujących się demokracjach. To pochodząca z dziedziny neoklasycznej ekonomii reguła Kaldora–Hicksa. Według niej efektywna jest taka alokacja zasobów (ekonomicznych czy politycznych), gdy jeden podmiot zyskuje więcej, niż traci drugi, a jednocześnie istnieje – przynajmniej teoretycznie – sposób kompensacji strat przez podmiot zyskujący na rzecz podmiotu tracącego. Bilans netto zysków i strat musi być zatem dodatni, także po uwzględnieniu kompensacji. No cóż, problem leży nie tylko w liczbach bezwzględnych, lecz także w takim bilansie zysków, strat i kompensacji, który nie spowoduje ucieczki z rynku głównego beneficjenta, albowiem uzna on wymianę za niekorzystną dla siebie. Wykres przedstawiony na rycinie 5 obrazuje przebieg tej reguły efektywności. Jak widać, są tu warunki na pełną kompensację strat X_2 ze strony X_1 (gdy X_2 traci 20% ze 100% i będzie miał 80%, X_1 zyskuje 25% itd.).

W transformującym się państwie wynik taki może być odłożony w czasie. W mikroekonomii przykładowo upadłość przedsiębiorstwa w ogóle może uczynić powyższą transakcję niemożliwą. Jednak już redukcja zatrudnienia z powodów ekonomicznych może dać szansę na odłożoną w czasie kompensatę, aktualnie zabezpieczoną np. w formie udziałów. Nie chcę wchodzić w szczegóły, ale przynajmniej teoretycznie możliwe jest osiągnięcie optimum Pareto,



Ryc. 5. Optimum Kaldora–Hicksa

Źródło: Stringham 2001.

a więc pełna kompensata, która nie pogorszy sytuacji X2. Tyle że w neodemokracjach warunki wydaje się dyktować po prostu „krzywa J”. Prosta Kaldora–Hicksa będzie miała oczywiście łagodniejsze nachylenie, gdy albo straty X2 będą mniej dokuczliwe, albo/i korzyści X1 będą gwałtownie rosły. Wszystkie reformy gospodarcze sugerowane w latach 80. i 90. przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy były nastawione na maksymalizację korzyści, a nie łagodzenie strat. Tymczasem konkluzje Światowych Forów w Porto Alegre czy Nowym Jorku z działania tzw. Konsensusu Waszyngtońskiego właśnie zarzuciły rządowi południowoamerykańskim zbyt jednostronne podejście. W literaturze znalazło to nawet odzwierciedlenie w złośliwym sparafrazowaniu tego porozumienia jako „kontrowersyjny Waszyngton” (*Washington contentious*)⁷. Wszystko dlatego, że na początku nowego tysiąclecia zaczęto rekapitulować dramatycznie złą ocenę społeczeństw krajów Ameryki Łacińskiej i przeprowadzonych w latach 90. reform strukturalnych. Wyniki *Latinobarometru* z roku 2002

na podstawie analizy 17 krajów wykazały, że aż dwie trzecie ich populacji uznało prywatyzację za niesłużącą dobrze tym społeczeństwom, 40% odrzuciło ideę, iż państwo powinno pozostawić gospodarkę wyłącznie w rękach prywatnych i aż dwie trzecie oceniło władzę demokracji jako złe funkcjonującą. Nie pozostało to bez wyborczego efektu. Od 1998 r. wybory prezydenckie zaczęły wygrywać lewicowi lub wręcz populistyczni kandydaci w Wenezueli, Peru, Ekwadorze, Brazylii. Na szczęście pragmatyczne społeczeństwa nie oczekiwały renacjonalizacji majątku, ale ochrony przed korupcją i monopolami oraz godziwej kompensacji dla „krótkoterminowych przegranych”⁸. Raporty zaczęły pokazywać, że wzrost gospodarczy *per capita* to nie wszystko, że tworzące się rozwarstwienie społeczne może go zahamować albo przynajmniej spowolnić. Dowiedziono niestety, że stopa wzrostu *per capita* wśród biedniejszych jest statystycznie zdecydowanie niższa niż średnia stopa w całym społeczeństwie. A zatem dwa filary polityki lat 90. zostały w praktyce poddane próbie: że należy wycofać państwo z gospodarki oraz że wzrost wzbogaci wszystkich członków społeczeństwa (Ravaillon 2001; Lora, Panizza 2003). Skoro „przyływ nie podnosi wszystkich łódek”, zaczęły się próby formułowania nowego paradygmatu⁹. Dodatkowo chodziło też o uniknięcie złych doświadczeń wenezuelskiej demokracji i Paktu de Punto Fijo, który zabetonował korzyści płynące ze sprzedaży ropy dla dwóch współrządzących na przemian partii: chadeckiej i demokratycznej, co spowodowało oczywistą korupcję, zamieszki (tzw. *caracazo*) oraz *impeachment* prezydenta Carlosa Pereza w 1989 r. W efekcie demokracja upadła, a wyrok na niej wykonał dzień lat później Hugo Chavez.

⁷ Mowa o porozumieniu zawartym w 1990 r. na konferencji zorganizowanej przez Institute of International Economics w Waszyngtonie, którego efektem były uzgodnione następujące reguły polityki gospodarczej: (1) dyscyplina finansów publicznych; (2) większe wydatki publiczne na zdrowie i edukację; (3) reforma podatków; (4) deregulacja; (5) prywatyzacja; (6) otwarcie na zagraniczne inwestycje. Zob. Birdsall, de la Torre 2001.

⁸ Zob. Indeks prywatyzacji i konsumpcji przygotowany przez: Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 1999, a także: Lora, Panizza 2003.

⁹ O dziwo w tym duchu zaczął się wypowiadać w tamtym okresie uprzedni promotor „terapii szokowych” Jeffrey Sachs, który stał się też zwolennikiem podwyższenia podatków dla bogatych w okresie kryzysu. Zob. Sachs 2009 oraz Birdsall, de la Torre 2001, s. 10–13.

2. Wygrani przeciw przegranym

Południowoamerykański Nowy Paradygmat sformułowany na początku XXI w. przedstawiał się zatem następująco: reformy liberalne generują zwycięzców i przegranych (przynajmniej okresowych), musi zatem istnieć mechanizm kompensacyjny dla tych drugich. Więcej trzeba robić dla społecznej inkluzji, uspołecnić bardziej dialog i kooperację, dostarczyć społecznych dóbr, takich jak: sprawnie działający wydział sprawiedliwości, powszechna edukacja, służba zdrowia, instytucjonalna pomoc dla małej i średniej przedsiębiorczości, ponadto zbudować profesjonalną służbę publiczną i sprawną społeczną opiekę. Mechanizmy te muszą zostać wdrożone jeszcze przed procesem liberalizacji i prywatyzacji. Słabość bowiem tkwiła dotychczas w instytucjonalnej implementacji reform. Potrzebny jest polityczny system adekwatny również do celów długoterminowych. Programów wyrównania szans i spójności społecznej w żadnym wypadku nie można odwlekać¹⁰. W to wszystko – dla każdego społeczeństwa z osobna – muszą być wkomponowane mechanizmy badania preferencji grup „przegrywających” rynkowe reformy, w tym sposoby ewaluacji ekonomicznej, tak aby system kompensacji był jak najbardziej społecznie efektywny i w miarę możliwości wykluczył zagrożenia dla demokratycznej konsolidacji.

Czy sprawa przedstawiała się podobnie w transformujących się demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej i Azji Centralnej? Obserwacja prowadzić może do ciekawych i dość nieoczekiwanych wniosków. Tradycyjnie i tu „krzywa J” niesie informację o kosztach transformacji, które wyprzedzają spodziewane korzyści i poprawę sytuacji dla całej reformowanej populacji. Ceny rosły, rosło też bezrobocie, a produkcja spadała wraz z konsumpcją i produktem krajowym brutto. Zgodnie z konwencjonalnym nastawieniem „ekonomii politycznej reform” straty miały się kumulować w wyraźnie identyfikowalnych grupach społecznych (tych nieuprzywilejowanych, dotowanych przez państwo w *ancien régime*ie), a korzyści ulegać roz-

proszeniu. Tak się przedstawia utarta interpretacja „krzywej J” (Hellman 1998). Ponieważ grupy „okresowo przegrane” (*short-time losers*) mogą zagrozić procesowi reform w państwie demokratycznym przez nerwową i roszczeniową reakcję przy urnach wyborczych lub na ulicy, wśród teoretyków reform pojawił się oczywisty wniosek – należy maksymalnie izolować rządzących i prowadzone przez nich przemiany od społecznej frustracji, tym bardziej że zgodnie z tą koncepcją koszty są tym większe, im bardziej konsekwentne są reformy. Polityczne instytucje powinny być zatem tarczą osłaniającą reformy, a władza winna być bardziej scentralizowana lub technokratyczna, w jak najmniejszym stopniu podlegająca wymianie¹¹. Dane i opracowania z lat 90. pochodzące z krajów postkomunistycznych mogą jednak świadczyć o zgoła innym zjawisku, *ergo* także innych konkluzjach instytucjonalnych dla demokratycznej konsolidacji.

Kraje postkomunistyczne z niejednakową konsekwencją wprowadzały demokratyczne i gospodarcze reformy. Mówią o tym dane Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR), który określił determinanty postępu, takie jak prywatyzacja, rekonstrukcja przedsiębiorstw, liberalizacja handlu zagranicznego, konkurencyjność, reforma bankowości, reformy prawne, oraz ich czteropunktową skalę. Wyniki pokazały mniej lub bardziej zrównoważony proces rozwoju poszczególnych państw, zdecydowanie zaawansowany dla: Polski, Czech, Słowacji, Słowenii i Węgier, gorszy w: Estonii, Bułgarii, Rosji, Mołdawii, Rumunii, Albanii i Kazachstanie, najgorszy zaś na Ukrainie, Białorusi, w Uzbekistanie i Turkmenistanie. Odpowiadało to procesom mocno, średnio i bardzo słabo zaawansowanym¹². Jak się okazało, to nie w krajach o zaawansowanych reformach (jak chcą komentatorzy „krzywej J”), ale tam, gdzie nie było konsekwencji, zanotowano wyższy spadek PKB

¹⁰ Stanowisko potwierdza Raport Banku Światowego z 2006 r. (s. XI). Mówi nie tylko o wyrównywaniu szans, lecz także o „pozbawianiu wyników” z uwagi na poziom zdrowia, wykształcenia i konsumpcji.

¹¹ Do starych poglądów o wyższości władzy autokratycznej w okresie reform doszły zatem te o silnych egzekutywach i izolowanych technokratach. Zob. np. Haggard, Kaufman 1995; Williamson 1994, a także Haggard, Kaufman 1992.

¹² Zob. Transition Raport, EBRD, 1994 i 1995. J.S. Hellman rozróżnia jeszcze procesy „wysoko-średnio zaawansowane” i „nisko-średnio zaawansowane” (1998, s. 208).

per capita w latach 1989–1994 odpowiednio o 17 i 39%. W tym samym okresie mało konsekwentni reformatorzy zapłacili zdecydowanie wyższą cenę w społecznym rozwarstwieniu mierzonym wzrostem wskaźnika Giniego o 48%, w porównaniu z 18-procentowym wzrostem w krajach forsujących zmiany konsekwentniej. Wskazuje to niewątpliwie w tych pierwszych krajach na większą koncentrację dochodów (rzędu 8% w porównaniu z 3% w krajach bardziej zaawansowanych) w rękach od 10 do 20% populacji. Ostatni czynnik jest już zupełnie zdumiewający. Kraje o najbardziej stabilnych rządach (głównie prezydenckich, ale i parlamentarnych), z jednym wyjątkiem Czech, to te, które w latach 90. realizowały tylko powolne, częściowe reformy. Turkmenistan, Uzbekistan czy Kazachstan nie doznały żadnych zmian rządzących. Rumunia, Kirgistan, Mołdawia i Rosja – tylko raz, a Polska, Estonia, Litwa i Słowacja przeżyły aż pięć lub sześć zmian rządowych ekip. Trwałość rządów różniła się zatem w relacji 64 miesiące do 24 dla obu grup. Wynika stąd, że fluktuacja we władzach nie przeszkadzała w konsekwentnej realizacji reform, a stabilność rządów nie korelowała ani z konsekwencją, ani z odwagą rządzących. Prowadzi to do jednej zasadniczej konkluzji: *niezadowolenie „okresowo przegranych” – pomimo zjawiska usuwania, w drodze wyborów powszechnych, poszczególnych rządów – nie było wymierzone w proces demokratycznych i gospodarczych reform. Wskazywało tylko na brak poczucia sprawiedliwości wśród „krótkoterminowych przegranych”*. Diabeł okazał się nie taki groźny. Dlaczego więc tyle krajów wybrało drogę spowolnionych, prowadzonych niekonsekwentnie reform, skoro elektorat, gdzie skumulowały się koszty przemian, nie żądał generalnie powrotu do socjalistycznej gospodarki? Dlaczego rządy, które zabezpieczyły sobie ustrojową stabilność (głównie przez kadencyjność systemu prezydenckiego), nie zdecydowały się na pełne reformy, jak Polska czy Czechy? Odpowiedź zawdzięczamy Joelowi Hellmanowi.

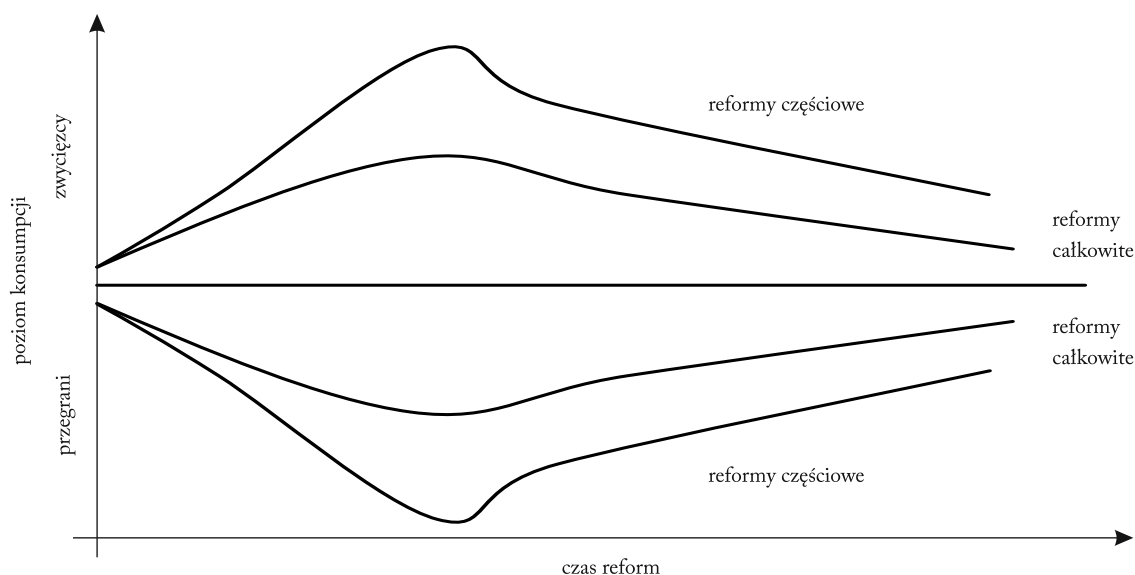
Wbrew dotychczasowym interpretacjom „krzywej J” o skoncentrowanych kosztach na określonych społecznie grupach i rozproszonych korzyściach Hellman łatwo identyfikuje także „krótkoterminowych zwycięzców”. To ci, którzy korzystają z profitów ułomnego lub rozło-

żonego w czasie wprowadzania mechanizmów wolnorynkowych (*rent-seeking opportunities*); z faktu, że ceny muszą być wcześniej uwolnione niż zlikwidowane monopole, że w grze rynkowej uczestniczą menedżerowie sprywatyzowanych, dotowanych przez państwo zakładów pracy, a zasady zamówień publicznych czy transparentności jeszcze nie zostały wdrożone. Toczy się gra z czasem, na której korzystają „okresowi zwycięzcy”; zrobią oni wszystko, aby trwała ona jak najdłużej. Rozumienie takiego interesu władzy, w polskiej literaturze, Jerzy Hausner i Mirosława Marody wzbogacili o zjawisko „pokoju społecznego”, dla utrzymania którego w Polsce tylko najsilniejszym, najgłośniejszym i najbardziej mobilnym w protestach grupom miano oferować korzystne rozwiązania prawne. To wszystko – zdaniem tych autorów – niweczyło polski dialog społeczny, ponieważ stosunki z władzą zostały oparte na relacjach „patronacko-klientelistycznych” i dotyczyło to tylko grup w ten sposób uprzywilejowanych, kosztem pozostałych interesów społeczeństwa. Hausner i Marody potwierdzili zatem istnienie również w Polsce grup „krótkoterminowych zwycięzców”¹³.

„Krzywa J” odzwierciedla zatem wyłącznie sytuację przegrywających, ponieważ dla „zwycięzców” wygląda ona jak swoje lustrzane odbicie. Rycina 6 unaocznia to dla przebiegu konsekwentnego wdrażania reform i dla stanu „reform częściowych”. Można powiedzieć, że pierwsza para krzywych obrazuje – w przeciwieństwie do drugiej – zjawisko kompensacji z optimum Kaldora–Hicksa.

Ameryka Południowa przedstawia pod tym względem obraz bardziej zamazany, choć i w tym wypadku można się pokusić o pewne konkluzje. Nie widać tu wyraźnej korelacji pomiędzy krajami o mało zaawansowanych reformach a przyrostem wskaźnika Giniego, *ergo* wzrostem biedy i dysproporcji. Między rokiem 1980 a 1990 poziom biedy wzrósł z 40,5 do 48% (19 krajów), ale do 2004 r. spadł do poziomu 43%. Znalazło to odzwierciedlenie w spad-

¹³ Zob. Hausner, Marody 2001, s. 115–147; 2000, s. 117–153. Grupy tych „zwycięzców” nazywali „klasą wygrywających przegranych”, do których zaliczyli rolników, część przedstawicieli biznesu i różne korporacje.



Ryc. 6. „Przegrani” i „wygrani” w procesie reform

Źródło: Hellman 1998, Fig. 4.

ku wskaźnika Giniego w: Urugwaju (z 48 do 45%); Meksyku, Panamie, Peru (z 55 do 52%); Gwatemali, Kolumbii, Nikaragui, Hondurasie (z 62 do 55%). Niestety w pozostałych latynoamerykańskich krajach wskaźnik ten w dalszym ciągu wzrastał: w Wenezueli (z 47 do 50%), Salwadorze (z 46 do 51%), Chile (z 55 do 56%); Paragwaju (z 45 do 55%), Argentynie (z 51 do 58%), Boliwii i Ekwadorze (z 55 do 62%). Jeśli w tym samym okresie w rankingu liderów zaawansowanych reform prowadziły: Boliwia, Jamajka, Peru, Argentyna, a najgorzej wypadły: Urugwaj, Meksyk, Wenezuela, Ekwador i Kostaryka, to wyniki są niekonkluzywne. Dla Ameryki Południowej zatem bardziej adekwatna wydaje się „krzywa J” niż jej – pokazane tu na bazie krajów posokunistycznych – modyfikacje¹⁴. Długo zastanawiałem się dlaczego. Dlaczego przy uwzględnieniu tych samych wskaźników rynkowych i demokratycznych reform, nie widać tak wyraźnego jak w Europie Środkowo-Wschodniej i Azji Centralnej związku między źle i niekonsekwentnie przeprowadzonymi reformami a wzrostem wskaźnika Giniego, czyli społecznych dysproporcji w do-

chodach i konsumpcji, w porównaniu z kompleksowym reformowaniem. Mowa oczywiście o przyroście wskaźnika Giniego, a nie jego absolutnym poziomie, w zdecydowanie lepszej sytuacji bowiem są tu państwa postsowieckie, gdzie nawet wskutek reform utrwalił się on średnio na niezłym poziomie 32%. Natomiast przyrost dla krajów „maruderów” wyniósł średnio 48%, a w wypadku liderów zaledwie 18%. Otóż tajemnica w konkluzji jednych, a niekonkluzji drugich wyników tkwi – jak mi się wydaje – w stosunkowo małym w ogóle stopniu zaawansowania reform w Ameryce Łacińskiej w porównaniu z krajami postsowieckimi, szczególnie Europy Środkowo-Wschodniej. Progres reform strukturalnych w Ameryce Łacińskiej na przełomie wieków – według Lora i Panizza pracujących dla Inter-American Bank Development – nie przekroczył 28% do 1994 r. Tylko w zakresie swobody międzynarodowej wymiany handlowej i inwestycji osiągnął 85%. Reformy podatkowe, prywatyzacyjne urzeczywistnione zostały jedynie w 35%, a rynku pracy na poziomie zaledwie 1%. Argentyna i Wenezuela doznały nawet regresu reform w latach 2000. (Lora, Panizza 2002, s. 9 i nast.). Tymczasem dla neodemokracji Europy Środkowej zaawansowanie reform przekroczyło, do połowy lat 90., średnio 70%,

¹⁴ Zob. dane na temat wskaźnika Giniego w: Economic Commission... 2005.

w pozostałych zaś krajach postkomunistycznych osiągnęło ok. 35%. I stąd widoczne różnice prowadzące do wyraźnych konkluzji (tamże, s. 126–128; Hellman 1998, tabela 5).

Ciekawe, że w podobnym kierunku prowadzi analiza poziomu realizacji – przez kraje tych kontynentów – wskaźników tzw. dobrego zarządzania (*Worldwide Governance Indicators*) autorstwa Daniela Kaufmanna, Aarta Kraaya i Massimo Mastruzziego, które wykorzystuje Bank Światowy. W szczególności szłoby tu o takie wskaźniki, jak: poziom zaawansowania w budowie demokratycznego państwa i jego instytucji (*voice and accountability*), efektywności zarządzania (*government effectiveness*) czy kontroli nad zjawiskami korupcyjnymi (*control of corruption*), wreszcie efektywności systemu podatkowego i prawnego jako takiego (*regulatory quality*). Otóż ich analiza z połowy lat 90. pokazuje zasadniczo, że kraje o najniższym przyroście wskaźnika Giniego: Polska, Słowenia, Węgry i Słowacja, przewyższają wyraźnie w realizacji wszystkich wymienionych wskaźników kraje o najwyższej stopie tego wskaźnika: Bułgarię, Litwę, Estonię, Rosję, Mołdawię oraz Ukrainę. Niemniej Estonia, która odnotowała 70% przyrostu społecznych nierówności, ma lepsze wyniki niż Polska, poza jednym. Tak samo Czechy, gdzie wskaźnik Giniego wzrósł aż o 42%. Tym, co najbardziej odróżnia te kraje, jest wskaźnik pierwszy, a mianowicie „dobrze urządzona demokracja” z efektywną reprezentatywnością swoich społeczeństw, dobrze zorganizowanym systemem politycznych instytucji w postaci horyzontalnego zrównoważenia władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz rutyną w wymianie rządzących¹⁵. *Kraje postkomunistyczne o najniższym skoku społecznego rozwarstwienia są zdecydowanie konsekwentniej zbudowanymi demokracjami niż te pozostałe.* Zobrazuję to twierdzenie poniżej. Tymczasem pójdziemy tym tropem nieco dalej i rozważymy preferowany w neodemokracjach charakter rozwiązań ustrojowych, które mogłyby lepiej sprzyjać możliwości interweniowania przez „okresowo przegranych” w proces reform, a nie pozwalałyby na

zawłaszczenie ich przez „okresowych zwycięzców” dla siebie.

Hellman sugeruje, że „okresowi zwycięzcy” (beneficjenci) reform są zainteresowani w „zamrażaniu” drogi dalszego postępu wolnorynkowego i demokratycznego, dlatego wprost trzeba im zablokować możliwość powstrzymywania tego procesu. Zawsze będą to czynić w obawie przed utratą swoich wpływów i korzyści. To oni, koncentrując korzyści we własnych rękach, przyczynili się w wielu postkomunistycznych neodemokracjach do wzrostu dochodowych dysproporcji w społeczeństwie, zobrazowanych wskaźnikiem Giniego – wbrew utartym i słusznym poniekąd poglądom, że najpierw trzeba wykreować „wygranych”, a potem oni stworzą elektorat wyborczy przychylny reformom. Do tego jednak – w wąsko pojętym interesie beneficjentów przemian – może nie dojść. Nowa demokracja wpadnie w pułapkę zastawioną albo przez obawiających się reform obrońców starego porządku, albo przez nową mało prawomyslną klasę średnią¹⁶.

Na gruncie krajów postsowieckich można zatem wspólnie z Hellmanem zrekapitulować sytuację w sposób następujący. *Im więcej system polityczny otwarty jest na udział „okresowo przegranych”, tym mniejsza będzie blokada reform ze strony krótkoterminowych beneficjentów. Im bardziej inkluzywna demokracja, tym lepiej.* Hellman w charakterze dowodu słuszności tego rozumowania używa formuły rządzenia koalicyjnego, wcześniej podkreślając *fakt korelacji zaawansowania reform z częstszą niż gdzie indziej rotacją rządzących ekip. A zatem im więcej partii uczestniczy w koalicjach, tym trudniej zmonopolizować proces reform „okresowym zwycięzcom”.* Rządy jednopartyjne mogą być niebezpieczne. *Im więcej podmiotów w grze, tym mniejsze szanse, że skończy się tylko na częściowych reformach.* W końcu Hellman oblicza wysoką korelację między determinantami wskazującymi na prawidłowy proces reform zaproponowanymi przez EBOR a koali-

¹⁵ To opis wskaźnika *voice and accountability*. Zob. Kauffman, Kraay, Mastruzzi 2006 a i b.

¹⁶ Zob. Hellman 1998, s. 227–228. Ci beneficjenci to: poprzednie komunistyczne elity, dyrektorzy czy prezesi państwowych firm, biurokraci, a także nowi bankierzy oraz menedżerowie korzystający ze słabości mechanizmów rynkowych w danej młodej demokracji.

Tab. 1. Gospodarka a demokracja w okresie konsolidacji. Wybrane współczynniki

Europa Środkowa	Stożenie zaawansowania reform	Przyrost współczynnika Giniego w % (1988–1994)	Rozwój demokracji i reprezentatywności	Prawo wyborcze	System rządów	Wysokość współczynnika Giniego	Kontrola nad korupcją
Polska	75	19	84	PR	parlamentarno-prezydencki	34	61
Słowenia	64	17	85	PR		28	80
Węgry	72	10	85	Segm.	parlamentarny	27	70
Czechy	72	42	78	PR	parlamentarny	26	68
Słowacja	81	0	83	PR		26	68
Europa Wschodnia							
Estonia	56	70	84	PR		36	80
Bułgaria	47	48	66	PR	parlamentarny	29	55
Litwa	31	57	73	Segm.	parlamentarno-prezydencki	36	64
Rosja	47	100	26	Segm.	prezydencki	40	28
Mołdawia	47	50	32	PR		32	27
Kirgistan	64	35	23	większościowy	prezydencki	30	14
Ukraina	81	43	40	Segm.	prezydencko-parlamentarny	28	34
Uzbekistan		18	4	większościowy	prezydencki	27	13
Białoruś		22	5	większościowy	prezydencki	30	19
Ameryka Płd.							
Argentyna	60(27)	7	59	PR	prezydencki	53	42
Boliwia	60(18)	7	44	PR – spersonalizowany	prezydencki	60	24
Chile	(13)	1	83	Binarny większości	prezydencki	54	90

Tab. 1 – cd.

	Stopień zaawansowania reform	Przyrost współczynnika Gini'ego w % (1988–1994)	Rozwój demokracji i reprezentatywności	Prawo wyborcze	System rządów	Wysokość współczynnika Gini'ego	Kontrola nad korupcją
Salwador	(5)	7	53	PR	prezydencki	52	44
Wenezuela	55(7)	3	32	PR spersonalizowany		44	17
Kolumbia	(4)	-7	37	PR	prezydencko-parlamentarny	55	53
Urugwaj	55(11)	-3	77	PR (zamknięty)	prezydencki	45	74
Meksyk	55(8)	-3	54	PR segm.	prezydencki	55	44
Peru	60(13)	-3	48	PR	parlamentarno-prezydencki	55	41
Kostaryka	55(21)		76	PR	prezydencki	50	67
Paragwaj	(5)	10	41	PR	prezydencki	58	7
Ekwador	55(5)	7	42	większościowy	prezydencko-parlamentarny	43	25
Gwatemala	(-1)	-7	36	PR	prezydencki	55	18
Honduras		-7	43	PR	prezydencki	53	32
Dominikana	(13)		52	PR	prezydencki	51	33

Liczby w nawiasach oznaczają „przyrost zaawansowania reform” dla krajów Ameryki Łacińskiej w obrazowanych latach wg World Development Report 1993, 1994, 1995, 1996 (www.wds.worldbank.org).

Oznaczenia: PR – proporcjonalny system wyborczy do parlamentów; segm. – dzielenie mandatów osobno w części wg modelu proporcjonalnego, w części wg większościowego; spersonalizowany – głosowanie na osoby w modelu proporcjonalnym; Binarny – charakteryzujący chadeckiej opozycji zawsze drugi mandat.

Źródło: stopień zaawansowania reform na podstawie wskaźników EBRD Transition Report 1995; „rozwoj demokracji” oraz „kontrola korupcji” na podstawie World Bank Governance Indicators.

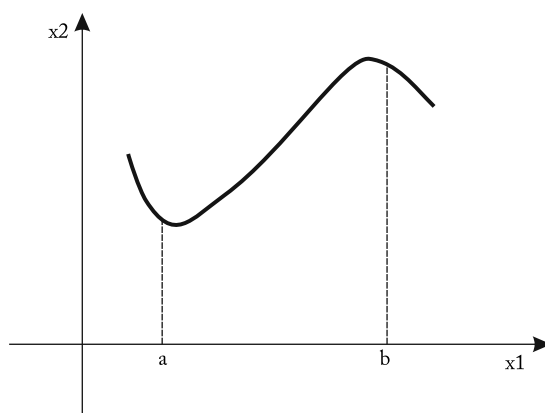
cyjnością rządów. Wskaźnik osiąga wysoki poziom aż 72% zbieżności (Hellman 1998, s. 230).

Jeśli w 19 zbadanych krajach Europy Wschodniej i Środkowej oraz Azji Centralnej zachodzi korelacja między koalicyjnością a postępem reform oraz większą społeczną spójnością, to *preferowana w młodych demokracjach powinna być proporcjonalna ordynacja wyborcza do ciał prawodawczych*. System partii politycznych nie może być dotknięty żadnymi ograniczeniami. Państwo – być może także przez subwencjonowanie – musi wspierać partie opozycyjne, w szczególności pozaparlamentarne. Progi wyborcze nie mogą być za wysokie. A opozycja musi mieć szansę skutecznej interwencji – po stronie chociażby „okresowych przegranych” – w proces reform. Skoro rządy jednopartyjne z opisywanego tu względu mogą być niebezpieczne, to czy nie należałoby unikać systemów dwupartyjnych, a zatem zgodnie z duvergerowską regułą¹⁷ także systemów wyborczych większościowych w okręgach jednomandatowych? Wreszcie, skoro tak wysoko z zaawansowaniem demokratycznej konsolidacji koreluje (72%) koalicyjność procesu decyzyjnego, a co za tym idzie – przeciwdziałanie koncentracji władzy, to czy nie należałoby odradzać także systemów demokracji westminsterskiej lub czysto prezydenckich dla młodych demokracji? Otóż, z powyższych względów odpowiedź może brzmieć tylko „tak, należałoby”. Spróbujmy zatem podsumować rozważania. Pomoże w tym tabela 1 obrazująca omówione kwestie i parametry dla pierwszych pięciu lat po demokratycznym otwarciu.

3. Wnioski

1. Nowa demokracja musi zmierzać do sprawiedliwości, do „dobrze urządzonego” społeczeństwa demokratycznego. Dolegliwości reform, koncentrujące się w określonych grupach społecznych, muszą z kolei mieć szansę na kompensację ze strony beneficjentów procesu. Obowiązywać powinna reguła efektywności Kaldora–Hicksa, dająca przynajmniej teoretycznie szansę na taką kompensację, a potem

¹⁷ Reguła mówi o tendencji do kreowania i utrwalania systemów dwupartyjnych przez wybory większościowe w okręgach jednomandatowych.



Ryc. 7. Zmodyfikowana „krzywa J”

Źródło: opracowanie własne.

nawet na „korzyść dla wszystkich”, zgodnie z jedną z wersji zasady Rawlsa. Kompensacja może przybrać postać *fair division* Steinhausa – w pierwszej kolejności wobec tych, którzy najbardziej ograniczą swoje roszczenia, z uwzględnieniem z kolei drugiej wersji zasady sprawiedliwości Rawlsa: „z korzyścią dla najbardziej upośledzonych” według jego reguły dyferencji. To spowoduje modyfikację „krzywej J” do postaci przedstawionej na rycinie 7.

2. Elity polityczne neodemokracji muszą wziąć poprawkę względem przekonania, że wystarczy skoncentrować się na ochronie „krótkoterminowych” beneficjentów reform z powodu nieodzwonnej kreacji elektoratu je popierającego, albowiem beneficjenci ci mogą być osobiście zainteresowani w zamrażaniu reform, gdyż czerpią korzyści z początkowej ułomności rynku gospodarczego i politycznego. Ich postawa będzie powodować rozwarstwienie dochodów i konsumpcji, a zatem oligarchizację niesprawiedliwie i „niedobrze urządzonego społeczeństwa”.

3. *Nie należy się obawiać „okresowo przegranych” i impregnować rządy na ich krytykę czy partycypację. Nie należy izolować władzy, jej technokratyzować ani tym bardziej – wbrew powszechnej intuicji – nadmiernie koncentrować. Nie powinno się też blokować instytucjonalnie możliwości wymiany rządzących, nawet gdy będzie do niej dochodzić często. Obowiązywać powinny obie zasady sprawiedliwości Rawlsa dotyczące: równych podstawowych wolności dla wszystkich*

oraz pełnej dostępności urzędów i stanowisk dla nich. Zasada inkluzji musi być więc w pełni respektowana.

4. Paradygmat „dobrze urządzonego” sprawiedliwego społeczeństwa neodemokracji wydaje się zatem korelować negatywnie z modelami dominacji i koncentracji władzy wykonawczej (np. legislacyjnie proaktywnym prezydentem w systemie prezydenckim oraz parlamentaryzmem westminsterskim), a pozytywnie – z jej rotacją i rozpraszaniem. Pragnę tu tylko wspomnieć, że na gruncie tzw. ekonomii konstytucyjnej podobną tezę – bazując na analizach i modelach ekonometrycznych Witolda Henisza – wysoce uprawdopodobniła Katarzyna Metelska-Szaniawska. Jej zdaniem to nie koncentracja władzy, ale właśnie istnienie większej liczby aktorów uczestniczących w implementacji polityki państwa oraz niezależne sądownictwo konstytucyjne przyczyniły się w krajach postsocjalistycznych do skutecznego uruchamiania reform. Dekoncentracja władzy była najważniejsza szczególnie w pierwszych latach transformacji, w okresie reform tzw. pierwszej generacji, obejmujących, według wskaźników Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju: prywatyzację (na małą skalę), liberalizację cen, handel oraz system kursów walutowych (Metelska-Szaniawska 2008, s. 244–274; Henisz 2000, s. 1–31).

5. Konkluzja o konieczności zachowania władzy zdekoncentrowanej przez młodą demokrację odnosi się zatem do wszystkich omówionych w rozdziale modeli paradygmatu sprawiedliwościowego: optimum Kaldora–Hicksa, „niepogarszania sytuacji”, „korzyści dla wszystkich” oraz „największej korzyści dla najbardziej upośledzonych”.

Bibliografia

- Birdsall N., de la Torre A. (2001). *Washington Contentious; Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington DC: Carnegie Endowment and Inter-American Dialogue.
- Brams S., Taylor A. (1996). *Fair Division: From Cake-Cutting to Dispute Resolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bremmer I. (2006). *The J-Curve. A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. New York: Simon and Schuster.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2005). W: *Social Panorama of Latin America*. Santiago de Chile.
- Haggard S., Kaufman R. (1992). „Economic adjustment and the prospects for democracy”, w: S. Haggard, R. Kaufman (red.), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press.
- Haggard S., Kaufman Z. (1995). *The Political Economy of Democratic Transition*. Princeton: Princeton University Press.
- Hausner J., Marody M. (red.) (2000). *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej; Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Hausner J., Marody M. (red.) (2001). *Polski talk show: dialog społeczny a integracja europejska*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej; Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Hellman J.S. (1998). „Winners take all: The politics of partial reform in postcommunist transition”, *World Politics*, t. 50, nr 2.
- Henisz W.L. (2000). „The institutional environment for economic growth”, *Economics and Politics*, t. 12, nr 1, s. 1–31.
- Kauffman D., Kraay A., Mastruzzi M. (2006a). „A decade of measuring the quality of governance”, www.govindicators.org, wrzesień.
- Kauffman D., Kraay A., Mastruzzi M. (2006b). *Governance Matters V: Governance Indicators*. World Bank Policy Research, wrzesień.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (1999). *Governance Matters*. Washington DC: World Bank.
- Koopmans T.C. (1957). *Three Essays on the State of Economic Science*. New York: McGraw-Hill.
- Lora E., Panizza U. (2002). *Structural Reforms in Latin America under Scrutiny*, tekst przygotowany na potrzeby seminarium: „Reforming Reforms”, Fortaleza, Brasil, 11 marca.
- Lora E., Panizza U. (2003). „The future of structural reform”, *Journal of Democracy*, t. 14, nr 2, kwiecień.
- Metelska-Szaniawska K. (2008). *Konstytucyjne czynniki reform w krajach postsocjalistycznych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Przeworski A. (2009). „Demokracja przetrwa kryzys”. Rozmowa w *Gazecie Wyborczej* z 20–21 czerwca.
- Ravallion M. (2001). „Growth, Inequality, and poverty: Looking beyond averages”, *World Development*, nr 29.
- Rawls J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Wydanie polskie: Rawls J. (1994). *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sachs J. (2009). „Nauka przetrwania”, *Polityka*, nr 4.

Stringham E. (2001). „The Kaldor-hicks efficiency and the problem of central planning”, *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, t. 4, nr 2, s. 41–51.

Tilly Ch. (2008). *Demokracja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Weron R. (2006). „Hugo Steinhaus: Matematyk, humanista i... popularyzator sprawiedliwego podziału tortu”, *Decyzje*, nr 6, grudzień.

Williamson J. (1994). „In search of a manual for technopols”, w: J. Williamson (red.), *The Political Economy of Policy Reform*. Washington DC: Institute for International Studies.

The Issue of Justice in the Process of Economic Reforms and in Consolidation of Young Democracies and How It Results on the Institutional Designing

The article examines the meaning of justice in the process of democratic consolidation and economic reforms in young democracies replacing totalitarian or authoritarian regimes. The authors discuss the impact of their findings on the institutional (constitutional) design of new democratic institutions in these countries.

Key words: young democracies, justice, democratic consolidation, economic reforms.

Tomasz Chmielewski, Andrzej Sławiński

Wykorzystywanie instrumentów nadzorczych w polityce makro stabilnościowej

Największym wyzwaniem dla nadzoru nad bankami jest sprzężenie zwrotne występujące pomiędzy podażą kredytu i cenami aktywów, które potęguje wahania koniunktury.

Adair Turner

W artykule podkreśla się, że za ostatnimi cyklami ożywienia i spowolnienia gospodarczego w wielu krajach stoi wcześniejsze wejście banków komercyjnych na rynki kredytów hipotecznych, z których wyparły one banki hipoteczne i kasy budowlane. Doprowadziło to do powstania systemowego ryzyka będącego wynikiem sytuacji, w której długoterminowe kredyty hipoteczne finansowano stosunkowo krótkoterminowymi depozytami bankowymi. Ryzyko to nasiliło gwałtownie narastające wykorzystanie przez banki krótkoterminowego finansowania o charakterze hurtowym na globalnym międzybankowym rynku pieniężnym. Działania te wywołały w wielu krajach długotrwałe ożywienie koniunktury na rynkach kredytów hipotecznych. Tym procyklicznym zachowaniom banków nie przeciwdziałały organy nadzorcze, wychodząc z doktrynalnego założenia, że spełnienie wymogów kapitałowych przez banki (tzw. Bazylea II) wystarczy do pokrycia potencjalnych strat instytucji finansowych. Globalny kryzys bankowy dowiódł, że przekonanie to było nieuzasadnione. Doświadczenia płynące z niedawnego kryzysu przemawiają za stwierdzeniem, że organy nadzorujące powinny wykorzystywać dostępne narzędzia do przeciwdziałania procykliczności na rynku kredytów bankowych. W artykule podkreśla się, że banki centralne ze względu na swą niezależność powinny odgrywać dominującą rolę w podejmowaniu decyzji o stosowaniu odpowiednich narzędzi do zapobiegania nadmiernemu ożywieniu na tym rynku, gdyż może to prowadzić do kolejnych niestabilnych okresów boomu kredytowego.

Słowa kluczowe: stabilność finansowa, nadzór bankowy, banki centralne.

1. Wprowadzenie

Doświadczenia wielu krajów w drugiej połowie obecnej dekady pokazały wyraziście, że sprzężenie zwrotne, jakie powstaje pomiędzy wzrostem cen domów i wzrostem akcji kredytowej, ulega tak silnemu samowzmocnieniu, iż szanse na skuteczne przeciwdziałanie powstającemu wskutek tego niestabilnemu boomowi kredytowemu może stworzyć dopiero połączenie wykorzystywania w tym celu polityki pieniężnej i polityki nadzorczej. Wcześniejsze niewykorzystywanie polityki nadzorczej do powstrzymywania zbyt szybkiego tempa wzrostu

akcji kredytowej jest uważane za jedną z głównych przyczyn pojawienia się i załamania niestabilnych boomów kredytowych w wielu krajach. Proponowane obecnie zmiany w nadzorze bankowym (tzw. Bazylea III) zmierzają do włączenia instrumentów nadzorczych do polityki stabilizowania koniunktury.

Problematyka włączenia polityki nadzorczej do polityki stabilizowania koniunktury jest szczególnie ważna w wypadku Polski, ponieważ wiele wskazuje na to, że połączenie popytu na domy i mieszkania ze strony tworzącej się w Polsce coraz liczniejszej i coraz bardziej zamożnej klasy średniej oraz dążenia banków do zwiększania udziału kredytów hipotecznych w ich akcji kredytowej może doprowadzić do powrotu boomu na rynku hipotecznym, który zaczął się

w latach 2006–2007 i został przerwany w wyniku wybuchu globalnego kryzysu bankowego (Eichengreen, Steiner 2008).

Podstawowym celem naszego opracowania jest przedstawienie argumentów przemawiających za koniecznością włączenia instrumentów nadzorczych do polityki stabilizowania koniunktury oraz zwrócenie uwagi na konieczność dokonania zmian prawnych i instytucjonalnych. Są one naszym zdaniem potrzebne, by instrumenty nadzorcze mogły być w Polsce skutecznie wykorzystywane do przeciwdziałania niestabilnym boomom kredytowym.

W części drugiej opracowania przedstawiamy konsekwencje masowego wejścia banków komercyjnych na rynek hipoteczny. W części trzeciej omawiamy kierunki obecnych zmian w systemie nadzoru bankowego. W części czwartej uwypuklamy znaczenie ekonomii politycznej towarzyszącej tym zmianom. W części piątej proponujemy zmiany instytucjonalne, które byłyby potrzebne, aby zwiększyć skuteczność wykorzystywania instrumentów nadzorczych nie tylko w polityce makroostrożnościowej, której celem jest stabilność banków i innych instytucji finansowych, lecz także w polityce makrostabilizacyjnej, której celem jest stabilność gospodarki. W części szóstej opracowania formułujemy ogólne wnioski.

2. Konsekwencje masowego wejścia banków komercyjnych na rynki hipoteczne

Niedawny globalny kryzys bankowy pokazał, że główne ryzyko, jakie zagraża stabilności systemu finansowego, wiąże się z możliwością powstania sprzężenia zwrotnego pomiędzy wzrostem cen nieruchomości i akcji kredytowej banków (Turner 2010b). Sprzężenie takie może uruchomić wzrost popytu na domy i mieszkania wywołany czynnikami demograficznymi i ogólnym zwiększeniem zamożności społeczeństwa określonego kraju, jak miało to miejsce w Irlandii, Hiszpanii, krajach bałtyckich i in. Ich przykłady dowodzą, że powstawanie tego rodzaju sprzężenia może być groźne dla gospodarki, ponieważ rynki kredytowe nie mają zdolności do samoregulacji – m.in. ze względu na adaptacyjny

charakter oczekiwań, powodujących, że wzrost cen domów rodzi oczekiwanie na ich dalsze wzrosty (Leamer 2007). To sprawia, że im dłużej trwa boom budowlany, tym bardziej w ogólnym popycie na nieruchomości rośnie udział popytu spekulacyjnego.

Ryzyko powstawania boomów na rynkach budowlanych i kryzysów związanych z ich załamaniem zwiększyło się w ciągu ostatnich dwóch dekad na skutek gremialnego wejścia banków komercyjnych na rynek hipoteczny. Wcześniej kredytów hipotecznych udzielały głównie instytucje specjalizujące się w takiej działalności i dysponujące, jak np. banki hipoteczne, długoterminowymi źródłami finansowania akcji kredytowej. Deregulacja spowodowała, że na rynki hipoteczne weszły masowo banki komercyjne, które zaczęły masowo wykorzystywać krótkoterminowe źródła finansowania udzielanych przez nie kredytów hipotecznych (Green, Wachter 2007).

Czynnikiem, który zachęcił banki komercyjne do gremialnego wejścia na rynek hipoteczny, był postęp w technologiach informatycznych. Sprawił on, że udzielanie kredytów mieszkaniowych stało się łatwe i tanie. Nowe technologie informatyczne umożliwiły przetwarzanie danych dotyczących dużej liczby klientów banków, co stworzyło możliwość szacowania prawdopodobieństwa niespłacenia kredytu przez klientów należących do określonych grup dochodowych, wiekowych itd. Udzielanie kredytów hipotecznych zostało w ten sposób zautomatyzowane. Osoby ich udzielające nie muszą być wysoko kwalifikowanymi specjalistami, co jest konieczne przy przyznawaniu kredytów dla przedsiębiorstw. Wystarczy, że znają procedurę przypisywania kredytobiorcy do określonej grupy klientów, a system informatyczny automatycznie określa kwotę i warunki kredytu. Wszystko to spowodowało, że kredyt hipoteczny stał się standardowym, masowo sprzedawanym „produktem” bankowym, którego „sprzedaży” towarzyszy agresywny marketing. W skali międzynarodowej nastąpiło wyraźne przesuwanie się aktywności banków komercyjnych w kierunku kredytów hipotecznych. Zjawisko to wystąpiło także w Polsce. W latach 2006–2009 udział kredytów mieszkaniowych w ogólnej wielkości udzielonych przez banki kredytów podwoił się

z 20 do 40%, a tak szybki skok w liczbie udzielanych przez banki kredytów hipotecznych wynikał z szybko rosnącego wykorzystywania zewnętrznych źródeł finansowania w postaci linii kredytowych banków-matek¹ oraz krótkoterminowych pożyczek zaciąganych na globalnym rynku swapów walutowych.

Nie tylko jednak niskie koszty i łatwość udzielania kredytów hipotecznych stały się przyczyną masowego wejścia banków komercyjnych na rynek hipoteczny. Czynnikiem, który to spowodował, było także – równie niesłuszne, co głębokie – przekonanie banków, że kredyty hipoteczne są dla nich bezpieczne, ponieważ kredytobiorcy zrobią wszystko, by je spłacać, nie chcąc utracić kupionego mieszkania lub domu. Wiara banków, że udzielanie kredytów hipotecznych pozostaje dla nich całkowicie bezpieczne, jest bezpodstawna, ponieważ właśnie na rynku budowlanym jest szczególnie łatwo o uformowanie się bąbla spekulacyjnego, którego załamanie przynosi recesję, spadek dochodów i raptowny wzrost niespłacalności udzielonych kredytów. Banki jednak – nawet jeśli przyznają kredyty długoterminowe – charakteryzuje bardzo krótki horyzont decyzyjny i nie ma powodu, by wierzyć, że może się to zmienić w dającej się przewidzieć przyszłości. Długoterminowe kredyty hipoteczne są traktowane przez banki jak każdy inny „produkt”, którego „sprzedaż” w możliwie dużej liczbie na służyć maksymalizowaniu strumieni bieżących wpływów, ponieważ umożliwia to śrubowanie cen akcji, a tym samym dochodów zarządu, nawet jeśli dzieje się to kosztem podejmowania większego ryzyka. Píše o tym z rozgoryczeniem – odnosząc się nie tylko do banków – Michael Jensen (2004), jeden z twórców rewolucji akcjonariuszy.

Gremialne wejście banków komercyjnych na rynek kredytów hipotecznych przyniosło wprawdzie wzrost dostępności kredytów miesz-

kaniowych, ale za cenę powstania potencjalnie groźnej sytuacji, w której źródłem finansowania wieloletnich kredytów mieszkaniowych zaczęły być w coraz większym stopniu krótkoterminowe pożyczki zaciągane na międzybankowym rynku pieniężnym.

Zmiany w tym kierunku przyspieszyła globalizacja rynków finansowych, ponieważ globalny międzybankowy rynek pieniężny stał się dla banków w wielu krajach nieomal niewyczerpanym rezerwuarem finansowania ich akcji kredytowej. W Irlandii w szczytowym okresie boomu na rynku budowlanym pożyczki zaciągane na globalnym rynku międzybankowym stanowiły 60% źródeł finansowania akcji kredytowej banków (Honohan 2009). Globalizacja rynków finansowych i wiążąca się z nią łatwość dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania spowodowała, że boomy na rynkach budowlanych trwały w wielu krajach dłużej niż w przeszłości i przybierały niespotykaną wcześniej skalę. Skończyło się tym, że niedawny kryzys bankowy był najpoważniejszy od czasu Wielkiego Kryzysu.

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej finansowanie zewnętrzne przyniosło skokowy wzrost udzielania przez banki w regionie kredytów walutowych, a skala, na jaką to czyniono, była wręcz nieprawdopodobna. W krajach bałtyckich finansowanie zewnętrzne sięgało od 70 do 90% ogólnej wielkości pasywów banków. Na Węgrzech i w Rumunii udział zagranicznych źródeł finansowania akcji kredytowej banków był mniejszy, ale i tak stanowił ponad 60% (Canales-Kriljenko, Coulibaly, Kamil 2010). W obu krajach wzrost akcji kredytowej miał w drugiej połowie obecnej dekady postać już tylko kredytów walutowych, co oznaczało, że ich banki centralne całkowicie utraciły możliwość wpływania wysokością stóp procentowych na wielkość akcji kredytowej. W Polsce udział kredytów walutowych w akcji kredytowej banków był w latach 2006–2008 mniejszy niż w wielu innych krajach regionu, ale sytuacja pod tym względem zaczęła się niepokojąco szybko upodabniać do tej panującej w Rumunii i na Węgrzech.

Warto zwrócić uwagę, że Europa Środkowa i Wschodnia była wyjątkiem. Duże międzynarodowe banki, które mają swoje filie w Ameryce Łacińskiej i Azji, przyjęły zasadę, że akcja kredytowa tych filii powinna być finansowana ze

¹ W toczącej się w Polsce dyskusji na temat konieczności ograniczenia skali udzielanych przez banki kredytów walutowych promowany był mający mały związek z rzeczywistością pogląd, że linie kredytowe od banków-matek stanowią długoterminowe źródło finansowania, mimo że banki w ogóle – a więc także zagraniczne centrale naszych banków – korzystają w zdecydowanej większości z krótkoterminowych źródeł finansowania, ponieważ taka jest natura bankowości komercyjnej.

źródeł krajowych. Wynikało to po prostu z tego, że pamiętano, iż główną przyczyną gwałtowności kryzysów walutowych i bankowych, jakie wydarzyły się w krajach obu regionów (w Ameryce Łacińskiej w latach 80., a w Azji w latach 90. XX w.), był fakt, że lokalne banki zaciągnęły zbyt duże krótkoterminowe pożyczki w zagranicznych bankach.

Pamięć o gwałtowności tamtych kryzysów spowodowała, że amerykańskie, hiszpańskie i brytyjskie banki przyjęły zasadę, iż ich filie w Ameryce Łacińskiej i Azji będą finansowały swoją działalność głównie ze źródeł krajowych. Przyniosło to bardzo korzystne skutki dla stabilności systemów bankowych w obu regionach. Akcja kredytowa zwiększała się dzięki temu w tempie zbliżonym do tempa wzrostu dochodu narodowego, a tym samym nie rosła szybciej niż zdolność pożyczkobiorców do spłaty zaciągniętych kredytów. Dzięki temu w większości krajów regionu nie wystąpiły niestabilne boomy kredytowe, nie mówiąc już o tym, że w 2007 r., gdy zamarły obroty na globalnym rynku pieniężnym, banki w Ameryce Łacińskiej i Azji nie utraciły dużej części źródeł finansowania ich akcji kredytowej.

Zupełnie inna sytuacja wystąpiła w Europie Środkowej i Wschodniej. Kraje tych regionów nie miały za sobą tak bolesnych doświadczeń związanych z kryzysami walutowymi i bankowymi, jak państwa w Ameryce Łacińskiej i Azji. Co więcej, międzynarodowe banki, które mają swoje filie w tej części Europy, nie były w dużym stopniu zaangażowane wcześniej w Ameryce Łacińskiej i Azji. Oba czynniki sprawiły, że dążenie do zwiększania „sprzedaży” kredytów walutowych, w tym zwłaszcza hipotecznych, doprowadziło do masowego korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania. To spowodowało, że wybuch globalnego kryzysu bankowego oznaczał odcięcie banków wielu krajów w regionie od zewnętrznych źródeł finansowania. Od masowych bankructw uchroniła je pomoc kredytowa MFW.

Na Węgrzech i w Rumunii, a w mniejszym stopniu także w Polsce, dodatkowe problemy stworzyła fala deprecjacji walut krajów wschodzących, jaka nastąpiła po upadku Lehman Brothers. Spadek kursu walutowego powodował m.in. wzrost wartości – licząc w walucie krajowej –

wej – relacji wielkości udzielonych przez banki kredytów walutowych do wielkości posiadanych przez nie kapitałów. Rodziło to ryzyko spadku wskaźnika adekwatności kapitałowej poniżej wymaganego poziomu, a więc ryzyko niewypłacalności banków.

Teoretycznie banki w Europie Środkowej i Wschodniej uniknęłyby tego rodzaju kłopotów, gdyby wcześniej zabezpieczały się przed ryzykiem kursowym. Tego jednak nie chciały robić, ponieważ ponoszenie związanych z tym kosztów oznaczałoby, że oprocentowanie kredytów walutowych byłoby (z definicji) równe oprocentowaniu kredytów krajowych, a to zmniejszałoby atrakcyjność oferowanego przez nie flagowego „produktu” w postaci kredytów walutowych. Banki wołały przerzucać ryzyko kursowe na swoich klientów, tym bardziej że ci chętnie je podejmowali, skuszeni nie tylko pozornie niskim oprocentowaniem kredytów walutowych (nieuwzględniającym kosztów zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym), lecz także nadzieją, że kurs waluty krajowej będzie się umacniał. W efekcie formalnie ekspozycja walutowa banków była domknięta, jednak kosztem zwiększenia ponoszonego przez nie ryzyka kredytowego.

Nie znaczy to jednak wcale, że prawdziwy jest bardzo rozpowszechniony pogląd, iż zmienność kursu stanowi główne źródło ryzyka w wypadku kredytów walutowych. W rzeczywistości główne zagrożenie, jakie niesie ze sobą masowe udzielanie przez banki kredytów walutowych, wynika stąd, że akcja kredytowa zaczyna w takiej sytuacji trwale i znacznie przewyższać tempo wzrostu dochodu narodowego, a więc szybciej niż zdolność kredytobiorców do spłaty zaciągniętych kredytów. Z tego właśnie powodu załamanie akcji kredytowej w wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej było od dawna już tylko kwestią czasu. Wybuch globalnego kryzysu bankowego jedynie je przyspieszył.

3. Zmiany w postrzeganiu charakteru i roli nadzoru bankowego

Kiedy może wystąpić kryzys bankowy? Wtedy, gdy wielkość potencjalnych strat, wynikająca z przeprowadzanych przez banki transakcji, przekracza wielkość posiadanych przez nie

kapitałów. Czy w systemie bankowym istnieje mechanizm samoregulacji, który dostosowuje wielkość potencjalnych strat do wielkości posiadanych przez banki kapitałów? Do niedawna zakładano, że wystarczającym mechanizmem tego rodzaju będzie nałożony na banki obowiązek utrzymywania kapitału w wysokości odpowiadającej 8% (ważonej ryzykiem) wielkości ich aktywów.

Pogląd, że system wymogów kapitałowych jest wystarczający dla zapewnienia wypłacalności banków, był wynikiem przyjmowania, że założenia hipotezy informacyjnej efektywności rynków finansowych odzwierciedlają rzeczywistość (Persaud 2009). Zakładano, że zmienność cen na rynkach finansowych odpowiada długoterminowym racjonalnym oczekiwaniom uczestników życia gospodarczego. To prowadziło do wniosku, że wielkość potencjalnych strat, szacowana na podstawie zmienności cen na rynkach finansowych, adekwatnie odzwierciedla wysokość podejmowanego przez banki ryzyka, również tego, które może się pojawiać w przyszłości, w okresach zwiększonej zmienności cen na rynkach finansowych. Wierzano zatem, że metodologia VaR (*value at risk*) pozwala dobrze oszacować wielkość kapitału, jaką powinien posiadać bank, by chronić go to skutecznie przed ryzykiem niewypłacalności.

Uważano więc, że rola nadzoru bankowego może się ograniczać tylko do nadzorowania prawidłowości procedur szacowania ryzyka w banku i dostosowywania wielkości potencjalnych strat do wielkości posiadanego przez bank kapitału. Podejście to przekształciło się w praktyce w tendencję do stopniowego wycofywania się nadzorów bankowych z aktywnego uczestnictwa w bieżącej działalności banków i w ich ograniczanie się do monitorowania samej tylko prawidłowości procedur zarządzania ryzykiem. Następowala wyraźna ewolucja w kierunku „zdalnego” nadzoru bankowego (Regling, Watson 2010).

Co jeszcze – oprócz systemu wymogów kapitałowych i nadzoru nad prawidłowością ich wyliczania – miało skłaniać banki do rozważnego działania? Jakkolwiek zabawnie by to brzmiało, zwłaszcza w świetle doświadczeń ostatniego globalnego kryzysu bankowego, wierzano oficjalnie w to, że skutecznym czynnikiem tego ro-

dzaju jest tzw. dyscyplina rynkowa. Chodzi tu, rzecz jasna, o konkurencję w sektorze bankowym. Miały ją wygrywać te banki, które lepiej zarządzają ryzykiem niż inne. Oficjalnie wierzono w to, że im lepiej dany bank będzie zarządzał ryzykiem, tym więcej pieniędzy zostanie ulokowanych w nim w formie depozytów, a na dodatek będzie mógł stosować niższe niż inne banki oprocentowanie depozytów, skoro premia za ryzyko będzie w jego przypadku niższa (Easterbrook, Fischel 1991). Za wiarą w dyscyplinę rynkową stało doktrynalne założenie, że świat założeń hipotezy informacyjnej efektywności rynków finansowych odnosi się również do gospodarstw domowych, które – jak przyjmowano – dysponują pełną informacją o sytuacji w poszczególnych bankach, a na dodatek ją analizują. Zwłaszcza to ostatnie jest bardzo heroicznym założeniem w świecie powszechności gwarancji depozytów bankowych.

Doświadczenia niedawnego globalnego kryzysu bankowego pokazały aż nazbyt wyraziście, że dotychczasowy system wymogów kapitałowych okazał się niewystarczający, by ochronić banki przed niewypłacalnością. Poniosły one o wiele większe straty, niż wynosiła wielkość ich kapitałów. Dla ratowania ich wypłacalności potrzebne były w dużej ilości pieniądze podatników. „Zdalny” nadzór nad bankami okazał się nieskuteczny. Deregulacja i brak odpowiedniego dostosowania się do postępów tego procesu instytucji nadzorczych spowodowały, że nadzory bankowe nie dysponowały odpowiednią informacją, dzięki której mogłyby uzyskać obiektywny obraz sytuacji w bankach.

Wymownym przykładem wadliwości dotychczasowej „filozofii” sprawowania nadzoru nad bankami było to, że dyscyplina rynkowa (konkurencja między bankami) zadziałała w stronę przeciwną, niż się spodziewano. Najdynamiczniej rozwijały się te banki, które podejmowały większe ryzyko niż ich konkurencja, a zwłaszcza te, które wykorzystywały na bardzo dużą skalę (jak m.in. Northern Rock) krótkoterminowe pożyczki międzybankowe do finansowania udzielanych masowo kredytów hipotecznych. Skończyło się tym, jak np. w Irlandii, że banki o 200-letniej historii poczuły się zmuszone – pod ciśnieniem konkurencji – działać nierozważnie, co przyniosło, jak już dzisiaj wiemy, ogromne straty, a ko-

nieczność ich pokrycia przez rząd wywołała bardzo poważny kryzys finansów publicznych w tym kraju.

System wymogów kapitałowych zawiódł, ponieważ oczekiwania na rynkach finansowych mają charakter krótkoterminowy, co powoduje, że zmienność cen ulega na nich procyklicznym zmianom. Najogólniej można powiedzieć, że ceny na rynkach aktywów rosną stopniowo i powoli, a ich spadki są często szybkie i głębokie, przekształcając się w ogólne załamanie. Dlatego, gdy ceny na rynkach aktywów rosną – np. pod wpływem dobrej koniunktury – ich zmienność maleje, by zwiększać się w okresach załamania. Jeśli wielkość potencjalnych strat i wymogi kapitałowe banków wyliczane są ze zmienności cen na rynkach finansowych, to wiemy już, dlaczego kapitał utrzymywany w okresach dobrej koniunktury (gdy zmienność cen na rynkach finansowych jest niska) okazuje się niewystarczający na pokrycie strat w okresie załamania cen (gdy ich zmienność gwałtownie rośnie).

Przyczyną ogromnych strat banków było to, że współcześnie mają one w swych aktywach duże ilości papierów wartościowych, których wartość jest księgowana zgodnie ze zmieniającą się wysokością cen rynkowych (*mark-to-market*). Gdy ceny na rynkach finansowych spadły, w tym ceny obligacji hipotecznych, w bilansach banków pojawiły się ogromne straty. By je pokryć, banki musiały wyprzedawać masowo posiadane papiery wartościowe. To pogłębiło spadek cen na rynkach finansowych, który powodował nowe straty bilansowe. Uruchamiało się w ten sposób sprzężenie zwrotne pomiędzy spadkami cen aktywów i dokonywaną przez banki ich masową wyprzedazą (Persaud 2008). Sprzężenie to mogły zatrzymać tylko gigantyczne zakupy papierów wartościowych przez rządy i banki centralne oraz okresowe zawieszenie stosowania rachunkowości *mark-to-market*. I to właśnie się stało. Amerykańska Rezerwa Federalna kupiła od banków obligacje będące efektem sekurytyzacji kredytów hipotecznych (*mortgage backed securities* – MBS) o wartości ponad 1 biliona dolarów.

Ograniczanie roli nadzoru do samego tylko monitorowania prawidłowości procedur szacowania ryzyka w bankach przyniosło skutki fatalne, ponieważ nie został zatrzymany proces erozji kryteriów udzielania kredytów przez banki.

Działo się tak zgodnie z hipotezą niestabilności systemu finansowego Hymana Minsky'ego, która mówi, że im dłużej utrzymuje się dobra koniunktura, tym bardziej banki są skłonne do podejmowania coraz większego ryzyka, m.in. w formie udzielania kredytów na coraz mniej wymagających warunkach (Minsky 1986).

Ograniczanie roli nadzoru do samego tylko monitorowania prawidłowości procedur szacowania ryzyka w bankach przyniosło skutki katastrofalne także dlatego, że zaniedbywano nadzorowanie ryzyka płynności. Jak przypomnieliśmy wcześniej, w latach 90. banki komercyjne gremialnie weszły na rynki hipoteczne, a źródłem finansowania udzielanych przez nie długoterminowych kredytów hipotecznych były w coraz większym stopniu krótkoterminowe pożyczki zaciągane na międzybankowym rynku pieniężnym, w tym w rosnącej mierze na globalnym rynku pieniężnym. Dlatego właśnie wybuch globalnego kryzysu bankowego zrodził tak ogromne zagrożenia dla płynności i wypłacalności banków jednocześnie w wielu krajach.

Katastrofalne skutki globalnego kryzysu bankowego uświadomiły potrzebę uwzględnienia w nadzorze bankowym następstw procykliczności akcji kredytowej, a więc sytuacji, w której w trakcie boomu kredytowego zyskowność i wielkość ich kapitałów nie wzbudzają obaw o stabilność banków, a sytuacja zmienia się radykalnie dopiero w wyniku załamania boomu, gdy szereg banków naraz może ponieść duże straty, jak to się stało w czasie obecnego kryzysu. Dlatego jego efektem był powrót do promowanej od dawna (jakkolwiek bez większego powodzenia) koncepcji stosowania przez instytucje nadzorcze instrumentów makroostrożnościowych (*macro-prudential*), mających zmniejszyć skalę procykliczności akcji kredytowej banków oraz zapewnić ich płynność i wypłacalność w okresach załamania boomów kredytowych (Borio, Lowe 2002; Borio, White 2004).

4. Ekonomia polityczna zmian w nadzorze bankowym

Tocząca się obecnie na świecie dyskusja na temat przyczyn i konsekwencji niedawnego globalnego kryzysu bankowego oraz koniecznych

zmian w systemie nadzoru bankowego koncentruje się w dużej mierze wokół problemów, które wynikły z powstania wielkich konglomeratów finansowych, co nastąpiło całkiem niedawno, w ostatnich dwóch dekadach.

Konglomeraty finansowe powstały, mimo że wyniki badań empirycznych od lat mówią, iż ich tworzenie nie przynosiło dodatnich efektów skali (Saunders 1996; Berger, Humphrey 1997; Berger i in. 2000; Vennet 2002; Ferguson i in. 2007; Wilmarth 2009; Haldane 2010). Z kolei obecny globalny kryzys bankowy pokazał, że powstawanie globalnych konglomeratów finansowych nie tylko im samym nie przyniosło korzyści w postaci efektów skali, lecz stało się główną przyczyną szybkiego wzrostu ryzyka (potencjalnych strat) w systemie finansowym, ponieważ główną korzyść, jaką miały duże banki z uzyskania przez nie statusu zbyt dużych, by (pozwolono im) upaść, stanowiła wykorzystywana przez nie możliwość podejmowania większego niż inne banki ryzyka. Zmaterializowanie się tego ryzyka w trakcie kryzysu stworzyło konieczność pokrycia ogromnych strat szeregu banków przez podatników w wielu krajach, co legło u podstaw – obok recesji, jaką wywołał kryzys bankowy – skokowego zwiększenia się deficytów budżetowych i długu publicznego w licznych krajach.

O tym, dlaczego demokracja amerykańska nie poradziła sobie tym razem z podziałem zbyt dużych organizmów gospodarczych – w przeciwieństwie do skuteczności, z jaką podzielono Standard Oil i ITT – można przeczytać w książce Simona Johnsona i Jamesa Kwaka zatytułowanej *13 bankierów* (2010). Podobna książka, która traktowałaby o ekonomii politycznej braku podzielenia na mniejsze wielkich europejskich banków, nie została (jeszcze) napisana, ale niewykluczone, że do jej powstania przyczynią się przedłużający się w Europie kryzys bankowy, a przede wszystkim będący jego konsekwencją ogromny wzrost zadłużenia publicznego i wywoływane tym zaburzenia na rynkach finansowych.

Główna teza książki Johnsona i Kwaka jest prosta: koncentracja siły finansowej doprowadziła do nadmiernego wpływu banków na świat polityki, co uniemożliwiło stworzenie skutecznego nadzoru bankowego. Kontrastuje to z dość rozpowszechnionym poglądem, mającym tłu-

maczyć ograniczoną skuteczność instytucji nadzorczych w zapobieganiu kryzysom bankowym, według którego w bankach pracują świetnie wykształceni specjaliści, z tak dużym doświadczeniem, że są w stanie ominąć każde ograniczenie ustanowione przez nadzór, a dyżurnym tego przykładem, na który się wszyscy powołują, są instrumenty pochodne.

A jaka jest rzeczywistość? Pozostaje niewątpliwie prawdą, że duże różnice w wysokości płac w nadzorze i systemach bankowych powodują, iż w instytucjach nadzorczych pracuje zbyt mało doświadczonych specjalistów, mających za sobą długą praktykę bankową, którzy znaliby dostatecznie dobrze operacyjną stronę funkcjonowania banków (Bookstaber 2009). Prawdą jest również, że instrumenty pochodne są wykorzystywane nie tylko do zabezpieczenia się przed ryzykiem, lecz także do zmiany obrazu firmy, jak i wyłaniania się z jej dokumentów finansowych.

Głównie jednak stosowaną przez banki metodą unikania niechcianych przez nie ograniczeń nadzorczych nie jest inżynieria finansowa, lecz wpływanie, zwłaszcza przez wielkie międzynarodowe banki, na proces tworzenia norm nadzorczych (Lall 2009). Gdyby było inaczej, byłibyśmy dzisiaj świadkami podzielenia dużych banków na mniejsze i zostałyby dokonane – bez przeciągających się w nieskończoność negocjacji – zmiany w systemie nadzoru, które – jak np. limit stosowanych przez banki dźwigni – zmniejszyłyby znacznie wielkość podejmowanego przez banki ryzyka i pole do stosowania w tym zakresie inżynierii finansowej.

Przykładem wpływu banków na proces tworzenia się norm regulacyjnych jest porównanie zamierzeń, jakie towarzyszyły rozpoczęciu prac nad zmianami w nadzorze bankowym w latach 90. ubiegłego wieku (tzw. Bazylea II) i wynikiem tych prac. W skład Komitetu Bazylejskiego wchodził w owym czasie wyłącznie przedstawiciele państw, w których mają siedzibę największe międzynarodowe banki (Griffith-Jones, Persaud 2003). Duże banki sprawiły, że Komitet Bazylejski zgodził się na to, aby banki, które miały takie możliwości (a dotyczyło to wyłącznie dużych banków), mogły stosować własne wewnętrzne systemy szacowania ryzyka i same wyliczać wielkości potencjalnych strat. Umożliwiał to dużym bankom utrzymywanie zna-

cząco mniejszych kapitałów, niż wynikałoby to z wymogów Bazylei I, a tym samym osiągnięcie przez nie wyższych stóp zwrotu z kapitału. Podobnie znamiennym efektem wpływu dużych banków na proces stanowienia norm nadzorczych było ustalenie małych wymogów kapitałowych w odniesieniu do transakcji zawieranych na rynkach finansowych, co także zwiększało stopy zwrotu z kapitału (Lall 2010).

Jedną z ulubionych przez banki form lobbingu jest publikowanie analiz przeszacowujących koszty, jakie mogą się pojawiać w wyniku zaostrzenia norm nadzorczych. Świadczą o tym wymownie słowa Sheili Bair, szefowej amerykańskiego Federal Deposit Insurance Corporation: „Banki walczą zaciekle przeciwko zmianom, a ich taktyką jest straszenie ich skutkami” (*Global Risk Regulator* 2009). Jednym z wielu tego przykładów była zeszłoroczna analiza sponsorowanego przez banki Międzynarodowego Instytutu Finansów (*International Institute of Finance – IIF*), której wyniki miały świadczyć o tym, że wprowadzenie proponowanych zmian w nadzorze bankowym (tzw. Bazylei III) obniżyłoby tempo wzrostu gospodarczego w strefie euro o 0,9 punktu procentowego. Taki rezultat analiz musiał wywrzeć wrażenie na rządach w wychodzącej z wielkim trudem z kryzysu Europie. Trudno powiedzieć, czy i w jakim stopniu polemika Stephena Cecchetti’ego (doradcy BIS), który wykazał tendencyjność przyjętych w tej analizie założeń, zmniejszyła jej zamierzony przez IIF skutek („Bankers’ doomsday...” 2010).

Problematyka wpływu wielkich instytucji finansowych na kształt nadzoru bankowego może się wydawać dość odległa od problemów polskiej gospodarki, jednakże tak nie jest. Istotnym problemem są koszty ewentualnego „uporządkowanego” upadku bankowej grupy kapitałowej. Istnieje ryzyko, że mogą być one tak rozłożone, aby poniosły je w znacznej mierze gospodarki i podatnicy krajów, w których działają filie dużych międzynarodowych banków. Jeszcze większym zagrożeniem dla stabilności polskiej gospodarki jest stopniowe urzeczywistnianie się promowanego przez międzynarodowe grupy kapitałowe przenoszenia zarządzania kapitałem i płynnością na szczybel centrali grupy (Pawłowicz 2010). Proponuje się to pod hasłem zwiększania swobody przepływu kapitału na eu-

ropejskim rynku finansowym (UniCredit Group 2009). Zmiana taka stanowiłaby poważne zagrożenie dla możliwości prowadzenia skutecznej polityki makroekonomicznej w Polsce, w sytuacji gdy – jak wskazują doświadczenia obecnego globalnego kryzysu finansowego – niestabilne bomy kredytowe mają najczęściej lokalne źródła, co świadczy o tym, że lokalne nadzory finansowe powinny dysponować odpowiednio skutecznymi instrumentami nadzorczymi, aby móc je powstrzymywać.

5. Uwarunkowania włączenia polityki nadzorczej do polityki stabilizacyjnej

5.1. Renesans zainteresowania stabilnością finansową

Dyskusja wokół problematyki zapewnienia stabilności finansowej – jako jednego z głównych zadań banków centralnych – pojawiła się w wyniku doświadczeń, jakie przyniosła fala kryzysów walutowych z lat 90. ubiegłego wieku w krajach Azji Południowo-Wschodniej, którym towarzyszyły poważne kryzysy bankowe. W tamtym właśnie okresie zaczęły się pojawiać publikacje postulujące, aby banki centralne prowadziły nie tylko politykę pieniężną, lecz także aktywną politykę makroostrożnościową (Borio, Lowe 2002). Problem leżał jednak w tym, że kryzysy bankowe wystąpiły w krajach wschodzących. Nie wyobrażano sobie wtedy jeszcze, że mogłyby się one pojawić na podobnie dużą skalę w krajach wysoko rozwiniętych. Uspokajająca pod tym względem była sytuacja po pęknięciu bańki internetowej w Stanach Zjednoczonych, gdy zwiększenie podaży płynności na rynku międzybankowym przez Bank Rezerwy Federalnej wystarczyło, aby ustabilizować sytuację po załamaniu się indeksów cen akcji jesienią 2000 r. Umocniło to dominujące wtedy przekonanie, że banki centralne winny się skupiać głównie na stabilizowaniu inflacji, łagodząc zaburzenia na rynkach aktywów dopiero po tym, gdy się zdarzą (Posen 2006).

Nie wzięto wtedy pod uwagę, że spekulacyjne zakupy akcji są dokonywane przez fundusze inwestycyjne, które – w przeciwieństwie do banków – same nie podejmują ryzyka, lecz tylko przenoszą je na swoich klientów. W tej sytuacji

załamanie cen akcji nie powoduje kryzysu w systemie pośrednictwa finansowego, co łagodzi wywołaną takim załamaniem recesję. Zupełnie inaczej jest z załamaniem cen na rynku budowlanym. Źródłem finansowania zakupów domów są kredyty bankowe. Dlatego załamanie cen na rynku budowlanym powoduje często kryzys bankowy, który ma zazwyczaj poważne konsekwencje dla gospodarki. Ilustracją tej zależności są doświadczenia obecnego globalnego kryzysu bankowego.

W okresie poprzedzającym obecny kryzys aktywność banków centralnych na polu makroostrożnościowym ograniczała się głównie do opracowywania i publikowania raportów o stabilności finansowej. Poza próbami zwrócenia w ten sposób uwagi na rodzące się zagrożenia trudno wskazać przykłady rzeczywistego zajmowania się banków centralnych problematyką stabilności finansowej. Dominował wspomniany wcześniej kanon prowadzenia polityki pieniężnej, który wynikał z przekonania, że reakcje polityki pieniężnej są uzasadnione dopiero w momencie pęknięcia bańki spekulacyjnej na rynku aktywów (White 2009). Takie podejście do roli banków centralnych w dbaniu o stabilność finansową deprecjonowało znaczenie departamentów banków centralnych odpowiedzialnych za analizy zagadnień stabilności finansowej. Dopiero ogromna skala zaburzeń, które dotknęły gospodarki wielu krajów w wyniku globalnego kryzysu bankowego, radykalnie zmieniła tę sytuację.

Dyskusje toczone obecnie w gremiach międzynarodowych, bankach centralnych i instytucjach nadzorczych świadczą o wyraźnym renesansie problematyki makroostrożnościowej. Problem zapewnienia stabilności finansowej stawia się ponownie na równi w koniecznością zapewnienia stabilności cenowej.

Nie wiemy jeszcze dokładnie, jakie zmiany nastąpią w tym zakresie, ale z pewnością kluczową rolę odegrają w nich banki centralne, które – w reakcji na globalny kryzys bankowy – zaczęły stosować „niestandardowe” narzędzia polityki pieniężnej, co prawdopodobnie utorowało drogę do rozszerzenia instrumentarium polityki pieniężnej o narzędzia, które dotychczas służyły przede wszystkim celom mikroostrożnościowym.

5.2. Podejście makroostrożnościowe i makrostabilizacyjne

Opracowania mówiące, co należy robić, aby zwiększyć rolę instrumentów nadzorczych² w polityce stabilizowania koniunktury, są z reguły bardzo obszerne i szczegółowe, a odnalezienie ich w sieci nie przedstawia żadnego trudu (Group of Thirty 2010; London School of Economics and Political Science 2010; Financial Services Authority 2009; EU Commission 2008). Dlatego uwypuklimy w tym miejscu tylko jedną propozycję, sformułowaną przez Charlesa Goodharta i Avinasha Persauda (Brunnermeier i in. 2009; Persaud 2009), ponieważ stanowi ona dogodny punkt odniesienia dla rozważań o sposobie wykorzystywania instrumentów polityki nadzorczej do przeciwdziałania niestabilnym boomom kredytowym.

Samowzmacniające się sprzężenie zwrotne pomiędzy wzrostem cen na rynku nieruchomości i wzrostem akcji kredytowej jest tak trudne do okiełznania, że Charles Goodhart i Avinash Persaud uznali, iż wykorzystywanie instrumentów nadzorczych (wymogów kapitałowych, wymogów płynnościowych, wskaźników LTV etc.) stanie się w pełni skuteczne dopiero wtedy, gdy polityka nadzorcza będzie prowadzona analogicznie jak polityka pieniężna. Oznacza to, że jej głównym celem nie ma być – jak do tej pory – sama tylko ochrona stabilności systemu bankowego, lecz także podejmowanie działań sprzyjających powracaniu gospodarki na ścieżkę zrównoważonego wzrostu, którego przejawem jest niska i stabilna inflacja.

Jak mówi o tym reguła Taylora, bank centralny reaguje zmianą stopy procentowej, gdy prognozy wskazują, że gospodarka może względnie trwale odchylić się od stanu równowagi, czego przejawem będzie odchylenie się inflacji od celu oraz

² Na potrzeby niniejszego tekstu nie przeprowadzamy szczegółowej systematyki możliwych do stosowania instrumentów i narzędzi. Pojęcia „instrumenty nadzorcze”, „instrumenty makroostrożnościowe”, „parametry polityki nadzorczej” stosowane są wymiennie i powinny być rozumiane jak działania o charakterze regulacyjnym i/lub nadzorczym kierowane do wszystkich (bądź większości) funkcjonujących banków (i w razie potrzeby – innych instytucji finansowych), których celem jest uzyskanie efektów systemowych.

odchylenie się PKB od potencjału. Propozycja Goodharta i Persuada zmierza do tego, by władze nadzorcze reagowały zmianą wysokości wymogu kapitałowego (w górę lub w dół), gdy tempo wzrostu akcji kredytowej zaczyna odbiegać znacząco i trwale (w górę lub w dół) od tempa sprzyjającego utrzymywaniu się równowagi w gospodarce. Chodzi zatem o to, by polityka nadzorcza reagowała – podobnie jak polityka pieniężna – na ryzyko względnie trwałego odchylenia się gospodarki od stanu równowagi.

Nie jest jednak przypadkiem, że mówi się powszechnie o polityce makroostrożnościowej (*macro-prudential*), której celem jest zapewnienie stabilności (płynności i wypłacalności) banków, a nie o polityce o makrostabilizacyjnej, która zmierzałaby do dostosowywania tempa wzrostu akcji kredytowej do tempa sprzyjającego zapewnieniu równowagi w gospodarce, jak proponują Goodhart i Persaud. Sytuacja ta wynika przypuszczalnie stąd, że jeśli przyjmie się za cel zapewnienie stabilności banków, to koszty zmian w nadzorze są dla systemu bankowego umiarkowane, jak ma to miejsce w wypadku propozycji BIS, które wyznaczają górny pułap dla zwiększania wielkości tzw. antycyklicznego bufora kapitałowego, jaki ma być wprowadzony (BIS 2010).

Propozycja BIS zmierza wprawdzie do tego, aby wymogi kapitałowe były zwiększane, gdy tempo wzrostu akcji kredytowej rośnie nadmiernie w stosunku do tempa wzrostu PKB, ale wyznacza się górny pułap wzrostu wymogu kapitałowego. Oznacza to, że taka propozycja ma na celu ochronę banków przed potencjalnie niekorzystnym wpływem procykliczności akcji kredytowej na ich wypłacalność, a dopiero w drugiej kolejności – i tylko pośrednio – sprzyjanie pozostawianiu gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu. Gdyby wdrożyć propozycję Goodharta i Persauda, to koszty jej wprowadzenia mogłyby być dla banków wyższe, ponieważ wysokość wymogów kapitałowych mogłaby być podnoszona okresowo do relatywnie wysokiego poziomu, potrzebnego do obniżenia tempa wzrostu akcji kredytowej do poziomu zgodnego z wymogiem zachowania równowagi w gospodarce.

Jeśli jednak zmiany w nadzorze bankowym zostaną przyjęte nawet w kształcie zaproponowanym przez BIS (co jest wysoce prawdopo-

dobne), a więc przewidującym włączenie instrumentów nadzorczych głównie do polityki makroostrożnościowej, a tylko pośrednio polityki makrostabilizacyjnej, to i tak pozostaje kwestia, kto będzie podejmował decyzje o zaostrożeniu polityki nadzorczej. Trudno jest to czynić instytucjom nadzorczym, ponieważ ich naturalnym powołaniem jest dbanie o stabilność systemu bankowego i za nią są odpowiedzialne. Niełatwo jest im uzasadniać konieczność zaostrożenia wymogów nadzorczych czynnikami makroekonomicznymi, jako że podstawa prawna ich działania obliguje je najczęściej tylko do zapewniania stabilności banków. Trudno jest zresztą zazwyczaj instytucjom nadzorczym wyjaśnić bankom konieczność zaostrażania kryteriów nadzorczych w sytuacji, gdy stabilność tych drugich nie jest wyraźnie zagrożona.

Ilustruje to dobrze tocząca się wciąż w Polsce dyskusja na temat nałożenia na banki ograniczeń dotyczących możliwości udzielania przez nie kredytów walutowych. Potencjalne zagrożenia, jakie są z tym związane, pokazują aż nadto wyraźnie katastrofalne wręcz skutki masowego udzielania kredytów walutowych przez banki w wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej (Kamil, Rai 2010; Brown, Peter, Wehrmüller 2009; Lamine 2009; Pellenyi, Bilek 2009; Rosenberg, Tirpak 2008). Niemniej polskie banki wysuwały wobec Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) argument, że ich stabilność nie jest bezpośrednio zagrożona, a ustawowe uprawnienia tej instytucji nie pozwalają jej wykorzystywać instrumentów nadzorczych do prowadzenia polityki makrostabilizacyjnej.

Konieczne jest zatem dokonanie w Polsce zmian o charakterze instytucjonalnym, które umożliwiłyby wykorzystywanie instrumentów nadzorczych do prowadzenia nie tylko polityki makroostrożnościowej, mającej zapewnić stabilności (płynność i wypłacalność banków), lecz także polityki makrostabilizacyjnej, która powinna sprzyjać pozostawianiu gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu.

5.3. Konieczność zmian instytucjonalno-prawnych

Toczące się obecnie na świecie dyskusje na temat konieczności wykorzystywania polityki nadzorczej w polityce stabilizacyjnej mogą stanowić nie tylko przydatną kanwę intelektualną dla oceny różnych możliwości w tym zakresie. Mogą okazać się też bardzo pomocne w przewidywaniu przeszkód, jakie stwarza lobbing banków komercyjnych jako czynnik ograniczający możliwości dokonania takich zmian w polityce nadzorczej, które pozwoliłyby na jej skuteczne wykorzystanie w polityce makroostabilizacyjnej.

Pojawia się także kwestia sposobu użycia instrumentów nadzorczych w polityce makroostrożnościowej. Rzecz bowiem w tym, że wprawdzie polityka makroostrożnościowa jest bliska polityce pieniężnej ze względu na jej systemową perspektywę, to jednak efektywnie może być prowadzona przede wszystkim przy użyciu tradycyjnych instrumentów nadzorczych stworzonych do realizowania polityki mikroostrożnościowej. Rodzi to ryzyko wystąpienia kolejnej mutacji problemu „jeden instrument, kilka celów”. W takiej sytuacji niezwykle ważne jest precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności oraz uprawnień decyzyjnych poszczególnych instytucji publicznych i ich organów, a w tym właściwe rozdzielenie odpowiednich kompetencji pomiędzy nadzorem bankowym i bankiem centralnym.

Obecne uwarunkowania prawnoinstytucjonalne w Polsce nie zapewniają możliwości skutecznego prowadzenia efektywnej polityki makroostrożnościowej. Ustawa o NBP stwierdza, że bank centralny jest odpowiedzialny m.in. za kształtowanie warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego oraz działanie na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego (art. 3, ust. 2). Jednocześnie Zarząd NBP odpowiada za ocenę funkcjonowania systemu bankowego oraz analizę stabilności krajowego systemu finansowego (art. 17, ust. 4). Ogólnikowość tych zapisów i brak wyposażenia organów banku centralnego w odpowiednie narzędzia stawia pod znakiem zapytania możliwość efektywnego (w obecnym stanie prawnym) prowadzenia polityki makroostrożnościowej. Brak również tego rodzaju zapisów w zadaniach, jakie wyzna-

czono dla Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komitetu Stabilności Finansowej. Stwarza to ryzyko podważania na gruncie prawnym (przynajmniej niektórych) działań o charakterze makroostabilnościowym. Ilustracją tego jest wspomniana wcześniej dyskusja wokół zamierzeń KNF dotyczących znacznego ograniczenia możliwości udzielania przez banki kredytów walutowych, w sytuacji gdy głównym argumentem przemawiającym za stosowaniem takich ograniczeń nie jest stabilność poszczególnych instytucji finansowych, lecz przede wszystkim ryzyko zepchnięcia gospodarki ze ścieżki zrównoważonego wzrostu, gdyby banki mogły nadal finansować bez ograniczeń swoją akcję kredytową pożyczkami zaciąganimi na globalnym rynku pieniężnym.

Biorąc pod uwagę tendencje zmian w systemach nadzorczych na świecie, wydaje się, że obecnie istnieją sprzyjające warunki do podjęcia starań o dokonanie zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby prowadzenie skutecznej polityki makroostrożnościowej. Aby jednak móc określić, jaki charakter powinny mieć te zmiany, musimy najpierw zapytać, kto powinien podejmować decyzje zapobiegające niestabilnym boomom na rynkach kredytowych, a tak naprawdę na rynkach hipotecznych, ponieważ – jak uczą doświadczenia wielu krajów – to boomy budowlane stwarzają największe ryzyko dla stabilności banków i całej gospodarki.

Zacznijmy od przypomnienia, że boomy budowlane są bardzo „popularne”. Bankom przynoszą możliwość szybkiego zwiększania akcji kredytowej i związanych z tym dochodów, pożyczkobiorcom – rosnącą łatwość zaciągania kredytów, a rządowi zapewniają nastrój powszechnego optymizmu co do zapatrywań na przyszłość koniunktury. Doświadczenia wielu krajów mówią, że prawie nikt nie chce odpowiednio wcześniej brać pod uwagę skutków załamania boomu i tego, że zanim ono nastąpi, rosnąca część zasobów gospodarki trafia do mało wydajnego sektora gospodarki, jakim jest budownictwo, co trwale obniża potencjalne tempo wzrostu gospodarczego, jak w ostatnich latach w Irlandii i Hiszpanii.

Jest zatem dość oczywiste, że instytucjami, które powinny podejmować decyzje chroniące gospodarkę przed ryzykiem pojawienia się nie-

stabilnych boomów kredytowych, są banki centralne, skoro mają dostateczną niezależność, by podejmować decyzje niepopularne, ale niezbędne dla utrzymania równowagi ogólnej w gospodarce.

Jak dotąd, banki centralne na ogół niespecjalnie spisywały się w ostatnich latach w roli instytucji dbających o stabilność finansową. Nie ostrzegały wystarczająco skutecznie przed narastaniem nierównowagi w wyniku narastania boomów kredytowych. Tylko część banków centralnych uwzględniała to ryzyko w swojej polityce pieniężnej, podnosząc stopy procentowe powyżej poziomu, jaki wynikał z konieczności średniookresowego stabilizowania inflacji (Wadhvani 2008). Przede wszystkim jednak banki centralne z reguły nie wykorzystywały (w sposób dostatecznie zdecydowany) pozostających do ich dyspozycji instrumentów nadzorczych. Przyczyną tego stanu rzeczy był dominujący kanon prowadzenia polityki pieniężnej oraz opisana wcześniej dotychczasowa „filozofia” sprawowania nadzoru bankowego, opierająca się w dużej mierze na deklarowanym oficjalnie zaufaniu do „dyscypliny rynkowej”, której skuteczność wywodzono z oderwanych od rzeczywistości założeń.

Pomimo jednak tych niepowodzeń, które wynikały z dominujących do niedawna poglądów na sposób prowadzenia polityki pieniężnej i sprawowania nadzoru bankowego, nie ulega wątpliwości, że to właśnie banki centralne są instytucjami najbardziej predestynowanymi do podejmowania niepopularnych decyzji o zaostrzeniu polityki nadzorczej w okresie dobrej koniunktury, gdy okaże się to konieczne dla ochrony gospodarki przed możliwością pojawiania się niestabilnego boomu kredytowego. Stworzenie bankowi centralnemu możliwości wykorzystywania instrumentów nadzorczych do prowadzenia polityki makrostabilizacyjnej powinno nastąpić także w Polsce, zwłaszcza w sytuacji, gdy czynniki demograficzne, proces realnej konwergencji oraz reorientacja banków w kierunku udzielania kredytów hipotecznych rodzą w naszym kraju ryzyko pojawiania się niestabilnego boomu na rynku hipotecznym.

Włączenie decyzji dotyczących kształtowania się podstawowych parametrów polityki nadzorczej do uprawnień NBP ułatwiłoby także pro-

wadzenie samej polityki pieniężnej. Zaostrzenie polityki nadzorczej, w celu zmniejszenia skali boomu na rynku hipotecznym, umożliwiłoby relatywnie mniejszą skalę towarzyszącej temu podwyżki stóp procentowych, która – z natury rzeczy – oddziałuje na całą gospodarkę (Wojtyna 2010). Nasza propozycja zmierza również do tego, aby w projektowanych zmianach instytucjonalnych uwzględnić w jak najznaczniejszym stopniu obecny potencjał poszczególnych instytucji. A właśnie Narodowy Bank Polski ma największe doświadczenie w przeprowadzaniu analiz stabilności finansowej. Może być to baza rozwijania potencjału analitycznego służącego wsparciu decydentów (Osiński 2010).

W przypadku gdy mandat banku centralnego nie ograniczy się do zadań makroostrożnościowych, ale obejmie również zadania makrostabilnościowe (wpływ sytuacji w sektorze finansowym na ewentualne nierównowagi w realnej sferze gospodarki)³, to nadanie bankowi centralnemu uprawnień do ustalania parametrów polityki nadzorczej na poziomie systemowym może być interpretowane jako rozszerzenie instrumentarium wykorzystywanego w prowadzeniu polityki pieniężnej. Warto wskazać na najważniejsze zalety i wady takiego rozwiązania.

Jedną z najważniejszych jego zalet jest możliwość lepszego prowadzenia polityki makrostabilizacyjnej (w tym przeciwdziałania niestabilnym boomom) niż w wypadku stosowania krótkoterminowej stopy procentowej jako jedyne instrumentu polityki pieniężnej. Wykorzystywanie przez bank centralny także narzędzi nadzorczych może zwiększyć skuteczność polityki stopy procentowej. Dodatkową korzyścią byłaby poprawa komunikacji z podmiotami nadzorowanymi w wyniku jasnego rozdzielenia odpowiedzialności za działania mikro- oraz makroostrożnościowe.

Przy ocenie zasadności przyjęcia takiego rozwiązania konieczne jest również uwzględnienie czynników ryzyka. Pierwszy z nich stanowi

³ Takie sformalizowanie zadań stawianych przed bankiem centralnym stosującym dotychczas strategię bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI) mogłoby oznaczać wskazanie wprost, że faktycznie realizowana jest elastyczna wersja strategii BCI, gdzie z punktu widzenia banku centralnego istotne jest również stabilizowanie (przeciwdziałanie nadmiernym wahaniom) PKB.

przeniesienie problemu „jeden instrument, dwa cele” na poziom działań „mikroostrożeń” podejmowanych wobec poszczególnych banków. Po drugie, rozszerzenie zakresu zadań banku centralnego może spowodować, że niepowodzenie na jednym polu (np. wystąpienie boomu kredytowego) wpłynie na ograniczenie wiarygodności banku w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej (podobne argumenty wysuwano jako uzasadnienie wydzielenia nadzoru mikroostrożnościowego z banków centralnych). Po trzecie, w przypadku gdy zmiany w instrumentarium NBP oraz innych europejskich banków centralnych nie będą przebiegać równolegle, może pojawić się problem zgodności z zakresem instrumentów wykorzystywanych przez Eurosystem w momencie oceny gotowości do przystąpienia do strefy euro.

5.4. Relacje pomiędzy NBP i KNF w nowym systemie

Przyznanie odpowiednich uprawnień NBP nie musiałoby się wiązać z przenoszeniem nadzoru bankowego do banku centralnego⁴. Na efektywność rozwiązań instytucjonalnych, w których bank centralny nie jest bezpośrednio odpowiedzialny za nadzór mikroostrożnościowy, wskazują doświadczenia i wypowiedzi przedstawicieli ważnych banków centralnych (Jordan 2010; Turner 2010a). Decyzje dotyczące użycia instrumentów nadzorczych w celu stabilizowania koniunktury byłyby podejmowane przez NBP,

⁴ Autorzy zdają sobie sprawę z istnienia bardzo bogatej literatury rozważającej problem optymalnego umieszczenia nadzoru bankowego oraz to, czy nadzór nad instytucjami i rynkami finansowymi powinien mieć charakter zintegrowany. Pamięając o szeregu przytaczanych argumentów za umieszczeniem nadzoru bankowego w strukturach banku centralnego, zwracamy uwagę, że obecnie zastosowanie takiego rozwiązania w Polsce wiązałoby się z ponowną, w ciągu krótkiego czasu, znaczną zmianą funkcjonowania nadzoru bankowego. Doświadczenia okresu włączania GINB do KNF wskazują, że takie zdarzenia wiążą się ze znacznym ryzykiem przejściowego osłabienia nadzoru, wynikającego m.in. z utraty wielu specjalistów, którzy w warunkach niepewności co do przyszłego funkcjonowania mogą być bardziej skłonni poszukiwać pracy w sektorze prywatnym. Nie wydaje się zasadne ponowne stwarzanie takiego ryzyka poprzez zbyt usilne dążenie do powrotu nadzoru do struktur NBP.

a następnie wdrażane przez KNF. Wskazanie na NBP jako instytucję podejmującą decyzje oparte na przesłankach systemowych ułatwiłoby komunikację KNF z podmiotami nadzorowanymi. Byłoby wówczas dla nich jasne, które z decyzji KNF wynikają z przesłanek makroostrożnościowych. Decyzje banku centralnego odnośnie do instrumentów makroostrożnościowych powinny być podejmowane w podobnych cyklach jak te dotyczące stóp procentowych (np. miesięcznie). Istotne jest wyraźne wskazanie, że brak nowych decyzji w zakresie stosowanych instrumentów makroostrożnościowych oznacza podtrzymanie wcześniejszych decyzji (na takiej samej zasadzie jak brak decyzji o zmianie poziomu oficjalnych stóp procentowych banku centralnego jest tożsamy z decyzją o ustaleniu ich na identycznym poziomie co w poprzednim okresie).

Mając nakreślony zasadniczy kierunek możliwych zmian instytucjonalnych, warto wspomnieć również o dodatkowych praktycznych uwarunkowaniach takich działań w sytuacji, gdy wprowadzane obecnie w życie zmiany w unijnych dyrektywach dodatkowo komplikują wykorzystanie narzędzi nadzorczych. Przeniesienie uprawnień do ustalania wymaganego kapitału dla całej grupy kapitałowej na poziom kolegiów nadzorczych znacznie ogranicza swobodę działania nadzorców goszczących⁵. Oznacza to, że skuteczne wdrażanie polityki makroostrożnościowej na poziomie lokalnym może się wiązać z przekazywaniem przez NBP do KNF sugestii co do postępowania przedstawicieli Komisji w kolegiach nadzorczych. Wydaje się, że ta problematyka będzie wymagała wypracowania praktycznych rozwiązań w toku stosowania nowych zapisów dyrektywy CRD (*Capital Requirements Directive*). W wypadku zwiększania się roli działalności transgranicznej w ramach UE istotne będzie również skuteczne prezentowanie polskiego stanowiska na forum instytucji takich, jak Europejska Rada Ryzyka Systemowego.

Silne wsparcie analityczne decydentów będzie bardzo istotne również przy uzasadnieniu zmian parametrów polityki makroostroż-

⁵ Problem ten jest tylko częściowo zmniejszany przez proponowane w ramach tzw. Bazylei III uprawnienia do lokalnego ustalania antycyklicznych dodatkowych wymogów kapitałowych.

nościowej. Można się bowiem spodziewać, że decyzje dotyczące zwiększenia restrykcyjności tej polityki będą miały miejsce przede wszystkim w okresach dobrej koniunktury, kiedy narastanie zagrożeń i nierównowag w gospodarce nie będzie ani bardzo wyraźne, ani dotkliwe dla podmiotów sektora prywatnego. Doświadczenia okresu poprzedzającego obecny kryzys wskazują, że banki centralne nie były w stanie przekonać uczestników rynku do uwzględnienia w podejmowanych decyzjach zagrożeń wynikających z narastających nierównowag. Każą one oczekiwać, że próby przeciwdziałania narastaniu takich nierównowag, których bezpośrednim krótkoterminowym skutkiem może być przejściowe zmniejszenie rentowności banków, będą napotykały opór z ich strony (często o charakterze czysto lobbingsowym). Zachowanie wiarygodności banku centralnego będzie wymagało w tej sytuacji intensywnego uczestnictwa w debacie publicznej i przekonującego prezentowania swojej argumentacji.

Wzrost znaczenia współodpowiedzialności transgranicznej stworzy konieczność przedstawiania na forum międzynarodowym argumentów przemawiających za koniecznością podejmowania decyzji koniecznych z punktu widzenia stabilności lokalnych systemów finansowych. Skuteczna realizacja takich zamierzeń będzie wymagała wypracowania odpowiedniego autorytetu instytucji krajowych, do czego potrzebne jest także tworzenie odpowiedniego potencjału analitycznego w banku centralnym i nadzorze bankowym.

Wyzwania w zakresie wsparcia analitycznego i badawczego dla procesu decyzyjnego będą wymuszały dostosowanie polityki kadrowej banku centralnego. Będzie to wymagało zatrudniania osób, które nie tylko dysponują odpowiednim warsztatem analitycznym, lecz także dobrze rozumieją funkcjonowanie rynków i instytucji finansowych⁶. Jeśli banki centralne nie będą się starały tworzyć tego rodzaju zaplecza kadrowego, budowanie przez nie stabilnych i odpowiednio silnych merytorycznie zespołów analitycznych, wspierających decyzje w zakresie polityki

makroostrożnościowej, okaże się bardzo trudne (Goodhart, Persaud 2008).

Rozwijanie potencjału analitycznego banków centralnych jest ściśle związane z zapewnieniem sobie dostępu do odpowiednich informacji. Obecny kryzys finansowy pokazał, że instytucje nadzorcze często nie dostrzegały procesów, które doprowadzały do narastania ryzyka o charakterze systemowym. Mogło się tak dzieć m.in. w wyniku braku właściwych informacji (Bookstaber 2008). Nieustanny rozwój rynków finansowych sprawia, że dotychczasowe systemy sprawozdawczości mogą się okazać niewystarczające. Z tego względu duże znaczenie powinno mieć utrzymywanie stałych kontaktów roboczych z instytucjami finansowymi, aby móc nadążać za zmianami strukturalnymi dokonującymi się na rynkach finansowych. Ponadto istotne jest prawne zagwarantowanie możliwości pozyskiwania koniecznych informacji od różnego rodzaju instytucji, skoro często może powstawać konieczność wykorzystywania ankiet konstruowanych *ad hoc*.

6. Wnioski końcowe

Doświadczenia Hiszpanii, Irlandii i krajów bałtyckich ilustrują, że rynki kredytowe nie mają zdolności do samoregulacji, a sprzężenie zwrotne pomiędzy wzrostem cen na rynku budowlanym i wzrostem akcji kredytowej rodzi samonapędzający się boom kredytowy. W Polsce nadal występują czynniki fundamentalne, które czynią powrót boomu budowlanego z lat 2006–2007 wysoce prawdopodobnym.

Ważnym czynnikiem strukturalnym, który spowodował boomy na rynkach w wielu krajach, była deregulacja umożliwiająca masowe wejście banków komercyjnych na rynki hipoteczne. Źródłem finansowania kredytów hipotecznych stały się nie tylko oszczędności, ale w rosnącym stopniu krótkoterminowe pożyczki zaciągane na rynkach międzybankowych. Same zaś banki komercyjne zaczęły masowo udzielać kredytów hipotecznych, uważając je za łatwą i bezpieczną formę udzielania kredytów. Proces ten wystąpił także w Polsce, sprawiając, że wartość udzielonych przez banki kredytów mieszkaniowych przewyższa obecnie o 20% wartość wszystkich kredytów udzielonych przedsiębiorstwom.

⁶ Na ten temat w szerszym kontekście zob. np. Levine 2010.

Długotrwałość i niespotykana wcześniej skala boomów budowlanych była w dużej mierze efektem globalizacji, ponieważ banki w wielu krajach zaczęły masowo korzystać z pożyczek krótkoterminowych zaciąganych na globalnym rynku pieniężnym. W Europie Środkowej i Wschodniej zaciągane za granicą pożyczki krótkoterminowe finansowały udzielane przez banki walutowe kredyty mieszkaniowe.

Katastrofalne skutki globalnego kryzysu bankowego spowodowały zmianę w podejściu do nadzoru bankowego. Jego celem stanie się nie tylko nadzorowanie sytuacji w poszczególnych bankach, lecz także przeciwdziałanie nadmiernej procykliczności akcji kredytowej banków.

W sprawowaniu tej funkcji możliwe są dwie strategie: włączenie polityki nadzorczej do polityki makroostrożnościowej, której celem jest ochrona stabilności systemu bankowego, albo do polityki makrostabilizacyjnej, która służy ochronie stabilności gospodarki, zgodnie z propozycją Goodharta–Persauda.

Lobbing banków sprawia, że w proponowanych obecnie zmianach w regulacjach nadzorczych przeważa prawdopodobnie podejście makroostrożnościowe, co ograniczy możliwości wykorzystywania instrumentów nadzorczych do polityki makrostabilizacyjnej. I tak jednak staną się one bardzo istotnym jej elementem, przez co istotne okazuje się pytanie o to, jaka instytucja powinna podejmować decyzje o zaostrożeniu polityki nadzorczej. Uważamy – biorąc pod uwagę kluczową rolę banków centralnych w realizowaniu polityki antycyklicznej oraz ich ugruntowaną już instytucjonalną niezależność – że właściwym rozwiązaniem byłoby prowadzenie polityki nadzorczej przez NBP.

W praktyce nasza propozycja wymagałaby jedynie umocowania NBP (a w przyszłości specjalnie utworzonej w tym celu niezależnej Rady Stabilności Finansowej) do podejmowania decyzji dotyczących zmian parametrów polityki nadzorczej, gdyby – w opinii NBP – zwiększało się ryzyko powstania niestabilnego boomu kredytowego. Innymi słowy, NBP decydowałby o zmianie parametrów polityki nadzorczej tylko wtedy, gdyby było to konieczne z punktu widzenia potrzeb polityki makrostabilnościowej. W pozostałych okresach o sposobie użycia instrumentów polityki nadzorczej stanowiłaby KNF.

Istotna zmiana nastąpiłaby w polityce informacyjnej banku centralnego. Przyjęcie na siebie zobowiązania do prowadzenia polityki nadzorczej w wymiarze, jaki wynika z polityki makrostabilizacyjnej, wymagałoby przedstawiania przez bank centralny nie tylko przesłanek towarzyszących decyzjom o zmianie wysokości stóp procentowych, lecz także przesłanek dokonywania zmian parametrów polityki nadzorczej.

Proponowane w naszym opracowaniu reformy instytucjonalne spotkają się zapewne z silnym oporem przynajmniej części instytucji nadzorowanych. Dlatego zmiany te powinny być wprowadzane jak najszybciej, dopóki żywa jest pamięć o tym, że rynki kredytowe nie mają zdolności do samoregulacji. Ważne jest również to, że w najbliższym czasie będzie się kształtowała praktyka funkcjonowania nowo powołanych instytucji (np. Europejska Rada Ryzyka Systemowego), które mają dbać o stabilność finansową na poziomie europejskim. Jest absolutnie konieczne, aby w tym procesie wyraźnie słyszalny był głos prezentujący punkt widzenia gospodarek takich jak nasza, w których znaczna pozostaje rola zagranicznych finansowych grup kapitałowych. Bardzo istotne jest także – co uwypuklamy w naszym opracowaniu – rozwijanie potencjału analitycznego banku centralnego, który wspierałby zarówno procesy decyzyjne, jak i uczestnictwo przedstawicieli kraju w gremiach międzynarodowych.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej przesłanki, niezbędne jest możliwie szybkie rozpoczęcie prac legislacyjnych, które doprowadziłyby do uregulowania odpowiedzialności oraz instrumentarium w zakresie polityki makroostrożnościowej (a jeśli okazałoby się to możliwe – nawet makrostabilnościowej). Skutecznemu wprowadzeniu proponowanych zmian powinno sprzyjać to, że jednym z fundamentalnych założeń naszej propozycji jest uzyskanie maksymalnych możliwych efektów przy minimum wprowadzanych zmian formalnoprawnych i instytucjonalnych. W szczególności podkreślamy, że do sprawnego wypełniania przez bank centralny funkcji makroostrożnościowych nie jest konieczne umieszczanie w strukturach banku centralnego nadzoru mikroostrożnościowego.

Sformułowane przez nas postulaty, dotyczące zwiększenia roli banku centralnego w zapewnianiu

niu stabilności finansowej, odnoszą się do Polski. Wpisują się jednak w ogólny trend zmian, który będą zachodziły w skali międzynarodowej. Na razie postęp w tej mierze nie napawa nadmiernym optymizmem. Zakres proponowanych zmian może nie wystarczyć, aby instrumenty nadzorcze okazały się dostatecznie skutecznym instrumentem polityki zapobiegania niestabilnym boomom kredytowym. To może się jednak w przyszłości zmienić, jeśli banki centralne dojdą do wniosku, że – będąc odpowiedzialne za stabilność finansową – nie dysponują dostatecznie skutecznymi instrumentami makroostrożnościowymi (Viñals, Fiechter 2010). W takiej sytuacji pojawiałaby się szansa na wykorzystywanie instrumentów nadzorczych w sposób zaproponowany przez Charlesa Goodharta i Avinasha Persauda.

Bibliografia

- „Bankers’ doomsday scenarios under fire” (2010). *Financial Times*, 30 maja.
- Berger A.N., De Young R., Genay H., Udell G.F., Rajan R.G. (2000). „The globalization of financial institutions: Evidence from cross-border banking performance”, *Brooking-Wharton Papers on Financial Services*, nr 3, s. 23–158.
- Berger A.N., Humphrey D. (1997). „Efficiency of financial institutions: International survey and directions for future research”, *European Journal of Operational Research*, t. 98, s. 174–212.
- BIS (2010). *Countercyclical Capital Buffer Proposal*. Basel.
- Borio C., Lowe P. (2002). „Asset prices, financial and monetary stability: Exploring the Nexus”, *BIS Working Paper*, nr 114.
- Bookstaber R. (2008). „Risk management and its implications for systemic risk”, Testimony submitted to the Senate of the United States, 19 czerwca.
- Bookstaber R. (2009). „The institutional shape of the future financial system”, *Meeting the Challenges of Financial Crisis*, 18th Annual Hyman P. Minsky Conference on the State of the U.S. and World Economies, s. 98–101.
- Borio C., White W.R. (2004). „Whither monetary and financial stability? The implications of evolving policy regimes”, *BIS Working Paper*, nr 147.
- Brown M., Peter M., Wehrmüller S. (2009). „Swiss Franc Lending in Europe”, mimeo, Swiss National Bank.
- Brunnermeier M., Crockett A., Goodhart Ch., Persaud A.D., Shin H. (2009). *The Fundamental Principles of Financial Regulation*. Geneva Reports on the World Economy, ICMB, London, nr 11.
- Canales-Kriljenko J.I., Coulibaly B., Kamil H. (2010). „The tale of two regions. Foreign-bank lending to emerging markets during the global crisis different from continent to continent”, *Finance & Development*, t. 47, nr 1.
- Easterbrook F.H., Fischel D.R. (1991). *The Economic Structure of Corporate Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Eichengreen B., Steiner K. (2008). „Is Poland at risk of a boom-and-bust cycle in the run-up to Euro adoption?”, *NBER Working Paper*.
- EU Commission (2008). *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU* Chaired by Jacques de Larosiere, Brussels.
- Ferguson R.W., Hartman P., Panetta F., Portes P. (2007). *International Financial Stability*. London: CEPR.
- Financial Services Authority (2009). „A regulatory response to the global banking crisis”, *The Turner Review*, marzec.
- Global Risk Regulator*, listopad 2009, t. 7, nr 10.
- Goodhart Ch., Persaud A. (2008). „A party pooper’s guide to financial stability”, *Financial Times*, 4 czerwca.
- Green R.K., Wachter S.M. (2007). „The housing finance revolution”, *Prepared for the 31st Economic Policy Symposium: Housing, Housing Finance and Monetary Policy*. Jackson Hole, Wyoming.
- Griffith-Jones S., Persaud A. (2003). „The political economy of Basle II and implications for emerging economies”, Seminar on Management of Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Economies, ECLAC, Santiago de Chile.
- Group of Thirty (2010). *Enhancing Financial Stability and Resilience. Macroprudential Policy, Tools, and Systems for the Future*. Washington.
- Haldane A. (2010). *The \$100 billion question*. Bank of England.
- Honohan P. (2009). „Resolving Ireland’s banking crisis”, Paper prepared for the UCD-Dublin Economic Workshop Conference: „Responding to the Crisis”, Dublin.
- Hume M., Sentence A. (2009). „The global credit boom: Challenges for macroeconomics and policy”, *Discussion Paper*, nr 27, Bank of England.
- Jensen M. (2004). „The agency costs of overvalued equity and the current state of corporate finance”,

European Financial Management, t. 10, nr 4, s. 549–565.

Johnson S., Kwak J. (2010). *13 Bankers. Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*. New York: Pantheon.

Jordan T. (2010). Macroprudential instruments and balance sheet risks, *BIS Review*, nr 16.

Kamil H., Rai K. (2010). „The global credit crunch and foreign banks' lending to emerging markets: Why did Latin America fare better?”, *IMF Working Paper*.

Lall R. (2010). „Reforming global banking rules: Back to the future?”, *DIIS Working Paper*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Lall R. (2009). „Why Basel II failed and why any Basel III is doomed”, *GEG Working Paper*, nr 52.

Lamine B. (2009). „Estonia: Analysis of a housing boom”, *ECFIN Country Focus*, t. VI, nr 7, European Commission.

Leamer E.E. (2007). „Housing is the business cycle”, *NBER Working Paper*, nr 13428.

Levine R. (2010). „The governance of financial regulation: Reform lessons from the recent crisis”, *BIS Working Paper*, nr 329, listopad.

London School of Economics and Political Science (2010). *The Future of Finance*, The LSE Report, London.

Minsky H.P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven–London: Yale University Press.

Osiński J. (2010). „Wnioski z obecnego kryzysu dla kształtu krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego – model «trójkębu» nadzorczego”, *Bezpieczny Bank*, nr 1(40), s. 71–97.

Pawłowicz L. (2010). „Stabilność jednolitego rynku finansowego w Unii Europejskiej”, *Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej SGH*, nr 29.

Pellenyi G., Bilek P. (2009). „Foreign currency borrowing: The case of Hungary”, *Working Paper*, FINSS, listopad.

Persaud A.D. (2008). „Sending the herd over the cliff. Again”, *Finance and Development*, lipiec, s. 32–33.

Persaud A.D. (2009). „Macro-prudential regulation”, ECMI (European Capital Markets Institute) *Commentary*, nr 25/4.

Posen A.S. (2006). „Why central banks should not burst bubbles?”, *International Finance*, nr 9(1), s. 109–124.

Regling K., Watson M. (2010). *A Preliminary Report on the Sources of Ireland's Banking Crisis*. Government Publications.

Rosenberg Ch.R., Tirpak M. (2008). „Determinants of foreign currency borrowing in the new member States”, *IMF Working Paper*, lipiec.

Saunders A. (1996). *Financial Institutions Management. A Modern Perspective*. Illinois: Irwin Professional Publishing.

Turner A. (2010a). „FSA break-up unnecessary”, <http://www.risk.net/risk-magazine/news/1900323/lord-turner-fsa-break-unnecessary>.

Turner A. (2010b). „What do banks do, what should they do and what public policies are needed to ensure best results for the real economy?”, CASS Business School.

UniCredit Group (2009). „Cross-border banking in Europe: What regulation and supervision?”, *Discussion Paper*, nr 1.

Vennet R.V. (2002). „Cost and profit efficiency of financial conglomerates and universal banks in Europe”, *Journal of Money, Credit and Banking*, nr 34, s. 254–283.

Viñals J., Fiechter J. (2010). „The making of good supervision: Learning to say «no»”, *IMF Staff Position Note*, październik.

Wadhvani S. (2008). „Should monetary policy respond to asset price bubbles? Revisiting the debate”, Keynote speech at the SUERF Colloquium, Munich, 12 czerwca.

White W.R. (2009). „Should monetary policy «lean or clean»?”, *Working Paper*, nr 34, Federal Reserve Bank of Dallas, Globalisation and Monetary Policy Institute.

Wilmarth A.E. (2009). „The dark side of universal banking: Financial conglomerates and the origins of the subprime financial crisis”, *Connecticut Law Review*, t. 41, nr 4.

Wojtyna A. (2010). „Wyzwania dla banków centralnych”, *Rzeczpospolita*, 15 października.

Employing Supervisory Tools for Avoiding Unstable Lending Booms

The paper underlines that behind the recent boom-bust cycles that occurred in a relatively large number of countries there was the prior massive entry of commercial banks on mortgage markets where they crowded out mortgage banks and building societies. This produced systemic risk resulting from the situation in which long-term mortgage loans begun to be funded with relatively short-term bank deposits. The risk was compounded by the rapidly growing use of short-term wholesale funding taken by banks from the global interbank money market. All this produced long-term booms on the mortgage markets in many countries. The pro-cyclical bank behavior was not contained by supervisors, due to the doctrinal belief that bank capital requirements (Basel II) were sufficient to cover bank potential losses. The global banking crisis proved that this belief was unfounded. The experiences of the crisis illustrated that supervision tools should be used to contain the pro-cyclicality of bank credit. The paper underlines that central banks, due to their independence, should play a dominating role in deciding about using supervisory tools for preventing excessive rate of growth in credit that could lead to unstable lending booms.

Key words: financial stability, banking supervision, central banks.

Robert Delorme

Zarządzanie bezpieczeństwem

Autor niniejszej pracy, stanowiącej fragment książki pt. *Deep Complexity and the Social Sciences. Experience, Modelling and Operationality*, poddaje szczegółowej analizie kwestię niemożności zredukowania do zera ryzyka występowania wypadków w systemach złożonych. Odwołując się do prac autorów takich jak Charles Perrow, stawia tezę, że zasadniczą przyczynę tego rodzaju wypadków stanowi nieprzewidywalność interakcji między poszczególnymi częściami składowymi tych systemów. Następnie prezentuje koncepcję zabezpieczeń wielowarstwowych i poddaje ją krytyce ze względu na coraz większy dystans dzielący operatorów od systemów, które mają oni nadzorować, oraz nawarstwianie się tzw. problemów utajonych. Wybrany fragment pracy kończy się prezentacją różnych punktów widzenia na temat sposobów określania społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka i jego optymalizacji w odniesieniu do zaproponowanego przez Jamesa Reasona teoretycznego modelu kompromisu między ryzykiem a wydajnością oraz omawia zastosowanie zasady ostrożności w praktyce.

Słowa kluczowe: systemy złożone, problemy utajone, akceptowalny poziom ryzyka, optymalizacja ryzyka, zasada ostrożności

1. Endogenizacja nieredukowalności

Jeżeli operator o pewnym poziomie aspiracji zajmuje się w sposób celowy jakimś przedmiotem zainteresowania w danej dziedzinie, wynik jego działań można uznać za zadowalający (*satisfying*) lub wystarczająco dobry (*satisficing*¹) wtedy, gdy faktycznie osiągnie on pożądany poziom aspiracji. Oznacza to, że w tym wypadku można zmniejszyć trudności związane z osiągnięciem danego poziomu aspiracji do poziomu wystarczająco dobrego. W ten sposób można

zdefiniować redukowalność i nieredukowalność *a contrario*.

Endogenizacja złożoności wymaga dobudowania kontekstu behawioralnego na podstawie najciekawszych spostrzeżeń Ashby'ego i innych autorów, którzy – ogólnie rzecz biorąc – wskazują na konieczność jasnego sprecyzowania roli operatora, której jednocześnie nie można jednak zredukować wyłącznie do subiektywności.

W kontekście bezpieczeństwa dadzą się wyróżnić dwa obszary: technologie przemysłowe wysokiego ryzyka i transport. Jedną z poddziedzin dotyczy zasady ostrożności (*precautionary principle*).

Zarządzanie bezpieczeństwem i nauka o bezpieczeństwie stanowią najprawdopodobniej najlepsze przykłady dziedzin, w których nieredukowalność – rozumiana jako niemożność całkowitego wyeliminowania poważniejszych wypadków – zawsze pozostaje kwestią kluczową. Publikacje z tej dziedziny pojawiają się od niedawna, a ich liczba stale rośnie. Wśród nich można wskazać następujące pozycje: Perrow (1984 [1999a]), Reason (1993, 1998), Rasmussen (1997), Rasmussen i Svedung (2000), Paté-Cornell (1993), Amalberti (1996,

Robert Delorme – Université de Versailles, Francja.

Przełożył Rafał Śmietana. Tekst oryginalny pt. „Irreducibility Endogenised” stanowi rozdział z książki Roberta Delorme’a *Deep Complexity and the Social Sciences: Experience, Modelling and Operationality*, New Horizons in Institutional and Evolutionary Economics, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA 2010.

¹ *Satisficing* – termin powstały z połączenia dwóch słów angielskich *satisfying* (zadowalający) i *sufficing* (wystarczający), oznaczający cechę rozwiązywania problemu lub strategii działania, które wystarczająco dobrze sprawdzają się w danym kontekście przy uwzględnieniu kosztów procesu decyzyjnego, nie będąc jednocześnie rozwiązaniami ani strategiami optymalnymi. W tekście będzie stosowane określenie „wystarczająco dobry” (przyp. tłum.).

1997, 1999, 2001), Vaughan (1996) i Hollnagel (2004). W piśmiennictwie wyróżniono kilka poziomów i odpowiadających im modeli, które opisują omawiane zagadnienie, począwszy od poziomu operatorów pierwszej linii i interakcji człowiek–maszyna, przez poziomy miejsca pracy, organizacji, systemu socjotechnicznego, a na poziomach regulacji i poziomie społecznym skończywszy. Na potrzeby niniejszej pracy wybrałem trzy reprezentatywne opisy. Ich autorami są Charles Perrow (poziom systemowy), James Reason (wypadki na poziomie organizacji) oraz René Amalberti (interakcje człowiek–maszyna o charakterze ergonomicznym).

2. Zwyczajne wypadki

W książce *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, opublikowanej w roku 1984 (w 1999 r. ukazało się drugie wydanie), Charles Perrow, zajmujący się teorią organizacji, formułuje tezę, że w bardzo złożonych systemach, których elementy wchodzą ze sobą w skomplikowane interakcje – takich jak elektrownie jądrowe, zakłady chemiczne, samoloty itp. – nie da się uniknąć wypadków bez względu na poziom umiejętności operatorów, zarządzających i projektantów tych systemów. Termin „zwyczajny wypadek” i jego odpowiednik „wypadek systemowy” mają wskazywać na fakt, że są one nieodłącznymi elementami funkcjonowania systemów, które wykazują pewne cechy wynikające z kombinacji interakcji i powiązań technicznych między ich częściami składowymi. Innymi słowy, większość systemów wysokiego ryzyka wykazuje pewne cechy, które sprawiają, że wypadki są nieuniknione, a nawet są czymś „zwyczajnym”. Nie da się ich zatem całkowicie wyeliminować, mimo podejmowanych w tym celu wysiłków. Nieredukowalność jest tu czymś oczywistym. Aby jednak uniknąć potencjalnych nieporozumień, musimy przyrzeć się uważniej argumentacji Perrowa. Najpierw przedstawimy więc podstawowe definicje, następnie omówimy interakcje i zależności, a na koniec odniesiemy je do ryzyka wystąpienia zwyczajnego wypadku wynikającego ze złożoności tych interakcji i zależności.

2.1. Definicje

Wypadki (*accidents*) różnią się od incydentów (*incidents*) ze względu na poziom ich występowania w systemie. Systemy dzielą się na cztery poziomy o stopniowo wzrastającej złożoności: jednostki, części, podsystemy oraz systemy. Incydenty dotyczą problemów na poziomie jednostek lub części. Z kolei o wypadkach mówi się na poziomie podsystemów lub systemów jako całości. Zarówno incydenty, jak i wypadki mogą wpływać na tok produkcji, a nawet ją zatrzymywać. Rozróżniamy dwa rodzaje wypadków: „zwyczajne” i inne, które można nazwać „niezwyczajnymi”. Pierwszy rodzaj obejmuje nieprzewidziane interakcje wielu awarii, podczas gdy do drugiego zalicza się jedną lub więcej awarii elementów składowych (jednostek, części lub podsystemów), które następują w przewidywalnej kolejności. Perrow nazywa je wypadkami z powodu awarii części składowych (*component failure accidents*). W praktyce przyczyną obu rodzajów wypadków są awarie elementów składowych. Jednak wypadki systemowe różnią się od innych, gdyż interakcje między kilkoma awariami są nieprzewidywalne, a nawet niezrozumiałe dla operatorów, zarządzających i projektantów systemu.

2.2. Interakcje i złożoność

W modelu zwyczajnych wypadków źródło złożoności tkwi w charakterze interakcji między elementami składowymi systemu (operatorami na wszystkich poziomach, częściami i procedurami). Strukturę systemu dość szczegółowo wyraża koncepcja DEPOSE (*design, equipment, procedures, operators, supplies and materials, environment* – planowanie, wyposażenie, procedury, operatorzy, zasoby i materiały, środowisko). Interakcje te mają charakter liniowy lub „złożony” zależnie od etapu, na którym pojawiają się w toku produkcji i utrzymania ciągłości działania, a także od wpływu na operatorów. Interakcje liniowe „zachodzą między elementami systemu DEPOSE, które występują bezpośrednio przed sobą lub po sobie w toku produkcji” bądź utrzymania ciągłości działania. Pojawiają się one w przewidywalnej i znanej kolejności, dlatego łatwo je dostrzec, nawet jeżeli nie zostały zapla-

Tab. 1. Porównanie interakcji złożonych i niezłożonych

Interakcje złożone	Interakcje niezłożone
Bliskość (elementy wyposażenia znajdują się blisko siebie, poszczególne etapy produkcji następują w niewielkich odstępach czasowych)	Rozdział (elementy wyposażenia i etapy produkcji są oddalone od siebie)
Istnieje wiele wspólnych połączeń między elementami nieznajdującymi się w ciągu produkcyjnym	Wspólne połączenia ograniczone do zasilania i środowiska; większy udział połączeń dedykowanych (indywidualnych)
Utrudniony rozdział wadliwych elementów (podsystemy połączone ze sobą)	Łatwy rozdział wadliwych elementów (podsystemy oddzielone od siebie)
Specjalizacja personelu ogranicza zrozumienie systemu jako całości	Niewielki stopień specjalizacji personelu
Ograniczone możliwości zastępowania zasobów i materiałów	Szerokie możliwości zastępowania zasobów i materiałów
Nieznane lub nieplanowane pętle sprzężeń zwrotnych	Nieliczne nieznane lub nieplanowane pętle sprzężeń zwrotnych
Liczne parametry kontrolne, które mogą wchodzić we wzajemne interakcje	Nieliczne, wyspecjalizowane i oddzielone od siebie parametry kontrolne
Pośrednie źródła informacji; informacje uzyskiwane na podstawie wnioskowania	Bezpośrednie, bliskie źródła informacji
Ograniczone zrozumienie pojedynczego procesu	Szczegółowe zrozumienie wszystkich procesów

Źródło: Perrow 1999a, s. 88.

nowane. Interakcje złożone mają miejsce wtedy, gdy poszczególne elementy mogą oddziaływać na siebie poza znanymi ciągami produkcji i utrzymania ciągłości działania w sposób nieplanowany i nieprzewidywalny, co sprawia, że „albo nie są widoczne, albo nie da się ich bezpośrednio zrozumieć” (Perrow 1999a, s. 77–78). Szczegółowe porównanie tych dwóch rodzajów interakcji przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1 wymaga kilku słów komentarza. Porównanie między interakcjami zapożyczyłem od Perrowa z niewielkimi zmianami zainspirowanymi potrzebą wyeksponowania niektórych różnic. Przede wszystkim zmianie uległy nagłówki kolumn. Zastosowane przez Perrowa terminy „systemy złożone” i „systemy liniowe” zostały zastąpione odpowiednio terminami „interakcje złożone” i „interakcje niezłożone”. Większy problem stanowią tu przymiotniki, a nie użycie samego terminu „system”. Można uznać, że połączenie kilku lub wszystkich interakcji w poszczególnych kolumnach daje w wyniku ogólną charakterystykę systemu. Na tym etapie wydaje się zasadne stosowanie terminów zgodnie z wyżej podanymi definicjami interakcji. Dlaczego mielibyśmy przeciwstawiać sobie terminy „złożone” i „liniowe”, zamiast po prostu

używać pary terminów „złożone” i „niezłożone” lub „liniowe” i „nieliniowe”? Perrow wyjaśnia, że „liniowe” oznacza zarówno „proste” (czyli „łatwo zrozumiałe”), jak i „nieproste” w kontekście zaawansowanych procesów i technologii obejmujących interakcje w przewidywalnej kolejności. Zarazem zauważa on, że termin „nieliniowy” jest w miarę jednoznaczny w przeciwieństwie do terminu „złożony” (ibidem, s. 78). Należy nadmienić, że Perrow uznaje przymiotnik „prosty” za przeciwieństwo „złożonego”, podczas gdy w rzeczywistości to, co nie jest złożone, może być proste lub skomplikowane. Tutaj przyjmujemy, że obie własności wyraża przymiotnik „niezłożone”. Różnica ta nie wpływa jednak na ogólną charakterystykę interakcji.

2.3. Sprzężenie

Sprzężenie to termin zapożyczony z mechaniki. Może mieć charakter ścisły (synchroniczny) lub luźny (asynchroniczny). W wypadku pierwszego rodzaju sprzężenia można mówić o braku pewnego luzu lub bufora między dwoma elementami. Wszystko to, co dzieje się w jednym z nich, wpływa na sytuację w drugim. W systemach o ścisłym sprzężeniu elementów proce-

Tab. 2. Porównanie tendencji w systemach o różnych rodzajach sprzężeń

Kryterium	Sprzężenie ścisłe	Sprzężenie luźne
Możliwość opóźnienia przetwarzania?	Nie	Tak
Kolejność działań	Niezmienna	Może ulec zmianie
Metody użyte do osiągnięcia celu	Tylko jedna metoda	Dostępne metody alternatywne
Dostępność buforów i redundancji (nadmiarowości)	Zintegrowana (wbudowana), celowa	Niewbudowane w system
Dostępność dodatkowych zasobów na wypadek deficytu (personel, surowce, wyposażenie)	Raczej niedostępne	Potencjalnie dostępne
Możliwość zastąpienia zasobów	Ograniczone i zintegrowane (wbudowane)	Niewbudowane w system

Źródło: Perrow 1999a, s. 96.

sy mogą przebiegać bardzo szybko i nie da się ich zatrzymać. Elementów, które uległy awarii, nie sposób odizolować od innych, przynajmniej przez pewien czas. Nie istnieje żadna alternatywa, która pozwoliłaby zachować ciągłość produkcji. Nie da się szybko odwrócić efektów problemu wyjściowego, a jego skutki obejmują stopniowo coraz większą część systemu. Ścisłe sprzężenie zakłada pewne z góry określone sposoby postępowania ze strony operatora, a także stałość ciągów wydarzeń, których nie można szybko zmienić.

Tabela 2, zaadaptowana z pewnymi zmianami z pracy Perrowa, przedstawia szereg kryteriów służących do porównywania tendencji obserwowanych w systemach ściśle i luźno sprzężonych. Dla uproszczenia, tendencje te reprezentowane są przez przypadki skrajne. W systemach funkcjonujących w rzeczywistości pewne ich cechy będą występować w mniejszym lub większym nasileniu, a żaden z nich nie będzie wykazywał wszystkich cech wymienionych tylko w jednej lub tylko w drugiej kolumnie.

2.4. Interakcje i sprzężenie łącznie

Z połączenia interakcji i sprzężenia można otrzymać cztery różne systemy. Używając nazewnictwa Perrowa, można je sklasyfikować w następujący sposób: interakcje liniowe (niezłożone) ze sprzężeniem luźnym (np. agencje jednozadaniowe, większość produkcji przemysłowej), interakcje liniowe ze sprzężeniem ści-

łym (np. transport kolejowy i morski, zapory wodne, sieci energetyczne); interakcje złożone ze sprzężeniem luźnym (np. uniwersytety, agencje wielozadaniowe) i na koniec interakcje złożone ze sprzężeniem ścisłym (np. elektrownie jądrowe, samoloty, zakłady chemiczne). Najbardziej istotny z naszego punktu widzenia jest ostatni rodzaj systemów, gdyż opisuje sytuację, w której istnieje największe ryzyko wystąpienia wypadków systemowych lub zwyczajnych. Złożoność interaktywna oznacza, że dowolna część systemu może wchodzić w takie interakcje z pozostałymi elementami, jakich nie przewidzieli jego twórcy/projektanci ani których nie jest także w stanie zrozumieć żaden operator. Gdy te nieprzewidziane interakcje względnie drobnych awarii łączą się ze ścisłym sprzężeniem, zaistniałe warunki mogą spowodować niesprawność systemu bezpieczeństwa, np. elektrowni, samolotu.

Zwyczajne wypadki należy odróżnić od katastrof. Chociaż w niektórych przypadkach rzeczywiście miewają one katastrofalne skutki, do prawdziwych katastrof dochodzi rzadko. Według szacunków zamieszczonych przez Perrowa w pierwszym wydaniu jego książki, spośród ok. 3 tys. zdarzeń zgłaszanych każdego roku przez ponad 70 elektrowni jądrowych, mniej więcej 300 można uznać za wypadki, z czego 15–30 przypuszczalnie było zwyczajnymi wypadkami (Perrow 1999a, s. 71).

Parafrazując Perrowa, zwyczajne wypadki mają swoje źródło w systemie, a nie w jego elementach składowych (ibidem, s. 351). Zwyczajnych

wypadków z definicji nie można wyeliminować mimo deklarowanego celu, jakim jest unikanie katastrof (Perrow 1999b, s. 70). Tym samym zwyczajnych wypadków nie da się zredukować do poziomu gwarantującego ograniczenie do zera liczby katastrof lub poważnych wypadków.

3. Wypadki na poziomie organizacji

W książce *Managing the Risks of Organizational Accidents* (1998) James Reason podkreśla udział czynnika organizacyjnego w genezie wypadków, obok czynników ludzkich i technicznych. Podobnie jak Perrow, uważa on, że konwencjonalne próby zapewniania bezpieczeństwa – czyli wbudowywanie dodatkowych ostrzeżeń i zabezpieczeń – nie są skuteczne. Perrow wykazał, że z powodu złożoności systemów awarie są nieuniknione, a typowe środki zapobiegawcze zwiększające tę złożoność mogą się nawet przyczynić do powstania nowych rodzajów wypadków. Dlatego też potrzebne są nowe ramy do oceny ryzyka. Reason analizuje kwestie związane z zarządzaniem bezpieczeństwem w kontekście cech organizacyjnych nowoczesnych technologii. W ten sposób kontynuuje pracę podjętą przez Perrowa, lecz kładzie szczególny nacisk na pojęcie nieprzejrzystości (*opacity*). Poniżej przedstawiam podsumowanie analizy Reasona w podziale na wypadki na poziomie organizacji, zabezpieczenia wielowarstwowe (*defences-in-depth*) oraz problemy utajone (*latent conditions*). Następnie omówię płynące z tych spostrzeżeń wnioski w kategoriach kompleksowości.

3.1. Definicja wypadku na poziomie organizacji

Reason rozróżnia dwa rodzaje wypadków: te, które przytrafiają się jednostkom, i te, które dotyczą organizacji. Niekiedy wytyczenie granicy między nimi może przysparzać pewnych trudności, jednak porównanie ich według kilku różnych kryteriów uzasadnia ich traktowanie jako dwóch odmiennych rodzajów zdarzeń. Różnią się przede wszystkim częstością i kontekstem występowania, przyczynami, rozmiarami i zakresem, a także zabezpieczeniami, które tworzy się, aby im zapobiegać.

Wypadki na poziomie organizacji występują rzadko. Częściej mamy do czynienia z wypadkami na poziomie jednostek, chociaż obecnie nie są one tak liczne, jak dawniej. Zdaniem Reasona, mimo że stosunkowo rzadkie, wypadki na poziomie organizacji występują zwłaszcza w dziedzinach, w których wykorzystywane są złożone nowoczesne technologie, takich jak elektrownie jądrowe, lotnictwo pasażerskie, przemysł petrochemiczny, zakłady chemiczne, transport kolejowy i morski, nie wspominając o bankach i stadionach sportowych. Niedawne wydarzenia związane z zakażeniami na skutek przetaczania krwi i skażeniem żywności mogą wskazywać na konieczność przedłużenia powyższej listy. Wypadki na poziomie organizacji są więc wytworem ostatnich czasów, a mówiąc dokładniej, produktem innowacji technologicznych, które zmieniły relacje między systemami i człowiekiem jako jednym z ich elementów, podczas gdy liczba wypadków na poziomie jednostek praktycznie pozostała bez zmian. Wypadki pierwszego rodzaju zwykle mają wiele przyczyn związanych z działaniem licznych osób na różnych poziomach i w różnym czasie, natomiast w wypadkach indywidualnych dana jednostka lub grupa osób często bywa jednocześnie sprawcą i ofiarą. Wypadki organizacyjne nierzadko prowadzą do katastrofalnych skutków i mogą wpływać na grupy ludzi, składniki majątku i środowisko nienależące do tych organizacji. Natomiast wypadki indywidualne zazwyczaj dotyczą osób bezpośrednio w nich uczestniczących i mają ograniczony zasięg. Wypadek oznacza więc, że zabezpieczenia mające zapewnić bezpieczeństwo ludzi i składników majątku oraz odseparowanie ich od zagrożeń zostały naruszone. Jedną z najważniejszych różnic między omawianymi rodzajami wypadków wynika z rodzaju zabezpieczeń.

3.2. Zabezpieczenia wielowarstwowe

Zabezpieczenia wielowarstwowe to bariery i środki ochronne spełniające funkcje takie, jak: zrozumienie, świadomość, kierowanie, ostrzeganie, przywracanie, blokowanie, powstrzymanie, ucieczka i ratunek. Wymienione w tym porządku funkcje odpowiadają kolejnym warstwom ochronnym, z których każda ma chronić przed niesprawnością warstwy poprzedzającej, poczy-

nając od zrozumienia i uświadomienia lokalnych zagrożeń na pierwszym etapie, a kończąc na zapewnieniu środków pozwalających na ucieczkę i ratunek na wypadek niemożności opanowania zagrożenia.

Wielość tych nakładających się na siebie i wspomagających wzajemnie środków zabezpieczających zmieniała oblicze wypadków przemysłowych. Współczesne systemy technologiczne są w większości odporne na pojedyncze awarie. W dziedzinach, w których wykorzystuje się starsze lub tradycyjne technologie, wciąż dochodzi do dużej liczby wypadków na poziomie jednostki. Natomiast systemy nowoczesnych technologii są w dużej mierze odporne na odosobnione awarie, a wypadki na poziomie jednostek zdarzają się stosunkowo rzadko. Główne zagrożenie stanowią wypadki na poziomie organizacji, w których udział przyczynowy mają osoby rozproszone zarówno w systemie, jak i w czasie. W kontekście dawniejszych technologii działalność człowieka przeważnie sprowadzała się do produkcji. Funkcjonowanie nowoczesnych technologii opiera się na ogół na zautomatyzowanych systemach, mniej przejrzystych dla operatorów, którzy pełnią przede wszystkim funkcję nadzorczą. Coraz bardziej oddalają się – zarówno przestrzennie, jak i intelektualnie – od procesów produkcyjnych, nad którymi nominalnie sprawują nadzór. W wyniku tego ma miejsce „podstępne” nawarstwianie utajonych problemów (Reason 1998, s. 8).

3.3. Problemy utajone

Ludzie przyczyniają się do powstawania wypadków na dwa sposoby. Najczęściej podejmują niebezpieczne działania o bezpośrednich skutkach niepożądanych (czyli tzw. niepowodzenia czynne). Jednakże coraz popularniejszy staje się pogląd, że osoby funkcjonujące w złożonych systemach dopuszczają się niebezpiecznych działań z powodów, które przeważnie nie wynikają z omyłności i psychologii jednostek. W rzeczywistości chodzi o tzw. problemy utajone. Reason pisze, że problemy utajone są dla organizacji technologicznych tym samym, czym patogeny obecne w organizmie człowieka:

Tak jak patogeny, problemy utajone – np. projekty o niskiej jakości, luki w nadzorze, niewykryte

defekty produkcyjne lub nieodpowiednia konserwacja, niewykonalne procedury, nieudolna automatyzacja, braki w wyszkoleniu, nieodpowiednie narzędzia i wyposażenie – mogą być obecne przez wiele lat, nim wreszcie w połączeniu z pewnymi okolicznościami i czynnymi niepowodzeniami dojdzie do naruszenia licznych warstw obronnych systemu. Powstają na skutek strategicznych i zewnętrznych decyzji podejmowanych na najwyższych szczeblach przez rządy, prawodawców, producentów, twórców i kierownictwa organizacji. Tego rodzaju decyzje wpływają na całe organizacje, kształtując określoną kulturę korporacyjną i przyczyniając się do powstawania w poszczególnych miejscach pracy czynników sprzyjających popełnianiu błędów (ibidem, s. 10).

Problemy utajone stanowią zatem nieodłączną część systemów złożonych ze względu na związek z podstawowymi procesami organizacyjnymi: projektowaniem, budową, eksploatacją, utrzymaniem, porozumiewaniem się, dokonywaniem wyborów, szkoleniem, nadzorowaniem i zarządzaniem. (...) Stanowią podstawowe elementy każdego procesu produkcji (ibidem, s. 36).

W przeciwieństwie do niepowodzeń czynnych problemy utajone nie wywierają natychmiastowych skutków, mogą pozostawać nieaktywne przez dowolny okres, nie powodując szkód do chwili, gdy dojdzie do interakcji z lokalnym splotem okoliczności i naruszenia zabezpieczeń systemu. O ile większość niepowodzeń czynnych ma miejsce na pierwszej linii, na styku człowiek–system, o tyle problemy utajone rodzą się na wyższych szczeblach i w toku powiązanych z nimi procesów. Mogą się łączyć z czynnikami lokalnymi danego miejsca pracy i naruszać zabezpieczenia niezależnie od jakichkolwiek bezpośrednich ryzykownych działań. Tego rodzaju działanie nie jest warunkiem koniecznym zaistnienia wypadku na poziomie organizacyjnym. Jest nim rzadko spotykane ujawnienie się kilku luk w kolejnych zabezpieczeniach oraz utajonych problemów.

Porównując hipotetyczny wypadek dyliżansu z wypadkiem jumbo jeta, Reason przekonująco argumentuje, że podobne dochodzenie skupione wokół jednostki nie miałoby praktycznie szans na zwiększenie bezpieczeństwa działania jumbo jeta jako systemu. Zabezpieczenia wielowarstwowe mają swoje wady i zalety: z jednej stro-

ny chronią system, lecz z drugiej same w sobie bywają źródłem zagrożeń, zwłaszcza na skutek przemieszczania potencjalnych źródeł błędów poprzez mnożenie elementów i połączeń między nimi, co w rezultacie zmniejsza przejrzystość całego systemu dla operatorów, zwiększając ich poczucie bezpieczeństwa i obniżając czujność. Tym samym przyczyniają się do narastania utajonych problemów.

3.4. Podsumowanie

- Utajonych problemów nie da się uniknąć. Stanowią zagrożenie we wszystkich niebezpiecznych dziedzinach wykorzystujących nowoczesne technologie, podczas gdy czynnik ludzki wpływa na te dziedziny w zmiennym zakresie.
- Rozpoznawanie i eliminacja utajonych problemów stanowią główny sposób poprawy bezpieczeństwa. Jest to jednak ciągły i niekończący się proces, gdyż w miejsce jednego rozwiązane problemu pojawiają się inne.
- Często czynniki, które wywołały wypadek, wydają się oczywiste po fakcie. Niestety równie często zapomina się o tym, że pewien sygnał może stanowić zwiastun katastrofy „tylko wtedy, gdy wiadomo, jaka to będzie katastrofa” (Reason 1998, s. 39). Jednak z punktu widzenia podmiotów biorących udział w pewnych wypadkach wiele z nich to „wypadki niemożliwe”, a dochodzi do nich dlatego, że „ludzie nie wierzą, iż naprawdę mogą się wydarzyć” (Wagenaar, Groeneweg, cyt. za: ibidem). Wiedza na temat rzeczywistego przebiegu wydarzeń wpływa na naszą ocenę zachowań osób, które brały w nich udział. Wynika to ze zjawiska, które psychologowie nazywają złudzeniem myślenia wstecznego (Fischhoff 1975).
- Istnieje pewna asymetria zastosowań. Podejście organizacyjne przedstawione powyżej uzupełnia tradycyjne opisy skoncentrowane na działaniach jednostek oraz na zjawiskach zachodzących na styku człowiek – maszyna. Jednak chociaż podejście organizacyjne można zastosować do ograniczania ryzyka obrażeń ciała, podejście personalistyczne nie nadaje się do rozwiązywania problemów związanych z tym rodzajem nieredukowalno-

ści, jaki spotykamy, analizując rolę odgrywaną przez czynniki organizacyjne w powstawaniu wypadków na poziomie organizacji. Tego rodzaju nieuchronność i nieredukowalna nieprzejrzystość to cechy, z istnieniem których musi się pogodzić nauka o bezpieczeństwie i zarządzaniu bezpieczeństwem w systemach kompleksowych.

4. Nieredukowalne ryzyko i systemy o wysokim poziomie bezpieczeństwa

Analizy wypadków zwyczajnych i wypadków na poziomie organizacji świadczą o tym, że nie da się całkowicie wyeliminować poważnych wypadków związanych z wykorzystywaniem nowoczesnych technologii ze względu na cechy systemów i występowanie utajonych problemów w organizacji. To bardzo ważny wniosek, dający podstawy do dalszej refleksji. Ekspozuje on nieredukowalność jako nieodłączną cechę nowoczesnych systemów łączących zaawansowaną technologię, wysoką specjalizację operatorów i naciski konkurencji, która wymusza coraz większą wydajność zarówno produkcyjną, jak i komercyjną. Analizę tę przeprowadzono na podstawie awarii, błędów i wypadków obserwowanych na poziomie globalnym. Można ją kontynuować w kilku kierunkach. Po pierwsze, drugą stroną wypadków stanowi zarządzanie bezpieczeństwem. Wśród systemów badanych przez Perrowa i Reasona znajdują się takie, w których osiąga się wysoce poziom bezpieczeństwa, a poważne wypadki, chociaż nieuniknione, zdarzają się rzadko. Takie systemy to m.in. lotnictwo pasażerskie, elektrownie jądrowe oraz nowoczesne kolejnictwo. Na ich podstawie można badać granice poprawy poziomów bezpieczeństwa, a także to, w jakich warunkach ryzyko resztkowe uznaje się za wystarczająco niskie. Po drugie, w tego rodzaju analizach zwykle nie uwzględnia się tego, jak wykonują swoje zadania operatorzy pierwszej linii. A jednak istnieją zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie związki między czynnikami systemowymi i organizacyjnymi z jednej strony a zdarzeniami – z drugiej. Ryzyko akceptowalne i nieredukowalne można więc analizować także na poziomie operatorów z punktu widzenia ergonomii stosowanej w kontekście systemów o wysokim pozio-

mie bezpieczeństwa. Zajmiemy się tymi kwestiami poniżej. Ostatnia, trzecia możliwość, polega na uzupełnieniu rozważań o wysokim poziomie bezpieczeństwa i akceptowalnym ryzyku resztkowym na poziomach regulacji i społecznym o zasadę ostrożności, którą będziemy omawiać w kolejnej części.

Wnioski przedstawione przez Perrowa i Reasona prowokują, ponieważ zakładają, że – niezależnie od wysiłków podejmowanych przez ludzi, czy to twórców, kierowników, czy operatorów – poważnych wypadków nie da się uniknąć w systemach i organizacjach wykorzystujących nowoczesne, zautomatyzowane technologie. Jednak ten rodzaj endogenizacji ma *de facto* charakter częściowy. Można obrać dwa kierunki analizy, przyjmując ogólne założenie, że najwięcej można się dowiedzieć z badania sytuacji skrajnych, tj. takich, w których w zwykłych okolicznościach utrzymuje się wysokie ryzyko resztkowe w tzw. systemach o wysokim poziomie bezpieczeństwa (*high-safety system*). Pierwszy kierunek bazuje na pojęciu akceptowalnego ryzyka, natomiast drugi dotyczy ergonomii kognitywnej bezpieczeństwa na poziomie operatorów pierwszej linii.

Nieredukowalność ryzyka i niemożność uniknięcia poważnych wypadków, nawet w przypadku systemów o wysokim poziomie bezpieczeństwa, wymagają odpowiedzi na pytania, jakie są granice akceptowalności ryzyka oraz jaki poziom bezpieczeństwa konkretne podmioty uznają za dostateczny lub wystarczająco dobry. W kontekście nieredukowalności akceptowalność ryzyka i metody stosowane do jego osiągnięcia stanowią przykłady praktycznej realizacji wyżej opisanej koncepcji progu, a także pozwalają zbadać dogłębniej jej implikacje dla złożoności.

Dalsze rozważania przebiegać będą dwutorowo. Poniżej zajmiemy się operatorami pierwszej linii na poziomie mikro, a następnie przeanalizujemy poziom regulacji w podrozdziale poświęconym zasadzie ostrożności. Tym samym poddamy analizie łącznie cztery poziomy nieredukowalności w zarządzaniu bezpieczeństwem i nauce o bezpieczeństwie, przechodząc od poziomu mikro do poziomu organizacji, systemu, regulacji i społeczeństwa.

4.1. Systemy o wysokim poziomie bezpieczeństwa

Systemy o wysokim poziomie bezpieczeństwa to te, w których prawdopodobieństwo wystąpienia poważnego wypadku z co najmniej jedną ofiarą śmiertelną wynosi mniej więcej jeden na milion operacji. Do systemów tych zaliczają się np. lotnictwo pasażerskie, elektrownie jądrowe i nowoczesne kolejnictwo. W lotnictwie pasażerskim, czyli w dziedzinie, na której się skupimy, przeciętne ryzyko oszacowano na 10^{-6} na podstawie liczby startów i lądowań. W 1995 r. liczba ta dla różnych przewoźników lotniczych wahała się między 1 na 260 tys. w najgorszych przypadkach, a 1 na 11 mln – w najlepszych, można więc mówić o 42-krotnej różnicy (Reason 1998, s. 191). Z kolei na początku lat 90. różniła się między różnymi obszarami geograficznymi dziesięciokrotnie i wynosiła od 5×10^{-6} w najgorszych przypadkach (kraje wschodnioeuropejskie, Afryka, niektóre kraje azjatyckie) do $0,5 \times 10^{-6}$ w USA (Amalberti 1996, s. 30). Z historycznego punktu widzenia ryzyko to zmniejszało się wyraźnie do końca lat 60. i osiągnęło obecny poziom w połowie lat 70. Od tego czasu nie uległo dalszemu spadkowi. Od ponad trzech dziesięcioleci mamy więc do czynienia z pewnego rodzaju asymptotą. Zakładając brak dalszych postępów w dziedzinie bezpieczeństwa i biorąc pod uwagę tendencję wzrostową w ruchu lotniczym, która dała się zaobserwować przed wydarzeniami z 11 września 2001 r., można się było spodziewać, że w roku 2010 dojdzie do dwukrotnie większej liczby wypadków niż w roku 2000, co przełożyłoby się na ok. 50 poważnych wypadków rocznie. Liczbę $0,5 \times 10^{-6}$ wyrażającą ryzyko wystąpienia wypadku o rozmiarach katastrofalnych (ofiary śmiertelne lub inne znaczące konsekwencje) na jednostkę bezpieczeństwa (zmienna w zależności od branży i rodzaju transportu) można więc uznać za asymptotę bezpieczeństwa dla dzisiejszych ultrabezpiecznych systemów makrotechnicznych, takich jak energetyka jądrowa, lotnictwo pasażerskie oraz europejska sieć kolejowa (Amalberti 2001, s. 110).

Podane powyżej dane liczbowe wskazują na jeden z paradoksów obecnych systemów o wysokim poziomie bezpieczeństwa: nowoczesne systemy technologiczne są bardziej wydajne i nie-

zawodne od swoich poprzedników, mimo to poziom ryzyka resztkowego trudniej zaakceptować niż dawniej. Źródłem kolejnego paradoksu jest fakt, że związana z rozwojem technologicznym poprawa wydajności wydaje się nie mieć granic, podczas gdy postępy na drodze do zwiększania bezpieczeństwa wydają się napotykać na wyraźne ograniczenia. Widać to najlepiej na przykładzie przeciętnego ryzyka wystąpienia poważnych wypadków, które ustabilizowało się na poziomie 10^{-6} .

Skąd się bierze to ograniczenie? Nie ma raczej przyczyn o charakterze technicznym, zwłaszcza w lotnictwie. Przeskok do poziomu ryzyka rzędu 10^{-7} w ciągu następnych dwudziestu kilku lat nie wydaje się nieosiągalny intelektualnie, wtedy jednak będziemy mieli do czynienia z zupełnie innym systemem (Durand, Alliot 1999). Jego koszty będą bardzo wysokie. Z praktycznego punktu widzenia pozostaje on więc poza naszym zasięgiem.

4.2. Kwestia akceptowalnego poziomu ryzyka

Pojęcie akceptowalnego poziomu ryzyka ma kilka znaczeń. Podjęcie ryzyka może się wiązać z możliwością porażki lub wypadku. Operatorzy i użytkownicy systemu podejmują je świadomie, chociaż istnieją rozwiązania mające na celu jego ograniczenie. Nie są jednak wdrażane z różnych przyczyn (koszty, spadek wydajności pracy, opór na zmiany zachowań – co dotyczy np. bezpieczeństwa ruchu drogowego itd.). W szerszym sensie akceptowalność ryzyka może się łączyć z brakiem rozwiązań zmierzających do zmniejszenia ryzyka wystąpienia poważnych wypadków w perspektywach krótko- i średnioterminowej. Dotyczy to wszystkich systemów o wysokim poziomie bezpieczeństwa. W ich przypadku akceptowalność ryzyka odnosi się do konkretnej technologii. Gdy akceptowalność znika, wzrasta prawdopodobieństwo całkowitej rezygnacji z danej technologii. Za przykład niech posłużą tak odległe od siebie zdarzenia, jak wypadek sterowca w 1937 r. oraz niedawne decyzje o zaniechaniu rozwoju energetyki jądrowej w Szwecji i Niemczech. W systemach o wysokim poziomie bezpieczeństwa szczególnie istotne jest dodatkowe rozróżnienie między dwoma rodzajami ryzyka i bezpieczeństwa. Istnieje ryzyko wywołane

bieżącymi awariami i incydentami oraz dążenie do ich ograniczania do bardzo niskich poziomów, co stanowi definiującą cechę tego rodzaju systemów. Istnieje także nieuniknione ryzyko wystąpienia poważnych wypadków. Z powodu trudności uzyskania dalszej poprawy bezpieczeństwa w systemach o jego wysokim poziomie, uwzględniając wzrost nasilenia ruchu oraz naciski na zwiększenie wydajności, na pierwszy plan wysuwa się raczej utrzymanie istniejącego poziomu bezpieczeństwa i zapewnienia dopuszczalnego poziomu ryzyka wystąpienia poważnych wypadków zarówno dla bezpośrednich użytkowników danego systemu, jak i dla społeczeństwa jako całości.

Można tu wspomnieć o szeregu rozwiązań określających to, co społeczeństwo uznaje za dostateczny poziom bezpieczeństwa. Fischhoff i współpracownicy (1981 [1999]) przedstawili listę siedmiu kryteriów, jakie powinny spełniać procesy podejmowania decyzji na temat określania dopuszczalnego poziomu ryzyka. Powinny one być wszechstronne, oparte na logicznych przesłankach, praktyczne, otwarte na ocenę, akceptowalne politycznie, zgodne z profilami działania instytucji i sprzyjające uczeniu się. Podejście do ryzyka, opisywane skrótem ALARA (*as low as reasonably acceptable* – tak niskie, jak rozsądnie dopuszczalne), opiera się na pewnej liczbie odmiennych podejść. Reason (1998) omawia cztery spośród nich. Jako pierwszy wymienia wykonalność lub podejście typu ALARP (*as low as reasonably practicable* – tak niskie, jak rozsądnie wykonalne), które bazuje na logice technologicznej i ekonomicznej. Innymi słowy, podejście to zakłada, że dostateczne bezpieczeństwo występuje na pewnym poziomie, na którym dalsze jego podwyższanie nie jest ani technicznie, ani ekonomicznie wykonalne. Z kolei podejście oparte na analizie porównawczej ryzyka (*comparative risk approach*) określa wystarczający poziom bezpieczeństwa na podstawie porównań do poziomu ryzyka istniejącego w innych dziedzinach, w których jest ono dobrowolnie akceptowane (np. ruch drogowy, palenie tytoniu, transport kolejowy, lotnictwo pasażerskie itd.). Trzecią możliwość stanowi podejście *de minimis* odpowiadające definicji systemów o wysokim poziomie bezpieczeństwa zwykle określanym jako ryzyko na poziomie 10^{-6} lub niższe. Skrajne podejście

to tzw. podejście zerowego ryzyka, według którego bezpieczeństwo oznacza zupełny brak ryzyka poważnego wypadku. Mogą je proponować zdeklarowani przeciwnicy rozwiązań takich, jak energetyka jądrowa, lecz w praktyce oznacza ono całkowitą rezygnację z określonego rodzaju działalności.

Na koniec należy wspomnieć o dodatkowym ważnym podejściu, mianowicie partycypacyjnym. Różni aktorzy mniej lub bardziej bezpośrednio i mniej lub bardziej oficjalnie uczestniczą w procesie podejmowania decyzji. Naturalnie problem polega na tym, czy przez to stają się współdecydentami, czy też pozostają tylko dobrze poinformowanymi aktorami. We wszystkich przypadkach główną kwestią wydaje się akceptacja ryzyka. W systemach o wysokim poziomie bezpieczeństwa, w których trudno jeszcze bardziej go poprawić, akceptacja ryzyka nabiera coraz bardziej decydującej wagi, podczas gdy w innych wyraźny priorytet wyznacza dążenie do poprawy bezpieczeństwa, gdyż zakres możliwości w granicach tego rodzaju systemów pozostaje dość szeroki.

Znacząca poprawa bezpieczeństwa w systemach o wysokim poziomie bezpieczeństwa często, jak się wydaje, wymaga zmiany systemu jako takiego, co nie jest wykonalne w krótko- ani nawet średnioterminowej perspektywie czasowej. W takiej sytuacji w granicach istniejącego systemu można poszukiwać ulepszeń – systemowych lub odnoszących się do operatorów pierwszej linii. Tego rodzaju podejście rozwija René Amalberti w kategoriach ergonomii poznawczej w odróżnieniu od czystej inżynierii (Amalberti 1996, 1997, 1999).

4.3. Ergonomia poznawcza ryzyka

Ergonomię często nazywa się sposobem badania „zadań wziętych z życia” (Rasmussen, Jensen 1974), co pozwala na wyjście poza rozważanie wyłącznie systemów nominalnych i aspektów poznawczych. Nieodłącznym elementem tego podejścia jest uwzględnienie ludzi wykonujących daną pracę.

Z perspektywy czasu warto się zastanowić, czy ergonomia jako dyscyplina dysponuje uogólnieniami zdolnymi pełnić funkcję testu. Nasze doświadczenie stawia nas w obliczu pewnej for-

my nieredukowalności i polega na przewyżczeniu problemów w celu wykonania danego zadania. Ergonomia bezpieczeństwa także zajmuje się pewną formą nieredukowalności, gdy staje wobec ryzyka, którego poziomu nie da się obniżyć. Lecz rozpoczynając dociekania, nie zwracaliśmy uwagi na to podobieństwo. I rzeczywiście, mimo pojawienia się pewnych pionierskich prac w tej dziedzinie w latach 70. i 80. XX w., dopiero niedawno, dzięki badaniom poświęconym wypadkom występującym w systemach i organizacjach, stało się możliwe podjęcie prób rozwiązania tych spostrzeżeń z perspektywy ergonomii. W książce opublikowanej w 1996 r. René Amalberti zaczyna od wyraźnego, choć krytycznego nawiązania do pracy Reasona poświęconej błędom człowieka (Reason 1993). Zwraca uwagę raczej na kwestie bezpieczeństwa niż na błędy. W tej dziedzinie istnieje obszerne piśmiennictwo. W naszej analizie wykorzystujemy głównie analizę przeprowadzoną przez Amalbertiego na temat technologii o wysokim poziomie bezpieczeństwa. Zaliczają się do nich energetyka jądrowa, lotnictwo pasażerskie i kolejnictwo. Podążając śladami tego autora, skoncentrujemy się na bezpieczeństwie w lotnictwie. Amalberti wyjaśnia, jak operatorzy pierwszej linii zarządzają bezpieczeństwem na podstawie zarówno empirycznych obserwacji tych operatorów podczas pracy – takich jak piloci samolotów za sterami maszyn na symulatorach. Modelowanie to wywodzi się z prowadzonych w systemach wysokich technologii badań normalnych warunków pracy, a nie wypadków. Ogólne tło analityczne stanowi ergonomiczna psychologia poznawcza. Perspektywa ta koncentruje się na zadaniach wziętych z życia w naturalnych warunkach pracy, co uzasadnia zastosowanie terminu „bezpieczeństwo ekologiczne” do opisu tego podejścia. Najpierw przedstawimy jej główne założenia, a następnie omówimy ją bardziej szczegółowo.

Punkt wyjścia dla tej perspektywy stanowi koncepcja, że optymalizacja nie jest możliwa z powodu ograniczonych zasobów poznawczych. Zamiast tego obserwuje się kompromis poznawczy osiągany między trzema celami: bezpieczeństwem, wydajnością oraz minimalizacją fizjologicznego i umysłowego wpływu operatora na wydajność (zmęczenie i stres). Cytowane studia przypadków wspierają stwierdzenie Amal-

bertiego, że pierwszym ryzykiem dostrzeganym przez operatora nie jest ryzyko wypadku, lecz utraty panowania nad sytuacją, stąd dynamiczny *kompromis poznawczy*, w którym przeważa akceptacja rozwiązań wystarczająco dobrych. Ten kompromis dynamiczny polega na wykonywaniu zadań i dążeniu do stabilizacji systemu poprzez zachowania dostatecznie dobre, w warunkach błyskawicznego rozwoju wydarzeń, niepełnej znajomości i zrozumienia funkcjonowania systemu jako całości. Ogólnie rzecz biorąc, pojęcia kompromisu poznawczego i bezpieczeństwa ekologicznego stanowią centralne punkty argumentacji Amalbertiego, która różni się od modelu inżynierskiego. Ten ostatni zwykle koncentruje się na tym, jak na operatorów pierwszej linii, takich jak piloci lub pracownicy kontroli lotów, wpływa charakterystyka ich miejsca pracy, a zwłaszcza informacyjne własności płaszczyzny kontaktu (interfejsu) człowieka z maszyną. Jak ujmuje to Reason, bezpieczeństwo postrzega się jako coś, co należy „wbudować” w system i co często wyraża się w ilościowych kategoriach probabilistycznych. W tym podejściu ograniczenie liczby awarii z winy człowieka zależy od skutecznej interwencji inżynierskiej człowieka (ergonomii), czyli od zdolności projektantów do stworzenia systemu dostosowanego do zdolności poznawczych jego operatorów.

Właśnie na tym etapie perspektywa ergonomiczna wnosi element nowości, uwzględniając zarówno poznawcze, jak i praktyczne zdolności operatorów. Reason krytykuje model inżynierski, gdyż bagatelizuje on rolę czynników organizacyjnych. Analiza bezpieczeństwa z punktu widzenia ergonomii poznawczej również zawiera krytykę inżynierskiego punktu widzenia, lecz z zupełnie innej przyczyny: krytykuje nadmierną koncentrację na optymalizacji jako sposobie poprawy bezpieczeństwa. W rzeczywistości wszystkie systemy o wysokim poziomie bezpieczeństwa opierają się na stopniowej (zaplanowanej) optymalizacji komponentów bezpieczeństwa. Jednak strategia ta jest bardziej skuteczna w warunkach istnienia znacznych marginesów bezpieczeństwa, gdy nadal znajduje się ono poniżej wysokiego poziomu. Dość często spotyka się opinie, że systemy zaprojektowane są tak, aby działały na maksymalnym poziomie bezpieczeństwa, lecz nie mogą tego osiągnąć z powo-

du awarii, jakim ulegają. Dlatego celem działania powinna być eliminacja wszystkich ludzkich błędów i awarii technicznych zidentyfikowanych w systemie. Jak wspomina Amalberti, pogląd ten opiera się na dwóch błędnych założeniach nowoczesnego postrzegania bezpieczeństwa: po pierwsze, że system bezpieczny to taki, który nie ulega awariom, a po drugie, że wszystkie awarie należy eliminować. Właśnie te założenia stopniowo zamknęły w ślepym zaułku myślenie o bezpieczeństwie w systemach o wysokim jego poziomie, bez względu na efektywność tego rozumowania w innych kontekstach.

Na plan pierwszy wysuwają się paradoksalne skutki automatyzacji i konieczność zachowania ścisłego związku między zautomatyzowanym systemem a operatorem (człowiekiem), ponieważ w przypadku awarii takiego systemu bezpieczeństwo w ostatecznym rozrachunku zależy od jego interwencji (Bainbridge 1987). Automatyzacja skupiona na człowieku zyskuje coraz więcej zwolenników, zwłaszcza w lotnictwie (Billings 1997) i kontroli ruchu lotniczego (Villiers 1998). Po drugie, w systemach o wysokim poziomie bezpieczeństwa zarządzanie bezpieczeństwem nie może odwoływać się do wypadków z przeszłości ze względu na niewielką ich liczbę. Polega ono raczej na prekursorach, zwiastunach, słabych sygnałach i incydentach oraz na ich systematycznej eliminacji. Lecz obecność incydentów przydaje się, gdyż pomaga utrzymać odpowiedni poziom koncentracji i czujności operatorów. Naturalnie należy dążyć do kompromisu między dwiema skrajnościami – lekceważeniem wszystkich incydentów i próbami ich zupełnej eliminacji. W wyniku systematycznej eliminacji liczby incydentów rośnie zaufanie pokładane w funkcjonowanie systemu, wzrasta wydajność i zawężają się marginesy działania operatorów. Tego rodzaju zmiany z reguły przyczyniają się do powstawania warunków sprzyjających wzrostowi ryzyka występowania poważnych awarii tego samego rodzaju, co nagromadzenia utajonych problemów w organizacjach analizowanych przez Reasona. Bardzo poważne incydenty, które wielokrotnie występowały w siłowniach jądrowych w Japonii w latach 1995, 1996 (Triendl 1999) oraz 1999 (Science et Vie 2000) okazały się ogromnym zaskoczeniem w kraju, w którym sektor jądrowy uważano za

najbezpieczniejszy na świecie ze względu na minimalną liczbę wypadków.

Model bezpieczeństwa ekologicznego przeciwstawiany bywa modelowi optymalizacji. Opiera się na wynikach empirycznych badań zachowań operatorów – zwłaszcza pilotów – w konkretnych sytuacjach. Pokazuje, że celem operatora jest opanowanie sytuacji, czyli zmieszczenie się w granicach dopuszczalnych marginesów bezpieczeństwa przy określonym docelowym poziomie wydajności. Gdy pojawiają się błędy, operator najpierw obniża poziom wydajności, pragnąc je opanować i kontynuować działanie. Zmienną regulującą wydaje się tu więc poczucie panowania nad sytuacją, a nie liczba błędów. Nadmiernie zautomatyzowane rozwiązania prowadzą do ograniczenia orientacji operatora w sytuacji.

Amalberti stawia tezę, że w celu poprawy poziomu bezpieczeństwa lub utrzymania już wysokiego jego poziomu wraz ze wzrostem wydajności, zachodzi konieczność pogodzenia się z drobniejszymi awariami lub błędami, a nie podejmowania prób ich systematycznej eliminacji. Przyczynami są nadmierne zmęczenie i stres, jakie tego rodzaju strategia narzucałaby operatorowi. Stąd dążenie do uzyskania równowagi. System bezpieczny to nie taki, w którym nie występują awarie, lecz taki, w którym operatorzy panują nad awariami i błędami. Podobnie dobrzy operatorzy to nie ci, którzy nie popełniają błędów, lecz ci, którzy potrafią je wykryć i skorygować w taki sposób, aby przywrócić sprawność systemu. Tak więc, chcąc poprawić lub przynajmniej utrzymać obecny niski poziom poważnego ryzyka w systemach o wysokim poziomie bezpieczeństwa, należy się pogodzić z występowaniem ryzyka niższego rzędu.

Na rycinie 1 przedstawiono model zachowania operatorów zainspirowany rozważaniami Amalbertiego. Autor opisuje „kompromis poznawczy”, jaki zachodzi między „kosztem poznawczym zdobywania wiedzy specjalistycznej”, „kosztem poznawczym działania w czasie rzeczywistym” i docelowym poziomem wydajności (Amalberti 1996, s. 194). Im wyższych poziomów wydajności wymaga się od operatorów, tym wyższe oba są rodzaje kosztów. Odbiegamy nieco od tego modelu, gdyż zamiast kosztami zajmujemy się wzrastającymi poziomami trudności

i odróżniamy trudności poznawcze od praktycznych, co jednak nie oznacza, że oba te pojęcia istnieją osobno. Niemniej jednak można się nauczyć obsługi pewnej części systemu, nie posiadając jednocześnie minimalnych praktycznych zasobów potrzebnych do działania w warunkach rzeczywistych. I odwrotnie, można dysponować zasobami praktycznymi, nie mając minimum koniecznej wiedzy. To sytuacja graniczna, w której operator dysponuje pewnymi teoretycznymi podstawami, lecz nie ma żadnych kompetencji praktycznych lub ma pewne doświadczenie empiryczne bez podstaw teoretycznych. Ta sytuacja odpowiada punktowi M na rycinie 2. Kompromis zależy wtedy od trudności poznawczych i praktycznych związanych z określonym poziomem wydajności. Rycina 1 przedstawia oba rodzaje obszarów – wewnątrz i na zewnątrz pięciokąta MNOPQ. Sporządzono ją w czysto heurystycznym celu. Dla uproszczenia linie narysowano symetrycznie względem dwusiecznej. To samo dotyczy linii kropkowanych określających granice obszarów (A), (B) i (C) wewnątrz pięciokąta oraz rozpoczęcia analizy od punktu M – z równych minimalnych poziomów zasobów poznawczych i praktycznych OK i OL.

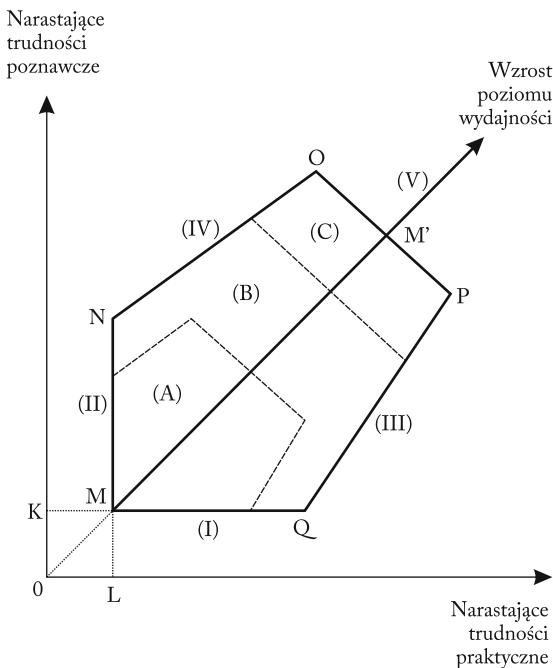
Kompromis osiąga się wewnątrz pięciokąta, a na zewnątrz leżą obszary poza granicami kompromisu. Dla przypomnienia – kompromis określa warunki, w których operator może zachować panowanie nad sytuacją. W obszarze (A) istnieje margines pozwalający na poprawę. To obszar „komfortu”. Marginesy te można wykorzystać w obszarze (B) do zwiększenia wydajności dzięki bodźcom i lepszej motywacji. To obszar „motywacji”. Samoograniczaniu wydajności poprzez wykrywanie błędów i przywracanie sprawności przeciwdziałają wzrastające wymagania w zakresie wydajności. W tym obszarze narastają więc zmęczenie i stres.

Obszar (C) przedstawia sztuczny zakres dostępny tylko w przypadku zastosowania sztucznych środków pomocniczych. Wymagają one obniżenia ogólnej liczby awarii, co umożliwi zwiększenie wydajności. Towarzyszy temu ryzyko wzrostu liczby niewykrytych błędów, po których nie przywrócono systemu do właściwego stanu. To obszar „sztuczny”. Wymuszenie wyjścia systemu poza punkt graniczny M' lub poza OP zaburza sztuczny kompromis i stwarza

warunki sprzyjające wystąpieniu poważnej awarii. OP reprezentuje wtedy swego rodzaju barierę bezpieczeństwa stworzoną przez nacisk na zwiększanie wydajności w warunkach ograniczonych zasobów poznawczych i praktycznych operatora.

Obszary od I do V symbolizują sytuację braku lub utraty panowania nad sytuacją. W obszarze I brak panowania nad sytuacją spowodowany jest brakiem minimalnej wiedzy. W obszarze II przyczyną utraty panowania jest brak minimalnych zasobów praktycznych. Obszar III odpowiada przeciążeniu pracą: utratę panowania powoduje niepełne dostosowanie praktyczne. Podobnie utrata panowania w obszarze IV wynika z braku wiedzy spowodowanej przeciążeniem poznawczym. I wreszcie obszar V symbolizuje utratę panowania nad sytuacją z powodu namnożenia się niewykrytych błędów oraz zarówno niepełnego dostosowania praktycznego, jak i niepełnej wiedzy.

Kompromis ekologiczny odpowiada obszarom (A) i (B), w których operator dostosowuje poziom wydajności do własnych zdolności poznawczych i praktycznych w czasie rzeczy-



Ryc. 1. Teoretyczny operator i kompromis między wydajnością a bezpieczeństwem

wistym. W przypadku dostrzeżenia ryzyka zakłóceń obniża poziom wydajności w celu przywrócenia równowagi i zrozumienia sytuacji, a następnie podejmuje próby zwiększenia wydajności. Mamy tu więc do czynienia z kompromisem między wydajnością i bezpieczeństwem. Stanowi to uzupełnienie modelu utajonych problemów Reasona: występują one zwłaszcza w obszarze (C) – sztucznego kompromisu, oraz poza punktem M', poza którym wzrasta ryzyko zaistnienia poważnej awarii, gdyż operator nie panuje już nad sytuacją. Na poziomie operatora można więc zidentyfikować trzy operacyjne źródła nieredukowalności wypadków w obszarach III, IV i V. W ten sposób kontekst behawioralny także endogenizuje nieredukowalność ryzyka, podobnie jak wyżej wspomniane systemowe i organizacyjne punkty widzenia.

Zaprezentowany model pokazuje, dlaczego ograniczanie ryzyka może nie poddawać się optymalizacji. Inżynierskie i techniczne tymczasowe środki zaradcze zmniejszają co prawda ryzyko wystąpienia bieżących awarii i zwiększają wydajność, lecz przyczyniają się także do wzrostu liczby utajonych problemów sprzyjających występowaniu poważnych awarii. Model ten sugeruje wprost, że sama tylko optymalizacja i eliminacja błędów nie stanowią odpowiednich strategii ze względu na niemożność zredukowania ryzyka wystąpienia poważnych awarii w systemach o wysokim poziomie bezpieczeństwa. Nie istnieje liniowy związek między drobnymi i poważnymi wypadkami. Model Amalbertiego mówi nam, że sposobem na ograniczenie liczby poważnych awarii jest odwołanie się do kompromisów, co zwykle praktykują wyszkoleni operatorzy. Ilustruje on również, jak badanie warunków granicznych (tu: ryzyka wystąpienia poważnej awarii) wywiera zwrotny wpływ na bieżące działanie systemu, jest więc niezbędny do zrozumienia codziennego nim zarządzania.

5. Zasada ostrożności

Kierując się zasadą ostrożności, zarządzamy ryzykiem na poziomie władz publicznych, lecz nie ogranicza się ona do dziedziny regulacji. Zasada ostrożności może wymagać podjęcia decyzji o działaniu lub powstrzymaniu się od niego. Natomiast decyzja o działaniu może

obejmować zarówno działania regulacyjne, jak i finansowanie badań oraz informowanie społeczeństwa o potencjalnych zagrożeniach.

Zasada ostrożności jest szczególnie interesująca z punktu widzenia celu naszych rozważań, ponieważ rozszerza pojęcie akceptowalnego ryzyka z ostatniej części na sytuacje, które nie ograniczają się do systemów o wysokim poziomie bezpieczeństwa ani do nowoczesnych systemów technologicznych. Dzięki temu oferuje sposobność bardziej szczegółowego zbadania procesu określania akceptowalnego ryzyka na poziomie społeczeństwa. Ponieważ zasada ostrożności zasadza się na istnieniu luki między wiedzą i ryzykiem w określonej sytuacji, samo pojęcie dopuszczalnego ryzyka to inna nazwa progu ryzyka, powyżej którego nie jest już ono akceptowalne.

5.1. Definicja

Ostrożność rozumiana jako zasada ostrożności wywodzi się z zaniepokojenia zanieczyszczeniem środowiska w latach 70. XX w. Zawarta w 1972 r. konwencja z Oslo na temat zapobiegania zanieczyszczeniu mórz i Londyński Akt Końcowy z 1987 r. dotyczący ochrony Morza Północnego stanowią decydujące kroki, za którymi poszły deklaracje ministrów środowiska krajów OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) w 1991 r. Zasadę ostrożności uznano na Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju (UNCED) w Rio de Janeiro w 1992 r. Uwzględniono ją także jako zasadę 15. tzw. Deklaracji z Rio (czerwiec 1992 r.) wymienioną wśród ogólnych praw i obowiązków władz poszczególnych krajów:

Wszystkie państwa powinny szeroko zastosować podejście zapobiegawcze w celu ochrony środowiska, mając na uwadze ich własne możliwości. Tam gdzie występują zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami, brak całkowitej pewności naukowej nie może być powodem opóźniania efektywnych działań, których realizacja prowadziłaby do degradacji środowiska (CEC: Komisja Wspólnot Europejskich 2000, s. 26).

Zasadę tę stopniowo wcielono do międzynarodowego prawodawstwa w zakresie ochrony

środowiska i stała się odtąd ogólną zasadą prawa międzynarodowego. Porozumienia WTO (Światowej Organizacji Handlu) potwierdzają to spostrzeżenie ze względu na związki między handlem zagranicznym i ochroną środowiska, chociaż termin „zasada ostrożności” jako taki nie został w nich użyty.

Zasada ta znalazła także swój wyraz w przepisach prawnych kilku krajów. Przykładowo, francuski przepis z 1995 r. stwierdza: „Brak pewności w odniesieniu do dowodów naukowych i technicznych istniejących w danej chwili nie może opóźniać podejmowania skutecznych i proporcjonalnych decyzji mających na celu zapobieganie ryzyku powstania znacznych i nieodwracalnych szkód dla środowiska przy gospodarczo dopuszczalnych kosztach”. Zasadę tę wcielono do konstytucji Republiki Francuskiej w 2005 r.

Komisja Wspólnot Europejskich oświadczyła, że „w ślad za przykładem innych Członków WTO Wspólnota upoważniona jest do określenia poziomu ochrony, zwłaszcza w odniesieniu do środowiska naturalnego i zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, jaki uzna za stosowny”, a w tym celu „oparcie na zasadzie ostrożności stanowi zasadniczy element jej polityki” (CEC 2000, s. 12). Komisja Wspólnot Europejskich wprowadziła tutaj nowy przepis, ponieważ traktat Unii Europejskiej nie definiuje wyraźnie zasady ostrożności i przewiduje jedynie ochronę środowiska naturalnego. Komisja podkreśliła, że zakres zasady ostrożności jest w praktyce o wiele szerszy niż środowisko naturalne i obejmuje zdrowie ludzi, zwierząt i roślin. Ponadto stwierdza, że „Wspólnota, podobnie jak inni członkowie WTO, ma prawo określić poziom ochrony (...), jaki uzna za stosowny” (ibidem, s. 3).

5.2. Zakres stosowania

Odwołam się tutaj do komunikatów Komisji Europejskiej, ponieważ definiują one zakres stosowania zasady ostrożności, który sprawia, że jest ona szczególnie istotna dla decydentów, zwłaszcza władz publicznych, mających za zadanie zarządzanie ryzykiem.

Odwołanie się do zasady ostrożności powinno, po pierwsze, rozpoczynać się od identyfikacji „potencjalnie niebezpiecznych skutków zjawisk,

produktów lub procesów”, a po drugie, obejmować zaprezentowanie dowodów, że „ocena naukowa nie pozwala na określenie ryzyka z wystarczającą pewnością” (CEC 2000, s. 4).

Komisja Europejska stwierdza, że „braku dowodów naukowych na istnienie związku przyczynowo-skutkowego dającej się kwantyfikować relacji dawka–odpowiedź lub ilościowej oceny prawdopodobieństwa powstawania szkodliwych wpływów po ekspozycji nie należy używać do uzasadnienia bezczynności” (ibidem, s. 17). Zasada ostrożności obejmuje te okoliczności, w których „dowody naukowe są niedostateczne, nieprzekonywujące lub niepewne, lecz istnieją wskazania na bazie wstępnych obiektywnych ocen naukowych, że są uzasadnione podstawy do obaw, iż potencjalnie niebezpieczny wpływ na środowisko naturalne, zdrowie ludzi, zwierząt lub roślin może być niezgodny z wybranym poziomem ochrony” (ibidem, s. 10). W tym miejscu pojawiają się prawdziwe trudności. Po pierwsze, „obiektywna” ocena naukowa nie wyklucza podziału wśród naukowców i grup specjalistów. Właśnie to istnienie rozbieżnych poglądów wyznawanych przez kompetentnych naukowców na temat konkretnego zagadnienia może wskazywać lub nawet zwiększać stan niepewności naukowej. Po drugie, większą część odpowiedzialności przesuwają na osąd decydentów: „Osąd tego, co stanowi «dopuszczalny» poziom ryzyka dla społeczeństwa to decyzja o charakterze wybitnie politycznym. Osoby podejmujące decyzje, stojąc w obliczu nieakceptowalnego ryzyka, naukowej niepewności i obaw społeczeństwa, mają obowiązek znaleźć odpowiedzi” (ibidem, s. 4).

Oprócz decyzji o podjęciu lub powstrzymaniu się od działania związanej z dwoma wyżej wspomnianymi czynnikami wzbudzającymi – identyfikacją niebezpieczeństwa i naukową niepewnością na temat ryzyka – pojawia się pytanie, jak działać. Decyzja o niepodjęciu żadnych działań może stanowić odpowiedź samą w sobie, gdyż ciążyący na decydentach obowiązek zareagowania na sytuację niekoniecznie oznacza konieczność podejmowania jakichkolwiek działań. Komisja podkreśla, że odpowiednia odpowiedź stanowi wynik decyzji politycznej, „funkcję poziomu ryzyka, które zostaje uznane za «akceptowalne» dla społeczeństwa, którego dotyczy” (ibidem, s. 16). Kluczową kwestią jest legitymacja

środków, które umożliwiają osiągnięcie tego, co społeczeństwo uważa za dopuszczalny poziom ryzyka lub odpowiednio dostateczny poziom ochrony środowiska lub zdrowia. Rozwiązanie Komisji stanowi, że wszystkie zainteresowane strony powinny zaangażować się „w jak najpełniejszym stopniu w badanie różnych dających się przewidzieć możliwości zarządzania ryzykiem” (ibidem, s. 17).

6. Podsumowanie.

Nieredukowalność poznawcza i praktyczna

W tekście chcieliśmy wyjaśnić, na jakiej podstawie uznajemy, że trudność związana z wykonaniem określonego zadania ma charakter złożony lub niezłożony. Musieliśmy więc jasno sprecyzować zachowania operatora. Mając nadzieję znaleźć właściwości, które mogłyby się okazać przydatne do tego celu, postanowiliśmy zająć się dziedziną, w której czynniki te odgrywają zasadniczą rolę i były badane od wielu lat, tj. nauką o bezpieczeństwie i zarządzaniu bezpieczeństwem.

Istnieje wiele podejść do zarządzania bezpieczeństwem obejmujących kilka poziomów: od obsady pierwszej linii, przez poziomy człowiek – maszyna, miejsce pracy (inżynieria, ergonomia poznawcza), poziom organizacyjny, poziom systemowy, poziom regulacyjny i wreszcie poziom społeczny. Skoncentrowaliśmy się na czterech perspektywach związanych z kilkoma spośród wyżej wymienionych poziomów. Od nieredukowalności dotyczącej wypadków systemowych (zwyczajnych) przeszliśmy do nieuchronnej nieprzezroczystości i utajonych problemów odnoszących się do wypadków w organizacjach. Następnie podkreśliliśmy nieredukowalność do zera ryzyka resztkowego wystąpienia poważnego wypadku w systemach o wysokim poziomie bezpieczeństwa. Kwestią tą zajmują się najpełniej aktualne prace poświęcone zasadzie ostrożności. Zmierzają one do syntezy wszystkich jej aspektów, o których wspomnieliśmy, z nieodłącznym naciskiem na społeczny poziom kwestii akceptowalnego poziomu ryzyka.

Komisja Europejska podkreśla proceduralny charakter tego, co stanowi akceptowalne ryzy-

ko. Jest ono akceptowalne, jeżeli jest uprawnione, co oznacza udział wszystkich zainteresowanych stron w badaniach nad różnymi opcjami zarządzania nim, które można sobie wyobrazić, „gdy wyniki oceny naukowej oraz/lub wyniki oceny ryzyka udostępnia się w toku możliwie przejrzystych procedur” (CEC 2000, s. 17).

Zasada ostrożności ilustruje proces poszukiwania i kształtowania ogólnych wytycznych do działania w kontekście radykalnej niepewności, w którym gra toczy się z uwzględnieniem wysokiego i nieodwracalnego ryzyka dla środowiska naturalnego, zdrowia ludzi, zwierząt i roślin. Wiąże się z tymi samymi rodzajami trudności co te, które zaobserwowaliśmy podczas analizy ryzyka resztkowego wystąpienia poważnego wypadku w systemach o wysokim poziomie bezpieczeństwa. We wszystkich tych dziedzinach chodzi o uniknięcie wszelkich poważnych wypadków. Wiadomo, że celu tego nie da się osiągnąć ze względu na nieredukowalność poznawczą, co jednak nie przeszkadza nam korzystać z tych technologii. Czy rzeczywiście oznacza to społeczną akceptację związanego z tym ryzyka? Odpowiedzi na to pytanie są różne w zależności od dziedziny – większe rozbieżności opinii panują na temat siłowni jądrowych niż lotnictwa pasażerskiego. Fakt, że technologie te są w sposób ciągły i normalny wykorzystywane w większości krajów, można potraktować jako wskaźnik praktycznej akceptacji poziomu towarzyszącego im ryzyka.

Ze względu na ogólny poziom aspiracji do unikania wszelkich poważnych wypadków jesteśmy zmuszeni zaakceptować fakt istnienia luki między tym celem a dostępną nam wiedzą. Ta luka poznawcza charakteryzuje sytuację poznawczo niedostatecznie dobrą (*non-satisficing*). Niemniej samo pojęcie dopuszczalnego ryzyka można interpretować, wychodząc z praktycznego punktu widzenia. Skoro ludzie akceptują pewien poziom ryzyka, oznacza to, że uznają je w jakimś sensie za zadowalający lub wystarczająco dobry – zaspokajający nasze potrzeby w dostatecznym stopniu. A to z kolei sugeruje sytuację wystarczająco dobrą z praktycznego punktu widzenia.

Wyżej wspomniani „ludzie” mogą reprezentować grupy liczące od kilku osób do całej populacji i społeczeństwa. Podział wystąpi

prawdopodobnie na poziomie populacji i osób bezpośrednio zainteresowanych akceptowalnością ryzyka w wybranych dziedzinach: niektórzy zaakceptują pewien poziom ryzyka, a inni nie, co często bywa źródłem kontrowersji. Może nawet pojawić się większość lub dominująca grupa okazująca praktyczne niezadowolenie, nie wyrażając zgody na dany poziom ryzyka. Paralele między tym spostrzeżeniem i przedstawionym powyżej tokiem naszej argumentacji stają się oczywiste, gdy zastąpimy kilka warunków postawionych przez Komisję Europejską własnymi: „odpowiedni poziom ochrony” – poziomem aspiracji, „niewystarczające dowody naukowe” – niezaspokojeniem aspiracji kognitywnych w wystarczającym stopniu, „określenie, co stanowi dopuszczalny poziom ryzyka dla społeczeństwa” oraz „zaangażowanie zainteresowanych stron” – działaniami zmierzającymi do zaspokojenia w wystarczającym stopniu aspiracji praktycznych i poznawczych.

Pora na garść uwag uzupełniających. Na pierwsze miejsce, jak zauważyliśmy wyżej, wysuwa się wystarczająco dobre zaspokojenie aspiracji poznawczych, a następnie praktycznych, w przypadku gdy nie można osiągnąć tych pierwszych.

Po drugie, nasze odniesienie do zaspokajania aspiracji praktycznych nieco upraszcza proces, w którym obecny jest również aspekt poznawczy. Ten ostatni odgrywa ważną rolę w poglądach A. Marshalla i J.M. Keynesa oraz w koncepcji systemu doceniającego (*appreciative system*) G. Vickersa (1995). Ponieważ naszym celem na tym etapie jest odróżnienie wystarczająco dobrego zaspokojenia aspiracji poznawczych (*cognitive satisficing*) od innych, usprawiedliwiona wydaje się decyzja o zaliczeniu tych drugich do grupy wystarczająco dobrego spełniania aspiracji praktycznych (*practical satisficing*) bez względu na stopień i rodzaj zaangażowanego aspektu poznawczego.

Ponadto fakt wystarczająco dobrego zaspokojenia lub niezaspokojenia aspiracji praktycznych stanowi najczęściej wynik debaty i ewolucji opinii publicznej na temat akceptowalności ryzyka. Wywodzi się on ze społeczeństwa i nie jest subiektywny w zwykłym znaczeniu tego słowa. Podlega ewolucji, wiąże się z doświadczeniem oraz z procesem uczenia się. Poszukiwanie wystarczająco dobrej realizacji aspiracji praktycznych

nie jest więc zjawiskiem rozłącznym od wiedzy. W tym sensie sformułowania użyte dotąd w celu odróżnienia od siebie tych dwóch rodzajów spełnienia aspiracji mogą wprowadzać czytelnika w błąd, sugerując, że wystarczająco dobre spełnienie aspiracji praktycznych nie wiąże się z żadnymi treściami poznawczymi. Usprawiedliwione byłoby określenie ich odpowiednio jako wystarczająco dobrego spełnienia aspiracji poznawczo-praktycznych, by odróżnić je od zastosowanego na początku wystarczająco dobrego spełnienia aspiracji wyłącznie poznawczych.

Bez względu jednak na stopień wzajemnego splątania wiedzy i praktyki, przedstawiona powyżej dyskusja sugeruje, że przydatne jest zachowanie rozróżnienia między tymi dwoma rodzajami wystarczająco dobrego spełnienia aspiracji. Dla uproszczenia lepiej będzie pozostać przy terminach „wystarczające spełnienie aspiracji poznawczych” oraz „wystarczające spełnienie aspiracji praktycznych” oznaczających odpowiednio „nieredukowalność poznawczą” i „nieredukowalność praktyczną”, w przypadku niewystarczającego spełnienia jednej z nich. Próg niezłożoność–złożoność stanowi więc część ram behawioralnych łączących przeanalizowane powyżej komponenty złożoności i dlatego sam ulega endogenizacji.

Bibliografia

- Amalberti R. (1996). *La conduite de systèmes à risques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Amalberti R. (1997). *Notions de sécurité écologique: le contrôle du risque par l'individu et l'analyse des menaces qui pèsent sur ce contrôle. Approche psycho-ergonomique*. Monographie du Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise. Paris: CNRS, listopad.
- Amalberti R. (1999). „Les effets pervers de l'ultra-sécurité”, *La Recherche*, nr 319, s. 66–70.
- Amalberti R. (2001). „The paradoxes of almost totally safe transportation systems”, *Safety Science*, nr 37, 2–3, s. 109–126.
- Bainbridge L. (1987). „Ironies of automation”, w: J. Rasmussen, K. Duncan, J. Leplat (red.), *New Technology and Human Error*. Chichester: Wiley, s. 271–283.
- Billings C. (1997). *Human Centred Aviation Automation*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Commission of the European Communities (CEC) (2000). *Communication on the Precautionary Principle*. Brussels: COM 1, luty.
- Durand N., Alliot J.-M. (1999). „Peut-on supprimer le contrôle au sol?”, *La Recherche*, s. 319, kwiecień, s. 57–61.
- Fischhoff B. (1975). „Hindsight ≠ foresight: The effect of outcome knowledge on judgment under uncertainty”, *Journal of Experimental Psychology: Human Cognition and Performance*, nr 1, 3, s. 288–299.
- Fischhoff B., Lichtenstein S., Slovic P., Derby S., Keeney R. (1981 [1999]). *Acceptable Risk* (wyd. 2). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollnagel E. (2004). *Barriers and Accident Prevention*. Aldershot: Ashgate.
- Paté-Cornell M.E. (1993). „Learning from the Piper Alpha Accident: A postmortem analysis of technical and organizational factors”, *Risk Analysis*, nr 13, 2, s. 215–232.
- Perrow C. (1999a). *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Perrow C. (1999b). *Organisations à hauts risques et „normal accidents”*. Monographie du Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise. Paris: CNRS, czerwiec.
- Rasmussen J. (1997). „Risk management in a dynamic society: A modelling problem”, *Safety Science*, nr 27, 2/3, s. 183–213.
- Rasmussen J., Jensen A. (1974). „Mental procedures in real life tasks. A case study of electronic troubleshooting”, *Ergonomics*, nr 17, s. 293–307.
- Rasmussen J., Svedung I. (2000). *Proactive Risk Management in a Dynamic Society*. Karlstad, Sweden: Swedish Rescue Services Agency.
- Reason J. (1993). *L'erreur humaine*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Reason J. (1998). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Aldershot: Ashgate.
- Science et Vie (2000). „Tokaimura: accident impossible en France?”, *Science et Vie*, styczeń, s. 102–109.
- Triendl R. (1999). „Les déboires du plutonium japonais”, *La Recherche*, nr 319, s. 30–32.
- Vaughan D. (1996). *The Challenger Launch Decision, Risky Technology, Culture and Deviance at NASA*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Vickers G. (1995). *The Art of Judgment, A Study of Policy Making*. London: Sage.
- Villiers J. (1998). „Le mur de l'automatisation”, w: Académie Nationale de l'Air et de l'Espace (red.), *La relation homme-machine dans l'aéronautique*. Toulouse: Teknea, s. 205–237.

Irreducibility Endogenised

The author of the present work, which constitutes an excerpt from his book *Deep Complexity and the Social Sciences. Experience, Modelling and Operationality*, offers a detailed analysis of an intrinsic irreducibility of risk of accidents in complex systems. Drawing on the works of authors such as Charles Perrow, he argues that the fundamental reason behind such events is the unpredictability of interactions between individual components of these systems. He goes on to outline the concept of defences-in-depth and criticises it on the grounds of the ever-growing distance between operators and the systems that they are supposed to supervise, and the occurrence of the so-called latent problems. The selected fragment of the book concludes with a presentation of different points of view on the subject of defining socially acceptable levels of risk and its optimisation with reference to the theoretical model of compromise between risk and performance proposed by James Reason, along with a discussion of the practical application of the precautionary principle.

Key words: complex systems, latent problems, acceptable level of risk, risk optimisation, precautionary principle.

O zróżnicowanych stosunkach pracy, roli związków zawodowych, dialogu społecznym i niskim kapitale społecznym

Wywiad z profesorem Juliuszem Gardawskim

Marek Benio: W naszej rozmowie poproszę Pana Profesora o refleksję nad trzema obszarami. Jaka jest Pańska opinia o uelastycznianiu polskiego rynku pracy, którego świadkami jesteśmy w ostatnim czasie? Umowy cywilnoprawne i terminowe wypierają stałe zatrudnienie, co prowadzi do obniżenia bezpieczeństwa socjalnego. Z jednej strony dobrze, że takie umowy są możliwe, bo zapewniają bieżący, choćby dorywczy dochód; stanowią alternatywę dla bezrobocia. Z drugiej strony główną przesłanką popularności tych form zatrudnienia jest obniżanie kosztów pracy, co prowadzi do pozbawiania pracowników zabezpieczenia społecznego na wypadek niedostatku bieżącego dochodu. Drugą kwestią, którą pragnę poruszyć w naszej rozmowie, jest prawdziwe oblicze społecznej odpowiedzialności biznesu, *flexicurity* i ekonomii społecznej. Czy są to tylko marketingowe zabiegi, czy niosą ze sobą jakąś wartość dodaną, istotną z punktu widzenia rozwoju społecznego i gospodarczego? Czy zjawiska te są w stanie pchnąć w nowym kierunku rozwój społeczny? Może dzięki nim przestaniemy mierzyć rozwój wyłącznie za pomocą PKB, a nawet HDI (*Human Development Index*), a uwzględnimy, jak zaproponował niedawno rząd brytyjski, poziom zadowolenia z życia. Trzeci temat rozmowy chciałbym osnuć wokół znaczenia dialogu społecznego w Polsce. Czy to prawda, że w Komisji Trójstronnej interesy pracowników małych przedsiębiorstw oraz pracowników niezrzeszonych w związkach zawodowych reprezentują organizacje pracodawców? Jaka jest współcześnie rola związków zawodowych? Czy państwo może mieć wpływ na kreowanie nowej ich roli?

Juliusz Gardawski: Problem z odpowiedzią na pierwsze pytanie (o uelastycznienie rynku pracy) jest następujący. Używamy zbyt dużego kwantyfikatora. Zgodnie z teorią różnorodności

systemów gospodarczych mamy różne typy gospodarek, których nie jest w stanie ujednolicić nawet „walec” globalizacji. Mamy więc do czynienia z różnymi narodowymi ekonomiami politycznymi. W obrębie każdej z nich występują dalej idące różnice między sektorem usług i produkcji. Wewnątrz sektora usług istnieją kolejne duże różnice. Odpowiedzieć w konwencji wielkich kwantyfikatorów byłoby mi bardzo trudno, ponieważ wyszlibyśmy poza empirię i wkroczyli w filozofię. Będę się trzymał polskiej ekonomii politycznej, a zatem polskiej gospodarki postrzeganej nie z perspektywy ekonomii głównego nurtu, ale jako zjawisko społeczno-ekonomiczne.

Różne światy stosunków pracy

Odpowiedź zależy od tego, z jakim rynkiem towarów czy produktów mamy do czynienia. Są takie rynki produktów, które wymagają specjalnego rodzaju pracownika, silnie identyfikującego się z miejscem pracy, o wysokich kwalifikacjach, który jest przedmiotem nieustannych inwestycji ze strony pracodawcy i któremu oferuje się bezpieczne warunki pracy oraz bezpieczne zatrudnienie w celu wzmocnienia jego więzi z firmą. Nie jest to pracownik taśmowy, łatwo wymienialny. W tym kontekście można powiedzieć, że jesteśmy krajem peryferyjnym o wąskim zakresie tego typu produkcji, ale Niemcy – nie. Ich przewaga konkurencyjna nie opiera się na taniej sile roboczej, lecz na wysoko wykwalifikowanych kadrach, stąd też obrona interesów pracowników w Niemczech bazuje na silnych związkach zawodowych, na niedopuszczeniu do tego, by firma stała się towarem prostym. My mamy obszary zatrudnienia łatwo wymienialne. W ciągu kilku miesięcy powstają całe fabryki, w których zatrudnia się pracowników po tygodniowym szkoleniu, jak w GM Motors. Oczywiście,

tam inaczej wyglądają stosunki pracy. Mamy też, zwłaszcza w Polsce, gdzie dominuje mała i średnia przedsiębiorczość, ok. 2,5 do 3 mln ludzi zatrudnionych na podstawie regulacji pozakodeksowych. Ci pracownicy przywykli do tego, nie buntują się i nie mają po temu instrumentów, ale rozwija się tam ciekawe zjawisko wynikające z tego, że w Polsce istnieje duży tzw. negatywny kapitał społeczny. Spora grupa osób, której wielkość pozostaje trudna do zbadania, zatrudniona jest nieformalnie w szarej strefie. Wytwarza się między stronami takich umów dwustronna zależność: pracownik wykonuje pracę, pracodawca mu za to płaci i często przejście do szarej strefy następuje za zgodą obu stron. Pracodawca oferuje podwyżkę, ale pozostawia pracownikowi wybór, czy objąć ją składką na ubezpieczenie społeczne, czy nie. Pracownik wybiera oczywiście wyższy dochód bieżący, często świadomie rezygnując z większych uprawnień emerytalnych, które są odsunięte w czasie. To nie jest jednak zupełnie dzika gospodarka. Te relacje są „uwzorowane”, zależność jest obustronna i nie opiera się tylko na swoistej zмовie przeciwko państwu, owym negatywnym kapitale społecznym. W ramach badań rozmawialiśmy z takimi przedsiębiorcami. Argumentują, że przecież mieszkają w środowisku, w którym prowadzą swoje przedsiębiorstwo, mają tam rodzinę, dom, samochód. Są uzależnieni od swoich pracowników, ponieważ w małym środowisku trudno o zastępstwo. Czy potrzebna jest tam instytucjonalna ochrona interesów tych pracowników np. w formie związków zawodowych? Czy chcieliby do nich przystępować?

Możemy podzielić stosunki pracownicze w Polsce na kilka rodzajów. Profesor Morawski zdefiniował to jako hybrydalny typ gospodarki kapitalistycznej. Z jednej strony występują w niej neokorporacyjne rozwiązania w dużych przedsiębiorstwach, w tym państwowych. Mamy w Polsce obszar wielkich ponadnarodowych korporacji (przede wszystkim przemysł motoryzacyjny). Te korporacje mają swoje centrale najczęściej w Europie i w centrali działają silne związki zawodowe. Dla tych związków bardzo groźne byłoby stworzenie konkurencji transnarodowej dla własnego przemysłu czy zakładu, w której nie byłoby związków zawodowych i silnej ochrony praw pracowniczych. Wielowskaznikowe ba-

dania dowodzą, że w tych korporacjach stosunki pracy są nawet bardziej cywilizowane niż w polskich przedsiębiorstwach publicznych. Wynika to z oceny samych pracowników. Tam zwykle działają związki zawodowe, ale zrzeszają ok. 30% pracowników. Niestety, produkcja w tych zakładach nie jest nowoczesna; podobnie rzecz się ma z naszym hutnictwem, w którym zaledwie 6% stanowi nowoczesna i trudna do przeniesienia obróbka na zimno, a inny rodzaj produkcji hutniczej jest łatwy do przeniesienia.

Drugi obszar to firmy państwowe z silnymi związkami zawodowymi. Z badań wynika, że związki zawodowe są tam cenione przez pracowników i nie są postrzegane jako instytucja pasożytnicza, wbrew obiegowej opinii. Trudno się tam nie liczyć ze związkami zawodowymi, mimo złego modelu związkowego, który prowadzi do pączkowania organizacji związkowych. Bywają przedsiębiorstwa, w których jest kilkadziesiąt organizacji związkowych. Dochodzi do tego, że nawet jedna centrala ma wiele konkurujących ze sobą takich organizacji – ten smutny los spotkał w szczególności OPZZ.

Inne stosunki pracy panują w średnich przedsiębiorstwach prywatnych, gdzie związki zawodowe mogłyby istnieć, ale są rugowane przez samych przedsiębiorców. Polscy kapitaliści (przedsiębiorcy) wywodzą się często ze starych polskich przedsiębiorstw państwowych i mieli do czynienia ze związkami zawodowymi jeszcze w latach 80. Są do nich uprzedzeni i deklarują, że woleliby raczej zlikwidować przedsiębiorstwo, niż dopuścić do utworzenia związków zawodowych. Jest to postawa kategoryczna.

W końcu osobnym światem stosunków pracy są małe przedsiębiorstwa, bardzo słabo zbadane pod tym względem. Tam związków zawodowych nie powinno być, ponieważ z definicji nie zatrudniają one 10 pracowników, ale należy pamiętać, że w sumie zatrudniają prawie 3 mln osób.

Obraz polskich stosunków pracy rozpada się pod każdym względem. Wszystkie zmienne, które stosujemy w naszych badaniach, pokazują, że stosunki pracy są głęboko zróżnicowane, niespójnie i nie dają się sprowadzić do wspólnych wniosków.

M.B.: W jakich obszarach te różnice występują? Czy istnieją różnice w ochronie podstawo-

wych praw pracowników: prawa do wynagrodzenia, prawa do wypoczynku, bhp? Wspomniał Pan, że nawet gdy brakuje instytucjonalnej ochrony związków zawodowych, jest naturalna ochrona wynikająca z uwarunkowań małej społeczności, w której funkcjonuje przedsiębiorstwo. Czy rzeczywiście są różnice w ochronie podstawowych praw pracowniczych między tymi „światami” stosunków pracy, które Pan nakreślił?

J.G.: Tak. Wydaje mi się, że te obszary różnią się między sobą pod tym względem. Zastanówmy się nad nimi po kolei. Świat małych firm cechuje powszechne zjawisko kredytowania pracodawców przez pracowników w czasie dekonunktury. Jednocześnie obowiązki pracowników są mniej sformalizowane – można czasem nie przyjść do pracy, czasem wyjść wcześniej czy się spóźnić, przedłużyć lub nawet skrócić urlop macierzyński. Pracownik nie jest za to pewny swojego wynagrodzenia. To zjawisko występuje cyklicznie i obecnie właśnie się nasila. Zależy ono od sytuacji na rynku pracy. W małych firmach nie ma problemu czasu wolnego czy prawa do wypoczynku, problem dotyczy natomiast regularności wypłat i wysokości wynagrodzenia.

Z kolei w większych polskich firmach prywatnych występuje poczucie niepewności zatrudnienia, przeświadczenie, że pracę można łatwo stracić. Wynika to z badań ilościowych opartych na deklaracjach pracowników, a nie jakościowych – te firmy nie są wystarczająco głęboko zbadane. Pracownicy mają jednocześnie przeczucie, że wielkie przedsiębiorstwa państwowe to jest „tonąca łódź” i w związku z tym należy uzyskać najwięcej korzyści przy odejściu, zanim ta łódź zatoni. Jest to taki rezydualny świat, który tworzy negatywny układ odniesienia dla pracowników małych prywatnych firm. Pracownicy tych większych firm mają jednocześnie większą świadomość imperatywów ekonomii. Inną cechą charakterystyczną jest to, że te światy przyciągają innych pracowników pod względem demograficznym, wieku i poziomu wykształcenia. Rozpada się tu teza Krystyny Janickiej o wielości klasy robotniczej. Osobnego komentarza wymaga też świat przedsiębiorstw sklepów wielkopowierzchniowych. Nie powiedziałbym nawet, że prawa pracownicze są tam łamane częściej niż gdzie indziej. Cechą charakterystyczną jest

zatrudnianie dużej liczby pracowników o niskich kwalifikacjach; panuje tam wysoki poziom fluktuacji zatrudnienia. Próby założenia związków zawodowych kończyły się zwolnieniami. W końcu przyczółki tych związków pojawiły się w niektórych sieciach handlowych, ale ich reprezentatywność jest niska; na 400 tys. zatrudnionych zaledwie 8–9 tys. jest zrzeszonych.

Podsumowując, w zależności od wielkości przedsiębiorstwa i jego struktury organizacyjno-własnościowej występują odrębne typy klasy pracowniczej. Różnice i dystanse między tymi grupami są duże i każda z nich boryka się z innymi swoistymi problemami. Wydaje mi się, że nie można bardziej precyzyjnie odpowiedzieć na pytanie, czy nasze zmienne stosowane w badaniach pokazują mniej lub bardziej cywilizowane stosunki pracownicze. Nie ma takich jednoznacznych linii demarkacyjnych.

M.B.: Może to dobrze, że występują różnice; w przeciwnym razie jednym z logicznych pytań byłoby to o cel istnienia związków zawodowych. Jaka jest współczesna rola związków zawodowych, czy ewoluuje ona i w jakim kierunku? Mamy do czynienia z silną indywidualizacją stosunków pracy, wbrew globalizacji. Czy w tym świecie jest miejsce dla związków zawodowych?

Samozatrudnienie to nie wyzysk – to satysfakcja, niezależność i dochód

J.G.: Zatrzymajmy się na chwilę przy tych indywidualnych relacjach pracowniczych, a zwłaszcza przy tzw. samozatrudnieniu. Stanowi to problem dla związków zawodowych, ale nie jest on do końca realny. Można bez trudu znaleźć wiele wypowiedzi liderów związkowych, którzy traktują samozatrudnienie jako instytucję utrudniającą działalność związkom. Tymczasem z szeregu badań wynika, że polscy samozatrudnieni są bardzo usatysfakcjonowani z tej formy zarobkowania. Stereotyp sprzątaczkii wypchniętej na własną działalność gospodarczą z narzędziem pracy w postaci miotły to minimalny margines. Znakomita większość samozatrudnionych przedsiębiorców ceni sobie tę formę. Z badań wynika, że czują się kontrahentami, a nie pracownikami, co daje im poczucie więk-

szej niezależności, samodzielności. Jest to jednak przedmiotem wielu sporów z naszymi przyjaciółmi związkowcami, którzy są przeświadczeni, że samozatrudnienie pozostaje współczesną formą wyzysku i degradacji klasy pracowniczej. Badania jednoznacznie temu przeczą. Sytuacje, w których prowadzenie własnej działalności gospodarczej jest formą wyzysku, mają charakter marginalny.

Natomiast problem współczesnej roli związków zawodowych jest poważny. Czy polski świat pracy (teraz ja używam wielkiego kwantyfikatora) potrzebuje zinstytucjonalizowanej ochrony interesów, innej niż oferowana przez państwo np. w postaci inspekcji pracy? To bardzo ważne i trudne pytanie. Związki zawodowe wyrosły w okresie industrializmu, fordyzmu. Są mocno uzależnione od tych historycznych korzeni, przystosowane do industrialnej części gospodarki. Stąd naturalne miejsce dla siebie związki zawodowe odnajdują w wielkich przedsiębiorstwach przemysłowych: w energetyce, przemyśle motoryzacyjnym. Czy polskiemu światu pracy potrzebna jest taka instytucja współcześnie?

Związki zawodowe to organizacje obywatelskie

Związki zawodowe ze względu na podłoże ideologiczne i polityczne odgrywają rolę organizacji obywatelskich: związki są organizacjami obywatelskimi.

M.B.: Czyli zastępują stowarzyszenia czy raczej partię polityczną?

J.G.: Jeśli weźmiemy pod uwagę taki podział ideologiczny, za którym nie kryją się zresztą poglądy polityczne ani ekonomiczne, to w Polsce pogłębia się i utrwała podział na lewicę w związkach reprezentowaną w OPZZ i prawicę – w Solidarności. Przynależność starszych pracowników, a tacy należą do związków zawodowych, jest zatem pewną formą przynależności politycznej pozwalającą uniknąć wstępowania do partii politycznych. Ta funkcja związków jest ważniejsza dla jego członków niż ochrona praw pracowniczych. Co do tej ochrony, to większość pracowników traktuje związki zawodowe jako tanią polisę ubezpieczeniową. Za stonkowo niską składkę (równowartość dwóch

paczek papierosów miesięcznie) odpłacają dodatkową ochronę stosunku pracy: na wszelki wypadek – może się kiedyś przyda. Nie traktuje się jednak związków jako instytucji poważnie wpływającej na kształtowanie stosunków pracowniczych. Przynależność związkowa jest zwłaszcza w Solidarności tradycyjna – to znaczy, że należą do związków pracownicy starsi, niejako siłą rozpędu od lat 80. Związki pełnią funkcję organizacji obywatelskich przy braku innych form, co pokazują wyraźnie badania Grabowskiej i Szawieli. Do czego służą współcześnie związki zawodowe, czy nie powinny bronić praw pracowników, czy mają być quasi-partiami politycznymi? W badaniach pytamy o to, czy związki zawodowe są potrzebne, czy bez nich prawa pracownicze byłyby łamane. Związki zawodowe są traktowane z sympatią, ale bez entuzjazmu. Jednocześnie dość jednoznacznie przeważa opinia, że bez nich byłoby gorzej. Inną sprawą jest faktyczne funkcjonowanie samych związków, które mają biurokratyczną strukturę, nie są też wolne od powiązań rodzinnych. Związki zawodowe starają się radzić sobie w tej nowej rzeczywistości gospodarczej w sposób charakterystyczny dla stereotypowego Polaka, który jest zaradny, przedsiębiorczy i niezbyt przywiązuje wagę do ograniczeń prawnych. Związki zawodowe np. chętnie założą przedsiębiorstwo, by zrealizować jakiś cel gospodarczy w charakterze podwykonawcy, i gotowe są prowadzić działalność gospodarczą. Pracodawca często dla poprawy relacji godzi się na to. Liczebność związków się nie zmniejsza. Gdyby jednak powiedzieć, że nie ich będzie, to mielibyśmy poczucie pustki, w trudnej do opisanie przestrzeni życia społecznego. Meard i Ost byli zaskoczeni, badając nasze związki zawodowe, bo byli przekonani, że są one tą „drugą stroną barykady” i odgrywają ważną rolę klasową. Tymczasem, w sensie ideologicznym, nasze związki zawodowe są zupełnie inne; nie stanowią drugiej strony barykady w sporze klasowym, są wręcz prokapitalistyczne i prorynkowe, zwłaszcza Solidarność. Trudno jednak opisać tę instytucję precyzyjnie, ponieważ przez lata miękkiego autorytarnego socjalizmu nauczyliśmy się adaptacji do istniejących warunków i wykształciliśmy negatywny kapitał społeczny. Jeszcze bardziej wymyka się to prostemu opisowi, gdy zauważymy, że Solidarność jest ideolo-

gicznie związkiem bardziej prorynkowym, ale pracodawcy twierdzą, że łatwiej im się rozmawia z OPZZ i te związki akceptują chętniej.

M.B.: Czyli etykieta jest inna niż zawartość, która się pod nią kryje? W związku z takim nieprecyzyjnym czy mylącym nazywaniem zjawisk chciałbym zapytać o społeczną odpowiedzialność biznesu, gospodarkę społeczną i *flexicurity*. Czy to nie są tylko nowe nazwy dla starych zjawisk? Przy czym brzmią one bardzo pozytywnie, a zjawiska, które mam na myśli, są negatywne.

J.G.: W pytaniu łączy Pan *flexicurity* i nowe elastyczne formy zatrudnienia ze społeczną odpowiedzialnością biznesu i gospodarką społeczną, a mnie się wydaje, że to są różne zjawiska i oczywiście różne pojęcia. Społeczna odpowiedzialność biznesu to implementowana praktyka, która w Polsce nie jest zakorzeniona, bo nie ma dostatecznych wymogów, przymusu, by biznes był rzeczywiście społecznie odpowiedzialny. Naturalnie mamy różne rodzaje biznesu – jeśli chodzi o małą przedsiębiorczość lokalną, to ci przedsiębiorcy dość często włączają się w życie społeczności lokalnej z rozmaitych powodów – dla prestiżu, dla dobrych relacji z księdzem czy z władzami lokalnymi, dla poczucia własnej wartości. Jest wiele spektakularnych, jednostkowych przykładów takich zachowań przedsiębiorców lokalnych; gdzieś w Wielkopolsce przedsiębiorca założył ligę bejsbolu, która prężnie się rozwija, gdzieś indziej sponsoruje się konkurs orkiestr dętych czy wspiera finansowo organizację festynów.

M.B.: Jestem przekonany, że ci przedsiębiorcy nie zdają sobie sprawy ze społecznej odpowiedzialności swojego biznesu i podejmują te działania pod innym szyldem lub bez niego. A moje pytanie dotyczy właśnie nazywania różnych zjawisk, a zwłaszcza „podszywania się” pod nie.

J.G.: Oczywiście mamy tu do czynienia, zgodnie z koncepcją Clausa Offe, z implementacją nazwy „społecznej odpowiedzialności biznesu” do zastanego układu instytucjonalnego, a nie samego zjawiska. Podtekst społecznej odpowiedzialności biznesu jest następujący: biznes jest nastawiony na zysk. Dochodzi do utowarowienia wszystkiego, łącznie z pracą. Nie dbamy o ekologię, liczą się tylko wartości materialne. Na tym tle pojawia się społeczna odpowiedzialność za to, co nazywa się obecnie wzrostem zrównoważonym.

Z jednej strony mamy do czynienia z lokalnymi działaniami, które wpisują się choćby nieświadomie w społeczną odpowiedzialność biznesu. Jeżeli będziemy się starali precyzyjnie to przedstawić, to trzeba podać konkretną definicję społecznej odpowiedzialności biznesu, podobnie jak to bywa z różnymi kodeksami etycznymi, które zaimportowane z innych systemów albo się przyjęły, albo nie. Podejrzewam, że ta koncepcja w Polsce trafi na podatny grunt, ponieważ jest pewnym standardem, opartym na konkretnych procedurach postępowania w korporacjach ponadnarodowych, przeniesionym z firm macierzystych. Rodzi się pytanie, czy zostanie zaakceptowana, czy stanie się „nasza”, czy nabierze jakichś lokalnych cech. Z drugiej strony mamy własne miłe przykłady działań lokalnych biznesmenów, o których wspominałem i które są naturalne dla naszych uwarunkowań. W wypadku większych firm dobrym przykładem jest grupa Metro, która tworzy szkolnictwo zawodowe z myślą nie tylko o swoim przedsiębiorstwie, lecz także o szerszym rynku pracy. Czy to już jest społeczna odpowiedzialność biznesu?

Społeczna odpowiedzialność biznesu dla większego zysku

M.B.: Sformułuję odrębną opinię co do jednej tezy, jakoby społeczna odpowiedzialność biznesu była odstępowaniem od merkantylnego podejścia do biznesu. Czy nie sądzi Pan, że jest to wyrafinowany sposób uzyskania w dłuższej perspektywie jeszcze wyższych zysków czy chociaż przewagi konkurencyjnej? Wierzę, że pracują nad tym księgowi, którzy przeliczają inwestycję w społeczną odpowiedzialność biznesu na zysk. Nie uważam tego jednak za nieuczciwość. Jeśli efektem ubocznym tego merkantylnego podejścia jest fakt, że powstanie nowoczesny i bezpieczny osiedlowy plac zabaw, będący dobrem publicznym wspólnoty, to doskonale. Do jakiego stopnia przedsiębiorcy robią to świadomie, z rozmysłem, i czy ich odpowiedzialność jest równie dalekosiężna jak oczekiwany zysk? Czy za kilka lat wyremontują ten plac zabaw?

J.G.: To jest pytanie z zakresu moralności. Gdyby rozpatrywać to zagadnienie w ramach teorii racjonalnego wyboru lub na podstawie

dorobku współczesnego podejścia socjoekonomicznego, każde zachowanie jest celowe, racjonalne. Dlaczego w tych ramach coś miałoby nie mieć celu, jakieś zachowanie miałoby być nieracjonalne? Możliwy jest oczywiście „poryw serca”. Na ile społeczeństwo jest gotowe nagradzać biznes za dzielenie się zyskiem, za zachowania, które przynoszą tego typu pozytywne skutki? Jeśli ktoś się przedstawia jako społecznie odpowiedzialny przedsiębiorca, robi coś dla społeczności, to oczekuje w zamian docenienia tego faktu. Rodzi się popyt na takie zachowania. W społeczeństwie skrajnie zindywidualizowanym, w którym nikt nie dba o porządek na klatce schodowej za drzwiami własnego mieszkania, takiego popytu nie ma, a altruistyczne zachowania nie zostaną nagrodzone. Liczy się cena towaru, a nie to, kto go produkuje lub sprzedaje. Ja bym przestrzegał przed moralną identyfikacją tego zjawiska.

M.B.: Ależ to jest granie na moralności!

J.G.: Czy można wymagać od firm nastawionych na zysk, by podejmowały działania wypływające z pobudek niekalkulowanych, nieracjonalnych, lecz z serca?

M.B.: Z tego powodu do jednego pytania obok społecznej odpowiedzialności biznesu włączyłem gospodarkę społeczną. Przedsiębiorstwem społecznym w najszerzej definicji jest przecież każde przedsiębiorstwo, ponieważ cel społeczny realizuje w ten sposób, że dając komuś pracę, zapewnia dochód, czyli środki do życia i utrzymania rodziny. Czy to nie jest tworzenie nowych nazw dla istniejących zjawisk w celach czysto marketingowych?

J.G.: Proszę zauważyć, że tworzenie takiej nowej nazwy jest możliwe tylko wówczas, gdy istnieje na to zapotrzebowanie. Musi być popyt na taką usługę marketingową, a to Pan pominął w swoim pytaniu. W zamian za tę usługę „kupuję” sobie klienta, który oczekuje, że część zysku będzie przeznaczana na cele społeczne. Dobrym przykładem jest kawa wyprodukowana w zgodzie z zasadami *Fair Trade* (czyli bez wyzysku pracowników – przyp. M.B.), za którą klient jest skłonny zapłacić więcej w zamian za świadomość, że nie przyczynia się do wyzysku pracowników. Ta kawa smakuje tak samo.

M.B.: Co innego w niej smakuje.

Na poryw serca musi się znaleźć popyt

J.G.: Czy klient będzie nagradzał za tego rodzaju gesty? One będą wkalkulowane w działalność firmy, ich wartość zostanie wyrażona w pieniądzu i nawet zaksięgowana. Jeżeli jest klimat, który wskazuje możliwość uzyskania większego zysku, jeśli podejmie się ten społeczny wysiłek, to to się po prostu opłaca. Ale zarazem musi istnieć popyt na takie społeczne zachowania przedsiębiorców. Można oczywiście podejmować działania bezinteresowne, ale w świecie konkurencji każdy, kto zgodzi się obniżyć swoje zyski w imię niesprecyzowanego celu, zgodnie z teorią praw własności, będzie musiał przegrać. Mówimy oczywiście o przedsiębiorstwie, a nie o ludziach. Nie apelujemy do Scrooge’a, aby coś dał, lecz do przedsiębiorstwa, aby wykazało społeczną odpowiedzialność czy przeznaczyło część zysku na cele społeczne. To musi się opłacać. Niegdyś pani Piasecka Johnson chciała za środki firmy zrobić coś dla Stoczni Gdańskiej. Zarząd firmy nie zgodził się na to – zdecydował, że taki gest serca można podjąć za własne pieniądze, ale nie na konto firmy. W wypadku firm należy się cieszyć, że istnieje popyt na działalność, która jest definiowana jako społecznie pożyteczna. Czym innym jest działalność charytatywna, czyli apelowanie do bardzo bogatych właścicieli tych przedsiębiorstw. Trzeba działalność filantropijną odróżnić od społecznej odpowiedzialności biznesu i od ekonomii społecznej. To delikatne rozróżnienie prowadzi do nieporozumień – od firm oczekuje się nieraz, że zachowają się jak kapitalista, który ma bardzo duży dochód i powinien się nim dzielić z potrzebującymi. Tymczasem przedsiębiorstwa muszą konkurować między sobą i mogą sobie na takie gesty pozwolić tylko wówczas, gdy przyniesie im to wymierną korzyść.

Jestem człowiekiem wychowanym na spółdzielczości Abramowskiego, wizji wspólnego działania. Współczesna ekonomia społeczna nawiązuje do tych tradycji, w pewnym stopniu także do koncepcji akcjonariatu pracowniczego z czasów Reagana (amerykańskich ESOP), która jako część ludowego kapitalizmu amerykańskiego była wynikiem walki ideologicznej z komunizmem. Jeśli jednak akcje przydzielamy pracownikom nie tylko po to, by związać ich

mocniej z przedsiębiorstwem, ale by ich rzeczywiście uwłaszczyć, to należy zadać kolejne pytanie. Jak to się stało, że w kraju, który miał przed wojną tak silnie rozwiniętą spółdzielczość, zarówno naszą, jak i ukraińską, w ciągu krótkich 50 lat powojennych ten ruch spółdzielczy całkowicie zaginał? Upaństwowienie spółdzielni spowodowało, że ten ruch źle się teraz kojarzy, jest utożsamiany z PRL-em. Jeśli zapytać dziś studentów, z czym im się kojarzy spółdzielnia, to pierwsze skojarzenie dotyczy spółdzielni mieszkaniowej. Państwo nie wspiera spółdzielczości, ustawodawstwo jest zagmatwane. Odradzanie się współcześnie ruchu spółdzielczego to zasługa liderów społecznych. Doskonałym przykładem jest Barka i stojący na jej czele pan Sadowski. Chodzi jednak o upowszechnienie tej idei, a nie o jednostkowe, udane przedsięwzięcia. Ruch spółdzielczy powinien być ruchem powszechnym.

M.B.: Jakie jest znaczenie dialogu społecznego i Komisji Trójstronnej? W szczególności jak Pan ocenia jej reprezentatywność?. Czyich interesów bronią partnerzy społeczni? O ile reprezentatywność strony rządowej jest klarowna, o tyle już w wypadku związków zawodowych i organizacji pracodawców rozmywa się ona.

J.G.: Dialog społeczny jest instytucją implementowaną we wszystkich krajach postsocjalistycznych. Został w nich przyjęty i zaakceptowany przez rządy głównie po to, by trudne reformy wdrożyć nieco mniejszym kosztem społecznym. Chodziło o wprowadzenie elementu negocjacji, który pozwoli zachować spokój społeczny. David Ost nazywa to iluzorycznym korporatywizmem (*illusory corporativism*), ponieważ partnerzy społeczni są zbyt słabi, by odgrywać wiodącą rolę w dialogu społecznym. W Polsce mamy jednak nieco inną sytuację. Rozpoczęliśmy reformy, unikając dialogu społecznego. Jesteśmy pod tym względem jedynym krajem, w którym elita reformatorska zdawała sobie sprawę z tego, że związki zawodowe w Polsce są za silne, by mogły grać taką rolę, jaką stłamszone postkomunistyczne związki zawodowe odgrywały w pozostałych krajach regionu, np. w Czechach. Tam zresztą umowa społeczna była rzeczywista, nie iluzoryczna. Ale to osobny temat. W Polsce celowo unikano dialogu społecznego. W jego ramach odbył się tylko Okrągły Stół, ustalono, że

partnerzy społeczni i Kościół będą jedynie pełnili funkcje monitorujące reformy. Reformy przyjmowano zatem odgórnie i z boku; odgórnie – z inicjatywy rządu, i „z boku” – wdrażając zagraniczne rozwiązania z państw demokratycznych. Wprowadzanie trudnych reform bez dialogu społecznego podyktowane było obawą przed zbyt silną pozycją partnerów społecznych, a zwłaszcza związków zawodowych. Obawiano się uruchomienia protestu szczególnie przez OPZZ, który broniąc się przed marginalizacją, przyjął skrajnie propracowniczą postawę, nawet wbrew własnym liderom. Solidarność miała dość dziwną pozycję – z jednej strony była inicjatorem przemian. Z drugiej – był to związek wyraźnie podzielony na część pracowniczą (silnie związkową) i taką samorządowo-dialogową (bazującą na koncepcji samorządów pracowniczych). Elita Solidarności wprowadzała więc reformy bez dialogu społecznego.

W takim klimacie w 1992 r. ruszyła fala strajków. W reakcji na nią rząd doszedł do wniosku, że bez legitymacji społecznej nie da się jednak przeprowadzić reform, powstała Komisja Górnicza, w której od razu zaczęto negocjować cenę za restrukturyzację. W strajkach 1993 r. Marian Krzaklewski postawił żądanie powołania Komisji Trójstronnej. Rząd powołał tę komisję niejako pod presją, choć później służyła ona ministrowi Bączkowskiemu do wprowadzania trudnych reform społecznych. Ale jeszcze przed jego śmiercią Komisja została silnie upolityczniona właśnie dlatego, że polskie związki zawodowe są organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, quasi-partiami politycznymi. Solidarność stała się demiurgiem sceny politycznej. OPZZ przez długi czas stanowiła fundament SLD. Spór polityczny zawłaszczył powoli także Komisję Trójstronną. W Komisji powstała swoista konstrukcja *by-passa*: „nasz rząd załatwi nasze sprawy”. Trudno powiedzieć, by wówczas Komisja harmonizowała interesy partnerów dialogu społecznego. Pełniła natomiast inną ważną funkcję: stała się mechanizmem służącym poddawaniu konsultacjom społecznym regulacji prawnych, które rząd uznaje za tego warte. Rząd zaczął to wykorzystywać resortowo – na poziomie ministerstw. Na górze trwa burza polityczna, „trzaskanie drzwiami”, a niżej działają zespoły, w których przeprowadza się legitymizowane

negocjacje administracji branżowej ze związkami zawodowymi, rzadziej z pracodawcami. Nie zgadzam się z Jerzym Hausnerem, który nazywał te negocjacje „wyrywaniem”. Tam nie było czego wyrwać. Badałem działalność tych komisji i pytałem: „Po co tam siedzicie?”. W odpowiedzi otrzymywałem listę ustaw, które dzięki pracy komisji nabierały kształtu projektu i w końcu były uchwalane. To pożyteczna funkcja konsultacji społecznych na poziomie branżowym, choć daleka od istoty dialogu społecznego: harmonizacji interesów partnerów społecznych. W sensie operacyjnym – i tu się zgadzam z profesorem Hausnerem – były to pożyteczne i dość skuteczne gremia. Ta instytucja jest wytworem tego społeczeństwa i tej konfiguracji kulturowej i instytucjonalnej, w której przyszło nam żyć. Nie może zatem służyć do przeprowadzania reform transgresyjnych, ponieważ nie jest w pełni reprezentatywna – reprezentuje tylko fragmentaryczne interesy wybranych środowisk. Problem stanowi pluralistyczny model reprezentacji interesów związków zawodowych i pracodawców. Próba wyjścia z tego modelu jest propozycja Business Centre Club wprowadzenia obligatoryjnej przynależności do samorządu gospodarczego. Jeśli są trzy organizacje pracodawców, które reprezentują mniej więcej tę samą klientelę, to gdy jedna organizacja przestaje reprezentować czyjeś interesy, przechodzi on do innej organizacji. To powoduje swoiste uwięzienie organizacji pracodawców w roli lobbysty. Nie ma sposobu na to, by te organizacje przyjęły oficjalnie koszty reform. Raz się to udało, ale za bardzo wysoką cenę. Mam na myśli Pakt dla Przedsiębiorstw, w którym przeznaczono 10–15% akcji z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych dla ich pracowników. Do drugiego takiego paktu nie udało się już doprowadzić, mimo że ówczesny przewodniczący Komisji Trójstronnej, profesor Hausner, wywiózł uczestników poza Warszawę i po długich negocjacjach namówił przywódców organizacji związkowych i organizacji pracodawców do podpisania deklaracji, że będą nad takim paktem pracować. Przewodniczący Solidarności, J. Śniadek, wycofał swój podpis nazajutrz po powrocie, argumentując, że Solidarność nie może ponosić kosztów reform bez ekwiwalentnej korzyści – takiej, jaką w poprzednim pakcie dawały akcje pracownicze.

Pluralizm barierą dialogu społecznego?

Komisja Trójstronna, przez swój pluralistyczny model reprezentacji interesów, jest obarczona niemożnością podjęcia trudnych, kosztownych reform. Pytanie o reprezentatywność. OPZZ jest związkiem reprezentującym z jednej strony przede wszystkim pracowników sektora publicznego z wyższym wykształceniem, nieco starszych i dobrze zarabiających oraz z drugiej – młodych pracowników o niskich zarobkach i kwalifikacjach, ale zatrudnionych także w sektorze publicznym. Obejmuje natomiast niewielu pracowników przedsiębiorstw prywatnych. Ze względu na to, że Polska gospodarka nadal opiera się na fordowskim industrialnym modelu produkcji, ten związek wciąż zrzesza ponad 700 tys. osób. Ma natomiast kłopot wewnętrzny związany z pączkowaniem organizacji związkowych – bywa, że w jednym zakładzie w OPZZ zrzeszonych jest i 10 organizacji. Tymczasem Solidarność zachowała swój robotniczy charakter, jest też dużo bardziej energiczna, nieco młodsza i to ona zakłada organizacje związkowe w sieciach handlowych lub w przemyśle motoryzacyjnym. Jeśli już udaje się utworzyć związki zawodowe w przedsiębiorstwach zagranicznych, czyni to właśnie Solidarność, ale przy stosunkowo niskim uczestnictwie nieprzekraczającym 30% pracowników. Moi znajomi mediatorzy mają bardzo dobrą opinię o przywódcach tych nowych organizacji związkowych, którzy nie musieli walczyć o swoje stanowiska i zupełnie inaczej postrzegają pełnioną przez siebie funkcję – trochę na wzór związków działających w spółkach matkach. Dzięki temu bardzo dobrze się z nimi współpracuje. Forum jest ciekawym związkiem, ponieważ reprezentuje interesy wybranych grup zawodowych sektora publicznego, przede wszystkim pielęgniarzek, policjantów, a także inżynierów i techników. Ta ostatnia grupa zajmuje często stanowiska menedżerskie, co wywołuje krytykę ze strony kolegów z Solidarności, którzy zarzucają im reprezentowanie interesów pracodawców.

W organizacjach pracodawców także widać podział. Pracodawcy publiczni zrzeszeni są przeważnie w Konfederacji Pracodawców RP (dawnym KPP), która prowadzi umiejętną grę z Lewiatanem, przejmując wielu pracodaw-

ców. Przypomina to nieco dawną walkę pomiędzy OPZZ i Forum o pracowników. Jest jeszcze Rzemiosło, które powinno bronić interesów najmniejszych przedsiębiorców, ale w rzeczywistości ich interesy, podobnie jak interesy pracowników bardzo małych przedsiębiorstw, nie są dostatecznie reprezentowane. Kończąc rozmowę o reprezentatywności, chciałbym jeszcze powiedzieć o ciekawym przypadku. To był Pakiet Szejnfelda, który proponował złagodzenie rygorów kodeksowych dla przedsiębiorstw zatrudniających do dziewięciu pracowników. Sprzeciwiły się temu zdecydowanie związki zawodowe, zwłaszcza Solidarność, argumentując, że jeśli w małych przedsiębiorstwach zostaną złagodzone wymogi kodeksowe, to przeniesie się to z czasem na coraz większe przedsiębiorstwa. Wdrożono jedynie nieliczne elementy tego pakietu.

M.B.: Dlaczego tak często zmieniany jest kodeks pracy?

J.G.: Polska jest krajem o niskim kapitale społecznym i niskim poziomie zaufania. Nie można wprowadzić wielu instytucji, które ułatwiają działanie firm, a przy tym są logiczne i pożyteczne. Na przykład nie udało się wprowadzić indywidualnych kont pracy. Nie dlatego, że pociągałyby za sobą duży wyzysk pracowników, lecz dlatego, że ani związkowcy, ani pracownicy nie

wierzą pracodawcom. Zamiast zaufania mamy hiperbiurokratyzowanie różnego rodzaju instytucji. Jest ono zresztą pozorne – doskonały przykład stanowią zamówienia publiczne, bardzo rozbudowane ponure procedury przynoszące efekt odwrotny do zamierzonego. Stąd przekonanie, że jedyną ucieczką od wzajemnego oszukiwania się jest zapisanie wszystkiego w formie ustawy. Przede wszystkim związki zawodowe nie chcą zostawić żadnych uzgodnień bez zapisu, często dochodzi nawet do sporów co do samego zapisu, który zdaniem jednej strony zniekształca pierwotną intencję. Z każdych negocjacji powstaje protokół, który bywa prostowany. Zapis może być nieprzestrzegany, ale przynajmniej będzie się na co powołać. Przykładem są pakie ty socjalne prywatyzowanych przedsiębiorstw. Związki zawodowe żądają najczęściej nie tylko gwarancji zatrudnienia na piśmie, lecz także tego, by to pismo było źródłem prawa, by taki pakt można było zaskarżyć w sądzie. Odpowiedź na to ostatnie pytanie pozwala przedstawić w dużym skrócie obraz zniekształconych stosunków pracy opartych na nieufności, na niskim kapitale społecznym.

M.B.: Dziękuję za rozmowę.

Rozmawiał Marek Benio

Wybór tekstów klasycznych

Jacob Torfing

Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Jacob Torfing jest duńskim politologiem, który obecnie zajmuje pozycję profesora polityk i instytucji na Uniwersytecie Roskilde w Danii oraz dyrektora Centrum Demokratycznego Rządzenia Sieciowego na tej uczelni. Urodził się w Kopenhadze 22 maja 1963 r. Tytuł magistra nauk politycznych uzyskał na Uniwersytecie Aarhus w Danii. Ukończył także studia magisterskie z analizy dyskursu i ideologii na Uniwersytecie Essex. Tam też obronił doktorat. Czas spędzony w Essex wywarł duży wpływ na rozwój intelektualny Torfinga. To tam rozwinęło się jego zainteresowanie analizą dyskursu, pod wpływem przede wszystkim prac Ernesto Laclau i Chantal Mouffe oraz lacanowskiego podejścia Slavoj Żiżka, równoległe z zainteresowaniem teorią państwa i analizą instytucjonalną, fordyzmem, post-fordyzmem i restrukturyzacją państwa dobrobytu. Te fascynacje znalazły odbicie w trzech wczesnych pracach: książce napisanej we współpracy z trzema innymi magistrantami z Essex *State Economy and Society* (Bertramsen, Thomsen, Torfing 1990), poprawionej wersji doktoratu dotyczącej zmian w funkcjonowaniu państwa dobrobytu (Torfing 1998) oraz doskonałym wprowadzeniu do krytycznej analizy dyskursu (Torfing 1999).

Torfing pozostał zaangażowanym orędownikiem teoretycznego i praktycznego potencjału krytycznej analizy dyskursu, ale zainteresowanie rządem, które pojawiło się po roku 2000, zajmuje obecnie centralną pozycję w jego badaniach i zaangażowaniu politycznym. Torfing szczególnie skupia się na demokratycznym potencjale sieci jako kluczowego mechanizmu rządzenia oraz na barierach w wykorzystywaniu tego potencjału. Dużą część tej pracy podejmowana jest wraz z Evą Sørensen, której główne zainteresowania dotyczą administracji publicznej i polityk publicznych i która także wykłada na Uniwersytecie Roskilde. Artykuł „Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji” wskazuje na to powiązanie badawcze.

Tekst związany jest z aktywnością Centrum dla Demokratycznego Rządzenia Sieciowego, które działa w ramach Wydziału Społeczeństwa i Globalizacji w Roskilde, ale angażuje w swoją pracę również badaczy z Uniwersytetu Aalborg, Uniwersytetu Kopenhaskiego oraz Kopenhaskiej Szkoły Biznesu. Centrum jest częścią szerszej międzynarodowej sieci naukowców zainteresowanych demokratycznym rządem sieciowym, której działanie owocuje wieloma publikacjami i stypendiami. Należy zwrócić uwagę na fakt, że podobnie do kilku innych perspektyw rządzenia zaprezentowanych na łamach *Zarządzania Publicznego*, podejście Centrum charakteryzuje się silną orientacją na politykę publiczną. Centrum stara się analizować kompleksowe i dynamiczne interakcje między sieciami rządzenia i wewnątrz nich, na różnych, powiązanych ze sobą poziomach za pomocą ankiet ilościowych i badań jakościowych typu *case study*. Zarówno Torfing, Sørensen, jak i ich współpracownicy są mocno zaangażowani w badania nad polityką publiczną, szkolenia praktyków z sektora publicznego i prywatnego oraz organizacji społecznych, a także w aktywną promocję demokratycznego rządzenia sieciowego jako najlepszego podejścia do kwestii rządzenia w kompleksowych warunkach społecznych. Czytelnicy mogą być zainteresowani odwiedzeniem strony internetowej Centrum, w celu skorzystania z wielu zasobów, w tym *working papers*, i uzyskania informacji na temat podejmowanych badań (http://magenta.ruc.dk/demnetgov_en/). Badania samego Torfinga dotyczą tematów takich, jak demokratyczny potencjał duńskich samorządów, rola rządzenia sieciowego i partnerstw społecznych w aktywnych politykach rynku pracy, rola sieci rządzenia w aktywnej polityce społecznej itd.

Poniższy artykuł stanowi jasne wprowadzenie do tego podejścia. Torfing zwraca uwagę na wzrastającą wagę dyskursu i sieci dla praktyki rządzenia. Łączy je razem w idei rządzenia sieciowego w odróżnieniu od rządzenia poprzez rynek i państwo, które mają dobrze rozpoznane wady. To nie oznacza, że rządy sieciowe zawsze jest lepsze niż inne formy rządzenia. Wręcz przeciwnie, i Torfing wskazuje także jego niedostatki. Jest to podejście spójne z prezentowanym w wielu artykułach tłumaczonych dla *Zarządzania Publicznego*, przy czym poszczególne argumenty naturalnie różnią się między sobą. Torfing mierzy się z głównymi nierozwiązanymi problemami odziedziczonymi po pierwszej fali ba-

dań nad rządzeniem sieciowym. Trzy zasadnicze pytania dotyczą: 1) koordynacji między różnymi poziomami rządzenia, która stanowi problem gdzie indziej postrzegany w kategoriach rządzenia wielopoziomowego i wieloskalowego (*multi-scalar*) i w kategoriach koordynacji między różnymi przestrzeniami rządzenia; 2) metarządzenia samoregulującymi się sieciami – zagadnienia, którego dotyczą także inne artykuły w *Zarządzaniu Publicznym*, ale który tutaj używa silną orientację demokratyczną; 3) roli dyskursu w odniesieniu do sieci rządzenia – tematu, w którym odbija się zainteresowanie Torfinga teorią dyskursu, ale który jest niezwykle istotny z punktu widzenia demokratycznych form rządzenia sieciowego, dla efektywnego działania wymagających konsensusu w miejsce przymusu; 4) demokratycznych problemów i możliwości, które wiążą się z rządzeniem sieciowym. Z powyższego łatwo wywnioskować, że przemysł Torfinga na temat drugiej generacji badań odzwierciedla jego własną drogę badawczą, niemniej jednak identyfikują ważne szersze trendy w rozwoju teorii i praktyki rządzenia. Odniesienie do drugiej generacji zwraca uwagę na przejście od początkowej fascynacji rządzeniem (albo przynajmniej odkryciem na nowo rządzenia po okresie teoretycznego, jeśli nie praktycznego, zapomnienia) do uznania jego powszedniości, a może nawet banalności w sytuacjach, w których istotna jest wzajemna koordynacja współzależnych relacji. W tym kontekście Torfing oferuje przydatny zestaw refleksji dotyczących obecnych badań i dostarcza użytecznej klasyfikacji różnych prób odpowiedzi na wymienione cztery pytania. Dlatego właśnie artykuł należy przybliżyć naszym polskim czytelnikom.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

- Bertramsen R.B., Thomsen J.P.F., Torfing J. (1991). *State, Economy and Society*. London: Unwin Hyman.
- Howarth D., Torfing J. (red.) (2005). *Discourse Theory in European Politics: Identity, Politics and Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marcussen M., Torfing J. (red.) (2007). *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen E., Torfing J. (2003). „Network politics, political capital and democracy”, *International Journal of Public Administration*, t. 26, nr 6, s. 609–643.
- Sørensen E., Torfing J. (red.) (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen E., Torfing J. (2008). „Enhancing effective and democratic governance through participation: Some critical reflections”, *Planning Theory and Practice*, t. 9, nr 3, s. 394–400.
- Torfing J. (1998). *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Torfing J. (1999). *New Theories of Discourse; Laclau, Mouffe and Žižek*. Oxford: Blackwell.
- Torfing J. (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten* (The silent revolution in the Danish welfare state). Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torfing J. (2005). „Network governance and postliberal democracy”, *Administrative Theory and Praxis*, t. 27, nr 2, s. 197–237.
- Torfing J. (2007a). „Comparative analysis based on expert reports”, w: P. Bogason, M. Zølner (red.), *Methods in Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 74–98.
- Torfing J. (2007b). „Preliminary findings: Seven network stories”, w: P. Bogason, M. Zølner (red.), *Methods in Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 41–73.
- Torfing J., Sørensen E. (2009). „Making governance networks effective and democratic through meta-governance”, *Public Administration*, t. 87, nr 2, s. 234–258.

Jacob Torfing

Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji

Rządzenie sieciowe zdobyło uznanie w związku ze zwróceniem uwagi na nieefektywności zarówno rządu, jak i rynku. Bazując na coraz obszerniejszej literaturze, w pierwszym rzędzie definiujemy rządzenie sieciowe, aby później po krótko ocenić zalety i problemy związane z tym podejściem. Główne stwierdzenie można opisać następująco: jesteśmy świadkami rozwoju drugiej generacji badań nad rządzeniem sieciowym skupiających się wokół nowych pytań, na które jeszcze nie znaleźliśmy odpowiedzi: o przyszłość opartej na sieciach koordynacji między różnymi poziomami rządzenia, o metarządzenie samoregulujących się sieci, o rolę dyskursu w relacji do rządzenia sieciowego oraz o problemy z demokratycznością i potencjał rządzenia sieciowego. Aby odpowiedzieć na te ważne pytania, możemy korzystać z różnych teoretycznych podejść do rządzenia sieciowego, które zostały tu krótko omówione.

Słowa kluczowe: rządzenie, sieci, teoria, systemy rządzenia (sieci rządzenia, rządzenie sieciowe).

Wszyscy zdają się mówić o „rządzeniu” oraz „siecach”. Zwrócenie uwagi na problemy wynikające z suwerennej władzy rządu wsparło rozprzestrzenianie się pojęcia „rządzenie”. Jednocześnie wzrastająca liczba ekonomicznych, społecznych oraz politycznych aktorów, aren i procesów stymuluje wykorzystywanie metafory „sieci”. Oba określenia stanowią bardzo pojemne pojęcia obejmujące szeroką gamę różnych fenomenów. Obecnie termin „rządzenie” pojawia się w wielu kontekstach: w rekomendacjach Banku Światowego (1992) dotyczących tzw. dobrego rządzenia; w ramach stosunków międzynarodowych w debatach o możliwości „rządzenia bez rządu”; w dyskusjach o warunkach instytucjonalnych „rządzenia ekonomicznego”; w wizji nowych form „korporacyjnego rządzenia” w sektorze prywatnym; w dyskursie w ramach

Nowego Zarządzania Publicznego oraz, w sposób bardziej ogólny, w próbach uchwycenia nowych wzorów kooperacji i partnerstwa publiczno-prywatnego (Kersbergen, Waarden 2004; Rhodes 1997b). Pojęcie „sieci” jest równie popularnym terminem, który pojawia się w różnorodnych ujęciach (konstelacjach) konceptualnych. Odniesienia do „sieci” możemy odnaleźć w koncepcjach sieci komunikacyjnych, sieci międzyfirmowych, sieci społecznych, sieci profesjonalistów, sieci transgranicznych, sieci polityk oraz sieci terrorystycznych (Jessop 2002). Niektórzy twierdzą wręcz, że żyjemy w globalnym społeczeństwie sieciowym (Castells 1996).

W naukach politycznych oraz administracji publicznej oba te terminy są połączone w pojęcie „rządzenia sieciowego”, wskazując na specyficzny typ sieci i specyficzną formę rządzenia. Rządzenie sieciowe odnosi się więc do sieci zaangażowanych w procesy rządzenia publicznego aktorów, takich jak politycy, administratorzy, organizacje zrzeszające interesariuszy, firmy prywatne, ruchy społeczne oraz grupy obywateli. Aby stać się uczestnikiem konkretnej sieci rządzenia, aktorzy muszą wykazać, że problem polityczny ich dotyczy i że mogą zaangażować w jego rozwiązanie zasoby oraz kompetencje, które mają odpowiednią wartość dla innych aktorów. Rządzenie sieciowe odnosi się także do szczególnej formy rządzenia. Rządzenie jest niejednoznacznie określonym określeniem, które niejasno odwo-

Jacob Torfing jest profesorem Polityk i Instytucji na Uniwersytecie Roskilde w Danii. Jego zainteresowania badawcze obejmują teorię dyskursu, reformy państwa dobrobytu, rządzenie sieciowe i demokrację. Opublikował m.in. *Politics, Regulation and the Modern Welfare State* (1995), *New Theories of Discourse* (1999), *Discourse Theory in European Politics* (2005) oraz kilka pozycji w języku duńskim dotyczących rządzenia sieciowego. Jest współzałożycielem Duńskiego Centrum Teorii Dyskursu oraz Centrum dla Demokratycznego Rządzenia Sieciowego.

Przełożył Michał Mozdżeń. Tekst oryginalny pt. „Governance Network Theory: Towards a Second Generation” opublikowano w *European Political Science* 2005, nr 4, s. 305–315.

luje się do niehierarchicznych prób koordynacji interesu publicznego i prywatnego, działań oraz zasobów (Pierre, Peters 2000). Pojęcie rządzenia sieciowego wyraźnie zawęża zakres koncepcji przez skupienie się na próbie ułatwienia takiej koordynacji poprzez interakcje i negocjacje pośród wielu aktorów politycznych.

Zaangażowanie naukowe w rządzenie sieciowe znajduje podstawę empiryczną w szeroko rozpowszechnionym uznaniu wzrastającej fragmentaryzacji, kompleksowości i dynamiki procesów społecznych (Klijn, Koppenjan 2004; Kooiman 1993; Jessop 2002). Zwiększająca się *fragmentaryzacja* stanowi rezultat funkcjonalnego podziału społeczeństwa na szereg względnie niezależnych subsystemów oraz rozpowszechnienia obecności względnie niezależnych organizacji publicznych i prywatnych. Jednocześnie złamanie klasycznych form politycznego podziału i identyfikacji powoduje zwielokrotnienie liczby aktorów i tożsamości politycznych. *Kompleksowość* zwiększa się w rezultacie pojawiania się rosnącej liczby współzależnych i trudnych do zdefiniowania problemów politycznych; dodatkowo na proces ten wpływa równolegle wzrastający popyt na decyzje podejmowane w oparciu o wiedzę oraz pojawiające się nowe formy ryzyka i niepewności. Wreszcie *dynamika* procesów społecznych kreowana jest w części poprzez multiplikację oraz wzajemne powiązania między horyzontami działań wyznaczanymi przez ograniczenia czasowe i przestrzenne, a w części przez rozmywanie się i kontestację granic między instytucjami, sektorami i poziomami. Prowadzi to do współzależnej artykulacji i interakcji odmiennych racjonalności, procedur oraz strategii w celu rozwiązywania problemów polityk i wykorzystywania nowych możliwości, co z kolei wywołuje nowe, nieprzewidywalne konsekwencje. Decydenci, znajdujący się na różnych poziomach w organizacjach publicznych i prywatnych, uznają interaktywne rządzenie sieciowe za najbardziej odpowiednią reakcję na wyzwania, które pojawiają się w związku z coraz większą społeczną fragmentaryzacją, kompleksowością i dynamiką.

Najważniejsi politycy i przedsiębiorczy administratorzy wzięli sobie rządzenie sieciowe do serca. Coraz wyraźniej dostrzegalne opieranie się na rządzeniu sieciowym jako na me-

chanizmie podejmowania kolektywnych decyzji oraz koordynacji działań jest częścią nowej formy mentalności rządzenia (*governmentality*; Foucault 1991). W związku z tym ambicją „zaawansowanego rządu liberalnego” jest „rządzenie na odległość” poprzez angażowanie wielu, jak nazwałby je Emile Durkheim, „grup pośrednich” (grup obywateli, profesjonalistów, organizacji wolontariackich, partnerów społecznych i firm prywatnych) w proces rządzenia społeczeństwem w drodze konstruowania samoregulujących się sieci odpowiedzialnych aktorów (Dean 1999; Rose 1996). Samodzielna mobilizacja kreatywnych aktorów w ramach szkieletu, który zapewnia zgodność działań z ogólnymi celami rządu, pomaga zwolnić państwo z części swoich zadań i dotrzeć do wielu różnych grup docelowych przy zaangażowaniu mniejszych zasobów i mniej wyraźnie zarysowanej odgórnej represywnej kontroli.

Te ogólne społeczne narzędzia oraz nowe strategie polityczne wydają się stymulować i intensyfikować zainteresowanie naukowców badaniem rządzenia sieciowego. Jego teoretycy autentycznie wierzą, że zajmują się czymś istotnym, i ten entuzjazm przenika do organizacji, administratorów i polityków. W rezultacie mamy do czynienia z samonapędzającym się wzrostem nowej przestrzeni badawczej, która wciąż jest młoda i wciąż ma przed sobą przeistoczenie się w nowy paradygmat z własnymi jasnymi definicjami, taksonomią i metodami.

1. Definiowanie rządzenia sieciowego

Rządzenie sieciowe może być zdefiniowane jako: (1) proces względnie stabilnego horyzontalnego wyrażania się współzależnych, ale operacyjnie autonomicznych aktorów, którzy (2) wzajemnie na siebie oddziałują poprzez negocjacje; (3) odbywający się w ramach uregulowanego normatywnego, poznawczego i wyobraźniowego szkieletu; (4) samoregulujący się w ramach ograniczeń ustalonych przez siły zewnętrzne i (5) przyczyniający się do realizacji celów publicznych. Powyższa definicja zawiera większość cech zwykle przydawanych rządzeniu sieciowemu (Rhodes 1997b, s. 53; Jessop 2002, s. 228 i nast.). Nie aspiruje ona do oryginalności; stara

się raczej uchwycić esencję tego, co zwykle rozumie się przez pojęcie rządzenia sieciowego.

Spróbujmy przeanalizować tę integralną definicję rządzenia sieciowego, zwracając uwagę na każdy jej aspekt po kolei. Po pierwsze, sieci rządzenia wyrażają interesy wielu publicznych, quasi-publicznych i prywatnych aktorów, którzy z jednej strony są *zależni* nawzajem od swoich zasobów i możliwości w celu rozwiązywania problemów oraz, z drugiej strony, są *operacyjnie autonomiczni*, przez co należy rozumieć to, że nie są kierowani przez zwierzchników, by działać w określony sposób (Marin, Mayntz 1991). Współzależność między aktorami w ramach sieci znaczy, że są oni powiązani raczej horyzontalnie, a nie pionowo. Horyzontalna natura relacji między aktorami nie oznacza jednak, że są równi w dostępie do władzy i zasobów (Mayntz 1991, s. 10 i nast.). Możemy mieć do czynienia z asymetryczną alokacją zasobów materialnych i niematerialnych pomiędzy aktorami w ramach sieci, ale ponieważ uczestnictwo jest dobrowolne, a aktorzy mają swobodę opuszczenia sieci – i ponieważ są oni nawzajem zależni od zasobów, którymi dysponują inni jej uczestnicy – żaden aktor nie ma możliwości wykorzystywania władzy, by kontrolować działania pozostałych.

Po drugie, członkowie sieci rządzenia wzajemnie na siebie oddziałują za pośrednictwem *negocjacji*, które łączą element przetargu z elementami deliberacji. Aktorzy w ramach sieci mogą się targować o dystrybucję zasobów w celu maksymalizacji korzyści. Niemniej dla ułatwienia rozwoju negatywnej i pozytywnej koordynacji (Scharpf 1994) proces przetargu musi być wbudowany w szerszy szkielet deliberacji, która pozwala na budowanie zaufania, uczenie się i wspólne zrozumienie. W każdym razie deliberacja w ramach rządzenia sieciowego rzadko prowadzić będzie do jednomyślnej zgody (Klijn, Koppenjan 2000, s. 146 i nast.), jako że odbywa się w kontekście intensywnej walki o władzę, która rodzi konflikt i antagonizmy społeczne.

Po trzecie, negocjacyjne interakcje pomiędzy aktorami w ramach sieci nie zachodzą w instytucjonalnej próżni. Mają miejsce raczej w ramach *względnie zinstytucjonalizowanej* struktury, która stanowi więcej niż tylko sumę swoich części, nie konstituuje jednak homogenicznej i w pełni zintegrowanej całości (March,

Olsen 1995, s. 27 i nast.; Scharpf 1997, s. 47). Zinstytucjonalizowana struktura to zlepek zależnych od siebie idei, koncepcji i reguł. Jest ona tworzona i odtwarzana w zależności od podejmowanych działań, ale także warunkuje przyszłe interakcje między aktorami w ramach sieci. W istocie ma aspekt regulacyjny, ponieważ zapewnia aktorom reguły, role i procedury; aspekt normatywny, ponieważ sugeruje normy, wartości i standardy; element poznawczy, zakładając, że generuje kody, koncepcje i wyspecjalizowaną wiedzę, oraz aspekt wyobraźniowy, który polega na wytwarzaniu tożsamości, ideologii i wspólnych nadziei.

Po czwarte, rządzenie sieciowe jest względnie *samoregulujące się*, ponieważ nie stanowi części hierarchicznego łańcucha władzy ani nie podporządkowuje się regułom rynkowym (Scharpf 1994, s. 36). Jego celem jest raczej regulacja konkretnej dziedziny politycznej na bazie podzielanych w ramach sieci idei, zasobów i dynamicznych interakcji, w ramach regulacyjnej, normatywnej, poznawczej i wyobraźniowej struktury, która przekształca się w toku negocjacji między partycypującymi aktorami. W każdym razie rządzenie sieciowe zawsze odbywa się w konkretnym środowisku organizacyjnym, które musi być brane pod uwagę, ponieważ równocześnie umożliwia i ogranicza możliwości samoregulacji.

Po piąte, rządzenie sieciowe przyczynia się do realizacji celów publicznych w obrębie określonej dziedziny politycznej (Marsh 1998). Cel polityczny jest wyrazem wizji, wartości, planów, polityk i regulacji, które są istotne dla społeczeństwa i przez nie wytwarzane. Aktorzy w ramach sieci są zatem włączeni w negocjacje polityczne dotyczące sposobów identyfikacji i rozwiązywania pojawiających się problemów politycznych lub wykorzystywania nowych możliwości. Sieci, które nie przyczyniają się do realizacji celów publicznych w tym szerokim rozumieniu, nie mogą nosić nazwy sieci rządzenia.

Rządzenie sieciowe, w sposób wyżej zdefiniowany, może przybierać wiele różnych empirycznych form. Może być zdominowane przez luźne i nieformalne kontakty, ale może być także ściśle sformalizowane. Może odbywać się wewnątrz organizacji i pomiędzy organizacjami; być emergentne lub stworzone odgórnie; otwarte lub za-

mknięte; tymczasowe lub permanentne; może mieć zakres ograniczony do konkretnego sektora lub obejmować całe społeczeństwo. Wreszcie niektóre sieci rządzenia mogą być zaangażowane głównie w formułowanie polityki, podczas gdy inne – w jej wdrażanie. Różnorodność sieci rządzenia stanowi dowód dużego znaczenia koncepcji dla opisywania współczesnych form rządzenia w społeczeństwie.

Koncepcja rządzenia sieciowego ma charakter opisowy, ale studia nad pojawianiem się, funkcjonowaniem i rezultatami działania interaktywnych form rządzenia sieciowego bezsprzecznie mają ambicje wyjaśniające, jednak nie w klasycznym rozumieniu wyjaśniania deterministycznych zależności i praw. Celem jest wytworzenie otwartej, ograniczonej kontekstualnie wiedzy, która byłaby przydatna dla aktorów w ramach sieci rządzenia. Wyjaśnianie bazuje na wspartej teorią analizie empirycznej procesów politycznych oraz efektów polityk opartych na sieciach. Te procesy i efekty stanowią wyniki instytucjonalnie uwarunkowanych interakcji między aktorami sieciowymi; szczególnej formy i charakteru sieci, starań zewnętrznych agencji, by uregulować ich formę i funkcjonowanie, oraz zewnętrznych warunków rządzenia sieciowego, w tym warunków społeczno-ekonomicznych, dominującej mentalności rządzenia (*governmentality*) i współistnienia różnych modeli regulacyjnych.

2. Zalety i problemy

Teoretycy rządzenia sieciowego ujawniają tendencję do rozumienia go jako wyjątkowej formy koordynacji, która stanowi alternatywę zarówno dla państwa, jak i dla rynku (Rhodes 1997a, s. xii). Rządzenie sieciowe jako takie wyróżnia się od hierarchicznej kontroli państwa i konkurencyjnej regulacji rynku na co najmniej trzy sposoby. Jeśli chodzi o relacje między aktorami, sieci rządzenia mogą być rozumiane jako wielocentryczne (*pluricentric*) systemy rządzenia, w odróżnieniu od monocentrycznego (*unicentric*) systemu regulacji państwowej i wielocentrycznego (*multicentric*) systemu konkurencyjnej regulacji rynkowej (Kersbergen, Waarden 2004, s. 148). W związku z tym imperatywna regulacja państwa bazuje na niepodważalnej centralnej pozycji władzy, dla której wszyscy inni akto-

rzy to poddani o jasno zdefiniowanych prawach i obowiązkach. Regulacja oparta na konkurencyjnej rynkowej bazuje na potencjalnie nieskończonej wielkiej liczbie egoistycznych i niezależnych aktorów, nieograniczonych przez wspólne cele i obowiązki. Dla odróżnienia, rządzenie sieciowe polega na interakcjach w czasie współzależnych, jednak względnie autonomicznych aktorów realizujących cele publiczne.

Jeśli chodzi o podejmowanie decyzji, rządzenie sieciowe bazuje na racjonalności refleksyjnej, w odróżnieniu od racjonalności substancjalnej, którą posługuje się imperatywne państwo, i racjonalności proceduralnej wykorzystywanej przez konkurencyjny rynek (Jessop 1999, s. 6–7; Mayntz 1991, s. 13 i nast.). Tam, gdzie imperatywne państwo stara się przekształcać substancjalne wartości polityczne rządu w szczegółowe prawa i regulacje, które są implementowane i egzekwowane przez zatrudnionych przez państwo biurokratów, rynek opiera się na działaniu niewidzialnej ręki, która prowadzi do alokacji dóbr i usług optymalnej w rozumieniu Pareto, pod warunkiem że reguły i procedury zapewniające wolną konkurencję są pilnie przestrzegane. Dla kontrastu, rządzenie sieciowe pozwala na podejmowanie decyzji i regulację zróżnicowanych kwestii za pomocą refleksyjnych interakcji, które polegają na nieustających negocjacjach między wieloma aktorami, podejmowanych w celu stworzenia kolektywnych rozwiązań pomimo istnienia przeciwstawnych interesów (Mayntz 1991, s. 14; Scharpf 1994).

Wreszcie *podporządkowywanie się kolektywnie wynegocjowanym rozwiązaniom* zapewniające jest nie dzięki sankcjom prawnym preferowanym przez państwo ani przez obawę przed stratą ekonomiczną na rynku. Służy temu raczej poczucie zaufania i obowiązku politycznego, które jest wynikiem wytworzonych w czasie wewnętrznych reguł i norm (Nielsen, Pedersen 1988).

Odmienność tych trzech sposobów koordynacji powoduje, że rządzenie w społeczeństwie musi bazować na pragmatycznym wyborze między państwem, rynkiem a rządzeniem sieciowym lub na odpowiedniej kombinacji tych trzech metod regulacji (Jessop 2002, s. 246). W zależności od zadania lub problemu politycznego, z którym się borykamy, kluczowi decydenci muszą wybrać

między różnymi mechanizmami rządzenia, biorąc pod uwagę ich mocne i słabe strony.

Dziś rządzenie sieciowe jest w coraz większym stopniu postrzegane jako odpowiednie narzędzie do mierzenia się z kompleksowymi problemami politycznymi i zadaniami rządzenia. Stąd zarówno politolodzy, jak i decydenci polityczni doceniają rządzenie sieciowe za jego potencjalną możliwość poprawy efektywności procesów rządzenia, która wynika z jego specyficznych cech. Przede wszystkim jest ono postrzegane jako wyzwajające postawy proaktywne – aktorzy są w stanie zidentyfikować problemy polityczne oraz nowe możliwości w stosunkowo wczesnym stadium i stworzyć elastyczne formy reakcji, które umożliwiają poprawki w odpowiedzi na kompleksowość i zróżnicowanie konkretnych warunków (Klijn, Koppenjan 2000, s. 114; Kooiman 2000, s. 155 i nast.).

Rządzenie sieciowe może być także postrzegane jako ważny instrument agregacji informacji, wiedzy i ocen, który umożliwia wartościowanie decyzji politycznych. Aktorzy sieciowi niejednokrotnie dysponują specyficzną wiedzą, istotną z punktu widzenia procesu podejmowania decyzji politycznych. Kiedy wiedza różnych aktorów zostaje połączona, staje się podstawą dokonywania „inteligentnego” wyboru wykonalnej opcji (Kooiman 1993, s. 4; Scharpf 1999, s. 20).

Co więcej, zauważa się, że rządzenie sieciowe może stanowić podstawę do budowania konsensusu albo przynajmniej ucywilizowania konfliktów między interesariuszami. Mają oni tendencję do tworzenia własnej logiki odpowiedniości, która reguluje proces negocjacji, formułowanie konsensusu i radzenie sobie z konfliktami (March, Olsen 1995, s. 27 i nast.; Mayntz 1991, s. 17).

Wreszcie rządzenie sieciowe ma redukować ryzyko oporu przy implementacji. Jeśli aktorzy, którzy muszą się dostosować, są włączeni w proces decyzyjny, będą wykazywali tendencję do wytwarzania wspólnego poczucia odpowiedzialności wpływu na decyzje polityczne. To zobliguje ich raczej do poparcia niż hamowania procesu implementacji (Sørensen, Torfing 2003, s. 614).

Problemem staje się to, że potencjalne zyski w zakresie efektywności są możliwe do zrealizowania tylko, gdy mamy do czynienia z dobrze funkcjonującym rządzeniem sieciowym. Zmiany

w kompozycji aktorów sieciowych, obecność nierozwiązanych napięć i konfliktów, słabe i nieskuteczne przywództwo, frustracja spowodowana brakiem jasnych i wyraźnych rezultatów oraz zewnętrzne wydarzenia, które zakłócają proces polityczny, mogą zdestabilizować sieci rządzenia i zmienić je w źle funkcjonujące fora pogaduszek. Ostrożne zarządzanie siecią może zapobiec większym nieefektywnościom i ograniczyć wpływ zakłóceń, ale optymalizacja funkcjonowania sieci rządzenia stanowi zniechęcające wyzwanie (Kickert, Klijn, Koppenjan 1997, s. 9; Koppenjan, Klijn 2004, s. 114). Nawet wyraźnie dobrze funkcjonujące sieci mogą powodować problemy dla procesu tworzenia polityk publicznych, albo blokując nowe i innowacyjne inicjatywy polityczne, albo próbując przerzucić koszty własnych rozwiązań na podmioty zewnętrzne (Scharpf 1993). W tym wypadku rządy i inne formy zewnętrznej władzy muszą wpływać na kompozycję, koncepcje i bodźce aktorów w ramach sieci.

3. Badania pierwszej i drugiej generacji

Chociaż pole aktywności badawczej jest stosunkowo młode, możemy mówić o pierwszej i drugiej generacji badań nad rządzeniem sieciowym. Celem *pierwszej generacji* było przekonanie nas, że mamy do czynienia z nowym fenomenem. W głównej mierze była ona zainteresowana wyjaśnianiem przyczyn formowania się sieci rządzenia i określaniem, czym różnią się one od hierarchicznych rządów państwa i anarchii rynku oraz w jaki sposób przyczyniają się do efektywnego i proaktywnego rządzenia w różnych przestrzeniach politycznych i na różnych poziomach regulacyjnych. Pierwsza generacja świetnie spisała się w łączeniu pojawiającego się fenomenu rządzenia sieciowego z nowymi trendami społecznymi (Kooiman 1993); w analizie formowania i funkcjonowania sieci rządzenia w różnych krajach, przestrzeniach politycznych i na różnych poziomach (Marin, Mayntz 1991) oraz w zwracaniu uwagi na cechy różniące rządzenie sieciowe zarówno od państwa, jak i od rynku (Jessop 1998; Mayntz 1991; Rhodes 1996).

Wolno, ale nieuchronnie badania wykroczyły poza obszar zainteresowania pierwszej generacji. Rządzenie sieciowe nie jest już niczym no-

wym i egzotycznym; raczej stanowi coś, z czym musimy się godzić i co powinniśmy umieć jak najlepiej wykorzystać. W tym stadium nowe pytania, na które jeszcze nie znaleźliśmy odpowiedzi, stają się najistotniejsze w badaniach nad tym fenomenem (Pierre 2000). Zaiścienie drugiej generacji nie jest jednoznacznie związane z pojawianiem się nowych badaczy ani z jasnym zerwaniem z przeszłością; to raczej kwestia stopniowego odnawiania i powiększania zakresu badań, by mogły one odpowiedzieć na cztery narzucające się pytania:

- (1) W jaki sposób rządzenie sieciowe może ułatwić kolektywny proces decyzyjny i koordynację między różnymi krajami i zróżnicowanymi poziomami lokalnymi, krajowymi i międzynarodowymi?
- (2) Jak m.in. władze publiczne mogą regulować samoregulujące się sieci za pośrednictwem różnych metod metarządzenia?
- (3) Jaka jest rola wiedzy, tożsamości i dyskursu w formowaniu i prowadzeniu negocjacji w ramach sieci rządzenia?
- (4) Jakie są demokratyczne problemy i możliwości, które niesie ze sobą rządzenie sieciowe?

Niektórzy teoretycy rządzenia sieciowego badają, w jaki sposób może ono pomagać w koordynacji polityk i działań między państwami narodowymi i poziomami regulacyjnymi w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z brakiem jednoznacznego ośrodka hierarchicznej kontroli (Kohler-Koch, Eising 1999; Scharpf 1997). Inni badacze zwracają uwagę, że rządzenie sieciowe nie stanowi panaceum i regularnie zawodzi w różnych obszarach. Przyznanie, że ma ono wady, wymaga badania warunków politycznych i instytucjonalnych, od których zależy jego sukces bądź porażka (Jessop 2002; Scharpf 1994). Dalej w tym kontekście duża liczba teoretyków zaczęła ana-

lizować, w jaki sposób władze publiczne i inni aktorzy polityczni mogą regulować sieci rządzenia, które charakteryzują się dużym stopniem samoregulacji (Kickert, Klijn, Koppenjan 1997; Milward, Provan 2000). Wreszcie pojawiło się rosnące zainteresowanie pytaniami normatywnymi o demokratyczność i legitymizację rządzenia sieciowego (Mayntz 1999; Pierre, Peters 2000; Rhodes 1997a).

4. Teoretyczne podejścia do rządzenia sieciowego

Druga generacja badań nad rządzeniem sieciowym zwraca uwagę na szereg istotnych pytań wymagających krytycznej analizy w ramach różnych, nawet interdyscyplinarnych perspektyw. Wstępna mapa pola badawczego, jakim jest rządzenie sieciowe, pozwala wyróżnić cztery teoretyczne podejścia w zależności od tego, czy za główną siłę sprawczą działań ludzkich uznają racjonalną kalkulację, czy też ograniczone kulturowo przestrzeganie reguł oraz czy widzą jako bliższą teorii rządzenia sieciowego perspektywę nieustających konfliktów czy bezproblemowej koordynacji. Cztery różne rodzaje teorii rządzenia sieciowego przedstawione są w tabeli 1.

Pozycje teoretyczne zaprezentowane w tabeli 1 nazwane zostały teorią współzależności, teorią rządności, teorią integracji i teorią mentalności rządzenia. Podano także odniesienia do prac niektórych najważniejszych teoretyków, które są typowe dla różnych pozycji teoretycznych. Należy zwrócić uwagę na to, że pewni teoretycy, do których odwołuje się tabela, mogą nawet nie postrzegać siebie jako przedstawicieli nurtu rządzenia sieciowego. Mimo to zostali doń włączeni ze względu na to, że wnoszą ważny wkład w rozumienie rządzenia sieciowego. Należy także zauważyć, że wielu teoretyków stara się prze-

Tab. 1. Cztery różne teorie rządzenia sieciowego

	Kalkulacja	Kultura
Konflikt	teoria współzależności (<i>interdependent theory</i> ; Jessop 1998, 2002; Kickert, Klijn, Koppenjan 1997; Rhodes 1997a, 1997 b)	teoria mentalności rządzenia (<i>governmentality theory</i> ; Foucault 1991; Dean 1999; Rose 1999; Rose, Miller 1992)
Koordynacja	teoria rządności (<i>governability theory</i> ; Kooiman 1993; Mayntz 1991; Scharpf 1993, 1994, 1997)	teoria integracji (<i>integration theory</i> ; March, Olsen 1995; Powell, DiMaggio 1983, 1991; Scott 1995)

zwyciężyć analityczny podział zaprezentowany w tabeli; jednakże jednostronna redukcja przestrzeni teoretycznej stanowi cenę, którą płacimy za heurystyczną wartość tego zestawienia.

Zajmijmy się teraz krótko pytaniem dotyczącym tego, jak przedstawione cztery pozycje teoretyczne definiują rządzenie sieciowe, tłumacząc jego formowanie i opisując siły łączące różnych aktorów w ramach sieci rządzenia. *Teoria współzależności* definiuje rządzenie sieciowe jako medium międzyorganizacyjne służące do uzgadniania interesów pomiędzy współzależnymi – ale skonfliktowanymi – aktorami, spośród których każdy dysponuje własną bazą zasobów. Sieci rządzenia stanowią rezultat strategicznych działań niezależnych aktorów, którzy współpracują ze względu na współzależności zasobów i dzięki temu przeciwdziałają fragmentaryzacji instytucjonalnej, będącej wynikiem nowego zarządzania publicznego. Sieci rządzenia formują się w konsekwencji inkrementalnych oddolnych procesów, ale są wykorzystywane jako metoda tworzenia polityk przez władze publiczne. Aktorzy w ramach sieci starają się realizować zróżnicowane interesy, podejmując wewnętrzną walkę o władzę, ale utrzymywani są razem za sprawą wzajemnych współzależności, które ułatwiają negocjacje i osiąganie kompromisu.

Teoria rządności definiuje rządzenie sieciowe jako mechanizm horyzontalnej koordynacji pomiędzy autonomicznymi aktorami, którzy wdają się w interakcje w ramach różnych gier negocjacyjnych. Formowanie sieci rządzenia jest postrzegane jako funkcjonalna reakcja na zwiększającą się kompleksowość, dynamikę i zróżnicowanie społeczne, które ograniczają możliwość skutecznego zarządzania społeczeństwem za pośrednictwem tradycyjnych form hierarchii i rynku. Sieci rządzenia kształtowane są w drodze konstruowania sytuacji przypominających gry, które pozwalają zwiększać koordynację horyzontalną i utrzymywane są częściowo dzięki antycypowanym korzyściom z połączenia zasobów i wspólnych działań, a częściowo przez rozwój wzajemnego zaufania, które pomagają przezwyciężyć problemy związane ze wspólnym działaniem.

Teoria integracji definiuje rządzenie sieciowe jako zinstytucjonalizowany obszar interakcji między istotnymi aktorami. Jest ono w tym

ujęciu zintegrowane ze społecznością, którą rozumiemy jako definiowaną przez wspólne normy i wyobrażenia. Rządzenie sieciowe należy rozumieć jako normatywną reakcję na bliźniacze problemy totalitarnego przeintegrowania i indywidualistycznego niedointegrowania urządzeń społecznych. Sieci rządzenia są formowane przez oddolny proces, w którym tworzące się w konsekwencji uznania współzależności kontakty są oceniane i rozszerzane na bazie zinstytucjonalizowanej logiki odpowiedniości. Z czasem rządzenie sieciowe wytwarza własną logikę stosowności (na którą niejednokrotnie wpływają izomorficzne naciski), a aktorzy sieciowi zostają zintegrowani dzięki stworzeniu poczucia solidarności i wspólnych tożsamości.

Teoria mentalności rządzenia pośrednio definiuje rządzenie sieciowe jako próbę mobilizacji i kształtowania wolnych działań samorządzących się aktorów podejmowaną przez coraz bardziej refleksyjne i raczej umożliwiające działanie niż narzucające swoją wolę państwo. Sieci rządzenia konstruowane są jako odpowiedź na porażkę neoliberalizmu w realizacji postulatu „mniej państwa i więcej rynku”. Problemy neoliberalizmu prowadzą do sformułowania nowej mentalności rządzenia, powiązanej z nowoczesnym rządem liberalnym, która stara się przenieść ciężar rządu na barki sieci lokalnych, w ramach których mobilizowana jest energia aktorów społecznych i politycznych. Jest jej też nadawany kierunek w celu zapewnienia dostosowania aktorów. Sieci rządzenia utrzymywane są w całości za sprawą określonych technologii i narracji, które wykorzystują aktorów społecznych i politycznych do realizacji władzy.

Istnieje wiele „rodzinnych podobieństw” między czterema teoriami rządzenia sieciowego, ale możemy zauważyć także wyraźne różnice. Dzięki wykorzystywaniu lub łączeniu różnych podejść teoretycznych albo wychodzeniu poza nie przyszłe poszukiwania będą miały możliwość rozwijać się w drugą generację badań nad rządzeniem sieciowym, które będzie mogło dać światło odpowiedzi na pytania badawcze zaprezentowane powyżej. Ten proces przyniesie korzyść nie tylko społeczności naukowej, lecz także decydom politycznym i praktykom zaangażowanym w rządzenie sieciowe w różnych obszarach politycznych i na różną skalę.

Bibliografia

- Castells M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Dean M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Foucault M. (1991). „Governmentality”, w: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (red.), *The Foucault Effect*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, s. 87–104.
- Jessop B. (1998). „The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development”, *International Social Science Journal*, nr 5(155), s. 29–45.
- Jessop B. (1999). „Governance failure”, tekst nieopublikowany, Department of Social Sciences, Roskilde University.
- Jessop B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Kersbergen K. van, Waarden F. van (2004). „«Governance» as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability accountability and legitimacy”, *European Journal of Political Research*, nr 43, s. 143–171.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2000). „Interactive decision making and representative democracy: Institutional collisions and solutions”, w: O.V. Hefen, W.J.M. Kickert, J.A. Thomassen (red.), *Governance in Modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, s. 109–134.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Kohler-Koch B., Eising R. (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Koppenjan J., Klijn E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem-solving and Decision-making*. London: Routledge.
- Kooiman J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kooiman J. (2000). „Societal governance: Levels, models and orders of social-political interaction”, w: J. Pierre (red.), *Debating Governance: Authority Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, s. 138–164.
- March J.G., Olsen J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marin B., Mayntz R. (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt-am-Main: Campus Verlag.
- Marsh D. (1998). „The utility and future of policy network analysis”, w: D. Marsh (red.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press, s. 185–198.
- Mayntz R. (1991). „Modernization and the logic of interorganizational networks”, *Discussion Paper* 91/8. Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz R. (1999). *New Challenges to Governance Theory*. Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Milward H.B., Provan K. (2000). „How networks are governed”, w: C.J. Heinrich, L.E. Lynn (red.), *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington DC: Georgetown University Press, s. 238–262.
- Nielsen K., Pedersen O.K. (1988). „The negotiated economy: Ideal and history”, *Scandinavian Political Studies*, nr 11(2), s. 79–101.
- Pierre J. (2000). *Debating Governance. Authority Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre J., Peters G. (2000). *Governance Politics and the State*. New York: St. Martins Press.
- Powell W.W., DiMaggio J. (1983). „The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review*, nr 4(2), s. 147–160.
- Powell W.W., DiMaggio J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rhodes R.A.W. (1996). „The new governance: Governing without government”, *Political Studies Association*, nr 44(4), s. 652–657.
- Rhodes R.A.W. (1997a). „Foreword”, w: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, s. xi–xv.
- Rhodes R.A.W. (1997b). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rose N. (1996). „Governing, advanced, liberal democracies”, w: A. Barry, T. Osborne, N. Rose (red.), *Foucault and Political Reason: Liberalism Neoliberalism and Rationalities of Government*. Chicago: University of Chicago Press, s. 37–64.
- Rose N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rose N., Miller P. (1992). „Political power beyond the state: Problematics of government”, *British Journal of Sociology*, nr 43(2), s. 172–205.

Scharpf F.W. (1993). *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt-am-Main: Campus-Verlag.

Scharpf F.W. (1994). „Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded Negotiations”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 6(1), s. 27–53.

Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: West View Point.

Scharpf F.W. (1999). *Governing in Europe – Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Scott R.W. (1995). *Institutions and Organizations*. London: Sage.

Sørensen E., Torfing J. (2003). „Network politics, political capital, and democracy”, *International Journal of Public Administration*, nr 2(6), s. 609–634.

World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank.

Governance Network Theory: Towards a Second Generation

Governance networks have increasingly gained prominence in the wake of the many reports of government and market failure. Drawing on the burgeoning literature, we first define governance networks and then briefly assess their merits and shortcomings. The key hypothesis is that we are now seeing the development of a second generation of governance network research that focuses on new and yet unanswered questions about the prospects of network-based coordination across different levels of governance: the meta-governance of self-regulating networks, the role of discourse in relation to governance networks, and the democratic problems and potentials of network governance. In answering these important questions, we can draw on different theoretical approaches to network governance, and these are briefly delineated.

Key words: governance, networks, meta-governance, democracy.

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. Teksty 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 Kraków
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 wyraźny 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 – 11 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 pojedynczego numeru wynosi 18 zł plus 5% VAT (zryczałtowana opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku w 2011 r. to 12 zł plus 23% VAT). 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 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91
dział handlowy: 22 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl

Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.