



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

2-3 (16-17) / 2011



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR



Redaktor naczelny
prof. dr hab. *Jerzy Hausner*

Redaktor tematyczny, zastępca redaktora naczelnego
dr hab. *Stanisław Mazur*

Redaktor statystyczny
dr hab. prof UEK *Andrzej Sokołowski*

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, Łukasz Mamica, Stanisław Mazur, Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski,
Jacek Szlachta, Magdalena Środa, Jan Jakub Wygnański, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki*

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

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2012

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazie CEEOL.

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Magdalena Pluta, Dorota Kassjanowicz*

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: Drukarnia Stabil
Nakład: 400 egz.

Spis treści

János Kornai

Centralizacja i kapitalistyczna gospodarka rynkowa	5
--	---

Piotr Ciżkowicz, Andrzej Rzońca

Skutki ekspansji fiskalnej w warunkach stóp procentowych bliskich zera.	23
---	----

Marek Szczepański

Stabilność zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej a plany ograniczenia liczebności administracji rządowej.	45
---	----

Łukasz Bajak, Sebastian Weber

Wsparcie współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw jako instrument polityki innowacyjnej w Polsce	55
---	----

Dominik Buttler

Znaczenie motywacji społeczników w ekonomicznych badaniach sektora <i>non-profit</i>	71
--	----

Marek Benio

Wpływ elastycznych form zatrudnienia na ryzyko emerytalne.	81
--	----

Aleksander Smolar

Demokracja i kryzys	91
-------------------------------	----

Wybór tekstów klasycznych

Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan

Zarządzanie publiczne i sieci powiązań. Podstawy podejścia do rządzenia opartego na teorii sieci	123
---	-----

Recenzja

Marina Dabic, Vojko Potocan (red.) (2012). <i>Entrepreneurship and Innovation</i>	147
---	-----

Wywiady

W poszukiwaniu czynników rozwoju małych gmin satelickich, czyli o tym, jak odległość od centrum metropolii wpływa na rozwój gmin Iwanowice i Zielonki Rozmowa z wójtem gminy Iwanowice, panem Zbigniewem Grzybem	151
Rozmowa z zastępcą wójta gminy Zielonki, panem Arnoldem Kuźniarskim.	155

Contents

János Kornai

Centralization and the capitalist market economy	5
--	---

Piotr Ciżkowicz, Andrzej Rzońca

The effects of fiscal expansion at the zero lower bound of interest rates	23
---	----

Marek Szczepański

Employment stability in Polish civil service versus plans of reducing the scale of government administration	45
---	----

Łukasz Bajak, Sebastian Weber

Support for co-operation between scientific institutions and enterprises as an instrument of Polish innovation policy	55
--	----

Dominik Buttler

The importance of social motivations in economic studies of the <i>non-profit</i> sector	71
--	----

Marek Benio

The impact of the flexible forms of employment on pension risk	81
--	----

Aleksander Smolar

Democracy and crisis	91
--------------------------------	----

Selection and texts

Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan

Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance	123
---	-----

Reviews

Marina Dabic, Vojko Potocan (eds.) (2012). <i>Entrepreneurship and Innovation</i>	147
---	-----

Interviews

In search of factors contributing to the development of small satellite communes, or how distance from the city centre impacts the development of the communes of Iwanowice and Zielonka	
An interview with the mayor of the commune of Iwanowice, Mr Zbigniew Grzyb	151
An interview with the mayor of the commune of Zielonka, Mr Arnold Kuźniarski	155

János Kornai

Centralizacja i kapitalistyczna gospodarka rynkowa

Zgodnie z poczynionymi przez Jánosa Kornai obserwacjami, w strukturze politycznej państwa węgierskiego dokonuje się radykalna zmiana: Węgry zmierzają w kierunku autokracji. W związku z tą problematyką Kornai dokonuje przeglądu szkód wyrządzonych instytucjom państwa i społeczeństwu węgierskiego oraz wad prowadzonej polityki gospodarczej. W poniższych rozważaniach nie przesuwam on akcentów, nadal uważając, że główny problem Węgier to zastąpienie demokracji autokracją. Przygląda się bliżej znanym już wnioskom z odmiennej perspektywy: tendencji centralizacyjnych.

Zdaniem Kornai nie istnieje kraj kapitalistyczny, w którym scentralizowane państwo i zdecentralizowany rynek nie koegzystują w jakiejś formie. Współistnienie między państwem i gospodarką kapitalistyczną jest warunkiem co najmniej tolerowanym w większości państw. W gruncie rzeczy w niektórych krajach relacja ta jest owocna pomimo występowania pewnych konfliktów. Z jednej strony interwencja państwa łagodzi niedomagania rynku i prowadzi do sprawiedliwszej redystrybucji dochodów. Z drugiej zaś rynek elastycznie i efektywnie koryguje błędy rządu. Jednak te pozytywne przypadki nie mogą przesłonić ogólnej obserwacji, że państwo i rynek to dwa różne organizmy, które są sobie obce, a ich współistnienie nie jest łatwe. W ciągu ostatnich dwóch lat działania wykonywane przez rząd węgierski dziwacznie lawirowały między elementami socjalizmu i kapitalizmu, centralizacją i decentralizacją, państwem i rynkiem. W rezultacie *modus operandi* współistnienia rynku i państwa, który powstał na Węgrzech, nie jest w stanie wydobyć tego, co dobre z systemu kapitalistycznego: skłonności do innowacji, dynamiki, inicjatywy i ducha przedsiębiorczości. Przy okazji wypuklił on wszelkie złe wrodzone cechy kapitalizmu: rząd i rynek wspólnie pracują nad uczynieniem nierówności w dochodach jeszcze mniej sprawiedliwymi i działają ramię w ramię nad kreowaniem trwałego masowego bezrobocia.

Słowa kluczowe: centralizacja, decentralizacja, tendencja centralizacyjna, koordynacja wertykalna, koordynacja horyzontalna, rynek, kapitalizm, socjalizm, Węgry.

Niedawno w pewnym lokalnym uniwersytecie zobaczyłem, jakie są limity przyjęć na studia, otrzymane z ministerstwa w bieżącym roku akademickim i obowiązujące w całym kraju: „Studenci studiów licencjackich: 750, studenci studiów magisterskich: 120” itd. Ledwie wierzyłem własnym oczom. Dokładnie 120 osób na studiach magisterskich? Nie 119 lub 121? Skontaktowałem się z innymi uniwersytetami, które również potwierdziły otrzymanie po-

dobnych konkretnych limitów od władz centralnych. Żaden z pracowników uniwersytetu nie był w stanie powiedzieć mi, na jakiej podstawie dokonano tych obliczeń, podejrzewali jednak, że ktoś na górze zagregował limity krajowe w każdej głównej dziedzinie naukowej, a następnie podzielił je na poziomie instytucji.

Powróciły wspomnienia sprzed 55 lat. W 1956 r. pracowałem nad swoją dysertacją, odbywając regularne dyskusje z kadrą kierowniczą przemysłu lekkiego. Osoby te pogardliwie wypowiadały się na temat szczegółowych dyrektyw planistycznych, otrzymywanych z ministerstwa, opracowywanych na kolejny rok, materiał za materiałem, miara za miarą, ile metrów kwadratowych materiałów wełnianych lub bawełnianych należy utkać. W jaki sposób, pytali, władza doszła do tych konkretnych liczb, biorąc pod uwagę wszystkie ryzyka związane z produkcją i sprze-

János Kornai – ekonomista, członek Węgierskiej Akademii Nauk, znawca systemu ekonomicznego realnego socjalizmu, centralnie sterowanej gospodarki nakazowo-rozdzielczej i rzeczywistych mechanizmów jej funkcjonowania. Wykładowca uniwersytetów w Sussex, Stanford, Yale, Princeton oraz London School of Economics.

Tekst oryginalny: „Központosítás és kapitalista piacgazdaság”, *Népszabadság* z 28 stycznia 2012 r. Przełożył Robert Chrabąszcz.

daż? Na podstawie moich badań powstała praca, która po pewnych perturbacjach ukazała się drukiem w 1957 r. pod tytułem *Nadcentralizacja w zarządzaniu gospodarką*.

Minęło ponad 50 lat. Przez dziesięciolecia nawet w snach nie wydawało mi się możliwe to, że temat mojej pierwszej książki, nadcentralizacja, znów będzie modny. A jednak tak się stało. Tematem niniejszego artykułu są tendencje centralizacyjne, coraz bardziej uwidaczniające się w ciągu ostatnich dwóch lat na Węgrzech.

Mój artykuł „Inwentaryzacja”, opublikowany w *Népszabadság* 6 stycznia 2011 r., rzuca światło na pierwsze osiem miesięcy rządów Viktora Orbana i toczącą się wokół nich debatę publiczną. Próbowałem w nim wyjaśnić, w jaki sposób w strukturze politycznej dokonuje się radykalna zmiana: Węgry nie były już demokracją, lecz autokracją. W związku z tą problematyką dokonałem w artykule przeglądu szkód wyrządzonych wymiarowi sprawiedliwości i prawom człowieka oraz wad prowadzonej ówczesnie polityki gospodarczej. Minęło kolejnych dwanaście miesięcy, w trakcie których krytycy rządów Fideszu dokonali zarówno wielu pogłębionych analiz, jak i wygłosili wiele mocnych oświadczeń politycznych. Wśród naukowców przywiązanych do idei demokracji, praw człowieka i rządów prawa zaistniało szerokie porozumienie na temat obecnej sytuacji.

W poniższych rozważaniach nie dokonuję przesunięcia akcentów, nadal bowiem uważam, że główny problem Węgier to zastąpienie demokracji autokracją. W tym miejscu chciałbym przyjrzeć się bliżej znanym już wnioskom przez pryzmat przeglądu wydarzeń ostatnich dwóch lat, z odmiennej perspektywy: tendencji centralizacyjnych.

1. Przykłady

Chciałbym rozpocząć raczej od przykładów niż definicji, pogrupowanych nie według ważności, lecz sektorowo traktujących społeczeństwo i gospodarkę. Przykłady te wyjaśnią, co definiuję tutaj jako „tendencję centralizacyjną”.

1.1. Ministerstwa

W 2010 r. w rządzie istniało dwanaście ministerstw. W nowym rządzie liczba ministerstw została zredukowana do ośmiu.

1.2. Węgierski Bank Narodowy

Nowa ustawa o banku centralnym została przyjęta przez parlament w zapale końcoworocznej aktywności legislacyjnej. Na pierwszy rzut oka w nowych zapisach zwracają uwagę jedynie zmiany formalne, lecz w bieżącej praktyce politycznej ustawa umożliwia strategiczne kierowanie bankiem centralnym przez rząd Fidesz, którego wola zdominowała działania rządu i prezydenta republiki i którą wyraża dwie trzecie parlamentarzystów. Wzrosły kompetencje decyzyjne Rady Pieniężnej. Premier może zarekomendować powołanie kolejnego, trzeciego wiceszefa banku centralnego; jego rekomendacja zostanie bez wątpienia zaakceptowana przez głowę państwa. Podczas rządów Fidesz w Radzie Pieniężnej znalazło się czterech nowych członków; planowane są kolejne dwie nominacje. Tym samym nominowani przez Fidesz stanowią będą większość Rady Pieniężnej, w której decyzje podejmowane są większością głosów. Słabnie pozycja szefa banku centralnego. Przepisy przejściowe związane z nową ustawą zasadniczą umożliwiają połączenie tej instytucji z Urzędem Nadzoru Finansów. Bez względu na to, czy takie połączenie będzie korzystne, czy nie, umożliwi ono powstanie nowej instytucji będącej „superstrukturą”, a jej nowy zwierzchnik może osłabić rolę prezesa banku centralnego. Nikt nie wie, czy to ustawodawstwo o banku centralnym przetrwa, czy też nie. Także ja nie będę usiłował zgadywać. Jednak sam fakt, że bardzo istotne jego fragmenty zostały przyjęte mimo protestów w kraju i za granicą, ukazuje siłę tendencji centralizacyjnych, innymi słowy, determinację najwyższych przywódców do skoncentrowania władzy w swoich rękach.

1.3. Instytucje nadzorcze i regulacyjne

Przed zmianą rządu Rada Budżetowa była ważnym urzędem działającym równolegle z Ministerstwem Finansów. Prowadzono w niej analizy podobne do tych, które wykonywano

w ministerstwie, lecz od niego niezależnie. Ta równoległość już nie zachodzi; Rada Budżetowa nie dysponuje już własnymi analitykami.

W przeszłości funkcjonowało czterech ombudsmenów (komisarzy parlamentarnych) działających równolegle. Pod nowymi rządami został już tylko jeden. Kiedyś wyrażali oni oczekiwania i postulaty obywateli – teraz działalność ta jest częścią maszyny państwowej.

Poprzedni rząd utworzył Inspektorat Ubezpieczeń Zdrowotnych, realizujący zadanie odmienne od obecnego Krajowego Urzędu Zdrowia Publicznego i Ministerstwa Zdrowia. Inspektorat został zlikwidowany, a jego zadania przekazano innym instytucjom lub pozostawiono nieprzekazane.

1.4. Siły zbrojne

Służba Celna i Finansowa została połączona z Krajowym Urzędem Podatkowym i Finansowym; utworzono Krajowy Urząd Podatkowy i Celny.

Stworzono Centrum Antyterrorystyczne, które łączy funkcje oddzielnych do tej pory organizacji. Centrum kieruje były szef ochrony osobistej Viktora Orbana.

Powołano Węgierski Korpus Ochrony Porządku o dziwacznej półpaństwowej formie „korporacyjnej”. Wszyscy funkcjonariusze instytucji chroniących prawo i porządek zobowiązani są wstąpić do Korpusu, który będzie działał jako organizacja broniąca ich interesów. Działanie to, w pewnym stopniu, wykluczy związki zawodowe z uczestnictwa w reprezentacji tej grupy społecznej.

1.5. Organizacje samorządu lokalnego

Nowa ustawa o samorządzie lokalnym pozbawia organizacje samorządowe czterech grup zadań. Podkreślę w tym miejscu, że w przyszłości edukacja, służba zdrowia i zarządzanie kryzysowe będą znajdowały się całkowicie w kompetencji rządu centralnego.

Większość usług lokalnych świadczonych przez administrację rządową została zespolona na poziomie rządowych urzędów regionalnych. Dotyczy to urzędów do spraw nieruchomości, emerytur oraz instytucji chroniących prawa kon-

sumenta. Urzędnicy regionalni stojący na czele tych organizacji mianowani są przez premiera.

1.6. Sądownictwo

Węgierskie sądownictwo było dotychczas kierowane przez niezależne ciało o szczególnej formie zbliżonej do samorządowej. Zostało ono zastąpione przez Krajową Radę Sądownictwa, której szef wybierany jest przez parlament (innymi słowy, przez przywódców partii rządzącej w danym czasie). Obecnie funkcję tę sprawuje żona jednego z najbardziej wpływowych członków Fidesz. Osobiście decyduje ona o mianowaniu i awansowaniu sędziów, a także o tym, które sprawy rozstrzyga odpowiedni sąd.

1.7. Media

Urząd ds. Mediów (Krajowy Urząd ds. Mediów i Telekomunikacji), jako olbrzymia instytucja państwowa regulująca kwestie dotyczące mediów, powstał w wyniku połączenia kilku organizacji. Jego domena rozciąga się od problematyki zawartości serwisów radiowo-telewizyjnych do przydziału częstotliwości. Równolegle istnieje tzw. Rada Mediów, której członkowie bez wyjątku pochodzą z sił politycznych wspierających rząd.

Poprzednio państwowe finansowane publicznie kanały działały oddzielnie, tak jak w przypadku Państwowej Agencji Informacyjnej. Obecnie wszystkie zostały połączone w gigantyczną strukturę o nazwie Fundusz Wspierania i Zarządzania Usługami Medialnymi. Dzięki temu dokonana się centralizacja finansowania i, co nie mniej ważne, instytucja ta może rekrutować, zatrudniać i zwalniać pracowników mediów publicznych.

Przed fuzją publiczne radio i telewizja mogły wybierać swoje źródła informacji. Teraz zobligowane są do korzystania z materiałów dostarczanych przez centralne urzędy informacyjne.

1.8. Ubezpieczenia

Reforma przeprowadzona w latach 90. stworzyła system emerytalny oparty na trzech filarach, czyli na obowiązkowym ubezpieczeniu państwowym, obowiązkowym ubezpieczeniu prywatnym i dobrowolnym ubezpieczeniu pry-

watnym. W latach 2010–2011 większość zasobów drugiego filaru była przejęta przez rząd, podczas gdy jego zobowiązania wobec ubezpieczonych zostały teoretycznie przeniesione na pierwszy filar, czyli system ubezpieczeń państwowych.

Banki komercyjne powołały i sfinansowały własną instytucję ubezpieczeniową, Krajowy Fundusz Ochrony Depozytów, gwarantujący wypłaty depozytów w czasach kryzysów bankowych. Pod presją rządu banki powierzyły zarządzanie tymi środkami instytucji państwowej, Rządowej Agencji Zarządzania Długiem.

1.9. Usługi

Siedem oddzielnych do tej pory firm budapeszteńskich prowadzących centra odnowy biologicznej, zakładów oczyszczania miasta, pogrzebowych itp. zostało połączonych w jeden holding, reprezentujący miasto stołeczne, także w zarządach prywatnych lub półprywatnych służb miejskich (gazownictwo, wodociągi itd.).

Handel produktami tytoniowymi został znacjonalizowany. Liczba punktów dystrybucji zmniejszyła się z 40 tys. do 5 tysięcy.

Wspominałem już o tym, że szpitale regionalne przejdą spod kontroli samorządu pod władzę rządu centralnego. Ta zmiana własności może być skorelowana z fuzją i zamknięciem wielu instytucji, ale stworzy okazję do mianowania nowych dyrektorów.

Usuwaniami ścieków w częściach Budapesztu pozbawionych dostępu do kanalizacji zajmowały się firmy prywatne. Obecnie są to firmy, których właścicielem jest miasto. Zmianę tę wspomaga stosowanie określonych instrumentów finansowych: ci, którzy korzystaliby nadal z usług prywatnych, zapłacą podwójnie: pełną cenę dla przedsiębiorstwa prywatnego i pełną – dla miejskiego.

1.10. Edukacja, kultura, nauka i stypendia, rozrywka

Jak wspominałem wcześniej, szkoły podstawowe i średnie będące własnością samorządu lokalnego są przekazywane władzom centralnym. Kontrola nad gimnazjami – węgierskimi liceami ogólnokształcącymi, będącymi własnością

miasta stołecznego, już została scentralizowana w ramach nowej Organizacji Gospodarczej Gimnazjów. Poprzednio mianowanie nauczycieli leżało w gestii dyrektora szkoły; teraz musi wyrazić na nie zgodę Organizacja Gospodarcza Gimnazjów. Do tej pory każde gimnazjum sprawowało kontrolę nad swoimi funduszami. Obecnie nie może wydać więcej niż kilku tysięcy forintów, nie pytając o zgodę Organizacji Gospodarczej Gimnazjów. Zanim szkoły te przywykną do takiego stanu rzeczy, nastąpi dalsza centralizacja, w momencie gdy zostaną przekazane rządowi centralnemu.

Zgodnie z ustawą o edukacji publicznej Węgry szybko zmierzają w kierunku ujednoliconego, centralnego programu kształcenia. Znacząco zmniejszy on niezależność nauczyciela: 90% treści będzie wynikać z programu obowiązkowego, a 10% pozostanie opcjonalne. Poprzednio, szkoły nadzorowane przez samorząd lokalny miały większą swobodę dostosowania programu kształcenia do uwarunkowań lokalnych, teraz wszystkie staną się podobne.

Poprzednio uniwersytety nie cieszyły się pełną autonomią, lecz obecnie nawet ich quasi-autonomia została mocno ograniczona. Mianowanie rektora było procesem dwuetapowym, w którym senat uniwersytetu wybiera jednego kandydata spośród kilku, a następnie jest on mianowany przez rząd. Żaden rektor nie mógł być powołany bez zgody senatu uczelni, a rząd dysponował rzadko wykorzystywanym prawem weta wobec takiego kandydata. Teraz wygląda to inaczej. Rektor będzie wybierany i powołany przez rząd. Organy uniwersyteckie będą mogły jedynie opiniować decyzję, a nie ją wetować. Tak jak kiedyś, nominacja zostanie przypieczętowana podpisem prezydenta republiki. Innymi słowy, kluczowy aspekt procesu selekcji wyprowadzono z uniwersytetów w ręce władz centralnych.

Narastająca fala centralizacji obejmuje sieć instytutów badawczych Węgierskiej Akademii Nauk. Różne instytuty nauk przyrodniczych i społecznych, o ustalonej reputacji, działające przez kilka dziesięcioleci oddzielnie i niezależnie, są obecnie spędzane w duże stada i podporządkowywane nowo tworzonemu centrum.

Fuzje i centralizacja następują w szkolnictwie zawodowym. Powstają zintegrowane ośrodki szkolenia.

Aż do tej pory fundacje publiczne dystrybuowały wydatki publiczne na działalność kulturalną i naukową oraz na cele społeczne. Uosabiały one szczególną formę autonomii zawodowej i samorządności; rady nadzorcze składały się z reprezentantów danego obszaru naukowego czy też kulturalnego lub znawców kwestii społecznych; dotacje przyznawane były zgodnie z zawodową znajomością zagadnienia. Większość fundacji publicznych – w sumie 24 – została rozwiązana, a ich fundusze i kompetencje decyzyjne przekazano władzom państwowym.

Instytut 1956, niezależne dotychczas ciało, został przyłączony do Narodowej Biblioteki Szechenyiego. W podobny sposób straciły niezależność Archiwum Lukácsa, przez włączenie ich do sieci bibliotek Węgierskiej Akademii Nauk.

Budapeszteńska Opera Państwowa zarządzana jest przez komisarza rządu, mianowanego nie przez ministra kultury, ale osobiście przez premiera.

Muzeum Sztuk Pięknych i Węgierska Galeria Narodowa zostały połączone.

Połączono również Mikroszkop, teatr rewii, z Thalią, teatrem grającym zwykle repertuar dramatyczny.

Rozwiązano Zgromadzenie Budapeszteńskie, po to aby połączyć Hall Petofiego z Trafo – Domem Sztuki Współczesnej.

Galerię Budapeszteńską włączono do Budapeszteńskiego Muzeum Historycznego.

Scentralizowano państwowe fundusze na produkcję filmową. Andy Vajna, komisarz rządowy, domaga się „prawa ostatniego cięcia” w stosunku do filmów finansowanych w przeważającej części przez państwo.

2. Co łączy te przykłady?

Nietrudno dodać do tej listy kolejne przykłady, celowo uwzględniając zarówno duże zmiany dotyczące drugiego filaru ubezpieczeń emerytalnych lub potężnych nowych urzędów centralnych zagrażających niezależności wymiaru sprawiedliwości, czy też nowej ustawy o banku centralnym, jak i dużo mniej znaczące reformy, w tym połączenie dwóch galerii albo centrów rozrywki, chociaż to właśnie one spowodują radykalne zmiany w życiu osób bezpośrednio w nie zaangażowanych.

Taki rozrzut przykładów, uwzględniający nawet te drobne lub dziwaczne, ma na celu wyeksponowanie tego, jak centralizacja staje się czymś w rodzaju fuzjomanii. Gdziekolwiek dostrzeżemy problem, panaceum jest centralizacja lub jednoczenie. Chciałbym ukazać, jak zwykle działania rozlicznych organizmów społecznych są rozregulowywane przez przyspieszanie fali transformacji. W gruncie rzeczy następuje nagła reorganizacja w tak wielu obszarach, że uprawnione jest zacytowanie formuły Hegla: zmiana ilościowa staje się jakościową, a wszystkie zmiany razem wzięte radykalnie zmieniają system kontroli.

Olbrzymia pomysłowość władz prowadzi do tego, że prawne formy wdrożenia zmian różnią się od przypadku do przypadku. Czasami jednoczone są całe instytucje, czasem zmieniają się procedury nominacji zwierzchników, to znów upycha się nowych członków do zarządu w celu zwiększenia kontroli centrum, niekiedy zmianom podlegają statuty organizacji. Jaki zatem wzorzec wyłania się z tej listy?

Cała machina państwowa z konieczności pozostaje scentralizowana, lecz centralizacja wewnątrz takiej maszyny państwa jest skuteczniejsza, jeśli: (a) zwierzchnik ma mniej podwładnych, więc jego potencjał kierowania i nadzoru umożliwia ich ścisłą kontrolę; (b) istnieje mniej poziomów podległości i subordynacji; (c) polecenia są bardziej szczegółowe. Jest też efektywniejsza, jeśli (d) najwyżsi zwierzchnicy polityczni są w stanie mianować swoich ludzi na wszystkie ważne stanowiska. W przypadku społeczeństwa jako całości centralizacja jest skuteczna, gdy (e) autonomiczne dotychczas działania zewnętrzne wobec maszyny państwowej mogą być, częściowo lub całkowicie, objęte kontrolą państwa. W końcu, centralizacja jest skuteczna, jeżeli (f) państwowy nadzór i kontrola wykonywane są w trakcie procesów, które do tej pory odbywały się bez jego udziału.

W każdym przykładzie miała miejsce przynajmniej jedna ze zmian od (a) do (f), w kilku pojawiły się dwie lub trzy. Potwierdza to moją obserwację, że nie stoimy w obliczu przypadkowego zestawu zmian. Wszystkie tu wymienione zmiany mają wyraźnie określony kierunek, wzmacniają centralizację. Określam ten silny, radykalny, łatwo zauważalny i zawrotnie szybki

proces transformacji mianem tendencji centralizacyjnej.

Wprowadzam ten neutralny, wolny od wartościowania termin zgodnie z pozytywistycznym podejściem naukowym. Analiza normatywna i wydawanie sądów nastąpi w dalszej części artykułu. Nawet ci, którzy aprobują zmiany tego rodzaju, nie zaprzeczają, że mamy do czynienia z tendencją centralizacyjną.

W demokracjach Zachodu również znaleźć można podobne tendencje, uwarunkowania prawne i formy organizacyjne, lecz nie podważają one fundamentów demokracji jako takiej. Specyfiką węgierskiej transformacji ostatnich dwóch lat jest to, że władza wykonała wiele równoczesnych ruchów w kierunku nadmiernej centralizacji i destrukcji mechanizmów autonomii, a te bardzo zróżnicowane, wzajemnie wzmacniające się zmiany łącznie przybierają formę tendencji.

3. Argumenty za i przeciw

Oficjalni inicjatorzy opisywanych zmian, jak również osoby je wdrażające zwykli twierdzić, że poprzednia forma organizacyjna lub dany mechanizm okazały się nieefektywne i nieekonomiczne, prowadząc do opieszałego zarządzania wieloma obszarami. Nie da się zaprzeczyć, że na problemy tego typu można natrafić w niemal każdej sytuacji. Zwolennicy tego podejścia utrzymują, że istnieje jedno uniwersalne remedium na niską efektywność i opieszałość: łączenie jednostek, eliminacja zbędnych działań dublujących, usuwanie nadwyżek potencjału – słowem, wzmacnianie centralizacji.

Od stu lat trwa debata nad wadami i zaletami centralizacji i decentralizacji. Przychodzą na myśl takie nazwiska, jak Adam Smith, Marks, Hayek i Lenin, i wielkie postaci ekonomii matematycznej, np. laureaci Nagrody Nobla Arrow i Hurwicz. W swojej naiwności myślałem, że na Węgrzech debaty tego rodzaju mogą się odbywać jedynie w trakcie seminariów uniwersyteckich o historii teorii ekonomicznych, jako intelektualna ciekawostka. Nic z tego. Debata taka znów stała się kwestią bieżącą. Dla rozgrzewki pozostanę chwilowo na przyjemnej, gładkiej płaszczyźnie analizy teoretycznej. Spróbuję, z twarzą pokerzysty, skonfrontować argumenty

za i przeciw, tak jakby był to rodzaj pojedynku, w którym posiadacz lepszych argumentów wygrywa.

Wielość różnych aktywności człowieka zakłada konieczność ich koordynacji za pomocą różnych mechanizmów. Skupię się na dwóch z nich.

Pierwszym jest mechanizm koordynacji wertykalnej. Wyobraźmy sobie piramidę. Na jej szczycie jest Najwyższy Przywódca, który wydaje rozkazy, powiedzmy, dziesięciu Przywódcom na szczeblu niżej. Pod nimi znajduje się większy szczebel Zastępców Przywódcy. Każdy Zastępca podlega tylko jednemu Przywódcy, z wyższego szczebla. W miarę schodzenia w dół piramidy mijamy Zastępców Zastępcy i Zastępców Zastępców Zastępcy Przywódcy, szczeble robią się coraz szersze, a liczba uczestników struktury rośnie. Wreszcie docieramy do podstawy piramidy. Jest tam mnóstwo osób otrzymujących rozkazy z góry, które jednak nie mogą kierować ich niżej.

Taka formacja określana jest w teorii mianem „perfekcyjnej hierarchii” (jak tęsknie, na samą myśl o niej wzdychają zwolennicy centralizacji!). Jest doskonała, ponieważ relacje zwierzchności i podległości są wyraźne, nie istnieją podwójne lub wielokrotne ścieżki zależności.

Inny model to mechanizm koordynacji horyzontalnej. Funkcjonuje on w sposób maksymalnie spłaszczony. Od początku nikt nie jest podporządkowany komukolwiek. Uczestnicy muszą porozumieć się między sobą.

- Pierwszy model to czysty przypadek centralizacji, a drugi – decentralizacji.
- W pierwszym modelu wszystko jest jasne, rozkaz przywódcy to ostrzeżenie lub, jeśli zajdzie taka potrzeba, groźba. W drugim przypadku, używając trafnej frazy Adama Smitha, koordynacja jest efektem działania „niewidzialnej ręki”.
- Formację zbliżoną do pierwszego modelu ucieleśnia państwo (choć nigdy w formie tak czystej jak przedstawiona we wzorcu).
- Drugi model obrazują dwie sfery. Jedną z nich to rynek, na którym koordynacja motywowana jest dostrzegalnym interesem materialnym, poprzez porozumienie między kupującym a sprzedającym. Inna, horyzontalnie koordynowana sfera, obejmuje organizacje *non-profit*, rozmaite partnerstwa i stowarzyszenia

oraz ugrupowania społeczeństwa obywatelskiego. Tutaj motywacją jest mieszanka zachęt materialnych i niematerialnych.

Skonfrontujmy teraz charakterystyki centralizacji i decentralizacji.

1. Krótkoterminowa skuteczność. Decentralizacji w sposób oczywisty towarzyszy marnotrawstwo. Istnieje wiele paralelnych organizacji, których działalność nakłada się na siebie. Znaczący potencjał pozostaje niewykorzystany. Łączenie wielu instytucji pod jednolitą kontrolą centralną powoduje zatem natychmiastowe oszczędności w kosztach administracyjnych, gdyż niektórzy pracownicy mogą być zwolnieni bezzwłocznie (przykładem służą koszty administracyjne zdecentralizowanych ubezpieczeń prywatnych, które z pewnością są wyższe niż scentralizowanego systemu ubezpieczeń państwowych).

Argument wybrzmiewa triumfalnie. Nie zawsze jednak można liczyć na korzystny efekt centralizacji, ponieważ jest ona zwykle wprowadzana w pośpiechu, wymuszonym trybem, bez korzyści wynikających z fachowych porad eksperckich.

Eliminacja nakładów, cięcia kosztów administracyjnych oraz krótkoterminowy wzrost wydajności to elementy dość słabej argumentacji, nawet jeśli powodują pożądane rezultaty. Musimy zatem uważnie rozważyć pozostałe argumenty za i przeciw.

2. Konkurencja. Centralizacja zakłada ograniczanie konkurencji tam, gdzie tylko jest to możliwe, podczas gdy rywalizacja jest niezbędna dla decentralizacji, a konkurencja oznacza duże koszty.

Konkurujący sprzedawcy muszą się reklamować i przekonywać nabywców do zakupu swojego, a nie cudzego produktu lub usługi. Muszą utrzymywać wolne zasoby, tak aby sprostać oczekiwaniom nabywcy w każdym czasie. Wiąże to olbrzymie zasoby, zupełnie zbędne w gospodarce scentralizowanej. Jednak konkurencja generuje duże siły napędowe. Czyni ją to pożądaną, a nawet konieczną, aby wprowadzić nowy produkt, zanim zrobią to inni: napędza to proces innowacji, który kształtuje nasze współczesne życie. Wszystkie główne innowacje w ubiegłym stuleciu powstały w zdecentralizowanych gospodarkach konkurencyjnych.

Konkurencja jest konieczna nie tylko w wąsko rozumianej sferze gospodarczej, lecz także w edukacji, kulturze i sztuce. Pewien niezwykle utalentowany w dziedzinie ekonomii absolwent Harvardu chciał zostać tam wykładowcą, lecz go nie przyjęto. Znalazł więc zatrudnienie w pobliskim Massachusetts Institute of Technology (MIT), w którym wcześniej ekonomii nie wykładano. Co więcej, umożliwiono mu stworzenie autorskiego programu kształcenia. Dostał szansę (miał szczęście, bo nie musiał zmagać się z węgierskim Ministerstwem Zasobów Narodowych, które z wyprzedzeniem dokładnie wie, ilu studentów ma studiować na jakich wydziałach i jakich uniwersytetach). Ekonomista ten to Paul A. Samuelson, najsłynniejszy badacz w Stanach Zjednoczonych, pierwszy amerykański laureat Nagrody Nobla. Obecnie MIT to jeden z najlepszych ośrodków dla wykładowców z tej dziedziny. Od tego czasu wydziały ekonomii dwóch sąsiedzkich uniwersytetów ostro ze sobą rywalizują (ich aktywność „nakłada się”), zabiegając o najzdolniejszych studentów i osiągając najznakomitsze rezultaty badawcze, a przy okazji często podbierając sobie kadrę naukowców. Mimo tej rywalizacji zarazem kooperują, czego przykładem są wspólne seminaria.

3. Adaptacja i selekcja. Zwolennicy węgierskiej centralizacji uważają, że możliwe jest dokładne planowanie w czterech ścianach urzędu, tworzenie projektów legislacyjnych oraz różnych sztywnych regulacji dla przyszłych struktur; regulacji wolnych od duplikowania zadań i mnożenia kosztów administracyjnych. Zmierzenie olbrzymiej przewagi decentralizacji staje się możliwe jedynie wtedy, gdy obserwujemy ruch w społeczeństwie. Nieustannie pojawiają się nowe organizacje, jedne łączą się, inne dzielą, jeszcze inne znikają. Małe, średnie i duże pojawiają się lub trwają ramie w ramie. Jedne rosną, inne maleją. Wszystko to przypomina w wielu aspektach ewolucję i selekcję naturalną, z którą mamy do czynienia w świecie biologicznym.

Narodziny i masowy wzrost firm takich jak Apple lub Google nie były rezultatem decyzji podjętej przez grupę osób wyznaczonych do oceny oferty przetargowej. Żadne ministerstwo nie zdecydowało o tym, czy Metropolitan Museum i Muzeum Guggenheima, odległe od sie-

bie o kilkaset metrów, mają być połączone, czy też pozostaną odrębnymi instytucjami.

Wiarygodne produkty, technologie, metody zarządzania, zasady nauczania, formy organizacyjne i same organizacje umożliwiają ich trwanie. Te, które nie są w stanie zaadaptować się lub polepszać swojego funkcjonowania, wcześniej czy później się rozpadną. Jakże arogancka jest pewność siebie, wiara we własną nieomyślność, która pozwala myśleć, że urząd lub szef urzędu powinien decydować o sprawach życia i śmierci! Przełomowe, nieodwracalne transformacje są dekretywane, nie stopniowo, eksperymentując, tak jak ma to miejsce w procesie ewolucyjnym, ale na złamanie karku, po to by osiągnąć cel w perspektywie kilku dni lub paru godzin.

4. Informacja. Jednym z warunków przewidywalnego działania scentralizowanej koordynacji jest dla decydenta wiedza o rozwoju wydarzeń. W takim wypadku można wypracować idealną decyzję, a jedyne, co pozostaje, to energicznie wcielić ją w życie. To prawda, lecz w realnym życiu jest mnóstwo niejasnych sytuacji i niedokładnych informacji. Niekoniecznie wynikają one ze zbiegu okoliczności, mogą być również celowym zakłócaniem działań. Podwładnym może odpowiadać zaprzeczanie istnieniu problemów (lub ich wyolbrzymianie). Mogą raportować o niewykorzystywanych zasobach lub, wręcz przeciwnie, uskarżać się na ich nadmierne rygorystyczne wykorzystywanie, w zależności od tego, co jest dla nich lepsze. Szef nie zdoła poprawić błędnej decyzji, ponieważ podwładni będą obawiać się wytknięcia mu omyłki.

W tym przypadku decentralizacja ma dużą przewagę. Ci, którzy zbierają informacje, to często ci sami, którzy je następnie aplikują, stąd są osobiście zainteresowani tym, aby były one jak najdokładniejsze (jest to w bardzo skróconej i dość uproszczonej formie główny argument Hayeka popierający decentralizację). Ci, którzy działają na podstawie błędnych informacji, płacą wysoką cenę, wypadają z wyścigu, nie są wybierani. Ci, którzy pozostaną, są otwarci na informację, krytykę i samokorektę.

Podsumowując argumenty wymienione w punktach 2, 3 i 4, można stwierdzić, że horyzontalnie koordynowana decentralizacja jest o wiele wydajniejsza w długim okresie niż scentralizowana koordynacja wertykalna. Jeśli powyższe argumenty

(oczywiście ukazane dużo szczegółowiej w olbrzymiej literaturze na ten temat) rozważymy w sposób obiektywny, dostrzeżemy, że stwierdzenie to jest prawdziwe na prostej podstawie logicznej. Istnieją również praktyczne dowody, równie przekonujące i treściwe. System socjalistyczny w swojej klasycznej stalinowskiej formie jest strukturą najbardziej zbliżoną do „idealnej hierarchii”, do modelu całkowitej koordynacji wertykalnej. Lenin stwierdził, że system sowiecki winien być traktowany jako jedna gigantyczna fabryka. System ten początkowo, w krótkim czasie, przyniósł spektakularne rezultaty, lecz w końcu upadł! W swojej długookresowej wydajności (jeśli chodzi o innowacje, produktywność i trwałą ekspansję produkcji) zdecydowanie uległ zdecentralizowanemu systemowi kapitalistycznemu.

Wydajność systemu jest elementem koniecznym dla wzrostu bogactwa materialnego. Nie należy jednak zapominać o innych wartościach.

5. Niezależność, samostanowienie i autonomia. Weźmy za przykład edukację i szkolenia. Dla popytu i podaży na rynku pracy niezmiernie ważna jest harmonizacja, tak aby osoby przeszkolone dopasowały się do swego prawdopodobnego miejsca pracy, stanowiska, kompetencji itd. Pewnego razu zetknąłem się z następującym sposobem rozumowania, przedstawionym na konferencji w Szwecji: ojciec Mozarta mógł wiedzieć o tym, że w Salzburgu jest mnóstwo muzyków. Nannerl, jego starsza córka, była już spełnioną pianistką. Być może mały Wolfgang powinien zostać wykwalifikowanym rzemieślnikiem, tych stale brakowało.

Na jakim fundamencie moralnym można stanowić sztywne ramy tego, co młodzi ludzie powinni studiować? Co dzieje się wtedy z suwerennością jednostki i rodziny?

Być może jest tak, że autonomiczne organizacje regionalne lub zawodowe popełniają wiele błędów. Być może jest też tak, że jakiś superinteligentny urzędnik państwowy podejmie lepszą decyzję. Istnieje jednak inherentna wartość polegająca na umożliwieniu wsioom, miastom, zawodom, gałęziom sztuki lub innym wspólnotom decydowania o sobie samych. Istvan Bibó pisał o „małych kręgach wolności”, gdy argumentował na rzecz samorządności.

6. Paternalizm i samopomoc. Im bardziej scentralizowana koordynacja państwowa obej-

muje społeczeństwo jako całość, tym więcej zadań dotyczących opieki nad obywatelem w każdym aspekcie spada na państwo. Centralizacja i paternalizm to bliźnięta, tak jak decentralizacja i samopomoc. Jest to argument na rzecz centralizacji w oczach tych, którzy chcą być zależni od państwa. Lecz nie każdy tego chce. Są tacy, którzy nie ufają państwu opiekuńczemu, a coraz więcej osób traci to zaufanie w świetle bieżących wydarzeń. Co będzie, jeśli państwo nie dotrzyma obietnic? Co, jeśli okaże się ojcem niedbającym dobrze o swoje dzieci? Ponadto, wielu z nas nie lubi być traktowanymi jak dzieci. Chcemy być za siebie odpowiedzialni. Chcemy sami utrzymywać siebie i nasze rodziny, choć wiąże się to z wyższym kosztem. Prowadzi to do zainteresowania ubezpieczeniami prywatnymi, możliwościami uzyskania kredytu na opłacenie edukacji oraz innymi mechanizmami decentralizacji. Zasada solidarności wzywa państwo do odgrywania dużej roli we wspomaganiu chorych, niepełnosprawnych, starszych i ubogich. Jednak wartość samopomocy, odpowiedzialność za samego siebie to mocny argument na rzecz pożądanego stopnia decentralizacji, a przeciwko nadmiernemu poziomowi centralizacji.

7. Zróżnicowanie. W chińskiej gospodarce stworzono olbrzymie oszczędności, gdy wszyscy zobowiązani zostali do noszenia ubrań „w stylu Mao”. Jak bardzo rozwinął się przemysł lekki, kiedy ponownie pojawiła się różnokolorowa odzież! Od tego momentu Chińczycy, robiąc zakupy, udowodnili, że różnorodność jest luksusem, za który gotowi są zapłacić dodatkowe pieniądze.

Wprowadzając szerszą definicję, nasze zróżnicowanie jest elementem „urody życia”. Nie ma potrzeby zaganiać kilku instytutów badawczych lub szkół pod jeden dach, nawet jeśli funkcjonując oddzielnie, kosztują więcej. Każda z tych placówek ma własną historię, tradycję, pamięć zbiorową. Przez długi czas wykształciły poczucie wspólnoty. Prowadzone z zimną krwią, technokratyczne reorganizacje rozbijają takie wspólnoty, okradają organizacje z ich przeszłości i lokują je sztucznie w nowym, obcym otoczeniu.

8. Kryterium polityczne. Do tej pory omawiałem kryteria wydajności i etyki. Kryterium polityczne zostawiłem na koniec. Porzućmy na chwilę punkty 1–7 i załóżmy, że istnieje dobrze naoliwiony, sprawnie działający mechanizm.

Lecz kto stoi na jego szczycie? To pytanie często zadawane w teoretycznej literaturze przedmiotu, a odpowiedź brzmi zwykle tak, że jest to „dobroliwy dyktator” na wierzchołku piramidy.

A co się dzieje w momencie, gdy taka dobroliwa osoba okazuje się omylna, popełniająca błędy? Jeśli jej intencje nie są tak dobre lub okaże się tyranem łakącym pochlebstw, odrzucającym krytykę, zacierzewanym i niezdolnym do aprobowania zmian?

Może jest to największy problem modelu centralistycznego. Im wydajniej działa, tym większe ryzyko, że stanie się narzędziem w rękach tyra. Zarazem jednak mechanizmy oparte na decentralizacji zakładają *check and balances* w stosunku do takiego wszechmogącego centrum. Im dogłębniej zdecentralizowane mechanizmy, im bardziej żywotne, tym wyraźniej ograniczają scentralizowany wierzchołek piramidy. Niech politycy i eksperci orędujący za silnym państwem, w imię uczciwszej dystrybucji i redystrybucji na rzecz potrzebujących, pomyślą o tym! Uważajmy: przywództwo silnego państwa może wpaść w niewłaściwe ręce!

4. Władza i centralizacja

Ocena argumentów „za i przeciw” oparta na wspomnianych ośmiu kryteriach należy do obszaru analizy normatywnej. Sprawdziliśmy w różnych kontekstach, czy tendencja centralizacyjna jest „dobra”, czy „zła”. Przyjmijmy teraz postawę pozytywistyczną, analizując obserwowalne zjawiska, rzeczywistość, jej przyczyny i skutki.

Główną ambicją rządu Viktora Orbana jest uchwycenie władzy tak mocno, jak to tylko możliwe, a uczyniwszy to, sprawowanie jej tak długo, jak się da. Władza jest celem, a środki są podporządkowane jej utrzymaniu. Jeśli dobrze zrozumieliśmy tę makiaweliczną relację celów i środków, jest to najważniejsze przyczynowe wyjaśnienie tendencji centralizacyjnej. Motyw władzy dostarcza dość przyczyn na uczynienie Orbanowej piramidy jak najbardziej kompleksową i skuteczną. Prawdziwym motywem zmian okazuje się wykreowanie następujących warunków:

- Niech łańcuch poleceń od góry do dołu będzie jak najkrótszy.

- Niech każdy szef, zastępca szefa i zastępca zastępcy będą naszymi zaufanymi ludźmi. Jest to wystarczający powód reorganizacji wszystkich instytucji, jeśli zapewni nam to szansę obsadzenia naszymi ludźmi nowych centrów lub subcentrów. Nie musimy ograniczać się do stanowisk tradycyjnie zarezerwowanych w praktyce demokratycznej dla „nominatów politycznych”. Im niżej w strukturze piramidy umieścimy naszych ludzi, tym lepiej.
- Główne kryterium nominacji stanowi lojalność wobec wierzchołka piramidy. Oczywiście wiedza ekspercka jest także użyteczna, ale bezwarunkowa lojalność i posłuszeństwo są dużo ważniejsze.
- Jakikolwiek jest poziom zależności i subordynacji, niech będą one silne. Porządek powinien być przestrzegany bezwarunkowo. W gruncie rzeczy podwładni nie muszą czekać na polecenia. Partyjne polecenie przekaże to, czego oczekują od nich przełożeni, i podwładni podejmą odpowiednie działania z własnej inicjatywy.
- Szefowie nie muszą dyskutować z podwładnymi. Tak jak w wojsku wzorcem jest koordynacja wertykalna, kluczowy pozostaje przepływ informacji z góry do dołu, przepływ poleceń, a nie sugestie, rady lub krytyka płynące z dołu do góry.
- Warunkiem działania scentralizowanej koordynacji wertykalnej jest dyscyplina. Musi być wprowadzona środkami administracyjnymi. Nieposłuszni mają być zwalniani. Nie ma też nic złego w usuwaniu ze stanowisk osób, które nigdy nie wykazały się nieposłuszeństwem (przykładem służą masowe zwolnienia z mediów publicznych oraz urzędy rzecznika praw obywatelskich). Słyszałem nawet o przypadkach, gdy reżim uniemożliwiał znalezienie pracy przez zwolnionych urzędników. Strach przed utratą pracy prowadzi do upokorzeń, wyciszania protestów, których głoszenie grozi zwolnieniem.
- Naturalnie koordynacja wertykalna to nagradzanie ludzi, równie częste jak karanie i straszenie. Lojalna służba popłaca poprzez zwykłe podwyżki pensji, premie roczne i specjalne nagrody niefinansowe.

Motyw władzy nie dotyczy jedynie tych na samym szczycie. Idąc w dół piramidy, nowa no-

menklatura „naszych ludzi” dociera do coraz niższych i głębszych poziomów. Jej członkowie – szef, zastępcy szefa, zastępcy zastępców szefa – sami też sprawują władzę. Muszą być posłusznymi tym na górze, ale mogą wydawać polecenia tym na dole. Mają władzę i przywiązują się do niej. Najwyższy szef na szczycie piramidy nie jest sam, łączy go wspólne interesy z wyższą, średnią i niższą hierarchią, polegające na utrzymaniu i sprawowaniu władzy.

Życie nowej nomenklatury każdego szczebla piramidy Orbanowej jest wygodne, ponieważ nie musi ona filozofować lub kompleksowo rozważać wielu problemów. Winna odgrywać swoją rolę tak, jak oczekuje lub wymaga tego partia i rząd. Jeśli pojawią się kłopoty, średni i niższy szczebel szefów ma gotową wymówkę: „Nie byliśmy w stanie temu zaradzić, decyzje podjęte wyżej okazały się błędne” (jakże podobnie brzmi zdanie: „Ja tylko wykonywałem rozkazy”!): „Budujemy i wzmacniamy centralizację na rzecz większej skuteczności, a nie w imię władzy”.

Koordynacja wertykalna – hierarchiczny system wydawania poleceń – nigdy i nigdzie nie zadziałała w sposób satysfakcjonujący. To trzeszcząca maszyna. Gdy pojawia się problem, wewnętrzna logika mechanizmu dąży do większej centralizacji. Jeżeli zawodzą szczegółowe instrukcje, ich liczba rośnie. Ręczne sterowanie nie jest czymś wyjątkowym, każdy szef decyduje sam, zamiast przekazywać ogólne wytyczne swoim podwładnym.

Zgodnie z logiką systemu scentralizowanego, im większe są problemy, tym więcej stosuje się środków administracyjnych. Dawno temu używano terminu „sabotaż” w stosunku do przedsiębiorstwa, które nie wykonało planu, a w ZSRR karą za to mogła być śmierć lub praca przymusowa. Obecnie używana fraza to „oszukiwanie wykorzystanie funduszy”. W rzadkich przypadkach, kiedy sprawa kierowana jest do sądu, wyroki, na tyle, na ile mogę to ocenić, pozostają w cywilizowanych granicach prawa. Ale nie ma gwarancji, że środki represyjne nie zostaną zaostrzone. Dalsze ograniczenia praw świadków i podejrzanych wzmacniają te obawy. Coraz częstsze stają się arbitralne oskarżenia i fałszywe zarzuty. Musi budzić obawy to, że osoby publiczne i biznesmeni działają w atmosferze permanentnego zagrożenia. W sensie legalistycznym

nasze nadzieje trzeba lokować w profesjonalnej uczciwości sędziów. Kara musi być dla tych, którzy łamią prawo, ale tylko dla tych, którzy robią to rzeczywiście. Na wymiar sprawiedliwości wywierana jest olbrzymia presja; sędziowie stają w obliczu wielkiego testu. Jednak świadomi sędziowie nie wydadzą wyroku sfalszowanego lub powodowanego uprzedzeniami.

Wszystko, co powiedziałem w tym miejscu o atrybutach i wewnętrznej logice koordynacji scentralizowanej wertykalnie, wiadome jest osobom znającym system socjalistyczny. Problemem jest to, że rząd Fideszu działa w innej rzeczywistości, czego uparcie nie zauważa. Silna centralizacja mogła, lepiej lub gorzej, funkcjonować i przetrwać w Związku Radzieckim przez 70 lat, a w Europie Wschodniej przez 40 lat, ale tylko dlatego, że w regionie tym funkcjonował rozbudowany system socjalistyczny. Niemal nie istniała własność prywatna, wykluczono mechanizmy wolnorynkowe, a świat socjalistyczny odciął się od państw kapitalistycznych. Teraz sytuacja jest inna. Jak rząd Fideszu poradzi sobie z tym, że wzmocniono tendencję centralizacyjną, lecz nie istnieje sprzyjające jej otoczenie w postaci systemu socjalistycznego? Jak system centralnego sterowania państwem będzie współistniał z kapitalistyczną gospodarką rynkową?

5. „Współistnienie”, które podważa zaufanie

Nie ma symptomów, że rząd Orbana przygotowuje się do masowej nacjonalizacji lub kolektywizacji – przynajmniej to nawet jego najżarliwsi krytycy. Rząd zaakceptował własność prywatną jako formę dominującą (nawet jeśli jej znaczenie nie jest podkreślone w nowej konstytucji – zapis mówiący o zobowiązaniu państwa do ochrony własności prywatnej usunięto; faktycznie, wyrażenie „własność prywatna” nie pojawia się, być może jest to ominięcie freudowskie).

Nie istnieje kraj kapitalistyczny, w którym scentralizowane państwo i zdecentralizowany rynek nie koegzystują w jakiejś formie, ani ten ostatni nie działa w sposób niekontrolowany, jak domagają się tego tzw. neoliberalowie (w gruncie rzeczy żaden ekonomista o zdrowych zmysłach nigdy nie postulował czegoś w tym rodzaju). Wszędzie państwo sprawu-

je pewien nadzór nad gospodarką, interweniuje w nią, świadczy niektóre darmowe usługi, dokonuje redystrybucji i steruje popytem za pomocą systemu przetargów. I wszędzie dochodzi do tarć, rzeczywistych konfliktów między państwem a rynkiem na styku obszarów będących ich domenami. Ogólnoświatowy kryzys finansowy unaoczniał pewne niebezpieczne zjawiska. Na przykład pewne kraje rozwinięte posunęły się zbyt daleko w deregulacji swoich sektorów finansowych; ponowne nałożenie regulacji i ich uefektywnienie stało się teraz powszechną agendą.

Współistnienie państwa i gospodarki kapitalistycznej jest warunkiem co najmniej tolerowanym w większości państw. W gruncie rzeczy w niektórych krajach relacja ta jest owocna mimo występowania pewnych konfliktów. Z jednej strony interwencja państwa łagodzi niedomagania rynku i prowadzi do sprawiedliwszej redystrybucji dochodów. Z drugiej zaś – rynek elastycznie i efektywnie koryguje błędy rządu. Jednak te pozytywne przypadki nie mogą przesłonić ogólnej obserwacji, że państwo i rynek to dwa różne organizmy, które pozostają sobie obce, a ich współistnienie nie jest łatwe.

Błędem jest myślenie, że różne elementy aktywności państwa i różne elementy funkcjonowania rynku można połączyć w jakichś pożądanych i ustalonych proporcjach. W ciągu ostatnich dwóch lat działania rządu węgierskiego dziwnie lawirowały między elementami socjalizmu i kapitalizmu, centralizacją i decentralizacją, państwem i rynkiem. Parlament pośpiesznie przyjmował propozycje legislacyjne, z których jedna miała charakter socjalistyczny, a kolejna bardziej kapitalistyczny. Rezultatem tego nie jest unikatowy „model węgierski”, z którego moglibyśmy być dumni lub który przyciągałby uwagę świata. Struktura społeczno-ekonomiczna, w której żyjemy, jest niespójna i pełna sprzeczności. Nie poszukuje także sposobów łączenia zalet kapitalizmu i socjalizmu; przyjmuje natomiast najmniej atrakcyjne cechy obu systemów.

W świetle tego przyjrzymy się poszczególnym cechom procesów zachodzących na Węgrzech w ciągu ostatnich dwóch lat.

Używa się mocnych słów przeciw bankowcom, spekulantom i awanturnikom – formułki zapożyczone z obecnej ogólnoswiatowej fali nie-

chętniej kapitalizmowi – szczególnie, gdy adresuje się je do swojego narodu – „zmierzch Zachodu jest rychły”. Mają jednak miejsce przypadki, gdy premier lub minister spotyka się z węgierskimi lub zagranicznymi przedsiębiorcami, inwestorami bądź bankowcami, zwracając się do nich w tonie dość obiektywnym. Trudno powiedzieć, czy rząd jest przyjacielem, czy wrogiem kapitalizmu.

Słowa mogą być tolerowane, jednak są także czyny nieakceptowalne dla szczerych zwolenników kapitalizmu. Kwestię tę przytaczano już setki razy, lecz pozostaje to nadal największą niegodziwością obecnego rządu – konfiskata prywatnych oszczędności zgromadzonych w funduszach emerytalnych. Bezbronni obywatele poszukują ochrony i remedium na swoje żale ze strony Sądu Konstytucyjnego, ten jednak odrzuca ich skargi. Ta olbrzymia szkoda nie może już być naprawiona, ponad wszystko podważyła ona zaufanie obywateli do legislatury, egzekutywy i wymiaru sprawiedliwości, od których oczekiwano ochrony własności, a nie jej zaatakowania.

Szczęśliwym zbiegiem okoliczności nie nastąpiła masowa nacjonalizacja, zauważalna jest jednak powolna, dyskretna ekspansja sektora państwowego. Pierwszy epizod, niewielki, lecz alarmujący, miał miejsce w Peczu, kiedy nowy burmistrz z Fideszu, jeszcze za czasów poprzedniego rządu, z pomocą swoich ochroniarzy przegonił francuską firmę – właściciela tamtejszej sieci wodociągowej, i objął zarządzanie przedsiębiorstwem. Później, wykorzystując środki prawne, lecz z powodów nonsensownych ekonomicznie, rząd odkupił większość udziałów giganta naftowego MOL, czyli stał się graczem giełdowym, w tym przypadku przyczyniając się do olbrzymich strat tego koncernu. Następnie rząd nabył prawa własności fabryki pojazdów Raba. Ekonomisci nadal nie mogą się nadziwić, co spowodowało te ruchy.

Dobrze wiadomo, że transakcje wątpliwe prawnie, ekonomicznie i etycznie zdarzały się we wszystkich gospodarkach postsocjalistycznych, podczas olbrzymiego procesu prywatyzacji, który nastąpił po zmianie systemu. Gdyby nawet teraz się okazało, że jakieś działania były bezprawne, wciąż można rozpocząć dochodzenie. Jednak zaufanie do nienaruszalności własności prywatnej zostanie poważnie naruszone, jeśli ru-

szy fala uogólnionych podejrzeń w tonie odpowiedzialności zbiorowej, dwie dekady po zmianie systemu oraz po przeprowadzeniu pełnego metodycznego dochodzenia dotyczącego całego procesu prywatyzacji. Jaki jest cel tych niepokojów wokół praw własności? „Drżycie wszyscy, depczemy wam po piętach!”. Czy jest to rodzaj strachu, którym rząd chce uderzyć we wszystkich, którzy nabyli prawa własności w ostatnim dwudziestolecu?

W sprawnie działającym kapitalizmie sprzeczne byłoby to, że państwo jako nabywca (największy, zbyt duży, zdaniem niektórych) dyskryminuje innych potencjalnych nabywców, nie na gruncie gospodarczym, lecz politycznym i w aspekcie powiązań o tym charakterze. Istnieją jednak firmy znane jako „bliskie Fideszowi” (tak jak były firmy „bliskie Partii Socjalistycznej” lub „bliskie Związkowi Wolnych Demokratów”). Czasami dyskryminacja tego rodzaju widoczna jest nawet w ustawodawstwie, tak jak było z wyłączeniami spod „podatków kryzysowych” przyznanymi krajowym sieciom sprzedaży sklepowej. Uprawiany jest też, trudniejszy do wykrycia, proceder ustanawiania rozstrzygnięć przetargów na państwowe zamówienia publiczne. Co więcej, dziennikarze śledczy donoszą o istnieniu „imperiów szarej strefy”, ekonomicznie popierających Fidesz, otrzymujących wsparcie ze sfery politycznej i pomagających w zamian politykom.

Jednym z fundamentów systemu kapitalistycznego jest dotrzymywanie umów między stronami. Rząd, parlament i sądy także mają obowiązek dotrzymywać umów. Jak jednak można tego oczekiwać od osób prywatnych, jeśli sam rząd, partner w wielu ważnych porozumieniach, daje najgorszy przykład? Gdy zaczęto nakładać „podatki kryzysowe”, rządowe obietnice prezentowane podczas negocjacji były łamane już w kolejnej rundzie rozmów. Banki czuły się oszukiwane jak podczas gry w „trzy karty”. Nawet gdy nastroje nieco ostudzono, a strona rządowa ogłosiła, że to już zakończenie negocjacji, wykonano kolejny ruch i grę wznowiono. Działo się tak w każdej fazie rozmów zwieńczonych rzekomo „ostatecznym porozumieniem” odnośnie do osób, które w bankach zaciągnęły pożyczki w walucie obcej.

Problem takich pożyczek jest straszliwie skomplikowany i nie zdołam opisać go w tym artyku-

le. Chciałbym jedynie ukazać jeden jego aspekt. Aby rzucić trochę światła na to, o czym mówię, konieczna jest analiza dwóch przypadków w stanie czystym, choć w praktyce między tymi dwoma ekstremami rozciąga się szeroka strefa.

Jeden „czysty” przypadek ma miejsce wtedy, gdy gospodarstwo domowe było zmuszone do zaciągnięcia kredytu w celu poprawy warunków życia: członkowie rodziny nie zostali wystarczająco poinformowani o warunkach dotyczących pożyczki. Próbowali ją spłacić, lecz nie mogli, ponieważ stan ich finansów pogorszył się, np. główny żywiciel rodziny stracił pracę. W takim przypadku zasada solidarności gwarantuje, że państwo taką rodzinę wesprze.

Innym „czystym” przypadkiem jest sytuacja, w której kredytobiorca ma nadzieję na zysk, kupując nieruchomość. Zdaje sobie sprawę, że zaciągnięcie pożyczki w jakiegokolwiek walucie obarcza ryzyko. Nie do zaakceptowania jest określenie takiej osoby mianem spekulanta, ponieważ transakcje tego typu są częścią zwyczajnych procesów w gospodarce kapitalistycznej; sektor budowlany nigdy nie rozwinąłby się bez ich istnienia. Jeżeli transakcja się udaje, pożyczkobiorca odnosi korzyść. Jeśli nie, wówczas jest to jego problem. O żadnej szkodzie nie może być tu mowy ani nie powinien się spodziewać odszkodowania za podjęte ryzyko. Jednak finalna wersja „ostatecznego porozumienia” pomagała w analogicznych przypadkach tego typu inwestycjom biznesowym. Państwo zmusiło banki do aneksowania wcześniej zawartych umów, łamiąc zasadę, że prawo nie działa wstecz, na koszt banków i z korzyścią dla pożyczkobiorców. Ta procedura i podobne retroaktywne aneksowanie umów, czynione pod presją państwa, spowodowały niebezpieczne niejasności prawne. Jest to klasyczny przypadek czegoś, co określałem w moich wcześniejszych pracach mianem „miękkich ograniczeń budżetowych”. Jeśli następuje masowe oddłużenie tych, którzy mają kłopoty finansowe, ponieważ wpadli w nie, żywiąc nadzieję na szybki i duży zysk, w umysłach biznesmenów, inwestorów, organizacji samorządowych i zwykłych obywateli pojawia się oczekiwanie, że nie muszą się martwić ryzykiem. Mogą bezpiecznie zaciągnąć kredyt, na kwotę, na jaką sobie życzą, ponieważ zostanie im on darowany,

jeśli znajdą się w tarapatkach. Nawet jeśli podpisali umowę, cóż znaczy mały podpis?

Dotrzymywanie umów i bezpieczeństwo prawne zostały również naruszone prawnie niedopuszczalną legislacją, która retroaktywnie pozbawiła odpraw wielu zwalnianych pracowników.

Właściciele zarządzają sprawami firmy. Muszą to robić zgodnie z prawem danego państwa i jeśli tak postępują, są suwerennymi decydentami. Jednak obecny rząd raz za razem łamie tę podstawową zasadę kapitalizmu. Ludzie Fideszu głoszą, że firmy prywatne muszą kompensować pracownikom stratę, która wyniknęła z wprowadzenia płaskiego progu podatkowego. Komanda płacowe zostały rozesłane do firm w celu sprawdzenia, czy tak się dzieje. Istnieje nawet otwarta groźba, że firmy, które nie sprostają temu wymaganiu, nie będą kwalifikować się do udziału w postępowaniach przetargowych. Władze w kółko rozważają, co można, a czego nie można sprzedawać na stacjach benzynowych, ile aptek lub kiosków z produktami tytoniowymi powinno być w każdym mieście. Państwo interweniuje z całą mocą prawa w problemy budowy wielkich centrów handlowych.

Zysk jest słowem, które brzmi pejoratywnie dla propagandzistów marksistowskich, lecz ci, którzy studiowali ekonomię, wiedzą, że zysk i inwestycja są silnie powiązane na poziomie makro. Na poziomie mikro większość firm (w tym banki) pokrywa dużą część swoich inwestycji kapitałowych z własnych zysków. Tylko ich część dociera do właściciela, który może wydać je w sposób dowolny. Jeśli chce, wolno mu wykorzystać je na konsumpcję lub na inwestycję kapitałową. Jednak jeśli państwo położy rękę na zysku firmy, będzie to dużym ciosem dla procesu inwestycyjnego. Przedsiębiorstwa przynoszące straty będą próbowały przez jakiś czas przeczekać burzę, zwykle ograniczając swoją działalność, wiele z nich wcześniej czy później stanie się niewypłacalnymi. Niezwykle wysokie podatki kryzysowe nie mogą kwalifikować się do chwalebnych „nieortodoksyjnych” metod ulżenia doli zwykłych obywateli, wołających o nagrodę dla pomysłowości administracji. Gdy w przypadku banków i firm zagrożony jest motyw zysku, znika ostatnia nadzieja pozyskania funduszy na utrzymanie rozwoju. Dla propagandy bezużyteczne jest twierdzenie, że głównym celem

rzędu pozostaje promowanie wzrostu gospodarczego, jeżeli jego czyny drastycznie zmniejszają możliwość inwestycji finansowanych z zysku.

W tym miejscu pokojowe współistnienie państwa i rynku staje się prawie niemożliwe. Rząd usiłuje podporządkować sobie zarządzanie prywatnym sektorem gospodarki, w szczególności jego aortą, czyli sektorem finansowym. Scentralizowana piramida państwowa, uważając się za wszechmogącą, wszelkimi dostępnymi środkami próbuje dyktatu, podczas gdy zdecentralizowany rynek nie jest zdolny do wspólnej akcji w swojej obronie za pomocą podobnych środków. Jednak także on reaguje. Kolejny rozdział poświęcony jest temu, w jaki sposób to czyni.

6. Arbitralne działania państwa i reakcje rynku

Pewnie nie najlepsze w tym miejscu będzie odwołanie do meczu amerykańskiego futbolu: porównanie dwóch drużyn nacierających na siebie, usiłujących bezlitośnie zmiażdżyć przeciwnika i zdobyć piłkę. Jedna strona w wojnie między rządem Orbana a kapitalistyczną gospodarką rynkową staje w równym szyku, gotowa do starcia, posiadając grupę przywódców z partii rządzącej. A co z drugą stroną? Węgierski kapitalizm nie ma jednolitej partii, Politbiura, liderów ani pracowników. I rzeczywiście, kapitaliści na całym świecie również nie są zjednoczeni. Nie ma globalnej zjednoczonej kapitalistycznej partii politycznej. Nie ma rządu światowego ani centralnego urzędu planowania w rodzaju Gosplanu. Nie istnieje zatem druga drużyna, która zmiażdży przeciwnika i przejmie piłkę.

Czas odłożyć na bok porównania sportowe. Problem z rządem to jego zamiłowanie do postrzegania sytuacji w kategoriach meczu lub pojedynku bokserkiego. Porozmawiajmy więc językiem ekonomii i teorii społecznej. Jedną z ważnych cech kapitalizmu jest to, że składa się on z milionów lub dziesiątków milionów zatomizowanych graczy, z każdy rywalizuje z każdym, często pozostając w mniejszym lub większym konflikcie z pozostałymi. Marks postrzegał to pejoratywnie jako „anarchię” rynku, „nierządną” administrację, i to jest właśnie to.

Rynek ma swój żargon i język znaków, dobrane zbadane przez naukę. Na niektóre informa-

cje składają się wskaźniki cen, na inne – ilościowe wskaźniki produkcji, inwestycji i przepływu kapitału. Przyjrzyjmy się skrótowno kilku wybranym wskaźnikom rynkowym.

Spora część węgierskiego długu publicznego składa się z obligacji państwowych. Kiedy nadchodzi termin, państwo musi je wykupić wraz z odsetkami („z rentą”, w żargonie biznesowym). Wtedy, aby pokryć koszty wykupu, należy wyemitować nowe obligacje. Jeśli państwo nie jest w stanie wykupić obligacji, staje się niewypłacalne, następuje krach, a pieniądze inwestorów przepadają. Dlatego zakup węgierskich obligacji niesie ze sobą ryzyko. Co sądzą ich nabywcy o takim ryzyku? Zbędne jest ubieranie tych pytań w słowa. Odpowiedź pojawia się w różnych wskaźnikach, z których dwa posłużą tu za przykład.

Pierwszym jest premia: inwestorzy mogą się ubezpieczyć przed nadmiernym ryzykiem. Premia za ryzyko dla papierów dłużnych państwa węgierskiego wzrosła. Zanim Fidesz przejął władzę w maju 2010 r., oscylowało ono w okolicach 250 punktów bazowych. W październiku wzrosło kilka razy do poziomu powyżej 550. W styczniu 2012 r. przekroczyło 700 punktów.

Inny ważny wskaźnik dotyczy rentowności dziesięcioletnich obligacji państwowych. Przed wyborami w 2010 r. oczekiwania kształtowały się na poziomie 6–7% rocznie. Obecnie inwestorzy kupią takie obligacje jedynie w przypadku, gdy państwo węgierskie zaoferuje roczne odsetki w wysokości 9–10%. To koszt bezprecedensowy. Jest to niemożliwe w przypadku gospodarki znajdującej się w stagnacji, z perspektywą wzrostu, lecz również z prawdopodobieństwem spowolnienia przez pewien czas. Jeżeli węgierscy decydenci polityczni zaakceptują takie warunki i wyemitują więcej obligacji, kraj wpadnie w spiralę zadłużenia lub jeszcze gorzej – w nasilające się tornado zadłużenia.

Dla rządu nie jest jasne, sądząc po oficjalnych wypowiedziach, że eksperci do spraw inwestycji w kraju i za granicą nie „spekulują” zwykle swoimi pieniędzmi. Większość dysponuje na ogół pieniędzmi instytucji ubezpieczeniowych, funduszy emerytalnych i banków inwestycyjnych, które zarządzają oszczędnościami osób prywatnych. Kierują się poglądami i radami analityków lub agencji ratingowych. Niektórzy inwestorzy

– dla bezpieczeństwa swoich depozytariuszy, ubezpieczonych i emerytów – są **zobowiązani** powstrzymać się od inwestowania w śmieciowe obligacje. Szkoda czasu na polemikę z nimi, analitykami lub agencjami ratingowymi. Nawet jeśli czasami się mylą, to i tak właśnie oni tworzą rzeczywistość ekonomiczną i o niej decydują.

Istnieje silne powiązanie gospodarcze między ruchami na rynku a dłużnymi papierami rządowymi i kursem walut. Cudzoziemcy, którzy sprzedają obligacje zakupione w forintach, spieszą się wymienić je na dolary, euro lub inną walutę. W sytuacji ostrych fluktuacji kursów trend jest wyraźny: forint znacząco osłabił się na tle innych walut.

Albert Hirschmann w doskonałej książce *Wyjście, głos i lojalność* podkreślił wspaniałą cechę rynku: nie ma potrzeby czegokolwiek mówić, protestować, grozić lub krzyczeć. Wystarczy wyjść.

Gdy ośrodek handlujący węgierskim długiem ogłasza aukcję nowych papierów państwowych i nie pojawia się żaden kupujący (jak przydarzało się już kilkakrotnie), ukazuje to, że inwestorzy, którzy kiedyś chętnie kupowali węgierskie obligacje państwowe, cicho opuścili rynek.

Przedstawiciele rządu straszą obywateli, mówiąc, że wykryją tych, którzy zniesławiają forint, i ukarzą siewców plotek. Jednak nie zatrzymają odpływu depozytów z węgierskich banków do instytucji zagranicznych, co zmniejsza fundusze dostępne na realne inwestycje w kraju.

Jeszcze wyraźniejsze sygnały wyjścia odzwierciedlają liczby dotyczące zmniejszenia zaciągniętych pożyczek oraz malejącej skłonności do inwestowania. Zagrożeniem nie jest wyłącznie finansowanie węgierskiego deficytu – krótkoterminowa równowaga finansowa – ale również długoterminowa perspektywa dla krajowego wzrostu gospodarczego.

Wiele czynników wpływa na podaż kredytu. Naturalnie, wzrastające obciążenia podatkowe nałożone na sektor bankowy są jedną z przyczyn tego stanu rzeczy. Bardzo rzuca się w oczy spadek pożyczek udzielanych firmom.

Przez długi czas siłą napędową węgierskiej gospodarki był napływ kapitału operacyjnego (bezpośrednich inwestycji zagranicznych). Oscylował on przez szereg lat w okolicy 3–10% PKB. Nie dysponujemy jeszcze liczbami za ca-

ły 2011 r., ale wynik jego trzech kwartałów jest zasmucający: po raz pierwszy był on ujemny, innymi słowy – więcej kapitału zostało wyprowadzone z kraju, niż do niego wpłynęło. Jest to rzeczywiście alarmujący sygnał cichego wycofania.

Kolejna ważna liczba: inwestycje w sferze konkurencji znajdują się w fazie stagnacji. Ich wolumen w trzech kwartałach 2011 r. był taki sam jak w analogicznym okresie w roku 2010.

Łańcuch przyczyn i skutków, impulsów i reakcji jest wyraźny. Zaufanie świata biznesu zostało podważone przez dziwną i nieprzewidywalną węgierską politykę ekonomiczną, niepewność prawa i nagminne łamanie zasad gospodarki kapitalistycznej – co najmniej kilka razy naruszono jej fundamentalne reguły gry. Zniszczenie zaufania skutkuje pogorszeniem warunków finansowych, koniecznych do normalnego funkcjonowania gospodarki węgierskiej, a tym samym pogorszeniem perspektyw długookresowego i trwałego wzrostu.

Wszystko to prowadzi do jednego końcowego wniosku. Rząd Orbana osiągnął swój rzeczywisty cel: bezwzględne zdobycie władzy; poprzez centralizację i rozszerzenie władzy państwa zyskał środki do jej sprawowania w sposób nieograniczony. Jednak rządy autokratyczne, nieokielznana centralizacja i nadmierna aktywność państwa są sprzeczne ze zdrowo zarządzaną, nowoczesną kapitalistyczną gospodarką rynkową. Kontynuacja **tej** drogi uniemożliwi wydobyć węgierskiej gospodarki z pułapki, ze stagnacji – w kierunku trwałego i zrównoważonego wzrostu. Ofiarami będziemy my wszyscy, to pokolenie i kolejne.

7. Moje oczekiwania wobec tego artykułu

Duża część mojego przesłania pozostała niedopowiedziana. Dobrze byłoby podyskutować o błędnym *modus operandi* współistnienia rynku i państwa, który powstał na Węgrzech, o tym, jak nie jest on w stanie wydobyć tego, co dobre, z systemu kapitalistycznego: skłonności do innowacji, dynamiki, inicjatywy i ducha przedsiębiorczości. Przy okazji smuci to, że wydobył wszelkie złe wrodzone cechy kapitalizmu. Rząd i rynek wspólnie pracują nad uczynieniem nierówno-

ści w dochodach jeszcze mniej sprawiedliwymi; działają ramię w ramię, aby wykreować trwałe masowe bezrobocie. Niestety nie ma miejsca na analizę tych koncepcji w tym miejscu, w artykule, który i tak jest już zbyt długi.

Pisałem dla czytelników, którzy są krytyczni wobec rządów Fidesz. Istnieje już szeroki krąg tych, którzy zgadzają się z jedną fundamentalną tezą: kraj rządzony jest autokratycznie, państwo prawa zostało osłabione, naruszane są prawa człowieka. Powyższa analiza stanowi próbę wzmocnienia przedstawianych wielokrotnie wniosków. Mam nadzieję, że niektórym pomoże ona zrozumieć obecną sytuację i sprecyzować własne stanowisko wobec bieżących wydarzeń.

Nie sądzę, aby fanatyków udało się przekonać rzeczową analizą lub argumentami ekonomicznymi i moralnymi. Nie wyobrażam sobie, że wielbiciele Viktora Orbana przeczytają moje przemyślenia, stukną się w czoło i powiedzą, że autor ma rację, a ich poglądy na temat kapitalizmu, centralizmu i decentralizacji w przyszłości ulegną zmianie.

Co jednak, jeśli sympatycy partii Fidesz i aparat administracyjny to też osoby, które nie są fanatykami? Ludzie, którzy w momencie, gdy nie znajdują się blisko wierzchołka piramidy, uznają za rzecz ważną utrzymanie swojej niezależności? Co, jeśli są w stanie wyjść poza krótkoterminową, technokratyczną perspektywę zachwyty nad

dyscypliną i prawdopodobnym szybkim wzrostem wydajności, przy braku zainteresowania kwestiami długookresowymi? Co, jeśli są w stanie emocjonalnie docenić poważne dylematy moralne wspomniane w tym artykule?

Dodałbym też, że wiele osób jest niepewnych: podoba im się część rzeczy, które robi rząd, ale nie wszystkie. Wielu ludzi rozczarowało się polityką, wycofało ze spraw publicznych, skoncentrowało na sobie, swoich rodzinach i bliskim otoczeniu. Być może niektórzy z nich będą przygotowani na przemyślenie własnych doświadczeń w świetle idei, które przedstawia ten artykuł.

Gdy piszę lub wykładam, przed oczami mam konkretne osoby. To tak jakbym poszukiwał sposobu, jak je przekonać. Tym razem, pisząc, myślałem o moich byłych studentach. Może nie było wcale tak mało tych, którzy kiedyś czytali *Nadcentralizację*, *Gospodarkę niedoboru* lub *System socjalistyczny* albo studiowali je na uniwersytecie. Wiedzą, że jako ich autor badałem problematykę centralizacji i decentralizacji, państwa i rynku, socjalizmu i kapitalizmu. Jeśli wysłuchali mojego przesłania wtedy, być może dostrzegą, że teraz też warto zatrzymać się chwilę przy moich słowach.

Zobaczmy. Może dożyję lepszych czasów i zdążę być jeszcze świadkiem korzystnych przemian zachodzących w moim kraju.

Centralization and the capitalist market economy

According to the author, a radical change has occurred in the political structure of the Hungarian state: it is not a democracy any more, but an autocracy. In close relation to this, the article views the damage done to societal and state institutions. The author does not call for any changes of emphasis – he is still convinced that the main problem lies in the replacement of democracy by autocracy – but he views his previous conclusions from a different angle: the tendency to centralize.

The author claims that in most countries, the state and the capitalist market economy coexist in some way. In fact, the relation can be very beneficial in some cases, despite frictions. On the one hand, state intervention cushions the market's failures and makes income distribution fairer. On the other, the market flexibly and effectively corrects the government's mistakes. But these fortunate cases do not refute the general observation that state and market are two different kinds of organism, alien to each other: their coexistence is not easy.

Over the last two years, the Hungarian government's measures have alternated between elements of socialism and capitalism, centralization and decentralization, and state and market activity. As a result, the Hungarian *modus operandi* fails to profit from the capitalist system: the propensity for innovation, dynamism, initiative and a spirit of enterprise. At the same time it brings out all the drawbacks inherent in capitalism. The government and the market work together to make the income distribution still more unjust; they operate side by side to produce and sustain mass unemployment.

Key words: centralization, decentralization, centralization tendency, vertical co-ordination, horizontal co-ordination, market, capitalism, socialism, Hungary.

Piotr Cizkowicz, Andrzej Rzońca

Skutki ekspansji fiskalnej w warunkach stóp procentowych bliskich zera

W niniejszym artykule analizujemy skutki ekspansji fiskalnej w warunkach zerowych stóp procentowych. W analizie posilkujemy się nowym keynesowskim schematem analitycznym, który jest standardowo wykorzystywany przez banki centralne. Służy on nam do przypomnienia, że uznanie polityki pieniężnej za niezdolną do szybkiego domknięcia ujemnej luki popytowej wymaga przyjęcia założenia o braku chęci lub zdolności banku centralnego do zobowiązania się do utrzymywania, po ustąpieniu zaburzenia obniżającego naturalną stopę procentową lub nasilającego frykcje na rynkach finansowych, realnej stopy procentowej poniżej naturalnej stopy przez odpowiednio długi okres lub odpowiednio wyraźnie. Tak rozumiana nieskuteczność polityki pieniężnej w pobudzaniu łącznego popytu jest przejściowa i może wystąpić w szczególności wtedy, gdy zaburzenie obniżające naturalną stopę procentową lub nasilające frykcje na rynkach finansowych jest nie tylko duże, ale i uporczywe. Następnie przedstawiamy jej implikacje dla skuteczności ekspansji fiskalnej. Uporczywość zaburzenia, będąca źródłem nieskuteczności polityki pieniężnej, zmniejsza szanse na efektywność ekspansji fiskalnej. Na tym tle zarysowujemy pułapkę, w której może się znaleźć gospodarka, jeśli ekspansja fiskalna w warunkach zerowych stóp procentowych okaże się nieskuteczna. Pokazujemy, że może ona, zamiast – jak często się argumentuje – wydobywać gospodarkę ze stanu z niską aktywnością gospodarczą i stopami procentowymi bliskimi zera, utrwać go.

Klasyfikacja JEL: E63, H12, H30, H63.

Słowa kluczowe: ekspansja fiskalna, zerowe stopy procentowe, kryzys finansowy.

1. Wprowadzenie

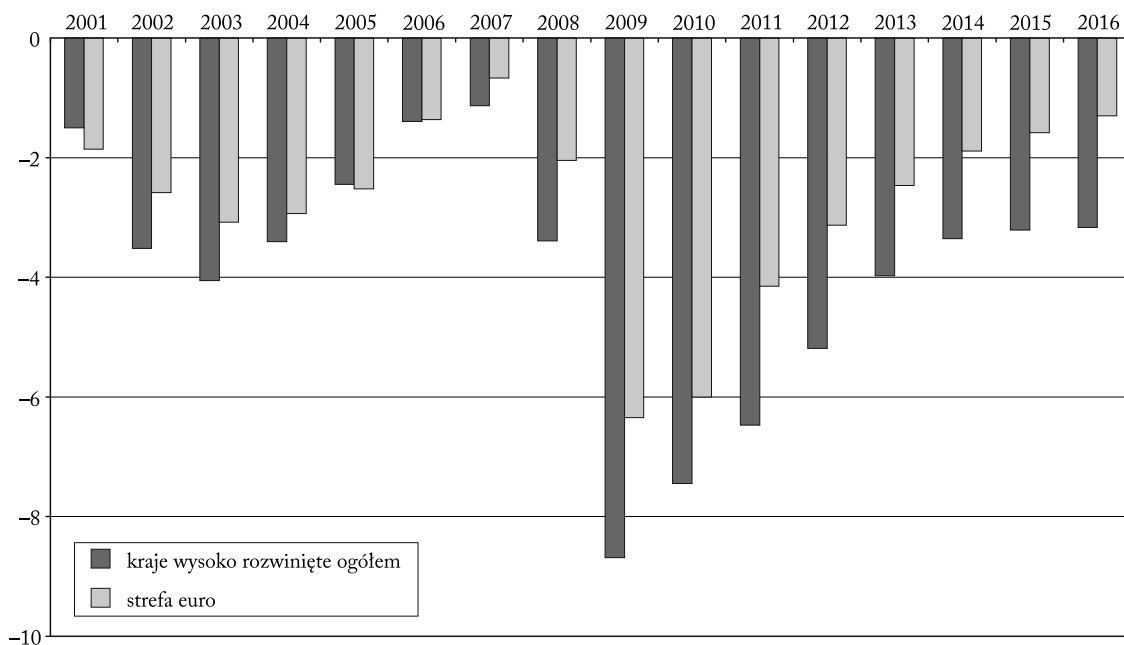
W odpowiedzi na globalny kryzys finansowy wiele krajów dopuściło do pogorszenia salda sektora finansów. Pogorszyło się ono w szczególności w krajach wysoko rozwiniętych. W wyniku programów stymulacji fiskalnej i działania automatycznych stabilizatorów deficyt sektora finansów publicznych pogłębił się tam z 1,1% PKB w 2007 r. do 8,7% PKB w 2009 r., a dług publiczny wzrósł z 72,6% do 100,0% PKB w 2010 r. (IMF 2011). Pogłębianie się nierównowagi w fi-

nansach publicznych było tolerowane, a nawet wspierane przez międzynarodowe instytucje finansowe (zob. np. Lipsky 2008; Spilimbergo i wsp. 2008), które przed globalnym kryzysem finansowym były ważnymi rzecznikami dyscypliny fiskalnej.

Silne pogorszenie salda sektora fiskalnego towarzyszyło głębokiemu poluzowaniu polityki pieniężnej. Banki centralne w krajach wysoko rozwiniętych, poza nielicznymi wyjątkami (Australii, Korei Południowej czy Nowej Zelandii – tab. 1), sprowadziły stopy procentowe w okolice zera. W Stanach Zjednoczonych, czyli największej gospodarce na świecie, bank centralny ogłosił, że będzie utrzymywał stopy na praktycznie zerowym poziomie przez wydłużony okres, a w 2011 r. zapowiedział, iż nie podniesie ich co najmniej do połowy 2013 r. (Fed 2011). Część banków centralnych zdecydowała się też na niekonwencjonalne działania mające oddziaływać na płynność w sektorze bankowym, strukturę terminową i skalę zobowiązań sektora finansów publicznych wobec sektora prywat-

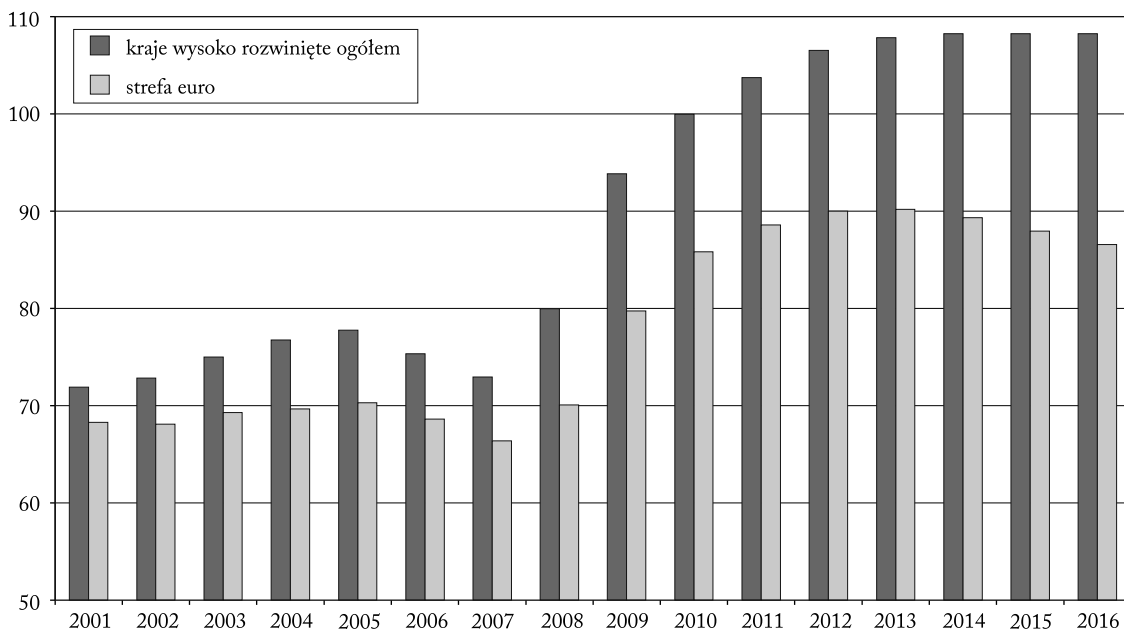
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Międzynarodowych Studiów Porównawczych.

Składamy wyrazy podziękowania panom profesorom Leszkowi Balcerowiczowi, Janowi Czekajowi, Jerzemu Hauserowi i Andrzejowi Wojtynie, oraz uczestnikom seminarium „Dobre rządzenie” z 12 października 2011 r., jak również dwóm anonimowym recenzentom za liczne cenne uwagi do pierwotnej wersji artykułu. Pragniemy jednocześnie zaznaczyć, że odpowiedzialność za wszelkie słabości, które tekst może nadal zawierać, ponosimy wyłącznie my sami.



Ryc. 1. Saldo sektora finansów publicznych w krajach wysoko rozwiniętych (w % PKB)

Źródło: IMF 2011.



Ryc. 2. Dług publiczny w krajach wysoko rozwiniętych (w % PKB)

Źródło: IMF 2011.

Tab. 1. Główna stopa procentowa banku centralnego w wybranych krajach rozwiniętych w latach 2008–2011 (w %)

Kraj lub obszar	Poziom stopy procentowej			Liczba miesięcy ze stopami równymi minimum
	wrzesień 2008	minimum	wrzesień 2011	
Strefa euro	4,25	1	1,5	23
Dania	4,25	0,75	1,25	18
Szwecja	4,75	0,25	2	12
Wielka Brytania	5	0,5	0,5	31
Szwajcaria	2,25	0	0	34
Norwegia	5,75	1,25	2,25	4
Stany Zjednoczone	2	0,25	0,25	34
Kanada	3	0,25	1	14
Japonia	0,5	0,1	0,1	34
Korea Południowa	5,25	2	3,25	17
Tajwan	3,5	1,25	1,875	16
Australia	7	3	4,75	6
Nowa Zelandia	7,5	2,5	2,5	21

Źródło: IE NBP.

nego lub strukturę (w tym terminową) aktywów sektora prywatnego.

Jednak mimo bardzo ekspansywnej polityki makroekonomicznej ożywienie w gospodarkach wysoko rozwiniętych pozostaje wyraźnie słabsze niż w przypadku wcześniejszych recesji.

Kruchość ożywienia (tab. 2) jest dla wielu osób odpowiedzialnych za politykę gospodarczą przesłanką do postulowania odwołania konsolidacji fiskalnej lub nawet zastąpienia jej dalszym zwiększaniem deficytu w finansach publicznych. Co prawda, dotychczas tylko cztery kraje wy-

Tab. 2. Prognozy MFW dynamiki PKB w gospodarce światowej i jej wybranych regionach na lata 2011–2012 (w %)

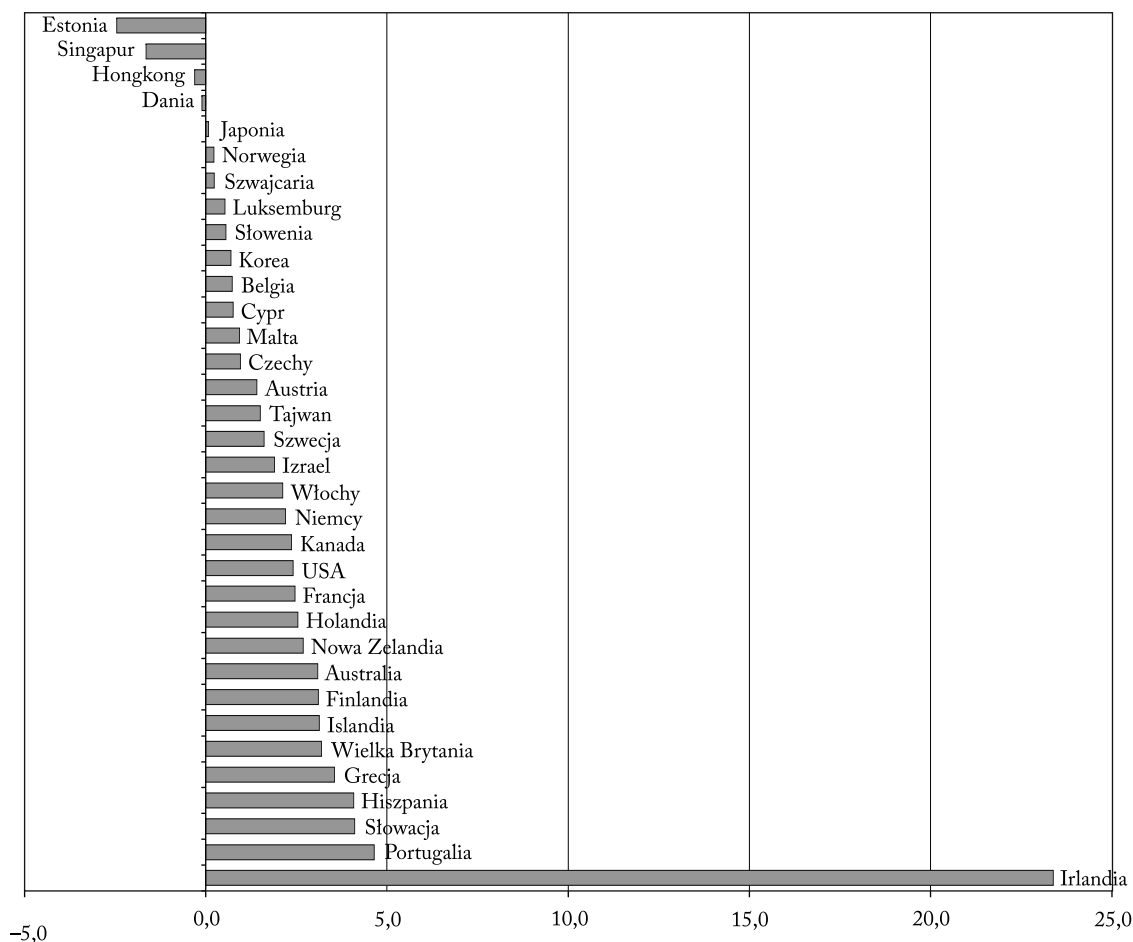
	2009	2010	Prognozy z kwietnia 2011		Prognozy z września–2011	
			2011	2012	2011	2012
Świat	-0,7	5,1	4,4	4,5	4,0	4,0
Gospodarki rozwinięte	-3,7	3,1	2,4	2,6	1,6	1,9
Stany Zjednoczone	-3,5	3,0	2,8	2,9	1,5	1,8
Strefa euro	-4,3	1,8	1,6	1,8	1,6	1,1
Gospodarki rozwijające się	2,8	7,3	6,5	6,5	6,4	6,1
Europa Środkowo-Wschodnia	-3,6	4,5	3,7	4	4,3	2,7
Kraje b. ZSRR	-6,4	4,6	5,0	4,7	4,6	4,4
Azja	7,2	9,5	8,4	8,4	8,2	8,0
Ameryka Łacińska	-1,7	6,1	4,7	4,2	4,5	4,0

Źródło: IMF 2011.

soko rozwinięte planują go zwiększyć w latach 2011–2012¹. Niemniej skala jego redukcji w pozostałych krajach z tej grupy jest w większości niewielka i z wyłączeniem państw PIIGS ma wynieść przeciętnie zaledwie 1,3% PKB w ciągu dwóch lat (IMF 2011). Wstrzemięźliwość w ograniczaniu deficytu jest również rekomendowana przez międzynarodowe instytucje finansowe (zob. np. Lagarde 2011).

W niniejszym artykule analizujemy skutki ekspansji fiskalnej w warunkach stóp procento-

wych bliskich zera. Płynny kurs walutowy i swoboda przepływów kapitału ogranicza skuteczność polityki fiskalnej w stabilizowaniu łącznego popytu. W krańcowym przypadku w pełni płynnego kursu walutowego i doskonałej mobilności kapitału jedynym potencjalnie skutecznym narzędziem stabilizowania łącznego popytu jest polityka pieniężna (np. Fleming 1962; Mundell 1963). Wniosku tego nie da się jednak automatycznie przenieść na przypadek analizowany w niniejszym artykule, a to z dwóch powodów:

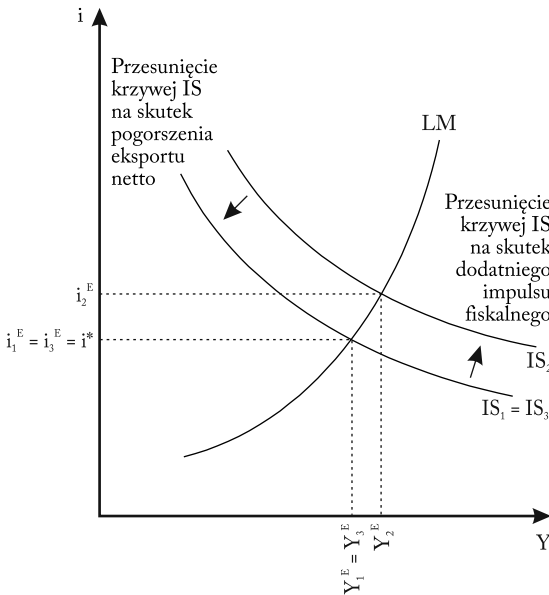


Ryc. 3. Przewidywana łączna zmiana salda sektora finansów publicznych w krajach wysoko rozwiniętych w latach 2011–2012 (w % PKB)

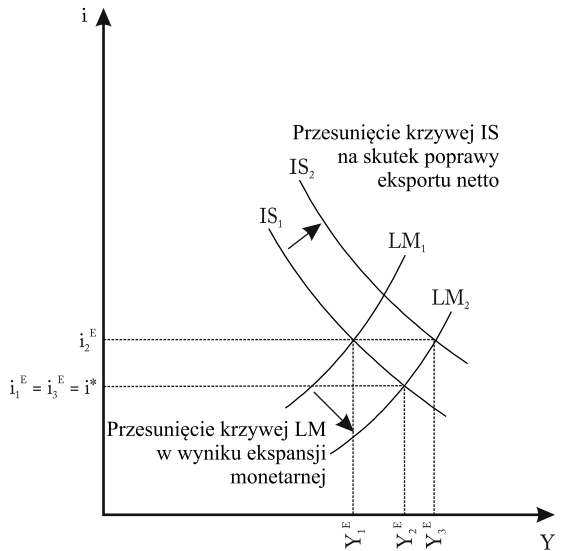
Źródło: IMF 2011.

¹ Jeżeli uwzględnić wszystkie kraje na świecie, dla których są dostępne odpowiednie dane, to w latach 2011–2012 57 z nich planuje zwiększyć deficyt – średnio o 2,3% PKB. Z obliczeń tych wyliczono Timor Wschodni, którego uwzględnienie zaburzyłoby średnią skalę pogorszenia deficytu, zwiększając ją o 2,1% PKB.

a) ekspansja fiskalna



b) ekspansja monetarna



Ryc. 4. Skutki ekspansji makroekonomicznej w warunkach w pełni płynnego kursu walutowego i doskonałej mobilności kapitału

Źródło: opracowanie własne.

- po pierwsze, istnieją praktyczne ograniczenia, które nie pozwalają na redukcję, teoretycznie możliwą (np. Buitert, Panigirtzoglou 1999), nominalnych stóp procentowych poniżej zera;
- po drugie, kryzys finansowy może ograniczać mobilność kapitału.

Przez ekspansję fiskalną rozumiemy działania rządu w sferze finansów publicznych mające na celu zwiększenie łącznego popytu, w wyniku których pogarsza się saldo sektora finansów publicznych. Zastępczo używamy też terminu „stymulacja fiskalna”. Poluzowanie fiskalne traktujemy jako szersze pojęcie obejmujące zarówno programy stymulacji fiskalnej, jak i działanie automatycznych stabilizatorów. Inaczej rzecz ujmując, za poluzowanie fiskalne uznajemy każde pogorszenie salda sektora finansów publicznych, w tym również niebędące wynikiem celowych działań rządu.

Za stopy procentowe bliskie zera uznajemy stopy niższe od 2%. Jest to poziom, poniżej jakiego do czasu ostatniego kryzysu nie spadły one w Wielkiej Brytanii, dla której jest dostępny szereg czasowy sięgający XVII w. (np. Bullard 2010).

Ważnym terminem używanym w niniejszym artykule jest „restrukturyzacja gospodarki”. Pojęcie to oznacza przepływ czynników wytwórczych do zastosowań pozwalających na podniesienie ich produktywności.

W analizie posiłkujemy się nowym keynesowskim schematem analitycznym, standardowo wykorzystywanym przez banki centralne. Jest on modelem równowagi ogólnej, w którym zależności między wielkościami makroekonomicznymi są wyprowadzane z maksymalizacji, odpowiednio, użyteczności przez gospodarstwa domowe i zysków przez przedsiębiorstwa. Taka jego natura pozwala na analizowanie sytuacji, w przypadku których nie ma zbyt wielu obserwacji empirycznych. Należy do nich obniżenie i utrzymywanie stóp procentowych blisko zera (del Negro 2011).

Jesteśmy świadomi podstawowej słabości nowego keynesowskiego schematu analitycznego, polegającej na tym, że nieznana jest jego użyteczność w analizie rzeczywistości gospodarczej po kryzysie finansowym. Wątpliwości, że może się on nie sprawdzać, uzasadnia chociażby to, że nie pomógł przewidzieć spadku produk-

tu w 2009 r. (np. del Negro 2011)². Nie istnieje jednak schemat analityczny, który byłby pozbawiony tej wady.

Dalsza część artykułu obejmuje pięć punktów (opatrzonych numerami 2–6).

- W punkcie drugim przypominamy sposób uzasadniania ekspansji fiskalnej w warunkach zerowych stóp procentowych.
- W punkcie trzecim pokazujemy, w jaki sposób może być rozumiana nieskuteczność polityki pieniężnej w pobudzaniu łącznego popytu.
- W punkcie czwartym przedstawiamy implikacje nieskuteczności polityki pieniężnej w pobudzaniu popytu dla efektywności ekspansji fiskalnej. Na końcu tej partii tekstu przeprowadzamy dyskusję o konsekwencji uchylecia założenia o maksymalizowaniu użyteczności przez gospodarstwa domowe w nieskończonym horyzoncie czasowym, które jest typowe dla standardowego nowego keynesowskiego schematu analitycznego.
- W punkcie piątym, analizując wpływ stóp procentowych bliskich zera na stan finansów publicznych, zarysowujemy pułapkę, w której może się znaleźć gospodarka na skutek ekspansji fiskalnej w warunkach zerowych stóp procentowych.
- Punkt szósty stanowi podsumowanie analizy.

2. Sposoby uzasadniania ekspansji fiskalnej w warunkach zerowych stóp procentowych

Przed ostatnim globalnym kryzysem finansowym dominował pogląd, że ekspansja fiskalna nie jest odpowiednim narzędziem usuwania ujemnej luki popytowej – co najmniej z trzech powodów (więcej na ten temat np. w Kopcke, Tootell, Triest 2006).

Po pierwsze, nie da się na końcu próby precyzyjnie określić wielkości, a nawet znaku luki popytowej. Spadek dynamiki PKB może odzwierciedlać przejściowy spadek popytu, ale może też wynikać z obniżenia tempa wzrostu produktu potencjalnego. Jeśli jego źródłem jest obniżenie tempa wzrostu produktu potencjalnego, to eks-

pansja fiskalna raczej pogłębi i utrwali spowolnienie wzrostu gospodarki, niż mu zapobiegnie. Brak wyraźnej poprawy sytuacji gospodarczej może bowiem skłaniać rząd do coraz silniejszego zwiększania deficytu ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla długofalowego rozwoju (np. Fischer 1993; Elmendorf, Mankiw 1998; Gale, Orszag 2003; Friedman 2005; Ciżkowicz, Rzońca 2011).

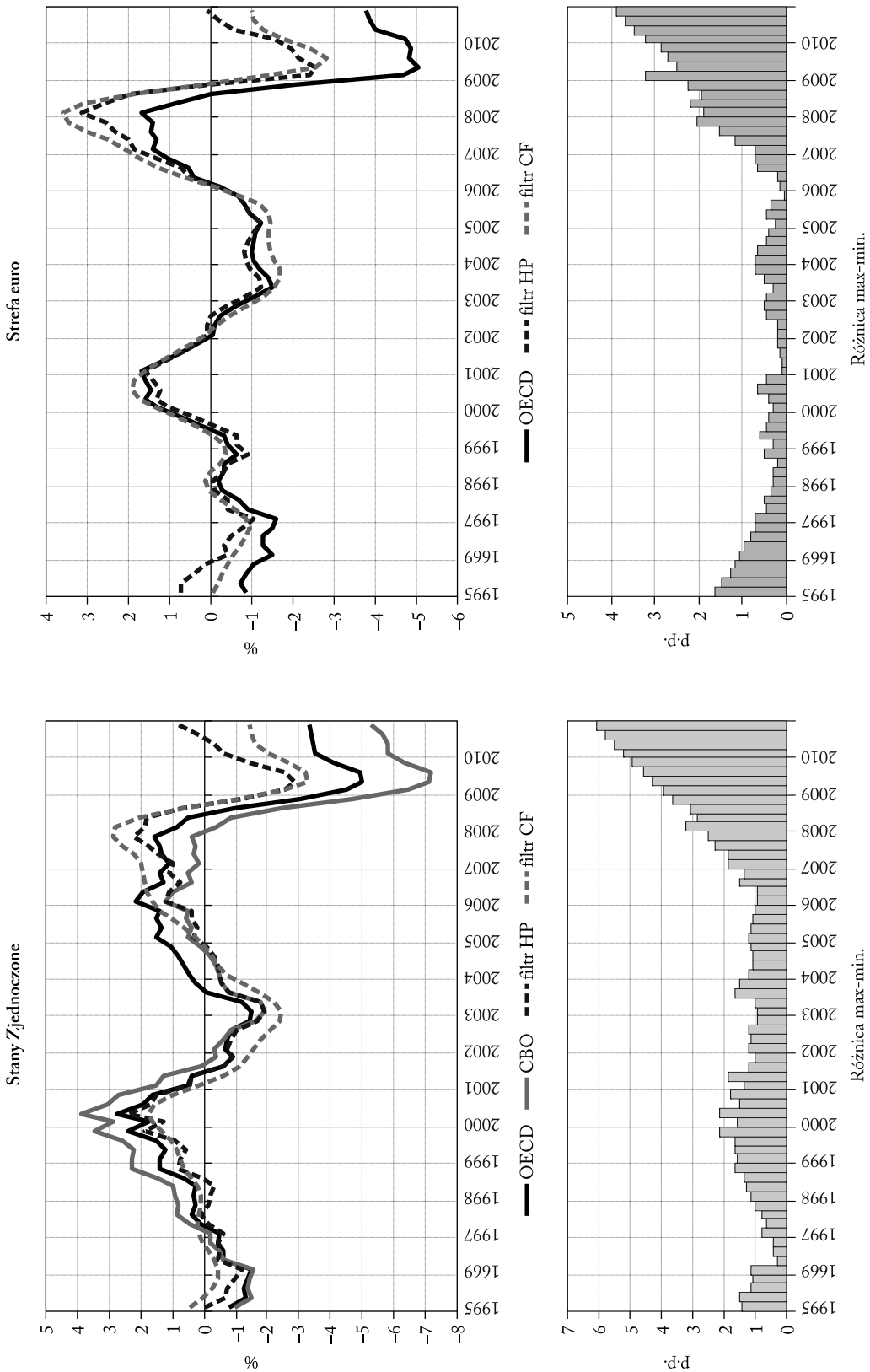
Po drugie, nie da się szybko dostosować deficytu do zmian w luce popytowej. Mogą one co prawda uruchamiać automatyczne stabilizatory, ale prawo często ogranicza działanie tych ostatnich – deficyt nie może przekroczyć poziomu określonego w ustawie budżetowej. Poziom ten jest zaś wynikiem setek decyzji odnośnie do składników budżetu (wielkości wydatków publicznych na poszczególne cele oraz sposobu i wysokości opodatkowania różnych ludzkich działań). Decyzje te są podejmowane na wielu etapach, a na ich kształt wywiera wpływ bardzo wiele stron: urzędnicy, rząd, parlament, a nieraz i sądy. Swobodę kształtowania deficytu ograniczają także przepisy prawa, które zobowiązują państwo do ogłaszania decyzji na temat licznych składników budżetu z wielomiesięcznym wyprzedzeniem. Ponadto raz podjęte decyzje obowiązują najczęściej nie krócej niż rok.

Po trzecie, rządowi dużo łatwiej przychodzi zwiększanie deficytu budżetu niż jego ograniczanie.

Globalny kryzys fiskalny nie usunął tych problemów, a jeden z nich wyraźnie pogłębił. Po kryzysie bardzo trudno ocenić dynamikę PKB potencjalnego, a w efekcie – wielkość luki popytowej (ryc. 1).

Zwiększona niepewność związana z oceną luki popytowej po kryzysie finansowym utrudnia oczywiście wykorzystanie nie tylko polityki fiskalnej, lecz także polityki pieniężnej do stabilizowania gospodarki. Polityka pieniężna jest jednak pozbawiona słabości drugiej i trzeciej, obciążających politykę fiskalną, co zmniejsza koszty ewentualnej błędnej oceny luki popytowej. W przypadku takiego błędu stopień ekspansywności polityki pieniężnej można szybko skorygować, a wprowadzenie tej korekty nie podlega przetargowi politycznemu (przy założeniu, że bank centralny jest niezależny od władzy politycznej).

² Głęboką krytykę nowego keynesowskiego schematu analitycznego można znaleźć np. w Caballero 2010.



Ryc. 5. Szacunki luki popytowej w Stanach Zjednoczonych i strefie euro (w % PKB potencjalnego)

Źródło: IE NBP.

Mimo że globalny kryzys finansowy nie unieważnił powodów, dla których ekspansję fiskalną uważano przed kryzysem za niewłaściwe narzędzie usuwania ujemnej luki popytowej, luzowanie fiskalne stało się zjawiskiem powszechnym po jego wybuchu. W ciągu trzech następnych lat saldo sektora finansów publicznych pogorszyło się we wszystkich krajach wysoko rozwinię-

tych, a saldo strukturalne – we wszystkich z wyjątkiem Niemiec i Szwajcarii (IMF 2011).

Można próbować uzasadniać tę ekspansję fiskalną:

- (przewidywanym)³ brakiem skuteczności polityki pieniężnej w pobudzaniu łącznego popytu;
- brakiem istotnego ryzyka podniesienia nominalnych stóp procentowych przez banki centralne w reakcji na stymulację fiskalną.

Jeśli przyjąć standardowe założenie (zob. następny punkt), że bank centralny oddziałuje na łączny popyt, próbując wpływać na oczekiwania podmiotów gospodarujących, drugi warunek staje się konsekwencją pierwszego. Przytaczamy go tutaj, gdyż niektórzy ekonomiści, podając w wątpliwość zdolność polityki pieniężnej do stabilizowania łącznego popytu, jednocześnie utrzymują, że jej zaostrzenie może uniemożliwić stabilizowanie gospodarki przez politykę fiskalną (i kontrolę płac – np. Hein, Truger 2011).

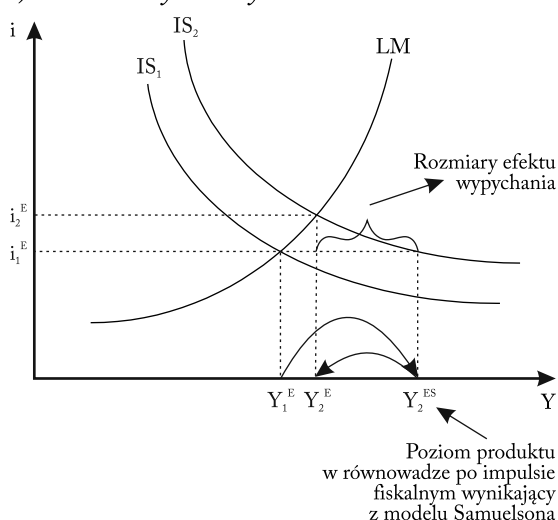
W prostym agregatowym ujęciu (Hicks 1937) warunki te można zilustrować poziomą krzywą LM⁴. Przy takim jej położeniu ekspansja fiskalna nie wywołuje efektu transakcyjnego wypychania wydatków prywatnych (ryc. 4).

Niewystępowanie tego efektu nie jest jednak równoznaczne ze skutecznością ekspansji fiskalnej w stymulowaniu łącznego popytu. Zależności w modelu IS-LM są zakładane, a nie wyprowadzane z wyborów dokonywanych przez podmioty gospodarujące. W rezultacie model ten nie przynosi odpowiedzi na żadne z następujących pytań:

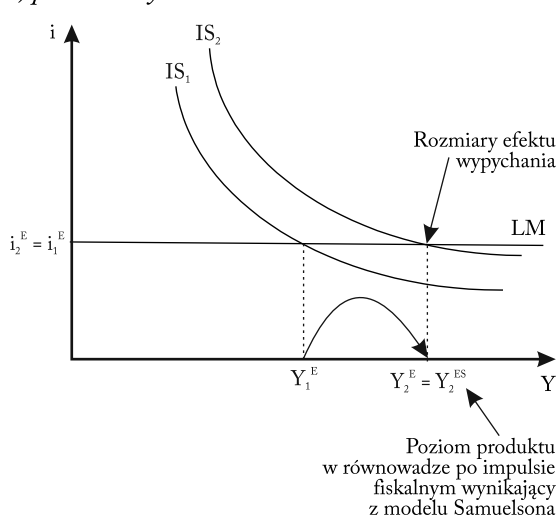
- czy krzywa LM może być pozioma?
- czy jeśli krzywa LM jest pozioma, da się przesunąć krzywą IS w prawo?

Próbujemy rozstrzygnąć te kwestie w dwóch następnych punktach.

a) dodatnio nachylona krzywa LM



b) pozioma krzywa LM



Ryc. 6. Hipotetyczne rozmiary efektu wypychania transakcyjnego wydatków prywatnych przez dodatkni impuls fiskalny przy różnym przebiegu krzywej LM

Źródło: opracowanie własne.

³ Luzowanie fiskalne następowało mniej więcej w tym samym czasie co luzowanie polityki pieniężnej. Decyzje o ekspansji fiskalnej zapadły więc na długo przed możliwym ujawnieniem się wpływu poluzowania polityki pieniężnej na łączny popyt.

⁴ Takie oznaczenie krzywej obrazującej równowagę na rynku pieniądza nie pojawiło się od razu. Hicks (1937) w artykule, w którym przedstawił model IS-LM, ozna-

3. Rozumienie nieskuteczności polityki pieniężnej w pobudzaniu łącznego popytu

Standardowym narzędziem wykorzystywanym przez banki centralne do analizy sytuacji gospodarczej jest nowy keynesowski schemat analityczny (zob. np. Clarida, Gali, Gertler 1999; Walsh 2009). Opiera się on na dwóch podstawowych zależnościach, wyprowadzanych z warunków maksymalizacji: odpowiednio, użyteczności przez gospodarstwa domowe oraz zysków przez przedsiębiorstwa.

- Pierwsza z nich, tj. krzywa IS rozbudowana o oczekiwania, opisuje związek między łącznym popytem a stopą procentową oraz oczekiwaniami inflacyjnymi (zob. równanie 1).
- Druga z kolei, czyli nowokeynesowska krzywa Philipsa, wiąże inflację z celem inflacyjnym banku centralnego, oczekiwaniami inflacyjnymi i łącznym popytem (zob. równanie 2).

$$x_t = E_t x_{t+1} - \left(\frac{1}{\sigma} \right) (i_t - E_t \pi_{t+1} - r_t^n) \quad (1)$$

$$\pi_t - \pi^T = \beta E_t (\pi_{t+1} - \pi^T) + \kappa x_t + e_t \quad (2)$$

gdzie:

x_t – luka popytowa

i_t – nominalna stopa procentowa

π_t – inflacja

π^T – cel inflacyjny

r_t^n – (realna) naturalna stopa procentowa

e_t – wstrząs kosztowy

Ich wyprowadzenie można znaleźć np. w opracowaniach Walsha (2003) lub Woodforda (2003). W polskiej literaturze logikę tego schematu przystępnie przedstawiają m.in. Grabek, Kłos i Koloch (2010).

Krzywą IS (równanie 1) można też zapisać w sposób nieiteracyjny.

$$\begin{aligned} x_t &= - \left(\frac{1}{\sigma} \right) \sum_{k=0}^{\infty} E_t (i_{t+k} - E_t \pi_{t+k+1} - r_{t+k}^n) = \\ &= \left(\frac{1}{\sigma} \right) \sum_{k=0}^{\infty} E_t \pi_{t+k+1} - \\ &- \left(\frac{1}{\sigma} \right) \sum_{k=0}^{\infty} E_t i_{t+k} + \left(\frac{1}{\sigma} \right) \sum_{k=0}^{\infty} E_t r_{t+k}^n \end{aligned} \quad (3)$$

Równanie (3) wskazuje, że bank centralny może domykać ujemną lukę popytową, zwiększając oczekiwania inflacyjne lub zobowiązując się do utrzymywania niskich nominalnych stóp procentowych przez długi czas. Takie zobowiązanie, jeśli zostanie uznane przez podmioty gospodarcze za wiarygodne, będzie, domykając ujemną lukę popytową, jednocześnie zwiększać oczekiwania inflacyjne (zob. równanie 2).

Domykać ją będzie także wzrost naturalnej stopy procentowej. Jest on jednak niezależny od banku centralnego, podobnie jak wcześniejszy spadek naturalnej stopy procentowej, odpowiadający za powstanie ujemnej luki popytowej. W nowym keynesowskim schemacie analitycznym bank centralny nie oddziałuje w ogóle lub wywiera tylko niewielki wpływ na naturalną stopę procentową. Jej zmiany są wynikiem głównie egzogenicznych zaburzeń – w TFP oraz w szeroko rozumianych preferencjach konsumentów (zob. równanie 4).

$$r_t^n = \rho + \frac{\sigma(1+\eta)}{1+\sigma} (1-\rho) g_t \quad (4)$$

gdzie:

ρ – stopa preferencji czasowej

σ – współczynnik względnej awersji do ryzyka

η – współczynnik preferencji czasu wolnego

g_t – dynamika TFP

Korzystając z równania (3), można pokazać, że dopóty, dopóki bank centralny ma swobodę w kształtowaniu oczekiwań podmiotów gospodarujących co do przyszłej ścieżki stóp procentowych, polityka pieniężna mogłaby być trwale nieskuteczna w pobudzaniu łącznego popytu tylko wtedy, gdyby dla dowolnego j zachodziła następująca nierówność:

$$\begin{aligned} x_{t+j} &= \left(\frac{1}{\sigma} \right) \sum_{k=j}^{\infty} E_{t+j} \pi_{t+k+1} + \\ &+ \left(\frac{1}{\sigma} \right) \sum_{k=j}^{\infty} E_{t+j} r_{t+k}^n < 0 \end{aligned} \quad (5)$$

Ten warunek nie może być spełniony. Jego spełnienie oznaczałoby tak głęboki pierwotny spadek łącznego popytu poniżej produktu potencjalnego, że gospodarka aż do nieskończoności nie mogłaby powrócić do potencjału (w sytuacji, w której zaburzenie już wystąpiło, a nie jest ocze-

kiwane dopiero w przyszłości), co implikowałoby systematyczne pogłębianie się ujemnej luki popytowej (zob. równania 1 i 5). Zjawisku temu towarzyszyłaby uporczywa deflacja (zob. równanie 2). Jej skala musiałaby być przy tym tak duża, aby mimo normalizacji naturalnej stopy procentowej (jej wzrostu do dodatnich poziomów) dynamika cen nigdy nie przekroczyła progu równego naturalnej stopie procentowej ze znakiem przeciwnym (zob. równanie 5). Naruszony byłby warunek transversalności w wyborach dokonywanych przez gospodarstwa domowe.

Uporczywa ujemna luka popytowa oraz deflacja nie były obserwowane nigdy w historii. Na przykład w Wielkiej Brytanii poziom cen na koniec XIX w. stanowił jedną trzecią poziomu z jego początku. Deflacja ta nie była jednak systematyczna (dynamika cen charakteryzowała się znaczną zmiennością – zob. ryc. 7) i towarzyszył jej wzrost gospodarczy. W latach 1869–1933 przeciętne tempo wzrostu dochodu narodowego wyniosło 1,8% w okresach deflacji oraz 1,7% w okresach inflacji (Rzońca 2004a).

Z kolei nominalne stopy procentowe nigdy nie spadły w tym okresie⁵ poniżej 2% (np. Bullard 2010). Przegląd prac analizujących okresy w historii, w których polityka pieniężna mogła być oceniana jako niemająca możliwości stymulowania łącznego popytu, można znaleźć np. w opracowaniu Wojtyny (2001).

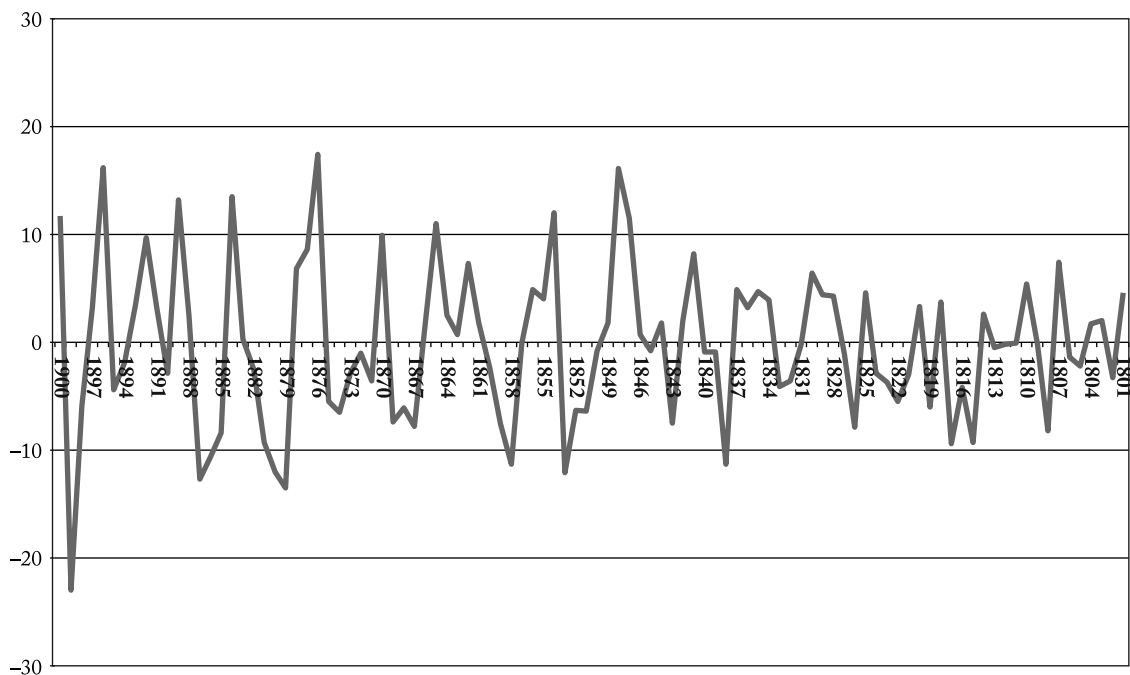
Przez pewien skończony czas może natomiast zachodzić nierówność (6).

$$E_{t+j}\pi_{t+k+1} + E_{t+j}r_{t+k}^n < 0 \quad (6)$$

dla:

$$k \in \{j, \dots, m\}$$

Zaburzenie obniżające naturalną stopę procentową może być na tyle duże (r_{t+k}^n na tyle ujemne) lub na tyle uporczywe (m na tyle odległe), że bank centralny, aby szybko domknąć ujemną lukę popytową, musiałby się zobowiązać do utrzymywania, po ustąpieniu zaburzenia, realnej stopy procentowej poniżej naturalnej stopy procentowej przez odpowiednio długi czas lub odpowiednio wyraźnie. Bank centralny w da-



Ryc. 7. Roczna dynamika cen w Wielkiej Brytanii w XIX w. (w %)

Źródło: Rzońca 2004a.

⁵ Jak również wcześniej oraz później – aż do ostatniego kryzysu.

nym okresie może nie chcieć lub nie być w stanie przyjąć na siebie takiego zobowiązania. Ryzyko wystąpienia takiej sytuacji okazuje się tym wyższe, im większe i bardziej uporczywe jest zaburzenie obniżające naturalną stopę procentową. Zawsze jednak jest to sytuacja przejściowa.

Skuteczność obniżek stóp procentowych w stymulowaniu łącznego popytu może być ograniczana nie tylko przez zaburzenie obniżające naturalną stopę procentową, lecz także na skutek nasilenia się frykcji na rynkach finansowych. Ich uwzględnienie modyfikuje krzywą IS do następującej postaci (np. Walsh 2009; Christiano, Trabandt, Walentin 2011)⁶:

$$x_t = E_t x_{t+1} - \left(\frac{1}{\sigma} \right) (i_t - E_t \pi_{t+1} - r_t^n) - \gamma \psi_t \quad (7)$$

gdzie:

ψ_t – miara frykcji na rynku finansowym

Zgodnie z równaniem (7) do wywołania oczekiwań na zawężenie ujemnej luki popytowej w następnym okresie nie wystarczy, że bank centralny obniży realną stopę procentową poniżej naturalnej stopy procentowej. Skala obniżek stóp musi być na tyle duża, aby przeważać nie tylko nad spadkiem naturalnej stopy procentowej, lecz także nad nasileniem się frykcji finansowych. Kryzys finansowy może przy tym nasilić te frykcje na bardzo długi czas.

Trzeba jednak pamiętać, że nawet jeśli w danym okresie redukcja stóp przez bank centralny nie wystarcza do wywołania oczekiwań na zawężenie się ujemnej luki popytowej w następnym okresie, nie oznacza to, że zupełnie traci on zdolność do stymulowania łącznego popytu.

- Po pierwsze, przypomnijmy, może zawsze próbować wpływać na oczekiwania co do przyszłej wysokości stóp procentowych (zob. równanie 3; por. Eggertsson, Woodford 2003).

- Po drugie, ma możliwość łagodzenia frykcji na rynkach finansowych za pomocą niekonwencjonalnych działań (zob. równanie 7). Może np. zwiększyć w portfelu aktywów podmiotów gospodarujących udział aktywów uznawanych za wiarygodne zabezpieczenie zobowiązań (np. Walsh 2009). Taką możliwość daje mu zmniejszenie substytucyjności między różnymi rodzajami aktywów (będące przejawem nasilenia się frykcji na rynkach finansowych).

4. Implikacje nieskuteczności polityki pieniężnej w pobudzaniu popytu dla skuteczności ekspansji fiskalnej

Pośród zmiennych uwzględnionych w nowym keynesowskim schemacie analitycznym ekspansja fiskalna może, po pierwsze, podnieść naturalną stopę procentową; po drugie, podbić bieżącą i przyszłą inflację, jeśli władze fiskalne są zdolne narzucić bankowi centralnemu cel inflacyjny (Sargent, Wallace 1981) lub ekspansja ma wystarczająco duże rozmiary, aby wzrost poziomu cen był niezbędny do nienaruszenia ograniczenia budżetowego rządu (np. Lepper 1991; Woodford 1994, 2003; Cochrane 2001, 2005; Canzoneri, Cumby, Diba 2011⁷).

Jednak zwiększenie oczekiwań inflacyjnych przez politykę fiskalną wcale nie musi domknąć ujemnej luki popytowej, gdyż powinien mu towarzyszyć wzrost premii za ryzyko. Wzrost ten można zilustrować jako nasilenie frykcji na rynku finansowym (zob. równanie 7) albo – w przypadku odwoływania się do schematu nierozbudowanego o frykcje finansowe – jako dodatkowe ujemne zaburzenie w naturalnej stopie procentowej (zob. równanie 1). Warto przy tym zauważyć, że znalezienie się na zerowej dolnej granicy dla obniżek stóp procentowych uniemożliwia bankowi centralnemu przeciwdziałanie ewentualnemu wzrostowi premii za ryzyko, wywołanemu przez ekspansję fiskalną. Tym samym może ono, wbrew obiegowym opiniom przedstawionym w punkcie drugim tego artykułu,

⁶ Krzywa IS w tych pracach ma nieco inną postać, gdyż uwzględnia dodatkowy warunek nakładany na przedsiębiorstwa, tj. wymóg opłacania z góry czynników wytwórczych (zakupów). Pominięcie przez nas tego kanału (nazywanego kanałem kapitału pracującego) osłabia wpływ obniżek stóp procentowych na łączny popyt. Nie ma natomiast znaczenia dla wniosków dotyczących polityki fiskalnej, przedstawionych w następnym punkcie (przynajmniej dopóty, dopóki nie prowadzi ona do zmian nominalnych stóp procentowych).

⁷ W tej ostatniej pracy można znaleźć odniesienia do wielu innych prac poświęconych fiskalnej teorii poziomu cen.

zmniejszać skuteczność ekspansji fiskalnej (por. Corsetti i wsp. 2012).

Ponieważ doświadczenia międzynarodowe – także te najświeższe z Grecji – wskazują, że wzrost inflacji, spowodowany napięciami w finansach publicznych wywołującymi obawy o wypłacalność rządu przy danej ścieżce cen, nie prowadzi do zmniejszenia luki popytowej, nie zajmujemy się dalej wpływem ekspansji fiskalnej na bieżącą i przyszłą inflację, a koncentrujemy się na jej oddziaływaniu na naturalną stopę procentową.

Ekspansja fiskalna podniesie naturalną stopę procentową, jeśli dokonuje się jej przez zwiększenie wydatków publicznych na zakup dóbr, a wzrost tych wydatków nie zahamuje restrukturyzacji gospodarki i – w efekcie – nie obniży dynamiki produktywności czynników wytwórczych – zob. równanie 4 i następny punkt). Ponadto siła oddziaływania ekspansji fiskalnej na naturalną stopę procentową będzie zależała od tego, na ile trwały będzie wzrost wydatków państwa w odczuciu gospodarstw domowych. Oddziaływanie, odpowiednio, przejściowego i trwałego wzrostu wydatków będzie przy tym zależało od elastyczności podaży pracy. Wyjaśnienie tych różnic na gruncie rozumowania ekonomicznego można znaleźć np. w pracy Rameya i Shapiro (1998). Mimo że w nowym keynesowskim schemacie analitycznym standardowo przyjmuje się, iż gospodarstwa domowe mają swobodę w kształtowaniu podaży pracy, w niniejszym artykule analizujemy przypadek sztywnej podaży. Dokonałszy takiego wyboru, uznając, że załamanie łącznego popytu ogranicza możliwości zwiększenia przez gospodarstwa domowe nakładów pracy w odpowiedzi na wzrost wydatków publicznych, a ograniczenie to wpływa na kształt problemu decyzyjnego, który gospodarstwa domowe starają się rozwiązać.

W sytuacji, w której gospodarstwa domowe nie mogą swobodnie dostosowywać podaży pracy do zmian warunków w otoczeniu, zwiększenie wydatków państwa, jeśli ma podnieść naturalną stopę procentową, powinno być postrzegane jako krótkotrwałe. Jest jednak mało prawdopodobne, aby podmioty uznały wzrost wydatków publicznych, uzasadniany brakiem skuteczności polityki pieniężnej w pobudzaniu łącznego popytu, za krótkotrwałe, jeżeli za źró-

dło tej nieskuteczności przyjmują uporczywość zaburzenia obniżającego naturalną stopę procentową lub nasilającego frykcje na rynkach finansowych. Ekspansja fiskalna, wprowadzona na czas i o dużej skali, mogłaby natomiast ograniczyć głębokość ujemnej luki popytowej, gdyby źródłem przekonania o niezdolności banku centralnego do szybkiego domknięcia luki popytowej była nie uporczywość, a wyłącznie duże rozmiary zaburzenia obniżającego naturalną stopę procentową lub nasilającego frykcje finansowe. W praktyce trudno jednak sobie wyobrazić takie zaburzenie, które byłoby wystarczająco silne, aby wywołać u podmiotów gospodarujących przekonanie o braku skuteczności polityki pieniężnej, a jednocześnie postrzegane jako dostatecznie krótkotrwałe, żeby nie doprowadzić do istotnego wzrostu oszczędności prywatnych w odpowiedzi na ekspansję fiskalną. Szanse na uznanie zwiększenia wydatków publicznych za przejściowe zmniejsza również trzecia ze słabości obciążających politykę fiskalną, opisanych w punkcie 2 (z kolei pierwsze dwie z przedstawionych tam słabości zmniejszają szanse na wprowadzenie stymulacji fiskalnej we właściwym czasie).

Ponieważ faktyczna uporczywość zaburzenia nie jest z góry wiadoma, rząd, decydując się na ekspansję fiskalną, wystawia się na ryzyko znalezienia się w sytuacji, w której luka popytowa będzie nadal ujemna, a jego działania, niezależnie od ich kształtu, zmniejszą łączny popyt. Kiedy nadejdzie moment wycofania się z ekspansji fiskalnej, wynikający z oczekiwań podmiotów gospodarujących ukształtowanych na początku ekspansji, rząd stanie przed wyborem:

- [i] zmniejszenia wydatków zgodnie z oczekiwaniami ukształtowanymi na początku ekspansji;
- [ii] utrzymania deficytu wbrew pierwotnym oczekiwaniom;
- [iii] zwiększenia skali ekspansji fiskalnej.

W przypadku wyboru wariantu [i] zmniejszy się popyt rządowy, a popyt prywatny się nie zmieni; łączny popyt więc spadnie. W przypadku wyboru możliwości [ii] nie zmieni się popyt rządowy, a spadnie popyt prywatny (gospodarstwa domowe zrewidują swoje wcześniejsze przewidywania co do krótkotrwałości ekspansji i jej niewielkiego znaczenia dla wielkości ciężarów podatkowych w okresie maksymalizowania

przez nie użyteczności); łączny popyt zmniejszy się podobnie jak w wariancie [i]. W przypadku wyboru wariantu [iii] wzrośnie popyt rządowy, a spadnie prywatny, przy czym istnieje duże ryzyko, że ograniczenie popytu prywatnego przeważy nad wzrostem rządowego. Popyt prywatny obniży się, po pierwsze, na skutek zrewidowania przez gospodarstwa domowe ocen trwałości pierwotnego zwiększenia wydatków publicznych – podobnie jak w wariancie [ii]. Po wtóre, gospodarstwa nie będą miały specjalnych powodów, aby uwierzyć rządowi, że tym razem zwiększenie wydatków publicznych będzie krótkotrwałe. Jeśli zaś w to nie uwierzą, wzrosną oczekiwane przez nie ciężary podatkowe, na co zareagują zwiększeniem oszczędności.

Skuteczność polityki fiskalnej w sytuacji, gdy poluzowanie polityki pieniężnej nie zapobiega powstaniu głębokiej ujemnej luki popytowej, można też analizować przez pryzmat nie tyle percepcji uporczywości zaburzenia i długości okresu utrzymywania się podwyższonych wydatków publicznych (deficytu fiskalnego), ile reputacji rządu w stosunku do reputacji banku centralnego.

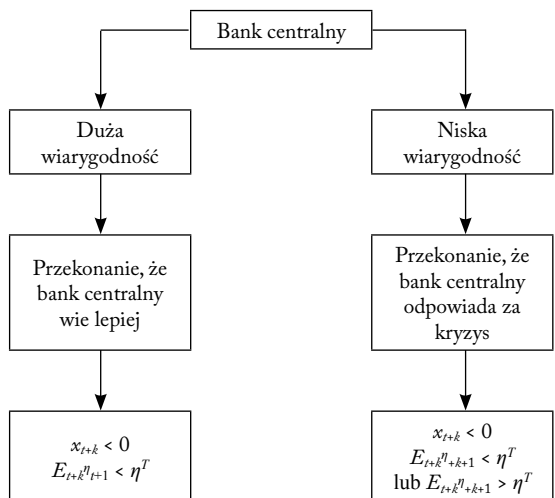
Przy bardzo silnym zaburzeniu bank centralny może nie być w stanie zapobiec powstaniu głębokiej ujemnej luki popytowej, zarówno gdy cieszy się reputacją, jak i wtedy, kiedy podmioty gospodarujące obciążają go odpowiedzialnością za kryzys.

- W przypadku, gdy bank centralny ma renomę, agresywne redukcje stóp procentowych mogą zostać odebrane przez podmioty gospodarujące jako przesłanka do rewizji w dół przewidywań odnośnie do łącznego popytu (skali spadku naturalnej stopy procentowej), ponieważ bank centralny uchodzi wówczas za mający przewagę informacyjną nad resztą podmiotów (por. z literaturą wyjaśniającą trudności z empirycznym potwierdzeniem teorii struktury terminowej stóp).
- Jeżeli natomiast podmioty gospodarujące uważają, że bank centralny odpowiada za kryzys, to mogą dojść do wniosku, że jego działania doprowadzą do kolejnego kryzysu i załamania łącznego popytu. Wpływ redukcji stóp na łączny popyt będzie wówczas osłabiany lub neutralizowany przez rewizję w dół oczekiwań

podmiotów gospodarujących co do łącznego popytu (naturalnej stopy procentowej).

Analiza następstw kryzysów finansowych potwierdza słabnięcie mechanizmu transmisji zmian stóp procentowych do gospodarki po wybuchu kryzysu (np. IMF 2009, 2010). Podstawowym źródłem tego słabnięcia jest zwiększenie frykcji na rynku finansowym (por. z równaniem 7), ale postrzeganie banków również może się do niego przyczyniać. Zaskakująco mało badań empirycznych poświęcono wpływowi kryzysów na postrzeganie banków centralnych. Z istniejących badań (zob. Gros, Roth 2010) można wyciągnąć wniosek, że do słabnięcia mechanizmu transmisji przyczynia się raczej spadek zaufania do banków centralnych niż postrzeganie ich jako lepiej poinformowanych od otoczenia o negatywnych skutkach kryzysu.

W przypadku, gdy rząd jest postrzegany tak samo jak bank centralny, jego działania powinny mieć podobne skutki. Jeśli poluzowanie polityki pieniężnej nie jest w stanie zapobiec powstaniu głębokiej ujemnej luki popytowej, to ekspansja fiskalna też raczej mu nie zapobiegnie, bo powinna ona wywierać podobny jakościowo wpływ na oczekiwania podmiotów gospodarujących. W przypadku przeciwnego postrzegania banku centralnego i rządu, niezdolności polityki pieniężnej do zapobieżenia powstaniu głębokiej



Ryc. 8. Wpływ banku centralnego na łączny popyt przy różnych poziomach wiarygodności

Źródło: opracowanie własne.

ujemnej luki popytowej również powinna towarzyszyć podobna niezdolność polityki fiskalnej, jako że kryzys wskazuje podmiotom gospodarującym, iż silniejszy wpływ na gospodarkę ma ta część polityki makroekonomicznej, którą obciążają one odpowiedzialnością za jego wybuch.

Duże ryzyko nieskuteczności ekspansji fiskalnej w pobudzaniu łącznego popytu w sytuacji, w której nieskuteczna jest polityka pieniężna, nie oznacza, że polityka fiskalna nie ma do odegrania ważnej roli po kryzysie. Rząd, zamiast samemu próbować stymulować łączny popyt, powinien starać się ukształtować finanse publiczne tak, aby zwiększyć (przywrócić) skuteczność polityki pieniężnej w takiej stymulacji. Ma on możliwość podniesienia naturalnej stopy procentowej bez pogarszania salda sektora finansów publicznych. Jego priorytetem powinno być wsparcie restrukturyzacji, która jest najważniejszym procesem zachodzącym w gospodarce po kryzysie⁸ (zob. Spilimbergo i wsp. 2008). Powinien też przebudować system podatkowy tak, aby w możliwie małym stopniu osłabiał bodźce do inwestowania i innowacji (analizę wpływu różnych rodzajów podatków na bodźce do produktywnych działań można znaleźć np. w Leibfritz, Thornton, Bibbee 1997; Myles 2009a, b, c; OECD 2010). Może wreszcie zmieniać strukturę wydatków publicznych, zwiększając w nich udział tych potencjalnie prorozwojowych, takich jak inwestycje w infrastrukturę. Jednak szanse na to, że ten ostatni rodzaj działań przyniesie pozytywne efekty, są niewielkie (przynajmniej w krótkiej perspektywie). Odwołując się do przytoczonego powyżej przykładu nakładów na infrastrukturę, moż-

na stwierdzić, że w krajach wysoko rozwiniętych, w których stopy procentowe są bliskie zera, stan infrastruktury nie jest wiążącym ograniczeniem dla wzrostu. Poza tym nawet, gdyby nim był, to nie dałoby się go szybko poprawić.

Przeprowadzonej w tym punkcie analizie implikacji nieskuteczności polityki pieniężnej w stymulowaniu łącznego popytu w przypadku ekspansji fiskalnej można, po pierwsze, postawić zarzut, że opiera się ono na założeniu, zgodnie z którym gospodarstwa domowe maksymalizują użyteczność w nieskończonej perspektywie czasowej. Założenie to implikuje występowanie równoważności ricardiańskiej (Barro 1974, 1988, 1996). To właśnie ono ogranicza możliwość wpływania ekspansji fiskalnej na naturalną stopę procentową i – w efekcie – na łączny popyt do przypadku wzrostu, postrzeganego przez podmioty gospodarujące jako możliwie krótkotrwały⁹, wydatków publicznych na zakup dóbr (ponieważ tylko w takim przypadku oczekiwany wzrost ciężarów podatkowych w perspektywie maksymalizowania użyteczności będzie na tyle niewielki, że nie wywoła istotnego dostosowania prywatnej konsumpcji). Zagadnienie równoważności ricardiańskiej jest jednak przedmiotem sporów wśród ekonomistów (np. Elmendorf, Mankiw 1998).

Bez względu na horyzont maksymalizowania użyteczności przez gospodarstwa domowe, aby ekspansja fiskalna zwiększała naturalną stopę procentową i – w rezultacie – łączny popyt, musi spełniać następujący warunek: będące jej wynikiem pogorszenie salda sektora finansów publicznych nie może być postrzegane jako podwyższające w podobnym (lub większym) stopniu oczekiwane ciężary podatkowe przypadające na dany okres, po rozłożeniu przez gospodarstwa domowe łącznych oczekiwanych ciężarów podatkowych na wszystkie okresy w perspektywie maksymalizacji użyteczności, w sposób pozwalający im wygładzić konsumpcję. Im krótszy jest horyzont maksymalizacji użyteczności przez

⁸ Nie jest nam znany sposób wsparcia ze strony finansów publicznych procesu restrukturyzacji gospodarki, który uchodziłby za modelowy. Mamy świadomość, że to czyni tę rekomendację, ogólnie mówiąc, problematyczną. Doświadczenie pokazuje jednak, że błędy przy takim wsparciu generują niewspółmiernie mniejszy dług publiczny niż nieskuteczna ekspansja fiskalna. Na przykład w Japonii od pęknięcia bańki spekulacyjnej na początku lat 90. do 2009 r. na granty do czasowo znacjonalizowanych banków, zakup aktywów, dokapitalizowanie i realizację gwarancji wobec nabywców upadłych banków wydano łącznie równowartość ponad 9% PKB, z czego udało się odzyskać nieco ponad połowę (np. Hoshi, Kashyap 2010). Tymczasem dług publiczny Japonii przekracza 220% PKB (IMF 2011).

⁹ Przypomnijmy, że twierdzenie to bazuje ponadto na przyjętym przez nas założeniu, iż po załamaniu się łącznego popytu gospodarstwa domowe nie mogą zwiększyć nakładów pracy w odpowiedzi na wzrost wydatków publicznych. Zob. też dalszą część wywodu w tym punkcie artykułu.

gospodarstwa domowe, tym mniejsze znaczenie dla skutków ekspansji fiskalnej ma krótkotrwałość impulsu fiskalnego. Istotne stają się natomiast przewidywania gospodarstw domowych odnośnie do momentu, w którym wzrost długu publicznego doprowadzi do podwyżki podatków. Perspektywa takiej podwyżki staje się tym bliższa, negatywnie oddziałując na popyt prywatny, im wyższy jest dług publiczny¹⁰.

Wydaje się nam wątpliwe, aby kryzys zwiększał lub chociażby utrzymywał krótkowzroczność gospodarstw domowych. Jego możliwym skutkiem jest natomiast nadmierny pesymizm i wzrost zapobiegliwości, które uprawdopodobniają pojawienie się spadku prywatnego popytu w odpowiedzi na wzrost wydatków publicznych po kryzysie. Wybuch pesymizmu nie musi mieć przy tym racjonalnych podstaw. Inaczej rzecz ujmując, dostosowania towarzyszące równoważności ricardiańskiej mogą być uruchamiane przez zupełnie inne mechanizmy niż opisane przez Barro (1974), w tym nie wymagają racjonalnych oczekiwań. Niezależność sformułowanych przez nas wniosków od sposobu budowania oczekiwań przez podmioty gospodarujące jest tym istotniejsza, że koncepcja racjonalnych oczekiwań stała się w ostatnim czasie przedmiotem nasilonej krytyki (np. Frydman, Goldberg 2007).

Po drugie, przedstawionej w tym punkcie analizie skuteczności ekspansji fiskalnej w stymulowaniu łącznego popytu można zarzucić to, że jej wynik zależy od założenia, zgodnie z którym załamanie łącznego popytu usztywnia podaż pracy, która przestaje być wynikiem maksymalizowania użyteczności przez gospodarstwa domowe. Gdyby gospodarstwa miały swobodę w dostosowywaniu podaży pracy do zmian w otoczeniu, w reakcji na wzrost wydatków państwa zwiększyłyby wówczas nakłady pracy, chcąc przywrócić swoje możliwości konsumpcyjne, ograniczone przez ten wzrost, do poziomu sprzed jego wystąpienia. Zwiększenie owych nakładów podniosłoby przejściowo krańcową produktywność kapitału, co byłoby równoznaczne ze wzrostem naturalnej stopy procentowej. Zwiększenie na-

kładów pracy i – w efekcie – wzrost naturalnej stopy procentowej miałyby tym większe rozmiary, im bardziej trwały byłby wzrost wydatków publicznych w odczuciu gospodarstw (np. Aiyagari, Christiano, Eichenbaum 1992; Baxter, King 1993).

W odpowiedzi na ten potencjalny zarzut trzeba zauważyć, że wystąpienie opisanych powyżej skutków trwałego zwiększenia wydatków publicznych jest z kolei uzależnione od założenia o kompletności rynków (Angeletos, Panousi 2009). Założenie to nie przystaje zaś do rzeczywistości – szczególnie po kryzysie finansowym. Przede wszystkim jednak należy podkreślić, że druga część przeprowadzonej w tym punkcie analizy skuteczności ekspansji fiskalnej w pobudzaniu łącznego popytu w ogóle nie odwoływała się do przewidywanej przez gospodarstwa domowe długości utrzymywania podwyższonych wydatków. Dojście do tych samych wniosków bez takiego odwołania pokazuje, że nie wymagają one jakiegokolwiek założenia odnośnie do natury podaży pracy. W konsekwencji przyjęte przez nas w pierwszej części analizy założenie o usztywnieniu podaży pracy przez załamanie łącznego popytu nie ma krytycznego charakteru.

5. Wpływ stóp procentowych bliskich zera na stan finansów publicznych

Stopy procentowe bliskie zera tworzą warunki do ekspansji fiskalnej, a następnie do utrzymywania wysokiego deficytu, skutkującego narastaniem długu publicznego.

Z jednej strony zaciąganie długu przez państwo jest tanie. Dotyczy to w szczególności krótkich terminów, ale może też odnosić się do emisji obligacji o długim terminie wykupu. Kryzys finansowy zwiększa popyt na aktywa postrzegane jako bezpieczne. Istnieją dowody empiryczne wskazujące na długotrwały wzrost awersji do ryzyka podmiotów gospodarujących, które poniosły wysokie straty na rynkach aktywów (zob. Malmendier, Nagel 2009). Nawet bardzo wysoki dług publiczny nie musi więc skutkować wysokimi kosztami jego obsługi. W Japonii, w której stopy procentowe są zerowe lub bliskie zera od 1995 r., a dług publiczny przekroczył 220%

¹⁰ Na porównanie skutków ekspansji fiskalnej w zależności od charakteru gospodarstw – od keynesowskiego do ricardiańskiego – pozwala model Blancharda (1985, 1990; Rzońca 2004b, c).

PKB, koszty obsługi tego długu są niższe od średniej dla krajów Unii Europejskiej, mimo że nigdzie w UE nie jest on aż tak wysoki (EC 2011; IMF 2011).

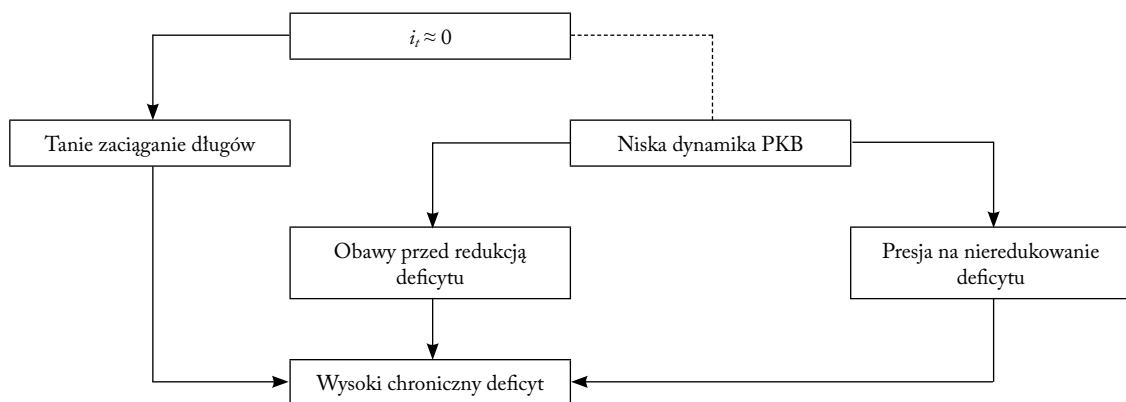
Z drugiej strony, jeśli poluzowanie polityki pieniężnej i ekspansja fiskalna nie przyspieszą wyraźnie dynamiki PKB, władze fiskalne mogą się obawiać (lub znaleźć się pod presją obaw), że redukcja lub nawet utrzymanie deficytu uderzy w odbudowę łącznego popytu (zob. wariant [i] oraz [ii], opisane w poprzednim punkcie). Mimo że zwiększanie skali ekspansji również wiąże się z ryzykiem spadku łącznego popytu (zob. możliwość [iii]), władze fiskalne mogą wybrać ten wariant z dwóch powodów. Po pierwsze, możliwy jest w nim wzrost łącznego popytu, jeżeli dodatkowe zwiększenie wydatków rządu na zakup dóbr będzie odpowiednio duże, aby przeważać nad wzrostem oszczędności prywatnych wynikającym ze zrewidowania przez podmioty gospodarujące przewidywań co do trwałości wcześniejszego nasilenia wydatków publicznych, oraz postrzegane jako krótkotrwałe. Po drugie, wybór tego wariantu może być przedstawiany jako „aktywna odpowiedź” rządu na kryzys.

Duży i chroniczny deficyt może utrzymywać stopy procentowe na poziomie bliskim zera. Jest bowiem w stanie obniżyć dynamikę produktywności czynników wytwórczych i – w efekcie – naturalną stopę procentową (zob. równanie 4).

Masowe emitowanie obligacji przez rząd zmniejsza koszty naturalnej „ucieczki do jakości” (*flight-to-quality*) po wybuchu kryzysu, po-

noszone przez sektor finansowy w porównaniu z sytuacją, w której podaż skarbowych papierów wartościowych by się nie zmieniła. Obniża bowiem cenę, po której można nabywać bezpieczne aktywa. Banki zyskują dobry, bo nie tylko bezpieczny, lecz także pozwalający zarobić, substytut kredytowania, a inwestorzy finansowi – substytut papierów wartościowych emitowanych przez sektor prywatny. Zakupy skarbowych papierów wartościowych mogą wypychać kredyty szczególnie w bankach o niskich kapitałach (empirycznego wsparcia dla tego twierdzenia dostarcza np. Rodrigues 1993). Zmniejsza się więc dopływ zewnętrznego finansowania.

Duży deficyt fiskalny może również spowalniać restrukturyzację gospodarki. Z jednej strony część programów stymulacji fiskalnej polega na bezpośrednim lub pośrednim subsydiowaniu sektorów, które rozrosły się do rozmiarów niepozwalających im na opłacenie czynników wytwórczych. W Japonii masowe inwestycje publiczne po pęknięciu bańki spekulacyjnej na początku lat 90. XX w. przyczyniły się do wzrostu zatrudnienia w budownictwie, w którym było ono nadmierne już przedtem, skutkując niską produktywnością pracy (Nakakuki, Otani, Shiratsuka 2004). Z drugiej strony banki, widząc, że rząd wspiera te sektory, mogą mieć słabsze bodźce do zajęcia się problemem dłużników, zdolnych do obsługi swoich zobowiązań tylko przy stopach procentowych zbliżonych do zera. Mogą bowiem liczyć na to, że jeżeli udzielą im wsparcia, to same będą mogły oczekiwać na wspar-



Ryc. 9. Wpływ stóp procentowych bliskich zera na stan finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne.

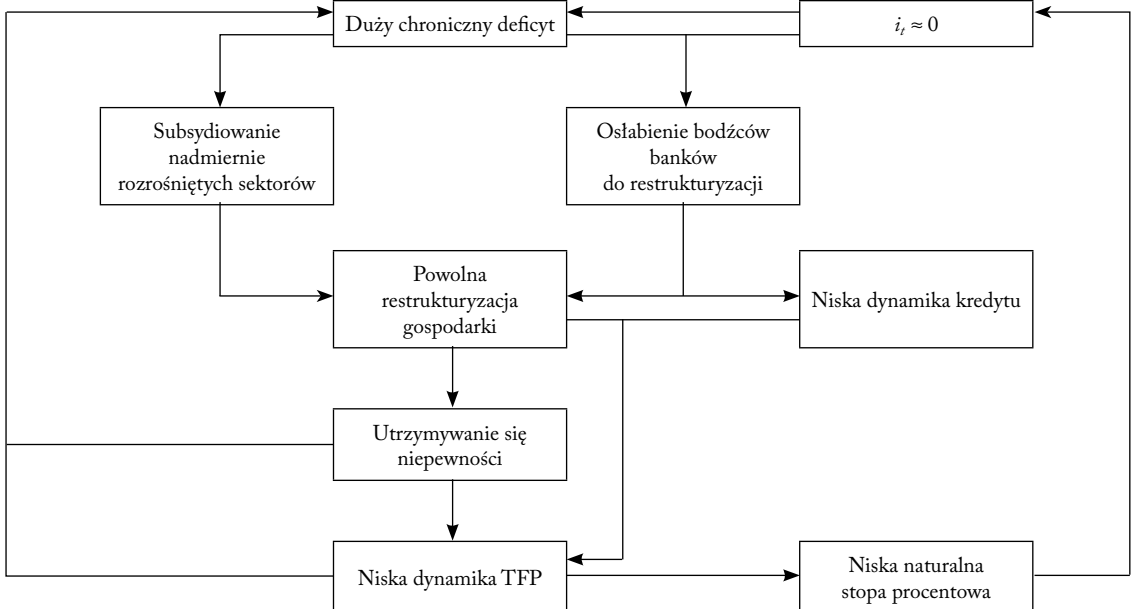
cie rządu (np. Berglof, Roland 1995; Hosono, Sakuragawa 2003). Boddże te może dodatkowo osłabiać poprawa jakości aktywów banków będąca wynikiem wzrostu udziału obligacji w aktywach.

Z kolei brak restrukturyzacji gospodarki lub jej powolny przebieg po kryzysie – niezależnie od przyczyny – skutkuje wydłużeniem okresu niepewności, a więc czasu, w którym zgłaszany jest duży popyt na aktywa postrzegane jako bezpieczne. Spodziewany długi okres niepewności powinien skłaniać banki do kupowania obligacji o długim terminie pierwotnym. Banki mogą finansować te zakupy krótkoterminowymi zobowiązaniami, które przy stopach procentowych bliskich zera prawie nic nie kosztują. Oznacza to wystawienie się banków na poważne ryzyko stóp procentowych. Duży popyt na obligacje o długim terminie pierwotnym może wzmacniać przekonanie we władzach fiskalnych, że istnieje potrzeba ekspansji fiskalnej lub przynajmniej odwlekania redukcji deficytu w finansach publicznych.

W ten sposób tworzy się pętla mogąca utrudniać trwały powrót do wysokiej aktywności gospodarczej. Wzrost stóp procentowych, do któ-

rego w przypadku takiego powrotu musiałoby w końcu dojść, dla posiadaczy obligacji rządowych zakupionych, kiedy stopy były niskie (w tym dla banków), oznaczałby kolejne bilansowe straty. Osiągnęłyby one tym większe rozmiary, im odleglejszy byłby termin wykupu obligacji w posiadaniu podmiotów gospodarujących oraz w im większym stopniu finansowałyby one te zakupy, zaciągając krótkoterminowe zobowiązania. Z kolei dla rządu wzrost stóp byłby równoznaczny ze wzrostem kosztów obsługi długu publicznego. Wzrost ten następowałby stopniowo (ale systematycznie), o ile deficyt był finansowany obligacjami o długim terminie pierwotnym. W przeciwnym razie miałby charakter skokowy. Warto przy tym zauważyć, że w otoczeniu stóp procentowych bliskich zera państwo ma motywację do skracania terminów pierwotnych emitowanych skarbowych papierów wartościowych, bo krótkoterminowe zobowiązania w takich warunkach prawie nic nie kosztują.

Niska dynamika PKB i towarzyszące jej niskie stopy procentowe mogą, pozwalając uniknąć tych kosztów, okazać się stanem długotrwałym. Znaleźnienie się gospodarki, na skutek ekspansji fiskalnej w warunkach stóp procentowych bli-



Ryc. 10. Pułapka chronicznego deficytu i zerowych stóp procentowych

Źródło: opracowanie własne.

skich zera, w takiej złej równowadze jest pewnym paradoksem, gdyż agresywna ekspansja fiskalna bywa często wskazywana jako sposób na wydobycie gospodarki ze stanu ze stopami procentowymi bliskimi zera (np. Woodford 2001, 2003; Benhabib, Schmitt-Grohe, Uribe 2002; Eggertsson 2003; Eggertsson, Woodford 2003; Evans, Guse, Honkapohja 2008; z kolei na słabości tej rekomendacji wskazywali m.in. Atkeson, Chari, Kehoe 2010 oraz Bullard 2010).

Mechanizmy prowadzące do tej złej równowagi działają tym silniej, im bardziej stopy procentowe są zbliżone do zera, ale mogą zostać uruchomione przy stopach od zera odległych. Wystarczy, że stopy spadną do poziomu, który będzie z jednej strony zachęcać państwo do masowego zaciągania długu, a z drugiej – opóźniać restrukturyzację gospodarki i w rezultacie wydłużać okres niepewności, zachęcając podmioty gospodarujące oraz banki (lub, szerzej, sektor finansowy) do nabywania skarbowych papierów wartościowych postrzeganych jako bezpieczne. Te warunki mogą być spełnione przy każdym poziomie stóp, który rząd, podmioty gospodarujące oraz banki uznają za nadzwyczajnie niski.

Ze stanu złej równowagi gospodarka może wpaść w kryzys fiskalny. Stanie się tak z chwilą, gdy dług publiczny osiągnie poziom, przy którym skarbowe papiery wartościowe przestaną być postrzegane jako bezpieczne aktywa. Wzrost premii za ryzyko oderwie rentowności SPW od stóp banku centralnego. Straty banków, wynikające ze spadku cen SPW, obniżą ich kapitały. Z kolei konieczność ich dokapitalizowania może skutkować dalszym wzrostem deficytu fiskalnego i długu publicznego.

6. Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy płyną następujące podstawowe wnioski dla polityki gospodarczej po kryzysie finansowym.

- Kryzys finansowy nie zmniejsza problemów, które przed jego wystąpieniem były uważane za argumenty przeciwko wykorzystywaniu polityki fiskalnej do stabilizowania łącznego popytu. Większość z nich nie dotyczy polityki pieniężnej; kryzys nie zmienił tej oceny. W szczególności politykę pieniężną można, po pierwsze, szybciej dostosować do zmian

w sytuacji gospodarczej (lub w przewidywaniach odnośnie do kształtowania się tej sytuacji). Po drugie, zaostrenie polityki pieniężnej w momencie, gdy ujemna luka popytowa się domknie lub zacznie się domykać, nie podlega przetargowi politycznemu (przy założeniu, że bank centralny jest niezależny od władzy politycznej).

- Kryzys finansowy osłabia wpływ obniżek stóp procentowych na łączny popyt. Towarzyszy mu bowiem spadek naturalnej stopy procentowej; oznacza on też nasilenie frykcji na rynkach finansowych. Zarówno spadek naturalnej stopy procentowej, jak i zwiększenie frykcji na rynkach finansowych obniża poziom stopy banku centralnego, działający stymulująco na łączny popyt.
- Przejawem frykcji na rynku finansowym nasilanych przez kryzys jest osłabienie substytucyjności między aktywami. Daje ono bankowi centralnemu możliwość ich łagodzenia przez niekonwencjonalne działania nakierowane na zmianę struktury aktywów podmiotów gospodarujących. Działania te powinny być podejmowane przez bank centralny równolegle do redukcji stóp, ponieważ wzmacniają wpływ ich obniżenia na łączny popyt. Ich natężenie powinno być tym większe, w im znacniejszym stopniu osłabienie wpływu obniżek stóp na łączny popyt po kryzysie wynika z nasilenia frykcji na rynku finansowym.
- Teoretycznie bank centralny może domykać nawet bardzo głęboką ujemną lukę popytową, zobowiązując się do utrzymania, po ustąpieniu zaburzenia obniżającego naturalną stopę procentową lub nasilającego frykcje na rynkach finansowych, realnej stopy procentowej poniżej naturalnej stopy procentowej przez odpowiednio długi czas lub odpowiednio wyraźnie. Zobowiązanie takie, jeśli zostałoby uznane za wiarygodne, przyspieszałoby domykanie luki popytowej, wynikające z wygasania zaburzenia obniżającego stopę naturalną. Samo wygasanie jest – w standardowym ujęciu – poza oddziaływaniem banku centralnego. Wzrost stopy naturalnej może być natomiast związany z ekspansją fiskalną.
- W praktyce bank centralny może nie być zdolny do pobudzenia łącznego popytu. Ta niezdolność będzie jednak tylko przejścio-

wa. Wystąpi ona wtedy, gdy bank centralny nie będzie chciał lub nie będzie w stanie zobowiązać się do utrzymywania, po ustąpieniu zaburzenia obniżającego naturalną stopę procentową lub nasilającego frykcje na rynkach finansowych, realnej stopy procentowej poniżej naturalnej stopy procentowej przez odpowiednio długi czas lub odpowiednio wyraźnie. Taka sytuacja jest możliwa, jeśli zaburzenie jest bardzo duże lub duże i uporczywe.

- Jeśli polityka pieniężna wydaje się nieskuteczna w stymulowaniu łącznego popytu, nie należy podejmować ekspansji fiskalnej, bo istnieje poważne ryzyko, że ona również okaże się nieefektywna. Postrzeganie polityki pieniężnej jako nieskutecznej jest ściśle związane z przewidywaniami podmiotów gospodarujących, że zaburzenie obniżające naturalną stopę procentową lub nasilające frykcje na rynku finansowym będzie uporczywe (zob. poprzedni akapit). Tymczasem, aby ekspansja fiskalna istotnie zwiększyła łączny popyt, wzrost wydatków publicznych powinien być tyleż silny, co postrzegany jako możliwie krótkotrwały. Ten ostatni warunek musi być spełniony, jeżeli gospodarstwa domowe nie mają swobody w dostosowywaniu podaży pracy do zmian w otoczeniu, a ograniczenia w tej swobodzie wpływają na kształt problemu decyzyjnego, który starają się one rozwiązać. Załamanie łącznego popytu zmniejsza swobodę gospodarstw w dostosowywaniu podaży pracy do zmian w otoczeniu.
- Z ekspansją fiskalną w warunkach stóp procentowych bliskich zera, jeśli okaże się ona nieskuteczna w pobudzeniu łącznego popytu, wiąże się ryzyko, że utrwali „złą” równowagę – z niską aktywnością gospodarczą i stopami bliskimi zera. Może bowiem hamować restrukturyzację i – w rezultacie – wzrost produktywności czynników wytwórczych, opóźniając tym samym powrót naturalnej stopy procentowej do poziomu sprzed kryzysu. Konsekwencją utrzymywania się niskiej naturalnej stopy procentowej jest odwlekanie podwyżek stóp przez bank centralny. Ich poziom bliski zera oraz duży popyt na aktywa postrzegane jako bezpieczne, wynikający z niepewności związanej z opóźniającą się restrukturyzacją, umożliwiają rządowi tanie zaciąganie

długu. Z kolei obawy przed negatywnym wpływem redukcji deficytu na łączny popyt mogą sprawić, że rząd będzie z tej możliwości szeroko korzystać. Jeśli zarówno ceny SPW, jak też ich zasób znacznie wzrosną, podwyżki stóp procentowych, do których musiałoby w końcu dojść, gdyby wzrost gospodarki powrócił do tempa sprzed kryzysu, oznaczałyby kolejne pogorszenie bilansów podmiotów gospodarujących i instytucji finansowych oraz zwiększenie kosztów obsługi długu.

Właściwym uzupełnieniem poluzowania polityki pieniężnej w reakcji na kryzys są zmiany strukturalne mające, po pierwsze, podnieść wzrost produktywności czynników wytwórczych i – w efekcie – naturalną stopę procentową oraz, po drugie, złagodzić frykcje na rynku finansowym. Zmiany te nie tylko sprzyjałyby długofalowemu wzrostowi, lecz także zwiększałyby/przywracałyby skuteczność polityki pieniężnej w stymulowaniu łącznego popytu.

Bibliografia

- Aiyagari S.R., Christiano L.J., Eichenbaum M. (1992). „The output, employment and interest rate effects of government consumption”, *Journal of Monetary Economics*, nr 30(1).
- Angeletos G.-M., Panousi V. (2009). „Revisiting the supply-side effects of government spending”, *Journal of Monetary Economics*, nr 56(2).
- Atkeson A., Chari V., Kehoe P. (2010). „Sophisticated monetary policies”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 125(1).
- Barro R.J. (1974). „Are government bonds net wealth?”, *Journal of Political Economy*, nr 82.
- Barro R.J. (1988). „The Ricardian approach to budget deficits”, *NBER Working Paper*, nr 2685.
- Barro R.J. (1996). „Reflections on Ricardian equivalence”, *NBER Working Paper*, nr 5502.
- Baxter M., King R.G. (1993). „Fiscal policy in general equilibrium”, *American Economic Review*, nr 83.
- Benhabib J., Schmitt-Grohe S., Uribe M. (2002). „Avoiding liquidity traps”, *Journal of Political Economy*, nr 110(3).
- Berglof E., Roland G. (1995). „Soft budget constraints and credit crunches in financial transition”, *European Economic Review*, nr 41.
- Blanchard O.J. (1985). „Debt, deficits, and finite horizons”, *The Journal of Political Economy*, nr 93(2).

- Blanchard O.J. (1990). „Comment on Giavazzi and Pagano”, *NBER Macroeconomics Annual*.
- Buiter W.H., Panigirtzoglou N. (1999). „Liquidity traps: How to avoid them and how to escape them”, *NBER Working Papers*, nr 7245.
- Bullard J. (2010). „Seven faces of «The Peril»”, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, nr 92(5).
- Caballero R.J. (2010). „Macroeconomics after the crisis: Time to deal with the pretense-of-knowledge syndrome”, *Journal of Economic Perspectives*, nr 24(4).
- Canzoneri M., Cumby R., Diba B. (2011). „The interaction between monetary and fiscal policy”, w: B. Friedman, M. Woodford (red.), *Monetary Economics. Volume 3B*. Amsterdam–London–San Diego: Elsevier B.V.
- Christiano L.J., Trabandt M., Walentin K. (2011). „DSGE models for monetary policy analysis”, w: B. Friedman, M. Woodford (red.), *Monetary Economics. Volume 3A*. Amsterdam–London–San Diego: Elsevier B.V.
- Ciżkowicz P., Rzońca A. (2011). „Mechanizmy oddziaływania deficytu fiskalnego na wzrost gospodarki”, *Gospodarka Narodowa*, nr 10.
- Clarida R., Gali J., Gertler M. (1999). „The science of monetary policy: A new Keynesian perspective”, *NBER Working Paper*, nr 7147.
- Cochrane J. (2001). „Long term debt and optimal policy in the fiscal theory of price level”, *Econometrica*, nr 69(1).
- Cochrane J. (2005). „Money as stock”, *Journal of Monetary Economics*, nr 52.
- Corsetti G., Kuester K., Meier A., Müller G. (2012). „Sovereign risk and the effects of fiscal retrenchment in deep recessions”, *Paper presented at the International Research Forum on Monetary Policy – Seventh Conference*.
- EC (2011). „European Economic Forecast, Spring 2011”, *European Economy*, nr 1.
- Eggertsson G.B. (2003). „How to fight deflation in a liquidity trap: Committing to being irresponsible”, *IMF Working Paper*, nr WP/03/64.
- Eggertsson G.B., Woodford M. (2003). „The zero bound in interest rates and optimal monetary policy”, *Brookings Papers on Economic Activity*, nr 1.
- Elmendorf D.W., Mankiw G.N. (1998). „Government debt”, *Paper prepared for Handbook of Macroeconomics*.
- Evans G., Guse E., Honkapohja S. (2008). „Liquidity traps, learning, and stagnation”, *European Economic Review*, nr 52(8).
- Fed (2011). *Federal Reserve press release*, 9 sierpnia.
- Fischer S. (1993). „The role of macroeconomic factors in growth”, *Journal of Monetary Economics*, nr 32.
- Fleming M.J. (1962). „Domestic financial policies under fixed and under floating exchange rates”, *IMF Staff Papers*, nr 9(3).
- Friedman B.M. (2003). „Comments” [on Eggertsson and Woodford], *Brookings Papers on Economic Activity*, nr 1.
- Friedman B.M. (2005). „Deficits and debt in the short and long run”, *NBER Working Paper*, nr 11630.
- Friedman B., Woodford M. (red.) (2011a). *Monetary Economics. Volume 3A*. Amsterdam–London–San Diego: Elsevier B.V.
- Friedman B., Woodford M. (red.) (2011b). *Monetary Economics. Volume 3B*. Amsterdam–London–San Diego: Elsevier B.V.
- Frydman R., Goldberg M.D. (2007). *Imperfect Knowledge Economics: Exchange Rates and Risk*. Princeton: Princeton University Press.
- Gale W.G., Orszag P.R. (2003). „The economic effects of long-term fiscal discipline”, *Urban Institute Discussion Paper*, nr 8.
- Gnos C., Rochon L.P. (red.) (2011). *Credit, Money and Macroeconomic Policy. A Post-Keynesian Approach*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Grabek G., Kłos B., Koloch G. (2010). „SOE^{PL} 2009 – Model DSGE małej otwartej gospodarki estymowany na polskich danych. Specyfikacja, oceny parametrów, zastosowania”, *Materiały i Studia*, nr 251.
- Gros D., Roth F. (2010). „The financial crisis and citizen trust in the European Central Bank”, *CEPS Working Document*, nr 334.
- Hein E., Truger A. (2011). „Fiscal policy in the macroeconomic policy mix: A critique of the new consensus model and a comparison of macroeconomic policies in France, Germany, the UK and Sweden from a post-Keynesian perspective”, w: C. Gnos, L.P. Rochon (red.), *Credit, Money and Macroeconomic Policy. A Post-Keynesian Approach*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Hicks J.R. (1937). „Mr. Keynes and the classics: A suggested interpretation”, *Econometrica*, nr 5.
- Hoshi T., Kashyap A. (2010). „Will the US bank recapitalization succeed. Eight lessons from Japan”, *Journal of Financial Economics*, nr 97.
- Hosono K., Sakuragawa M. (2003). „Soft budget problems in the Japanese credit market”, *Nagoya City University Discussion Papers in Economics*, nr 345.
- IMF (2009). *IMF World Economic Outlook. Sustaining the Recovery*. Washington D.C.: International Monetary Fund, październik.

- IMF (2010). *Central Banking Lessons from the Crisis*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- IMF (2011). *World Economic Outlook. Slowing Growth, Rising Risks*. Washington D.C.: International Monetary Fund, wrzesień.
- Kopcke R., Tootell G., Triest R. (red.) (2006). *The Macroeconomics of Fiscal Policy*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Lagarde Ch. (2011). „Don't let fiscal brakes stall global recovery”, *Financial Times*, 15 sierpnia.
- Leibfritz W., Thornton J., Bibbee A. (1997). „Taxation and economic performance”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 176.
- Lepper E. (1991). „Equilibria under active and passive monetary policies”, *Journal of Monetary Economics*, nr 27.
- Lipsky J. (2008). „The current macroeconomic outlook 2009: Issues of systemic stability”, *Speech delivered via videoconferencing from Washington D.C. to the Devisen Forum 2008*, grudzień.
- Malmendier U., Nagel S. (2009). „Depression babies: Do macroeconomic experiences affect risk-taking?”, *NBER Working Paper*, nr 14813.
- Mundell R.A. (1963). „Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates”, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, nr 29(4).
- Myles G.D. (2009a). „Economic growth and the role of taxation – theory”, *OECD Economics Department Working Paper*, nr 713.
- Myles G.D. (2009b). „Economic growth and the role of taxation – aggregate data”, *OECD Economics Department Working Paper*, nr 714.
- Myles G.D. (2009c). „Economic growth and the role of taxation – disaggregate data”, *OECD Economics Department Working Paper*, nr 715.
- Nakakuki M., Otani A., Shiratsuka S. (2004). „Distortions in factor markets and structural adjustments in the economy”, *Monetary and Economic Studies*, nr 22(2).
- Negro M. del (2011). „Forecasting with DSGE models: Theory and practice”, *Keynote speech on the National Bank of Poland Conference „DSGE and beyond – expanding the paradigm in monetary policy research?”*, 29–30 września.
- OECD (2010). „Tax policy reform and economic growth”, *OECD Tax Policy Studies*, nr 20.
- Ramey V.A., Shapiro M.D. (1998). „Costly capital reallocation and the effects of government spending”, *Carnegie–Rochester Conference Series on Public Policy*, nr 48.
- Rodrigues A.P. (1993). „Government securities investments of commercial banks”, *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*.
- Rzońca A. (2004a). „Stopy procentowe banku centralnego bliskie zera a ryzyko wystąpienia deflacji. Część I”, *Bank i Kredyt*, nr 34(3).
- Rzońca A. (2004b). „Niekeynesowskie skutki zaciśnienia polityki fiskalnej. Zmodyfikowany model Blancharda. Część II”. *Bank i Kredyt*, nr 34(10).
- Rzońca A. (2004c). „Niekeynesowskie skutki zaciśnienia polityki fiskalnej. Zmodyfikowany model Blancharda. Część III”. *Bank i Kredyt* 34(11–12).
- Sargent T.J., Wallace N. (1981). „Some unpleasant monetarist arithmetic”, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*.
- Schmitt-Grohe S., Uribe M. (2010). „Liquidity traps: An interest-rate-based exit strategy”, *NBER Working Paper*, nr 16514.
- Spilimbergo A., Symansky S., Blanchard O., Cottarelli C. (2008). „Fiscal policy for the crisis”, *IMF Staff Position Note*, nr 1.
- Walsh C.E. (2003). *Monetary Theory and Policy*. Cambridge–London: The MIT Press.
- Walsh C.E. (2009). „Using monetary policy to stabilize economic activity”, *Paper prepared for the Jackson Hole Symposium on Financial Stability and Macroeconomic Policy*.
- Wojtyna A. (2001). „Skuteczność polityki pieniężnej w warunkach niskiej inflacji: problem zerowej granicy nominalnych stóp procentowych”, *Bank i Kredyt*, nr 31(7).
- Woodford M. (1994). „Monetary policy and price level determinacy in a cash-in-advance economy”, *Journal of Economic Theory*, nr 4.
- Woodford M. (2001). „Fiscal requirements for price stability”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, nr 33(3).
- Woodford M. (2003). *Interest and Prices*. Princeton: Princeton University Press.

The effects of fiscal expansion at the zero lower bound of interest rates

The following paper analyzes the effects of fiscal expansion at the zero lower bound (ZLB) of interest rates. The analysis uses the New Keynesian framework, which is commonly applied by central banks. The authors demonstrate that monetary policy can be deemed incapable of closing a negative output gap only under certain assumptions. Namely, the central bank must be unwilling or unable to commit to maintain the real interest rate below its natural level for a sufficiently long period, or by sufficient margin after the distortion lowering the natural rate of interest or aggravating financial market frictions fades. This kind of inefficiency of monetary policy in stimulating aggregate demand is temporary and may occur especially when the distortion lowering the natural rate of interest or aggravating financial market frictions is not only substantial but also persistent. The authors discuss its implications for efficiency of fiscal expansion, and show that if the distortions, which are the source of monetary policy inefficiency, persist, the probability of effective fiscal expansion diminishes. Against this background, the authors outline the risk the economy can face when fiscal expansion is inefficient at the ZLB, and demonstrate that the expansionary fiscal policy can consolidate the setup of low economic activity at the ZLB, instead of – as frequently argued – improving it.

Key words: fiscal expansion, zero lower bound of interest rates, financial crisis.

Marek Szczepański

Stabilność zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej a plany ograniczenia liczebności administracji rządowej

Artykuł omawia problematykę stabilności zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej, wobec postulatów zmniejszania kosztów funkcjonowania i liczebności administracji rządowej. W opracowaniu przedstawione zostały wybrane, teoretyczne założenia wyższej niż w przypadku innych grup zawodowych stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej. Omówiono ponadto formalne podstawy stabilności zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej oraz praktyczne problemy związane z rozwiązywaniem stosunku pracy z jej pracownikami i urzędnikami. Przedstawiono wyniki badań dotyczących wpływu stabilności zatrudnienia na postawy członków korpusu służby cywilnej. Poświęcono też uwagę podjętej w 2010 r. próbie redukcji (racjonalizacji) zatrudnienia w administracji rządowej.

W artykule zostały wykorzystane fragmenty rozprawy doktorskiej „Motywacja i motywowanie w polskiej służbie cywilnej” opracowanej pod kierunkiem prof. dr hab. Jolanty Szaban.

Słowa kluczowe: służba cywilna, stabilność zatrudnienia w administracji publicznej.

1. Szczególna stabilność zatrudnienia pracowników administracji publicznej

Zdaniem niektórych badaczy zatrudnienie w administracji publicznej powinno być regulowane w sposób odrębny od innych sektorów. Jako uzasadnienie dla tej odrębności wskazuje się m.in. to, że urzędnicy: 1) mają znaczącą władzę i ponoszą szczególną odpowiedzialność; 2) ustanawiają legalne standardy dla obywateli; 3) mogą interweniować bezpośrednio w podstawowe prawa obywateli oraz 4) są wynagradzani z kasy publicznej za pracę na rzecz ogółu (Demke 2005, s. 54).

Jednym z ważnych elementów odrębności administracji publicznej jest szczególna, wyższa niż w innych sektorach, stabilność zatrudnienia urzędników (w artykule wymiennie używam pojęć „pracownik administracji publicznej” i „urzędnik”, natomiast w przypadku polskiej administracji rządowej istotne będzie rozgraniczenie statusu członków służby cywilnej – **pracowników i urzędników służby cywilnej**). Wyższa stabilność zatrudnienia urzędników (rozumiana jako szczególne określenie zasad rozwiązywania

z nimi stosunku pracy) powinna z jednej strony wpływać na niezależność tych osób od ich politycznych zwierzchników, a z drugiej – umożliwiać budowanie kompetentnej kadry urzędniczej.

Stabilność zatrudnienia ma szczególne znaczenie w przypadku służby cywilnej. Zdaniem niektórych badaczy jest jednym z kluczowych warunków jej stworzenia i efektywnego funkcjonowania. Służba cywilna charakteryzuje się bowiem m.in.: wiernością konstytucji, apolitycznością lub neutralnością polityczną, bezstronnością, lojalnością wobec przełożonych, rzetelnością i profesjonalizmem oraz właśnie stabilnością zatrudnienia (Itrich-Drabarek 2004/2005, s. 105). Dobrą służbę cywilną powinna cechować stałość w czasie zmian politycznych (*permanence*), a także neutralność polityczna (*neutrality*) i oparcie na przesłankach merytorycznych przy rekrutacji oraz w przebiegu kariery zawodowej (*meritocracy*; Dugget 2004, s. 76). K. Działocha (2008) uważa, iż stabilność zatrudnienia (oprócz przejrzystości i jawności reguł dostępu do pełnienia określonych funkcji i stanowisk oraz konkurencyjności i merytorycznego charakteru rekrutacji na stanowiska) jest podstawową przesłanką zbudowania służby cywilnej. Nowoczesna służba cywilna wymaga stworzenia ram praw-

nych zapewniających m.in. zabezpieczenie stabilności zatrudnienia i poziomu wynagrodzenia (Mikułowski 2004, s. 84). Postulaty zagwarantowania stabilności zawodowej członków korpusu służby cywilnej można także znaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹.

Pogląd o konieczności zapewnienia stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej jest bardzo rozpowszechniony, choć nie jedyny. Przykładowo K. Szczerski zauważa, że współczesny model rozwoju zawodowego zakłada mobilność pracowników, dlatego administracja nie powinna trwać przy tradycyjnej koncepcji służby cywilnej, rozumianej jako grupa „nieusuwalnych biurokratów na całe życie zawodowe związanych z jedną

strukturą”. Celem zarządzania kadrami w administracji powinna być wysoka jakość, a nie wysoka stabilność zatrudnienia i rutyna (Szczerski 2008, s. 5).

Poziom stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej wynika w dużym stopniu z przyjętego modelu – w literaturze wyróżnia się zazwyczaj dwa odmienne rozwiązania: **model kariery** (*career system*), inaczej: awansowy lub zamknięty, oraz **model pozycyjny** (*position system*), inaczej: stanowisk lub otwarty (szerzej na temat modeli służby cywilnej w: Czaputowicz 2008, s. 253 i nast.). Modele te różni szereg elementów (tab. 1), w tym poziom stabilności zatrudnienia, który jest wyższy w modelu kariery.

Tab. 1. Porównanie cech modeli kariery i stanowisk

	Model kariery	Model stanowisk
Rekrutacja	na szczeble najniższe	na wszystkie szczeble
Wymagania	konkretne wykształcenie i dyplomy	konkretne umiejętności, niekoniecznie potwierdzone dyplomem
Okres przygotowawczy	tak – dla nowo zatrudnionych	brak
Procesy rekrutacji	sformalizowane	brak formalnych procedur rekrutacji, stosowanie zasad wykorzystywanych w sektorze prywatnym (kontrakty)
Uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	nieuznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym
Gwarancja stałego zatrudnienia	tak	nie
System wynagrodzeń	ustawowy system wynagrodzeń	wynagrodzenia indywidualne na podstawie porozumienia zbiorowego lub wynegocjowanego kontraktu
Zasady wzrostu wynagrodzeń	określone zasady wzrostu wynagrodzeń	wzrost wynagrodzenia zależny od osiągniętych wyników (wynagradzanie za wyniki)
System starszeństwa (<i>seniority</i>)	system starszeństwa – wysokość wynagrodzenia związana z wiekiem pracownika i stażem pracy	brak systemu starszeństwa – niezależność wynagrodzenia od wieku pracownika i stażu pracy
Negocjacje warunków pracy	regulacje prawne dotyczące systemu negocjacji warunków pracy	wspólne dla sektora publicznego i prywatnego zasady negocjacji

Źródło: Kożuch 2004, s. 141 (adaptacja).

¹ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2002 r. orzekł, iż „zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej”. Dlatego niezbędne jest zdaniem Trybunału „zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń” – Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt – K 9/02 (Dz. U. nr 238, poz. 2025), pkt 5.6.

2. Stabilność zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej – wymiar formalny i praktyczny

Zgodnie z pierwotnymi założeniami polska służba cywilna miała działać w systemie mieszanym. Jednak silnie zakorzenione w polskiej administracji cechy modelu kariery: stabilność zatrudnienia i system starszeństwa, oraz obawy przed konkursami sprawiły, że dominują w niej elementy modelu zamkniętego; polski model jest uważany za departamentalny (Czaputowicz 2004/2005, s. 31–33).

Formalną podstawę funkcjonowania służby cywilnej stanowi obecnie Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.). Warto odnotować, że jest to piąta w ciągu ostatnich piętnastu lat ustawa regulująca ten segment administracji publicznej – świadczy to wyraźnie o braku ciągłości instytucjonalnej służby cywilnej. Podobnie jak wcześniejsze akty prawne regulujące jej funkcjonowanie (ustawy z 1998 i 2006 r.), ustawa z 2008 r. rozróżnia (w art. 3): **pracowników służby cywilnej** – osoby zatrudnione na podsta-

wie umowy o pracę, oraz **urzędników służby cywilnej** – zatrudnionych na podstawie mianowania (ustawa reguluje szczegółowo jego warunki i zasady). Co istotne, ustawa nie ogranicza możliwości uzyskania statusu urzędnika do określonych grup stanowisk w służbie cywilnej – urzędnikami mogą zostać pracownicy zatrudnieni zarówno na stanowiskach najniższych (np. pomocniczych czy wspomagających), jak i na stanowiskach kierowniczych.

Część badaczy podkreśla pozytywną rolę zarówno wyodrębnienia w służbie cywilnej grupy urzędników, jak i dużego odsetka pracowników o takim statusie w administracji. Pogląd o istotnej roli zwiększania liczby urzędników mianowanych podziela Najwyższa Izba Kontroli, uznając, że powoduje to korzystne zmiany strukturalne w korpusie i większą stabilność kadr (NIK 2012, s. 12).

Można także spotkać opinie przeciwnie. Przykładowo w raporcie sygnowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM) znalazła się opinia, iż grupa urzędników służby cywilnej powinna zostać ograniczona „do osób zajmujących najbardziej odpowiedzialne stanowiska pracy, wiążące się w sposób bezpośredni z wykonywaniem władzy publicznej” – zdaniem

Tab. 2. Cechy polskiego modelu służby cywilnej

Wyszczególnienie	Rozwiązania	Model służby cywilnej
Rekrutacja do służby cywilnej	zdecentralizowana, odformalizowana rekrutacja na konkretne stanowiska	stanowisk
Wymagania	každorazowo wskazane w opisie stanowiska pracy	stanowisk
Służba przygotowawcza	obowiązkowa	kariery
Gwarancja stałego zatrudnienia	urzędnicy służby cywilnej – mianowanie; pracownicy służby cywilnej – trudna do rozwiązania umowa o pracę na czas nieokreślony	kariery
Obsada wyższych stanowisk	w drodze otwartego, konkurencyjnego naboru; w przypadku zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej – możliwość powołania bez konkursu	kariery / stanowisk
System wynagrodzeń	ustawowo określony system mnożnikowy	kariery

Źródło: Czaputowicz 2004/2005, s. 33 (adaptacja).

autorów raportu nie ma większego uzasadnienia zatrudnianie urzędników na niższych stanowiskach (KPRM i Polski Instytut Dyrektorów 2009, s. 10)².

Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. odrębnie niż *Kodeks pracy* reguluje szereg elementów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej (np. szczegółowo określając zasady rekrutacji czy organizacji służby przygotowawczej).

W przypadku pracowników służby cywilnej ustawa ta co do zasady nie wyłącza stosowania określonych w *Kodeksie pracy* rozwiązań dotyczących rozwiązywania stosunku pracy. Z formalnego punktu widzenia pracownik służby cywilnej jest zatem tak samo zagrożony rozwiązaniem stosunku pracy jak np. pracownik sektora prywatnego. Większa stabilność zatrudnienia pracowników korpusu wynika z polityki kadrowej prowadzonej w urzędach – prostsze niż próba derekrutacji jest pozostawienie nawet najslabszych pracowników na ich dotychczasowych stanowiskach. Wypowiedzenie stosunku pracy w administracji jest bowiem bardziej skomplikowane niż w sektorze prywatnym, gdzie przed sądem pracy pracodawca może argumentować potrzebę zmniejszenia zatrudnienia np. mniejszą skalą zleceń. Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem korpusu służby cywilnej może nastąpić m.in. w sytuacji likwidacji stanowiska pracy (wiążącego się np. z reorganizacją urzędu) lub uzyskania przez pracownika dwóch kolejnych negatywnych ocen okresowych – trzeba jednak pamiętać, iż od oceny okresowej pracownik może odwołać się do sądu pracy. Dlatego też w praktyce zwolnienie pracownika poprzedza długotrwałe gromadzenie dowodów potwierdzających np. notoryczne spóźnianie się do pracy czy niedotrzymywanie terminów wykonywania zadań. Procedura ta nie tylko jest długo-

trwała, lecz także niesie ze sobą ryzyko zarzutu mobbingu.

Inna jest formalna podstawa stabilności zatrudnienia w przypadku urzędników mianowanych. Ustawa enumeratywnie określa bowiem przesłanki wygaśnięcia stosunku pracy urzędnika (są nimi np. odmowa złożenia ślubowania lub prawomocne skazanie za umyślne przestępstwo); rozwiązanie zaś stosunku pracy (z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia) jest możliwe m.in. w razie dwukrotnej, następującej po sobie negatywnej oceny okresowej. Co ważne, nawet w przypadku reorganizacji urzędnik (inaczej niż pracownik korpusu służby cywilnej) musi otrzymać ofertę pracy w urzędzie.

Podsumowując tę część rozważań, przypomnijmy, iż model polskiej służby cywilnej ma charakter mieszany. Jak zauważa G. Dostatni, taki właśnie mieszany charakter można dostrzec w odmiennym statusie pracowników korpusu służby cywilnej i urzędników. Status urzędników mianowanych w większym stopniu opiera się na przepisach publicznoprawnych (ustawa o służbie cywilnej), przez co rozwiązanie to bliższe jest modelowi kariery. Z kolei status pracowników korpusu służby cywilnej ma w większym stopniu charakter prywatnoprawny (bazuje raczej na *Kodeksie pracy*), co zbliża je do modelu stanowisk i założeń *New Public Management*, postulujących odchodzenie od przepisów szczególnych na rzecz prawa pracy (Dostatni 2011, s. 134–144).

3. Stabilność zatrudnienia w administracji rządowej w świetle badań

Rola stabilności zatrudnienia pracowników administracji rządowej była w ostatnich latach przedmiotem kilku badań. W badaniu motywacji członków korpusu służby cywilnej przeprowadzonym w lipcu 2005 r. przez PBS na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej (metodą ankiet pocztowych, na próbie losowej, objęto 2068 osób), 86% respondentów wymieniło stabilność zatrudnienia wśród czynników mających duży wpływ na stosunek do pracy (odpowiedzi „bardzo duży” i „raczej duży”). W tym samym badaniu na pytanie „Czy ma Pan(i) poczucie bezpieczeństwa swojego zatrudnienia?” pozytywnie odpowiedziało prawie trzy czwarte responden-

² Niektórzy dyrektorzy generalni często nie są zainteresowani zachęcaniem pracowników do ubiegania się o mianowanie, obawiając się zmniejszenia zaangażowania w pracę. Dyrektor Generalna Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (w którym urzędnicy stanowią jedynie ok. 1% zatrudnionych) stwierdziła, iż „niektórzy pracownicy po uzyskaniu stopnia urzędnika mianowanego przestają angażować się w pracę, bo podlegają szczególnej ochronie przed zwolnieniem” (Radwan 2011).

tów („raczej tak” – 66% i „zdecydowanie tak” – 8%), nie miało zaś poczucia bezpieczeństwa 18% badanych (w tym 15% odpowiedzi „raczej nie”). Większość respondentów uznała służbę cywilną za dobrego pracodawcę, a 74% tych osób jako powód takiej opinii wskazało stabilność zatrudnienia (PBS 2005).

W 2008 r. KPRM przeprowadziła badanie systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej – ankietę wypełniło ok. 6,2 tys. członków korpusu (KPRM nie podała dokładnej liczby respondentów). W odpowiedzi na pytanie „Co najbardziej motywuje Cię do pracy w służbie cywilnej?” (można było wybrać maksymalnie dwie odpowiedzi) 48,4% osób wskazało czynnik „bezpieczeństwo i stabilność zatrudnienia”. Badanie świadczyło o zróżnicowaniu ocen w zależności od płci respondentów – czynnik ten uznało za motywujący do pracy 51,21% kobiet wobec 43,02% mężczyzn (KPRM 2008).

Stabilność zatrudnienia była także jednym z elementów badania ilościowego dotyczącego pracowników urzędów wojewódzkich, które przeprowadziłem w okresie 15 marca–23 kwietnia 2010 r. Zostało ono zrealizowane z wykorzystaniem techniki CAWI (*Computer-Assisted Web Interviewing*). Prośbę o wypełnienie ankiety skierowano do wszystkich członków korpusu zatrudnionych w urzędach wojewódzkich, a kwestionariusz wypełniły 1393 osoby, tj. prawie 17% całej populacji.

Badanie to przyniosło m.in. następujące wyniki. Po pierwsze, czynnik „bezpieczeństwo i stabilność zatrudnienia w administracji” miał duże lub raczej duże znaczenie w podjęciu decyzji o rozpoczęciu pracy w administracji dla ponad 89% respondentów (pytanie brzmiało: „Jakie znaczenie dla Pana(i) decyzji o podjęciu pracy w administracji rządowej miały...?”). Dla zbliżonego odsetka respondentów czynnik ten miał duże lub raczej duże znaczenie dla kontynuowania pracy w administracji (pytanie brzmiało: „Gdyby dzisiaj otrzymał(a) Pan(i) atrakcyjną propozycję pracy poza administracją, jakie znaczenie – w kontekście decyzji o pozostaniu w obecnym miejscu pracy – miałyby...?”). Znaczenie bezpieczeństwa i stabilności zatrudnienia dla kontynuowania pracy różniło się nieznacznie według płci respondentów (był to czynnik ważny dla 90% kobiet i 84,9% mężczyzn), w większym

zaś stopniu według statusu w służbie cywilnej (czynnik ważny odpowiednio dla 79,3% urzędników i 89% pracowników korpusu).

Po drugie, w odpowiedzi na pytanie o wagę poszczególnych czynników dla motywacji do pracy (pytanie „Jak ważne jest dla Pana(i)...?”) czynnik „bezpieczeństwo i stabilność zatrudnienia” został uznany za ważny lub raczej ważny przez 98,6% respondentów. Oceny tego czynnika nie różniły się znacząco między poszczególnymi kategoriami respondentów – np. był on ważny lub raczej ważny dla 99% kobiet i 97,5% mężczyzn oraz dla 99% urzędników i 98,5% pracowników służby cywilnej.

Po trzecie, w odpowiedzi na pytanie o swoje stanowisko wobec kilkunastu, często podnoszonych przez opinię publiczną, krytycznych opinii o administracji rządowej respondenci podzielili tylko dwie, z wymienionych w kwestionariuszu ankiety, uwagi krytyczne (pytanie brzmiało: „Poniżej zostało przedstawionych kilka, często podnoszonych przez opinię publiczną, krytycznych opinii o administracji rządowej. Czy Pan(i) zgadza się z tymi opiniami?”). Osoby, które wypełniły ankietę, uznały, że administracja jest zbyt biurokratyzowana i upolityczniona. Jedynie 39% respondentów zgodziło się z opinią, że administracja zajmuje się zbyt wieloma sprawami, a 33% badanych – że zatrudnia zbyt wielu pracowników.

4. Koncepcja racjonalizacji zatrudnienia w administracji rządowej

Kwestia ograniczania kosztów funkcjonowania sektora publicznego zyskała na znaczeniu w obliczu trwającego kryzysu gospodarczego. Pogorszenie sytuacji finansów publicznych w krajach UE, w tym presja rynków finansowych na ograniczanie deficytu budżetowego, wymusza na rządach podejmowanie różnorodnych działań zaradczych, takich jak redukcja kosztów administracji publicznej. Radykalne, doraźne działania oszczędnościowe często są określane pojęciem *austerity measures* (szerzej: Pietrasinski 2011).

Dyskusja o skali i kosztach funkcjonowania administracji trwa też w Polsce, co w dużym stopniu wiąże się z informacjami o rosnącym zatrudnieniu w administracji publicznej. Autorzy raportu dotyczącego społecznego wizerunku służby

cywilnej zauważają, że w dominującym obecnie, liberalnym dyskursie dogmatem jest myślenie „...im mniej państwa, tym lepiej (...). Nawet dyskurs «silnego państwa» wydaje się raczej zakładać wzrost jego sprawności, efektywności niż rozrost struktur” (ARC 2011, s. 4). W tej sytuacji nie dziwią zapowiedzi kolejnych ekip rządzących dotyczące zmniejszenia zatrudnienia w administracji rządowej.

Według klasyfikacji OECD sektor rządowy i samorządowy (*general government*) zatrudniał w Polsce w 2011 r. 9,7% ogółu siły roboczej (*total labour force*) wobec 10,8% w 2000 r.; co ciekawe, jest to jeden z najniższych poziomów w krajach OECD (średnia wynosi 15%; OECD 2011, s. 2). Liczba zatrudnionych w sekcji „Administracja publiczna” na 10 tys. mieszkańców w Polsce w 2010 r. wyniosła 274 osoby wobec średniej UE na poziomie 308 osób, jednak w ostatniej dekadzie w przypadku naszego kraju nastąpił jeden z najwyższych wzrostów tego wskaźnika (Dąbrowski 2011, s. 7).

Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej systematycznie rośnie – z poziomu 103 800 w 2001 r. do 122 989 pracowników w roku 2010³. Wzrost ten wynikał m.in. z konieczności obsługi projektów unijnych, ucywilnienia części etatów w służbach mundurowych, włączenia w strukturę niektórych urzędów gospodarstw pomocniczych oraz powstania nowych urzędów (tamże, s. 4–5).

Rząd Donalda Tuska podjął próbę stworzenia formalnych podstaw redukcji zatrudnienia w administracji w 2010 r. Na podstawie przedłożenia rządowego Parlament uchwalił Ustawę z 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 (co istotne, projekt tej ustawy nie powstał w Departamencie

Służby Cywilnej KPRM, a w zespole doradców premiera kierowanym przez ministra M. Boniego, większość członków zespołu stanowiły osoby spoza służby cywilnej)⁴. Zgodnie z powyższą ustawą „racjonalizacja”, tzn. zmniejszenie zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych (a więc także w urzędach, w których funkcjonuje służba cywilna), miała wynieść minimum 10% pracowników w stosunku do stanu zatrudnienia z dnia 30 czerwca 2009 r. Zamierzano tego dokonać m.in. w drodze niezawierania z pracownikami kolejnych, terminowych umów o pracę lub na skutek rozwiązywania stosunku pracy. Redukcja zatrudnienia miała dotyczyć pracowników zatrudnionych zarówno na podstawie umowy, jak i mianowania. Ustawa ta mogła zatem faktycznie zachwiać jednym z filarów służby cywilnej – stabilnością zatrudnienia urzędników.

Rządowa koncepcja redukcji zatrudnienia w administracji rządowej nie tylko wzbudziła zrozumiałe opór środowisk urzędniczych, lecz także wywołała krytykę wielu ekspertów i publicystów, której zostały poddane z jednej strony zapisy ustawy, a z drugiej – sposób jej przygotowania⁵.

W konsekwencji 7 stycznia 2011 r. Prezydent RP skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności wspomnianej ustawy z ustawą zasadniczą. We wniosku zarzu-

⁴ Być może taka decyzja była spowodowana obawą, że dojdzie do głosu kategoria urzędników, którą R. O’Leary określa mianem „rządu partyzanckiego” (*guerilla government*). Pojęcie to oznacza działania części urzędników publicznych realizowane wbrew życzeniom (zakomunikowanym bezpośrednio lub pośrednio) ich przełożonych. „Partyzanci” nie decydują się na publiczne przedstawienie swoich obiekcji, a wśród technik ich postępowania O’Leary wymienia m.in.: niekorygowanie błędnych działań przełożonych, co ma doprowadzić do ich porażki, niewykonywanie poleceń uznanych za niesprawiedliwe oraz przecieki do mediów (O’Leary 2010).

⁵ Jak zauważa K. Rybiński, „to, co dzieje się z administracją, to jest przejaw patologii w zarządzaniu państwem. Rząd dwa razy dawał urzędowi komunikat, że zamierza zrationalizować zatrudnienie w administracji: raz w połowie 2009 roku i drugi w zeszłym. Ponieważ obie próby były nieskuteczne, to zamiast zmniejszenia administracji mamy jej wzrost. (...) Urzędy dwa razy zatrudniały na wypadek, gdyby okazało się, że muszą zwalniać. (...) Zapowiadanie i nierealizowanie zamierzeń przez rząd to skrajna nieodpowiedzialność” (Rybiński 2011).

³ W momencie oddawania do druku tego artykułu nie były jeszcze dostępne informacje na temat stanu zatrudnienia w korpusie służby cywilnej na koniec 2011 r. Z informacji uzyskanych przeze mnie w KPRM wynika, iż stan zatrudnienia może po raz pierwszy od 2001 r. zmaleć. Trzeba jednak pamiętać, że podawane przez KPRM dane na temat wielkości zatrudnienia w administracji rządowej mogą być mylące, nie uwzględniają one bowiem osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych. Szerzej zob.: Radwan 2012

cono, iż zaskarżona ustawa, dopuszczając do zmniejszania zatrudnienia poprzez arbitralne rozwiązywanie stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie mianowania, może naruszać zasadę państwa prawa, a w szczególności zasadę bezpieczeństwa prawnego i wywodzoną z niej zasadę ochrony praw nabytych. Zdaniem Prezydenta RP regulacje dotyczące urzędników mianowanych wprowadzane zaskarżaną ustawą stanowią istotny i zaskakujący dla obywateli wyłom w dotychczasowym systemie gwarancji szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników mianowanych. Ustawa dopuszcza również arbitralne zwalnianie członków korpusu, w tym urzędników służby cywilnej – takie zaś rozwiązanie można uznać za sprzeczne z koniecznością zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa za pośrednictwem korpusu służby cywilnej (Kancelaria Prezydenta RP 2011).

W wyroku z 14 czerwca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy dotyczące redukcji zatrudnienia w korpusie służby cywilnej są niezgodne z art. 2 i 153, ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału kształtowanie zasad pracy w administracji publicznej musi uwzględniać status urzędników, wszystkie zaś modyfikacje zasad funkcjonowania służby cywilnej należy oceniać pod kątem możliwości wykonywania zadań administracji w sposób determinowany konstytucyjnie. Trybunał uznał, że przewidziana w zaskarżonej ustawie nadmierna swoboda w ustalaniu kryteriów planowanych zwolnień wiąże się z brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy podstawowym problemem administracji jest zbyt duża liczba urzędników, czy też ich niewłaściwa alokacja w ramach administracji (Wyrok TK z 14 czerwca 2011 r.).

Premier Tusk uznał brak postępów w redukcji zatrudnienia w administracji za jedną z największych porażek swojego rządu. Po wspomnianym rozstrzygnięciu Trybunału zlecił on ministrom i wojewodom zmniejszenie stanu zatrudnienia do poziomu z końca 2007 r., co oznaczałoby konieczność zwolnienia z pracy ok. 27,5 tys. pracowników. Dyrektorzy generalni urzędów nie wdrożyli jednak tego zalecenia, ograniczając się do namawiania osób, które osiągnęły wiek emerytalny, do odejścia z pracy za porozumieniem stron. Przedstawiciele rządu deklarują, że

mimo wyroku Trybunału redukcja zatrudnienia w administracji rządowej zostanie dokonana, np. w drodze negocjacji⁶.

Zapowiedzi redukcji zatrudnienia w administracji znalazły się w *exposé* premiera Tuska z 18 listopada 2011 r. – „odchudzenie” administracji ma być wynikiem przede wszystkim deregulacji i zmniejszenia „nadprodukcji ustaw”. Czynnikiem, który ma poprawić jakość funkcjonowania administracji, jest także nowy resort administracji i cyfryzacji (Tusk 2011)⁷. Warto odnotować, że jego powołanie wiąże się z dodatkowymi etatami, co kłóci się z zapowiedziami zmniejszania zatrudnienia.

5. Podsumowanie

W literaturze przeważa pogląd, iż stabilność zatrudnienia urzędników wiąże się ściśle z ich neutralnością polityczną – uważa się, że urzędnicy będą mogli efektywnie współpracować z pionem politycznym tylko wtedy, jeśli zapewnione im będzie minimum ochrony przed arbitralnymi decyzjami polityków (np. Kamiński 2008, s. 53–54). Podkreśla się również, że wyższe bezpieczeństwo zatrudnienia w administracji stanowi element rekompensujący mniejsze wynagrodzenia niż te osiągane w sektorze prywatnym⁸. Przywołane wyniki badań pracowników korpu-

⁶ Komentując zapowiedzi rządu o rezygnacji z pomysłu redukcji zatrudnienia w administracji na rzecz zwolnień w drodze negocjacji kierowników jednostek organizacyjnych z ich podwładnymi, A. Sadowski stwierdził: „Przez negocjacje rozumiem na przykład przesuwanie pracowników na inne stanowiska, tylko czemu ma to służyć? (...) Przecież albo dany pracownik jest potrzebny, albo nie; albo rząd chce odchudzić administrację, albo nie. Widać, że rządowi nie zależy, by zwalniać, ale by utrzymać efekt propagandowy. To porażka” (Kacprzak 2009).

⁷ Jak stwierdził premier: „Jest rzeczą konieczną (...) kontynuowanie procesu, który kulał w ostatnich latach, także za czasów, kiedy byłem premierem w ostatnich czterech latach. Mówię tu o odchudzaniu administracji i czynieniu jej coraz bardziej przyjazną i służebną” (Tusk 2011).

⁸ Ciekawe porównania wynagrodzeń w sektorze publicznym i prywatnym zob.: HRM partners S.A. (2011). „Prezentacja końcowa z «Przeprowadzenia badania i dokonania analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki», <http://www.dsc.kprm.gov.pl/badanie-hrm> [dostęp: 3.10.2011].

su służby cywilnej potwierdzają duże znaczenie stabilności zatrudnienia dla decyzji o podejmowaniu i kontynuowaniu pracy w administracji rządowej oraz dla ich motywacji do pracy.

W sytuacji deficytu budżetowego redukcja zatrudnienia w administracji rządowej wydaje się niezbędna. Wyzwaniem dla obecnego i przyszłych rządów będzie zatem swoiste pogodzenie ognia z wodą – kontynuacja instytucjonalizacji służby cywilnej z równoczesnym zmniejszaniem zatrudnienia w administracji rządowej. Rozwiązaniem tego problemu nie była z pewnością próba racjonalizacji zatrudnienia w formule zaproponowanej przez Radę Ministrów w 2010 r. Usiłowanie wymuszenia na dyrektorach generalnych cięć, mających w dużym stopniu charakter automatyczny, nie miało szansy powodzenia nie tylko z powodów formalnych (wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny), lecz także ze względu na opór samej administracji.

Zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji rządowej wymagać będzie, moim zdaniem, opracowania i konsekwentnego wdrożenia programu zmian, opartego na teorii i praktyce zarządzania. Opisane poniżej propozycje wymagają determinacji i konsekwencji polityków⁹ oraz ich współpracy z pionem urzędniczym (to przecież urzędnicy przygotowują najczęściej projekty dokumentów, które wpływają na funkcjonowanie służby cywilnej – przykładem jest choćby *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi*¹⁰). Wyzwaniem dla takiej współpracy może być postawa polityków – jak słusznie zauważa G. Dostatni, istot-

nym problemem wpływającym na rozwój służby cywilnej w Polsce jest „nieufność sfery politycznej wobec czynnika urzędniczego w administracji, w tym w szczególności do członków korpusu służby cywilnej” (Dostatni 2011, s. 69).

Po pierwsze, punktem wyjścia dla redukcji zatrudnienia w administracji rządowej powinna być rzeczywista deregulacja (prób podejmowanych w ostatnich latach nie można bowiem uznać w żadnym przypadku za udane). W tym kontekście warto odnotować trzy teoretyczne dylematy (czy może rozwiązania) dotyczące podnoszenia efektywności w administracjach państw OECD i UE: *doing the same with less* (wykonywanie tych samych zadań przy mniejszych zasobach); *doing more with less* (realizacja szerszych zadań przy mniejszych zasobach) oraz *doing less for less* (wykonywanie mniejszej liczby zadań przy mniejszych zasobach). J. Pietrański uważa, że to ostatnie rozwiązanie mogłoby spowodować, iż „redukcji uległaby skuteczność jej [tj. administracji] działania jako całości” (Pietrański 2011, s. 10). Jednak w przypadku polskiej administracji rządowej wykonującej, jak oceniam, zbyt wiele zadań, metoda *doing less for less* jest w pełni uzasadniona.

Po drugie, równolegle do rzeczywistej deregulacji powinien być prowadzony przegląd zadań poszczególnych urzędów pod kątem liczby zatrudnionych w nich pracowników. Jeśli byłoby to możliwe, przegląd taki powinien być dokonywany przez osoby spoza urzędu – zewnętrznych ekspertów i/lub pracowników innych urzędów. Postulat ten wiąże się m.in. z trudnością pomiaru wyników działania administracji (szerzej: Zieliński 2011, s. 31–32).

Po trzecie, warto rozważyć ograniczenie możliwości zdobywania statusu urzędnika mianowanego jedynie do wyższych grup stanowisk w służbie cywilnej; nie wydaje się zasadne umożliwianie osobom zatrudnionym na najniższych stanowiskach w korpusie służby cywilnej uzyskiwania statusu urzędnika (zwiększającego znacznie stabilność zatrudnienia)¹¹.

⁹ Jak zauważa M. Matheson (2003–2004), znacznie więcej politycznych programów reform administracji rozpoczyna się, niż kończy; wyzwaniem jest bowiem duża trudność w rzeczywistej reformie systemu – zgłaszanie inicjatyw reformatorskich przynosi doraźne korzyści polityczne.

¹⁰ Ustawa z 2008 r. o służbie cywilnej nakłada na Szefa Służby Cywilnej obowiązek przygotowania strategii zarządzania zasobami ludzkimi, która podlega zatwierdzeniu przez Radę Ministrów. Prace nad *Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* trwają od 2009 r. – jej projekt został poddany konsultacjom społecznym oraz międzyresortowym i od września 2011 r. oczekuje na rozpatrzenie przez Komitet Rady Ministrów. Wspomniany dokument ma być instrumentem realizacji strategii *Sprawne Państwo*, która nie została dotychczas przyjęta przez Radę Ministrów, można zatem spodziewać się zmian w kształcie *Strategii Zarządzania...* (Puzyna 2011).

¹¹ Odchodzenie od określania szczególnego statusu urzędników można zaobserwować w wielu państwach europejskich – zob. np. zestawienie zmian w pozycji członków służby cywilnej w ośmiu krajach europejskich: Czaputowicz 2008, s. 270.

Po czwarte, należy z uwagą odnotować diagnozę autorów raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, iż administracja pozbawiona jest dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się. Dylemat zaś, przed którym stoi polska administracja, dotyczy z jednej strony poddania się rosnącej biurokratycznej inercji, a z drugiej – dokonania systemowej diagnozy i podjęcia reformy mechanizmów jej funkcjonowania (*Polska 2030... 2009*, s. 299 i nast.). Dlatego też wobec potrzeby zmniejszania kosztów administracji warto rozważyć ograniczenie stabilności zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej – także w przypadku urzędników mianowanych. Szczególna stabilność zatrudnienia ma z pewnością swoje zalety, jednak w znacznym stopniu utrudnia racjonalne prowadzenie polityki kadrowej w urzędach, uniemożliwiając lub znacznie ograniczając możliwość zwalniania pracowników najmniej efektywnych. Faktyczna nieusuwalność pracowników administracji rządowej nie tylko wpływa na mniejszą skuteczność administracji, lecz także działa demotywująco na osoby efektywne i zaangażowane w wykonywanie swoich obowiązków.

Bibliografia

- ARC Rynek i opinia (2011). „Społeczny wizerunek służby cywilnej. Raport podsumowujący” (raport zrealizowany na zlecenie KPRM), http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/raport_podsumowujacy.pdf [dostęp: 18.04.2012].
- Czaputowicz J. (2004/2005). „Służba cywilna w Polsce – między polityzacją a profesjonalizacją”, *Służba Cywilna*, nr 9.
- Czaputowicz J. (2008). „Służba cywilna w procesie integracji europejskiej”, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa: Europejski Instytut Administracji Publicznej – Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dąbrowski M. (2011). „Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej na tle administracji publicznej”, *Przegląd Służby Cywilnej*, nr 4(13).
- Demke Ch. (2005). *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?*, Luxemburg: EIPA.
- Dostatni G. (2011). *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa: WoltersKluwer.
- Duggett M. (2004). „Wkład profesjonalnej służby cywilnej w demokrację”, w: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok: Stowarzyszenie Administracji Publicznej.
- Działocha K. (2008). „Uwagi wstępne do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej”, <http://dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=154> [dostęp: 15.03.2010].
- HRM partners S.A. (2011). „Prezentacja kończąca z «Przeprowadzenia badania i dokonania analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki», <http://www.dsc.kprm.gov.pl/badanie-hrm> [dostęp: 3.10.2011].
- Itrich-Drabarek J. (2004/2005). „Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity”, *Służba Cywilna*, nr 9, jesień – zima.
- Kacprzak I. (2009). „Zamiast zwolnień będą negocjacje”, *Rzeczpospolita*, 28 grudnia.
- Kamiński A.Z. (2008). „Administracja publiczna we współczesnym państwie”, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa: Europejski Instytut Administracji Publicznej – Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kancelaria Prezydenta RP (2011). Informacja na stronie Kancelarii: <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wiadomosci/art,1604,prezydent-skierowal-dotk-ustawe-o-racjonalizacji-zatrudnienia.htm> [dostęp: 15.01.2011].
- Kożuch B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa: PLACET.
- KPRM (2008). „Wyniki badania nt. wynagrodzeń w służbie cywilnej”, <http://www.dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci.php?id=9&look=169> [dostęp: 30.11.2010].
- KPRM i Polski Instytut Dyrektorów (2009). „System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian”.
- Matheson A. (2003–2004). „Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi”, *Służba Cywilna*, nr 7.
- Mikułowski W. (2004). „Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrumentu rządzenia państwem”, w: W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego.
- Najwyższa Izba Kontroli (2012). Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”, marzec, <http://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/informacja-o-wynikach-kontroli-nik-funkcjonowanie-sluzby-cywilnej-w-ramach> [dostęp: 15.04.2012].

OECD (2011). „Government at a Glance 2011. Country note: POLAND”.

O’Leary R. (2010). „Guerrilla employees: Should managers nurture, tolerate, or terminate them?”, *Public Administration Review*, styczeń–luty.

PBS (2005). „Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej. Raport z badania”.

Pietrański P. (2011). „Działania doraźne i pakiety oszczędnościowe w administracjach publicznych”, *Przegląd Służby Cywilnej*, nr 1(10), styczeń–luty.

Polska 2030. Wyzwania rozwojowe (red. naukowa M. Boni) (2009). Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Puzyna E. (2011). „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Instrument realizacji strategii *Sprawne Państwo*”, *Przegląd Służby Cywilnej*, nr 6(15), listopad–grudzień.

Radwan A. (2011). „W urzędach brak specjalistów”, *Gazeta Prawna*, 24 marca.

Radwan A. (2012). „Urzędy omijają umowy o pracę. Rośnie zatrudnienie na zlecenie”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 11 kwietnia.

Rybiński K. (2011). „Administracja przejada efekty podwyżki VAT”, rozmowa z A. Fandrejewską, *Rzeczpospolita*, 1 marca.

Szczerski K. (2008). „Opinia do projektów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej wykonana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych”, <http://www.dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=154> [dostęp: 1.03.2011].

Tusk D. (2011). Exposé z 18 listopada 2011 r., <http://www.premier.gov.pl> [dostęp 25.11.2011].

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt – K 9/02 (Dz. U. nr 238, poz. 2025).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt – Kp1/11.

Zieliński W. (2011). „Efektywność ZZL w sektorze publicznym”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 3–4.

Employment stability in Polish civil service versus plans of reducing the scale of government administration

The article concerns aspects of employment stability in Polish civil service in the context of the government’s plans of reducing the costs of functioning and scale of government administration. The author presents theoretical assumptions of higher employment stability in civil service compared to other professional groups and discusses formal grounds of employment stability in Polish civil service as well as practical problems relating to terminating employment relationships with civil servants. What is more, he introduces the results of research concerning the influence of employment stability on the attitude of civil servants. The article also discusses the 2010 attempt to reduce employment in government administration. To conclude, the author offers some suggestions concerning employment reduction in government administration.

Key words: civil service, stability of employment in public administration.

Łukasz Bajak, Sebastian Weber

Wsparcie współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw jako instrument polityki innowacyjnej w Polsce

Artykuł ma na celu przedstawienie wniosków i rekomendacji dla kierunków stosowania instrumentów polityki innowacyjnej Polski wspierających współpracę sfery nauki i przedsiębiorstw. Autorzy opisują teoretyczne znaczenie współpracy nauki i biznesu dla procesu innowacyjnego i transferu technologii, a także jej pośredni wpływ na rozwój gospodarczy i konkurencyjność gospodarki narodowej. W opracowaniu wskazuje się również trudności występujące w ramach opisanej współpracy, które wynikają z jej specyficznego charakteru. Autorzy prezentują założenia i instrumenty polityki innowacyjnej Polski wspierające naukę i biznes oraz identyfikują najważniejsze problemy przy stosowaniu instrumentów polityki innowacyjnej Polski wspierających współpracę. Na podstawie wniosków płynących z dokonanej analizy formułują postulaty, których realizacja może służyć poprawie jakości współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw.

Słowa kluczowe: innowacja, współpraca nauki i biznesu, polityka innowacyjna.

Pogłębione podejście w obszarze współpracy naukowej jednostek badawczo-rozwojowych (JBR) i przedsiębiorstw wymaga nieustannego aktualizowania i poszerzania wiedzy w zakresie systemu zarządzania, prowadzenia badań, dzielenia obowiązków, ryzyka oraz korzyści wynikających ze wspólnego realizowania projektów badawczych. Artykuł ten ma na celu przedstawienie optymalnego podejścia do realizacji badań i próby oceny kierunków wsparcia współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw (B+R), zarówno z punktu widzenia jednostek naukowych, jak i przedsiębiorstw. Obecnie prowadzenie wspólnych badań jest w znacznym stopniu ograniczone z jednej strony przez zawiłe procedury prawne i organizacyjne, a z drugiej – przez negatywne nastawienie obu stron. Dlaczego przedsiębiorcy nie chcą bądź nie mogą skorzystać z możliwości współpracy z JBR-ami w zakresie wspólnej realizacji projektów B+R? Co jest przyczyną rozłączenia świata nauki i biznesu oraz braku współpracy między naukowcami i przedsiębiorcami mimo licznych możliwości, jakie dają np. fundusze strukturalne w perspektywie lat 2007–2013? Można na podstawie tych pytań postawić hipotezę,

że instrumenty polityki innowacyjnej oparte w większości na programach operacyjnych dotujących konkursowo, w określonej intensywności, projekty B+R, nie odgrywają właściwej roli, nie stymulując zwiększonych nakładów na prowadzenie badań i innowacji. Narzędzia do prowadzenia polityki proinnowacyjnej należą w większości do władz publicznych, które decydują o podziale zadań w poszczególnych komórkach w urzędach, na uczelniach i w instytutach naukowych oraz innych ośrodkach związanych z transferem technologii. Właściwy dobór instrumentów wcale nie musi gwarantować sukcesu w osiągnięciu odpowiednich wskaźników i efektywnej współpracy naukowo-biznesowej. Również nie każda współpraca przynosi innowacje w gospodarce, które stymulowałyby rozwój i wzrost gospodarczy.

W artykule wyjaśniamy i porządkujemy zależności między innowacjami, procesem innowacyjnym, transferem technologii oraz współpracą naukowo-biznesową. Przedstawiamy też charakterystykę współpracy pomiędzy JBR-ami i przedsiębiorstwami. Ponadto prezentujemy założenia i instrumenty prowadzonej w Polsce polityki innowacyjnej z odniesieniem do wspierania współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw. W za-

kresie powyższych rozważań analizie poddajemy także problemy ze skutecznym stosowaniem instrumentów polityki innowacyjnej wspierających współpracę nauki i biznesu. W podsumowaniu przedstawiamy wnioski oraz rekomendacje dotyczące kierunków i instrumentów tej polityki.

1. Znaczenie współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw dla powstawania innowacji

Aby pokazać znaczenie współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw w procesie innowacyjnym, należy zacząć od usystematyzowania pojęć „wynałazek”, „innowacja”, „proces innowacyjny” i „transfer technologii”. J.A. Schumpeter interpretował innowacje jako nieciągłe przedsięwzięcia nowych kombinacji czynników wytwórczych odnoszących się do wprowadzenia nowego towaru i nowej metody produkcji, otwarcia nowego rynku, zdobycia nowego źródła surowców lub półfabrykatów, a także przeprowadzenia nowej organizacji procesów gospodarczych zarówno w produkcji, jak i w sferze cyrkulacji towarów (Schumpeter 1960, s. 104). Późniejsze definicje innowacji interpretują ją w ujęciu wąskim jako pierwsze zastosowanie wynalazku (Mansfield 1968, s. 83) lub pierwsze handlowe wprowadzenie (zastosowanie) nowego produktu, procesu bądź urządzenia (Freeman 1982, s. 7). Natomiast w ujęciu szerokim innowacja była definiowana jako:

- ciąg skomplikowanych działań polegających na rozwiązaniu problemów, w rezultacie których powstaje jakaś kompleksowo opracowana nowość (Whitfield 1979, s. 26);
- jakiegokolwiek dobro, usługa lub pomysł, który jest postrzegany przez kogoś jako nowy (Kotler 1994, s. 322); świadoma korzyść z zmiany wynikająca z potrzeb lub systematycznej obserwacji środowiska zewnętrznego (Druckner 1992, s. 41).

Innowacja wiąże się z wynalazkiem, który czasami jest z nią utożsamiany, jednakże Schumpeter rozgranicza te pojęcia, wskazując, że nie wszystkie wynalazki powodują powstanie innowacji, a także nie wszystkie innowacje wynikają z wynalazków. F. Betz definiuje wyna-

lazelek jako zrozumienie „czegoś” nowego, znalezienie rozwiązania, które nie było znane, lub aplikacji, która nie była stosowana; chodzi np. o ideę nowego produktu, procesu lub usługi będącą etapem początkowym zmian techniki i etapem niezbędnym do wdrożenia nowego rozwiązania (Betz 1987, s. 45–46).

Innowacja jest efektem procesu złożonego ze zbioru procesów, które łącznie tworzą proces innowacyjny (Brzeziński 2001, s. 40). Procesom innowacyjnym towarzyszy zjawisko transferu technologii (techniki), który może być zarówno podstawą innowacji technologicznej (technicznej), jak też jej następstwem (Jasiński 2006, s. 20). Transfer technologii jest definiowany jako odbywająca się na określonych warunkach wymiana m.in. wiedzy technologicznej i organizacyjnej, dokonywana między tymi, którzy tę wiedzę posiadają (dawca technologii), a tymi, którzy jej potrzebują (nabywca technologii). Przedmiotem opisanego transferu jest technologia definiowana jako dziedzina techniki zajmująca się opracowywaniem i przeprowadzaniem najkorzystniejszych w określonych warunkach innowacji technicznych rozumianych jako rozwiązania konstrukcyjne, informatyczne oraz nietechniczne (np. organizatorskie), a także procesy wytwarzania i przetwarzania surowców, półwyrobów i wyrobów (Zawicki 2006, s. 17–19). Istnieją dwa podstawowe rodzaje transferu technologii:

- pionowy: z placówek badawczych do przedsiębiorstw – jego celem jest innowacja technologiczna;
- poziomy: między przedsiębiorstwami – jego celem jest dyfuzja innowacji.

Każdy z wymienionych kierunków transferu może być podejmowany za pośrednictwem jednostek infrastruktury transferu techniki (JITT). Opisane interakcje mogą mieć charakter liniowy, ale stają się dwukierunkowe, gdy zachodzi stała współpraca między sferą nauki i przedsiębiorstw, co przynosi korzyści w postaci uczenia się obu stron za pomocą wymiany wiedzy naukowo-technicznej (Jasiński 2006, s. 23–25). Aby pokazać, jakie znaczenie ma współpraca sfery nauki i przedsiębiorstw dla procesów innowacyjnych, a w konsekwencji dla innowacyjności gospodarki, warto się odwołać do modelu sceny innowacji, a następnie do teorii sieci innowacji.

Model sceny innowacji został zainspirowany koncepcją Triple Helix (Eatzkowitz, Leydesdorff 1995), która powstała w wyniku analizy relacji administracji rządowej z uczelniami i przemysłem w różnych krajach oraz roli tych relacji w powstawaniu innowacji (Eatzkowitz 2008, s. 1). Model zakłada istnienie trzech głównych aktorów na scenie powstawania innowacji: przedsiębiorstw, jednostek naukowych i rządu/administracji publicznej, a także dwóch aktorów dodatkowych: konsumenta i jednostek infrastruktury transferu technologii.

Rola przedsiębiorstw jest najważniejsza w procesie innowacji, gdyż to one zgłaszają popyt na nowe innowacyjne technologie i rozwiązania, poza tym oferują podaż innowacji zarówno dla konsumentów, jak i producentów. Przedsiębiorstwa korzystają ze współpracy z jednostkami naukowymi poprzez wspólne badania naukowe, zyskując wykwalifikowany i doświadczony personel badawczy oraz możliwość rozwoju własnej działalności B+R, jak również mogą na zasadzie stałej kooperacji pozyskiwać na korzystnych warunkach innowacyjne rozwiązania i technologie od jednostek naukowych, a następnie wykorzystywać je w swojej działalności lub sprzedawać innym firmom. Jednostki naukowe prowadzą działalność badawczo-rozwojową z własnej inicjatywy, a także w odpowiedzi na zamówienia przedsiębiorstw. Ich celem jest z jednej strony sprzedaż wypracowanych innowacyjnych technologii i rozwiązań, a z drugiej – pozyskanie środków finansowych na badania naukowe. Ważna jest ponadto możliwość wypracowania i wdrożenia w praktyce własnych wynalazków, które często nie mogą być sprawdzone w warunkach uczelnianych czy laboratoryjnych. Współpraca z firmami daje również naukowcom możliwość zdobycia praktycznego doświadczenia, bez którego ich praca może mieć charakter czysto teoretyczny, a wypracowywane rozwiązania mogą nie znaleźć zastosowania w praktyce. Rząd/administracja publiczna pełni funkcję regulacyjną w stosunku do systemu nauki i techniki, ale czasami staje się również uczestnikiem rynku np. poprzez zamówienia publiczne. Również instrumenty finansowe w ramach polityki innowacyjnej państwa mają na celu tworzenie innowacji i zacieśnianie współpracy między firmami a JBR-ami. Na scenie innowacji znajdu-

ją się jeszcze użytkownik lub konsument, który odgrywa rolę inspiratora i weryfikatora w procesie innowacyjnym, oraz jednostki infrastruktury transferu technologii (JITT), które ułatwiają przepływy wiedzy naukowo-technicznej między sektorem nauki a przedsiębiorstwami. Powiązania te mogą być niezinstytucjonalizowane (powiązania typu *soft*, np. umowy zlecenia) lub zinstytucjonalizowane (powiązania typu *hard* – struktury instytucjonalne, np. parki naukowe/technologiczne, inkubatory innowacji, centra techniczne, organizacje przemysłowe, firmy odpryskowe” *spin off* i *spin out*, Jasiński 2006, s. 31).

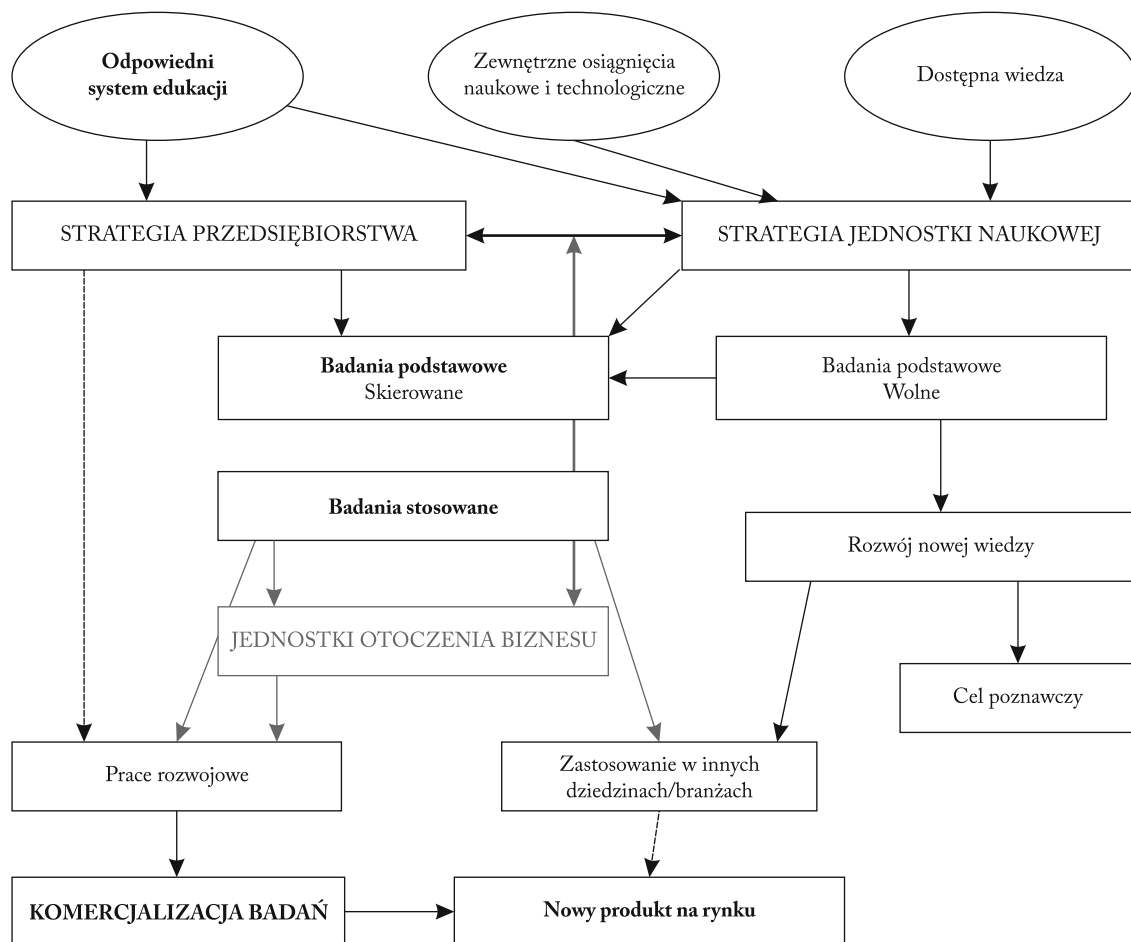
Przy okazji omawiania powiązań sektora nauki i przedsiębiorstw użyteczne jest odwołanie się do teorii sieci innowacji. Są one określane jako procesy interakcji zachodzące między różnorodnymi podmiotami szczebla regionalnego, krajowego i ponadnarodowego zaangażowanymi w procesy powstawania innowacji. Powodem zawiązania się sieci jest fakt, iż podmioty włączające się w procesy innowacyjne (firmy, szkoły wyższe, instytucje publiczne) albo nie były w stanie samodzielnie zdiagnozować problemu zaistniałego na jednym z etapów powstawania innowacji, albo też po zdiagnozowaniu problemu nie znalazły pomysłu na jego rozwiązanie, w związku z czym szukały wsparcia w otoczeniu zewnętrznym, zawiązując sieci (Pyka, Koppers 2002, za: Kopyciński 2009, s. 11). Przykładami sieci innowacji są systemy innowacji w ujęciu narodowym (NSI) i regionalnym (RSI). W szerokiej perspektywie NSI był definiowany jako system społeczny, w którym centralną aktywnością jest uczenie się będące działalnością społeczną, uwzględniającą wzajemne zależności międzyludzkie (Boulding 1985). Ponadto NSI był postrzegany m.in. jako zespół instytucjonalnych aktorów (Nelson, Rosenberg 1993), a także jako sieć współpracujących instytucji w sektorach publicznym i prywatnym (Freeman 1992). W ramach NSI wyróżniano cztery rodzaje organizacji: firmy, uczelnie wyższe i inne instytucje badawcze, rząd oraz instytucje systemu edukacji (Lundvall 1992). NSI dzielono także na podsystemy: produkcji, marketingu i finansów (Patel, Pavitt 1994). Można je też definiować jako całość powiązanych ze sobą instytucjonalnych i strukturalnych czynników w gospodarce narodowej i społeczeństwie, które generują, selekcjo-

nują i wdrażają innowacje techniczne (np. Polska Platforma Technologiczna; Okoń-Horodyńska 1998). Natomiast system innowacyjny (RSI) w ujęciu regionalnym stanowi specyficzną formę współpracy różnego rodzaju organizacji i instytucji funkcjonujących w regionie, które powinny tworzyć sieć łączącą wszystkie podmioty działające w sferze innowacji i transferu technologii (Pomykański 2001, za: Jasiński 2006, s. 88).

W zrozumieniu znaczenia współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw dla powstawania innowacji użyteczny może się okazać schemat przedstawiony na rycinie 1 i pokazujący modelowy proces wprowadzania innowacji na rynek przy przejściu ścieżki „opartej na wiedzy”.

Schemat ten obrazuje cały proces powstawania nowego produktu od „źródeł” wiedzy, który-

mi są odpowiednio dopasowany system edukacji i kształcenia, wiedza i osiągnięcia naukowe w danej dziedzinie, skupiające się w JBR-ach rozumianych szeroko jako jednostki naukowo-badawcze, uczelnie, instytuty badawcze czy centra naukowe. Ważna jest współpraca między JBR-em a przedsiębiorstwem i to niezależnie od formy i relacji (bezpośredniej lub zapośredniczonej przez jednostkę otoczenia biznesu). Partnerstwo naukowo-biznesowe utożsamiane ze współpracą nauki z biznesem ma charakter dychotomiczny, tj. możliwe jest wspólne prowadzenie badań podstawowych i stosowanych bądź tylko samych prac rozwojowych stanowiących ostatni etap badań przed komercjalizacją ich pozytywnych wyników. Dodatkowo prowadzone prace badawcze mogą zostać rozwinięte i wdro-



Ryc. 1. Modelowy schemat wprowadzenia nowego produktu opartego na wiedzy

Źródło: Weber 2011, s. 1116.

zione w innych branżach. Schemat ten odzwierciedla jeszcze jedną ważną perspektywę samodzielnego prowadzenia prac badawczych przez JBR-y. Otóż prace te mogą w ogóle nie być komercjalizowane i poza rozwojem nowej wiedzy w danej dziedzinie nie stanowią większej wartości, służąc jedynie celowi poznawczemu. Strzałki przerywane na rycinie 1 pokazują opcjonalne rozwiązania, które są uwarunkowane umowami i możliwościami finansowo-prawnymi poszczególnych podmiotów współpracy w ramach B+R.

Realizacja eleganckich intelektualnie koncepcji współpracy nauki i biznesu w praktyce napotyka na szereg barier. W celu przedstawienia ich w kontekście Polski zostaną przywołane badania zawarte w raporcie *Bariery współpracy przedsiębiorstw i ośrodków naukowych* (MNiSW 2006) oraz publikacji *Najlepsze praktyki w zakresie współpracy ośrodków naukowych i biznesu przy wykorzystaniu środków z UE* (Gabrys 2008). Na podstawie wyników badań zaprezentowanych w powyższych publikacjach można wyodrębnić następujące bariery współpracy między środowiskiem nauki i biznesu:

- komunikacyjne: 45% przedsiębiorców i 35% naukowców wskazywało na niewystarczający przepływ informacji między oboma środowiskami (Gabrys 2008, s. 37), a także 28% przedsiębiorców zwracało uwagę na brak ofert ze strony ośrodków naukowych, a 27% – na brak informacji na temat konkretnych możliwości nawiązania współpracy i korzyści z niej wynikających (MNiSW 2006, s. 14 i 19);
- administracyjne, instytucjonalne i prawne: 30% naukowców i 38% przedsiębiorców poruszało kwestię braku systemu zachęt (np. podatkowych) do współpracy ze strony państwa; bariery najczęściej były wskazywane przez naukowców: 25% przypisało negatywne skutki braku kompetentnych pośredników we współpracy nauki i biznesu, 24% wskazywało przepisy prawne jako barierę, 18% zwróciło uwagę na niedostateczną instytucjonalizację współpracy, natomiast 13% naukowców przypisywało negatywne oddziaływanie biurokracji;
- finansowe: 35% naukowców wskazało jako barierę brak sponsorów, a 4% – brak środków finansowych, natomiast przedsiębiorcy w 33% wskazywali na zbyt wysoką cenę współpra-

cy oferowaną przez naukowców, a w 17% – na brak finansowej opłacalności współpracy;

- braku wiedzy i odpowiednich kompetencji: 22% przedsiębiorców wskazywało na nieznaną w środowisku naukowym realiów biznesu, a 18% – na nieznaną rynku, natomiast 18% naukowców za barierę uważało brak wiedzy i umiejętności dotyczących wprowadzania innowacyjnych projektów w życie;
- braku zainteresowania współpracą: 30% naukowców i 11% przedsiębiorców uwypuklało brak zainteresowania współpracą drugiej strony (Gabrys 2008, s. 37; MNiSW 2006, s. 14 i 19).

Powyższe bariery stanowią wyzwanie dla polskiej polityki innowacyjnej, której jednym z zadań powinno być ich usunięcie lub złagodzenie.

2. Ramy i instrumenty polityki innowacyjnej wspierające współpracę sfery nauki i przedsiębiorstw w Polsce

Innowacje generują postęp techniczny, który jest źródłem wzrostu gospodarczego, co udo- wodnił R. Solow w modelu wzrostu egzogenicznego. Model ten jednakże nie wyjaśniał przyczyn postępu, który był głównym czynnikiem wzrostu. Wpływ tworzenia innowacji na postęp techniczny i tym samym na wzrost gospodarczy wyjaśnił P. Romer, który przedstawił, w jaki sposób tworzenie nowej wiedzy przez pojedyncze firmy wywołuje pozytywne efekty zewnętrzne w zakresie możliwości produkcyjnych innych firm, co wynika z faktu, że wiedza nie może być w sposób całkowity opatentowana. Z modelu Romera dla teorii wzrostu gospodarczego wynika, że ponieważ innowacje są niekonkurencyjne względem siebie, mogą podlegać akumulacji u ujęciu *per capita* bez żadnych ograniczeń, a także ponieważ nie jest możliwe całkowite opatentowanie wiedzy, to tworzenie nowej wywołuje rozprzestrzenianie się korzyści (tzw. efekty zewnętrzne), które nie mogą być całkowicie zawłaszczane przez podmioty będące ich twórcami (Cisek 2007, s. 41–43).

Innowacje są postrzegane jako środek służący do kreowania i utrzymania przewagi konkurencyjnej gospodarki (tamże, s. 18). Adekwatnie konkurencyjność każdego kraju, rozumiana ja-

ko zdolność do tworzenia bogactwa większego, niż robią to konkurenci na rynku światowym (World Economic Forum 1994), wiąże się nierozdzielnie z pojęciem innowacyjności jego gospodarki. Polska gospodarka z roku na rok zwiększa swoją konkurencyjność. Jak wynika z Globalnego Raportu o Konkurencyjności za lata 2010–2011, publikowanego przez Światowe Forum Ekonomiczne, gospodarka mimo rosnącej konkurencyjności jest mało innowacyjna. Polska w ramach Globalnego Indeksu Konkurencyjności (*Global Competitiveness Index*) plasuje się na 39. miejscu wśród 139 sklasyfikowanych krajów świata i na 14. wśród 27 państw Unii Europejskiej. Wciąż jednak zdolność polskiej gospodarki do generowania innowacji lokuje się dopiero na 50. miejscu na świecie (World Economic Forum 2010).

Stan ten spowodowany jest przede wszystkim niemal trzykrotnie niższym niż średnia UE udziałem wydatków na badania i rozwój w PKB Polski oraz niekorzystnymi proporcjami pod względem udziału poszczególnych sektorów w łącznych wydatkach na B+R. Najwięcej,

ok. 70%, wydatków pochodzi z sektorów rządowego oraz szkolnictwa wyższego, natomiast zaledwie niecałe 30% – z sektora przedsiębiorstw. Są to proporcje odwrotne do tych, które występują u uniijnych liderów. Wskazują one na to, że wielu przedsiębiorców postrzega w dalszym ciągu działalność badawczą jako niepraktyczną i przynoszącą raczej straty niż zyski w perspektywie krótko- i średnioterminowej (tab. 1).

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na niski poziom innowacyjności polskiej gospodarki jest niewystarczająca współpraca nauki i biznesu. Potwierdza to sklasyfikowanie Polski przez Światowe Forum Ekonomiczne w ramach wskaźnika dotyczącego współpracy nauki i biznesu dopiero na 64. miejscu (World Economic Forum 2010, s. 491)².

Współpraca sfery nauki i biznesu powinna być wspierana przez aktywną politykę innowacyjną państwa, której realizacja stanowi jedną z przyczyn wysokiego poziomu rozwoju krajów (Moszkowicz 1995, s. 7). Jest to wskazane ze względu na pozytywne efekty (wyżej opisane „efekty zewnętrzne”), jakie innowacje przyno-

Tab. 1. Wydatki na badania i rozwój jako % PKB w 2010 r. z podziałem na sektory w wybranych państwach Unii Europejskiej

Miejsce wśród krajów UE według GERD ¹	Kraj	GERD	BERD	GovERD	HERD	Wydatki organizacji <i>non-profit</i>
1.	Finlandia	3,87	2,69	0,36	0,79	0,03
2.	Szwecja	3,42	2,35	0,17	0,9	0
3.	Dania	3,06	2,08	0,06	0,9	0,01
4.	Niemcy	2,82	1,9	0,41	0,51	bd.
5.	Austria	2,76	1,88	0,15	0,72	0,01
6.	Francja	2,26	1,38	0,37	0,48	0,03
Średnia dla Unii Europejskiej		2	1,23	0,27	0,49	0,02
21.	Polska	0,74	0,2	0,26	0,27	0

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu.

¹ GERD (*Gross Domestic Expenditure on Research and Development* – GERD) – procentowy udział wydatków na badania i rozwój w produkcie krajowym brutto, na który składają się wydatki sektora przedsiębiorstw (*business expenditure on research and development* – BERD), wydatki rządowe (*government expenditure on research and development* – GovERD), wydatki w sektorze szkolnictwa wyższego (*higher education expenditure on research and development* – HERD) oraz wydatki organizacji *non-profit* (*private non-profit sector expenditure on research and development*; OECD 2010).

² Wskaźnik *University-industry collaboration in R&D* pokazuje, do jakiego stopnia przedsiębiorstwa i szkoły wyższe współpracują w obszarze badań i rozwoju w skali od 1 – wcale nie współpracują, do 7 – współpracują w dużym stopniu / szerokim zakresie.

szą gospodarce. Wspieranie współpracy jednostek naukowych i przedsiębiorstw ma szczególne znaczenie w Polsce, gdyż przedsiębiorstwa działające w kraju z powodu niższych kompetencji technologicznych oraz istniejących możliwości korzystania z transferu wiedzy są mniej skłonne do samodzielnego prowadzenia działalności B+R, a także rzadko korzystają z własnych laboratoriów i centrów badawczych. Rozwiązaniem zatem jest stworzenie warunków zachęcających przedsiębiorstwa do współpracy z krajowymi jednostkami naukowymi. W ten sposób może zostać wypracowana i/lub wdrożona wiedza na potrzeby przedsiębiorstw i gospodarki, z wykorzystaniem potencjału rodzimych naukowców. Innowacje, które odniosą sukces komercyjny, przyczynią się do zwiększenia wydatków przedsiębiorstw na B+R i ich udziału w PKB Polski.

Polityka innowacyjna jest uważana za podsystem polityki ekonomicznej rozumianej jako świadome oddziaływanie na dynamikę, strukturę i funkcjonowanie gospodarki narodowej, a także oddziaływanie na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na relacje gospodarcze z zagranicą (Winiarski 1994, s. 12). Natomiast Ł. Mamica (2007, s. 22) definiuje politykę innowacyjną jako „działalność władz publicznych i innych podmiotów (szkół wyższych, jednostek o charakterze naukowym i badawczo rozwojowym) polegającą na tworzeniu za pomocą określonych metod i środków warunków do wzrostu konkurencyjności firm poprzez powstawanie i transfer innowacji, przy uwzględnieniu działań koordynacyjnych i regulacyjnych i regulacyjnych w sektorze nauki, edukacji i sfery badawczo-rozwojowej”.

Polska polityka innowacyjna realizowana w dużej mierze poprzez wspieranie współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw wpisuje się w ramy polityk Unii Europejskiej na tym obszarze. Od 2000 r. ramy polityki innowacyjnej UE wyznaczała *Strategia Lizbońska*, zakładająca działania w zakresie wspierania gospodarki opartej na wiedzy, zwłaszcza poprzez badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje. Najważniejszym dokumentem wyznaczającym cele i instrumenty polityki innowacyjnej Unii Europejskiej po 2010 r. jest *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Kontynuuje ona wizję rozwoju nakreśloną przez *Strategię Lizbońską*,

jak również próbuje odpowiedzieć na słabości strukturalne gospodarek europejskich ujawnione podczas ostatniego kryzysu gospodarczego (Ministerstwo Gospodarki 2010). Jednym z priorytetów leżących u podstaw *Strategii Europa 2020* jest **rozwój inteligentny** rozumiany jako rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji. Natomiast do celów *Strategii* należy osiągnięcie łącznego poziomu inwestycji publicznych i prywatnych w sektorze B+R w wysokości 3% PKB Unii. Podstawowym instrumentem realizacji *Strategii Europa 2020* mają się stać „projekty flagowe” (*flagship initiatives*), realizowane na poziomie UE, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych. Przykład takiego projektu stanowi *Unia innowacji* – skoncentrowanie działalności badawczo-rozwojowej (B+R) i innowacji na wyzwaniach, przed którymi stoi społeczeństwo, takich jak zmiany klimatu, poprawa efektywności energetycznej, zmiany demograficzne czy ochrona zdrowia (Komisja Europejska 2010).

Realizacji polityki innowacyjnej w ramach *Strategii Lizbońskiej*, a następnie *Strategii Europa 2020* służą trzy kluczowe instrumenty:

- polityka spójności finansowana w ramach Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności;
- Program Ramowy na rzecz Badań Naukowych i Rozwoju Technologicznego;
- Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (Komisja Europejska 2007).

W Polsce Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nadaje nadrzędną rolę wśród dokumentów strategicznych *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* (SRK). Priorytetem I SRK jest **wzrost konkurencyjności i innowacyjności** gospodarki, który został zoperacjonalizowany do następujących działań: podniesienie poziomu technologicznego gospodarki przez zwiększenie nakładów na badania, rozwój i innowacje; rozwój przedsiębiorczości; zwiększenie dostępu do zewnętrznego finansowania inwestycji; rozwój społeczeństwa informacyjnego; ochrona konkurencji.

Dokumentami służącymi wprowadzaniu SRK w życie są strategie sektorowe, strategie rozwoju regionów, programy operacyjne oraz plany wykonawcze wdrażające te dokumenty. Ponadto cele SRK realizowane są na mocy umów i porozumień międzynarodowych, a także

na bazie odrębnych programów oraz instrumentów prawnych i finansowych Unii Europejskiej (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006, s. 1, 97).

Jednym z dokumentów służących wdrażaniu SRK jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Jej celem strategicznym pozostaje **wzrost, zatrudnienie i spójność**, a jednym z celów szczegółowych – **wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (konkurencyjność)**. Do jego realizacji mają się przyczynić takie działania, jak: rozwój kapitału intelektualnego, w tym ludzkiego i społecznego; zwiększenie możliwości wprowadzenia rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne; wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu (IOB; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010).

Realizacji wsparcia współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw w Polsce służą m.in. instrumenty realizowane w ramach programów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) oraz Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). W programach dominują instrumenty o charakterze alokacyjnym, zarówno stymulujące popyt na innowacje, jak i wpływające na zwiększenie podaży innowacji. Instrumenty mają za zadanie m.in. zniesienie lub załagodzenie barier we współpracy przedsiębiorców i JBR-ów.

Zwiększeniu dostępności przedsiębiorców do informacji na temat możliwości współpracy z JBR-ami służy program MNiSW *Kreator innowacyjności*. W jego ramach realizowane są np. powstanie uczelnianych systemów komercjalizacji nowoczesnych technologii, zarządzanie własnością intelektualną na uczelniach, tworzenie baz danych zawierających informacje o wynikach badań naukowych i administrowanie nimi, a także udział w wystawach i targach dotyczących współpracy jednostek naukowych z przedsiębiorstwami.

Z kolei zwiększaniu wiedzy przedsiębiorców na temat roli badań naukowych w rozwoju m.in. ich firmy służy PO KL, Działanie 4.2 *Rozwój kwalifikacji kadr systemu B+R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym*. W ramach Działania możliwe do realizacji są pro-

jekty przewidujące podnoszenie świadomości pracowników systemu B+R w zakresie znaczenia prac rozwojowych dla gospodarki oraz potrzeb sektora nauki i gospodarki, studia podyplomowe, szkolenia i kursy dla pracowników działu B+R odnośnie do zarządzania badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi, a także komercjalizację rezultatów prac badawczych oraz popularyzację osiągnięć nauki polskiej i światowej w procesie kształcenia na poziomie wyższym.

Poprawie stanu wiedzy sfery nauki na temat realiów biznesu, a także m.in. zwiększaniu zainteresowania współpracą sfery nauki i biznesu służy PO KL 2007–2013, Działanie 8.2 *Transfer wiedzy*. W obrębie Poddziałania 8.2.1 *Wsparcie dla współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw* realizowane są projekty zakładające m.in. staże i szkolenia praktyczne dla pracowników przedsiębiorstw w jednostkach naukowych, a także dla pracowników naukowych jednostek naukowych oraz pracowników naukowych i naukowo-dydaktycznych uczelni w przedsiębiorstwach; szkolenia i doradztwo w zakresie zakładania firm typu *spin off* i *spin out*; tymczasowe zatrudnienie w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP) wysoko wykwalifikowanego personelu; wsparcie tworzenia i rozwoju sieci współpracy i wymiany informacji między naukowcami a przedsiębiorcami na płaszczyźnie innowacji i transferu technologii na poziomie regionalnym.

Wspieranie powiązań nauki i biznesu w sposób bezpośredni wspomaga PO IG; poniższe instrumenty mają za zadanie stymulowanie podaży innowacji:

- Działanie 5.1 *Wspieranie rozwoju powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym* przewidujące wsparcie rozwoju powiązań kooperacyjnych o profilu technologicznym lub przemysłowym w celu stworzenia warunków techniczno-organizacyjnych oraz opracowania strategii rozwoju powiązania kooperacyjnego (faza wstępna rozwoju) albo w celu wspólnego przygotowania produktu lub usługi o charakterze innowacyjnym i ich wprowadzenie na rynek;

- Działanie 5.3 *Wspieranie ośrodków innowacyjności*, w ramach którego możliwe jest tworzenie i rozwój parków naukowo-technologicznych oraz zapewnienie dostępu do kompleksowych usług zarówno przedsiębiorcom dążącym do wprowadzenia nowych rozwiązań, jak

i naukowcom pragnącym rozpocząć działalność gospodarczą.

Wsparcie bezpośredniej współpracy nauki i biznesu jest realizowane w programie MNiSW *Inicjatywa Technologiczna* adresowanym do przedsiębiorców (w szczególności MŚP) oraz tych zespołów badawczych, które są bezpośrednio powiązane z działalnością przemysłową; jego cel stanowi rozwój nowych produktów i technologii na podstawie polskich osiągnięć naukowo-technicznych. Podobna pomoc realizowana jest w PO IG Działanie 1.4 *Wsparcie projektów celowych* – są to projekty B+R, obejmujące przedsięwzięcia techniczne, technologiczne lub organizacyjne prowadzone przez przedsiębiorców (samodzielnie lub we współpracy z JBR-ami), do momentu stworzenia prototypu. Oba instrumenty mają za zadanie stymulowanie podaży innowacji, natomiast powiązane z nimi PO IG Działanie 4.1 *Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R* powinno stymulować popyt na innowacje poprzez wsparcie wdrażania w działalności gospodarczej przedsiębiorcy wyników badań wypracowanych w ramach *Inicjatywy Technologicznej* oraz Działania 1.4 PO IG.

RPO realizowane w województwach oferują zróżnicowane formy wsparcia współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw. Wśród dostępnych możliwości są m.in.:

- dotacje na doradztwo dla przedsiębiorstw mające na celu ułatwianie nawiązywania współpracy między przedsiębiorcami a podmiotami z sektora B+R;
- wsparcie B+R realizowanych bezpośrednio przez przedsiębiorców lub zakup wyników badań przeprowadzanych przez JBR-y na rzecz przedsiębiorców; wsparcie wdrożeń wyników prac B+RT lub zakupu i wdrożeń wyników prac B+RT (w tym opracowanie wynalazków, wzorów przemysłowych i wzorów użytkowych) przez przedsiębiorców;
- wspieranie działalności B+R oraz instytucji otoczenia biznesu służącej rozwojowi współpracy między sferą nauki i biznesu.

Ponadto przedsiębiorcy mogą korzystać z różnych źródeł pozyskiwania wiedzy i technologii wykorzystywanych na własne potrzeby. Firmy prowadzące badania przemysłowe w swoim laboratorium mogą otrzymać status tzw. centrum badawczo-rozwojowego (CBR). Przedsiębiorca,

który uzyskał taki status, ma następujące korzyści:

- zwolnienie ze wszystkich podatków od nieruchomości, w których prowadzi prace B+R;
- możliwość utworzenia funduszu innowacyjności z comiesięcznego odpisu wynoszącego nie więcej niż 20% przychodu – środki odpisane na ten fundusz stanowią koszt uzyskania przychodu, pomniejszając podstawę opodatkowania, a ich wydatkowanie musi nastąpić do końca danego roku podatkowego.

Przedsiębiorstwo, aby móc się ubiegać o status CBR-u, musi legitymować się historią prowadzenia badań oraz mieć co najmniej 1,2 mln euro obrotu, z czego 20% musi pochodzić z prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej. Jest to instrument o charakterze fiskalnym.

Przedsiębiorca może również uzyskać w ramach POIG 2007–2013, Działanie 4.2 *Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wspieranie z zakresu wzornictwa przemysłowego* dofinansowanie na rozwój działalności badawczo-rozwojowej już prowadzonej lub którą zamierza prowadzić, w tym na CBR, o ile wcześniej poniósł wydatki w zakresie B+R, obejmujące m.in. przekształcenie w CBR.

3. Problemy ze skutecznym stosowaniem instrumentów wspierających współpracę sfery nauki i biznesu w Polskiej polityce innowacyjnej

We wspólnych projektach publicznych instytucji naukowych i przedsiębiorstw charakterystyczne pozostaje rozłożenie ryzyka. Kluczową sprawą jest podział odpowiedzialności między projektodawcę (podstawowego beneficjenta) oraz partnerów/członków konsorcjum. W przypadku prowadzenia badań w projektach finansowanych w ramach pomocy publicznej odpowiedzialność za prawidłowy przebieg prac spoczywa najczęściej na przedsiębiorcy, podczas gdy podmiot publiczny (JBR) nie ponosi większej odpowiedzialności za żaden konkretny obszar przedsięwzięcia. Projekty realizowane w ramach krajowych środków publicznych będących pomocą publiczną dla przedsiębiorstw w ramach tzw. badań podstawowych obciążają ryzykiem lidera konsorcjum, którym najczęściej jest

JBR. Inaczej rzecz się ma z dzieleniem ryzyka i odpowiedzialności w partnerstwie przy projektach w innych sektorach, np. edukacyjnym czy infrastrukturalnym, gdzie podmiot publiczny zawsze odpowiada za przygotowanie przedsięwzięcia. Partner publiczny ponosi odpowiedzialność za wybór lokalizacji przedsięwzięcia oraz zobowiązany jest do rozstrzygnięcia wszystkich potencjalnych sporów. Niestety z punktu widzenia instytucji zarządzającej danym programem odpowiedzialność leży po stronie projektodawcy, ponosi on więc ryzyko nieosiągnięcia zakładanych rezultatów projektu. Jest to jeden z kluczowych czynników wpływających na niewielkie zainteresowanie przedsiębiorców projektami badawczymi realizowanymi we współpracy z instytucjami B+R (Matuszewska 2010, s. 560).

W badaniach najczęściej można się spotkać z partnerstwem konsorcyjnym, czyli współpracą jednostek B+R z przedsiębiorstwami, w ramach której lider i partnerzy powiązani są umową określającą wspólne działania lub też badania są realizowane w obrębie przedsiębiorstw zrzeszonych w grupy, tzw. klastry. Partnerstwo jest zatem hybrydą między domeną działań władz publicznych oraz potrzebami sektora prywatnego. W badaniach podstawowych i stosowanych szczególnie uwidacznia się potrzeba ustanowienia i podtrzymywania powiązań między sektorem publicznym i prywatnym (Herbst 2009). W praktyce efektywna współpraca jest bardzo trudna do realizacji na dłuższą metę, gdyż różnice między celami poszczególnych podmiotów oraz zachowanie „asekuracyjne” wobec konkurentów z branży skutecznie zniechęcają do realizacji wspólnych projektów badawczych. Analiza rynku wykazuje wielką potrzebę formowania partnerstw naukowo-biznesowych, nie bez znaczenia jednak są rzeczywiste uwarunkowania oraz brak dobrych wzorców historycznych w danym obszarze. Dzięki członkostwu w strukturach Wspólnot Europejskich Polska gospodarka korzysta z wielu programów wspierających partnerstwo naukowo-biznesowe. Możliwe, że związane grupy współpracy oraz powstałe laboratoria w przedsiębiorstwach przetrwają znacznie dłużej, niż wynikałoby z warunków umów zawieranych z Instytucjami Zarządzającymi i Wdrażającymi.

Poważnym mankamentem obecnych programów jest uzależnienie finansowania od planowanych efektów prowadzonych prac B+R (rezultatów badań określonych we wniosku o dofinansowanie) przy częstym braku prefinansowania badań podstawowych i stosowanych, lub konieczności wyłożenia przez firmę prywatną tzw. wkładu własnego celem rozpoczęcia prac badawczych w JBR. Brak regulacji definiujących przekazywanie pieniędzy publicznych w formie zaliczek dla naukowców stanowi dodatkowe obciążenie budżetów przedsiębiorstw realizujących projekty B+R i będących beneficjentami ostatecznymi. Niejednoznaczna jest sama forma pomocy publicznej, która może mieć różny charakter: od pomocy *de minimis*, przez pomoc na badania czy regionalną pomoc inwestycyjną, do przeznaczonej na szkolenia i staże. Ciekawym, a zarazem kuriozalnym rozwiązaniem jest udzielanie pomocy *de minimis* przedsiębiorcom, którzy w ogóle nie mogą wydatkować pieniędzy na B+R w projekcie, w ramach własnej działalności. Z taką sytuacją można się spotkać w MRPO Działanie 2.2 A – pierwszy konkurs (I kwartał 2011 r.). Wynika to z dokumentacji konkursowej, a zwłaszcza z „Podręcznika kwalifikowania wydatków w ramach MRPO”³.

Poważnym mankamentem w różnicowaniu form pomocy publicznej jest rozmaita intensywność dofinansowania, która rodzi sprzeczne interpretacje formy i zakresu badań. Przykładowo badania prowadzone w ramach programu Inno-Tech są dofinansowane w 100% dla JBR-ów oraz maksymalnie w 80% dla prowadzenia badań podstawowych i w 60% dla prac rozwojowych w mikroprzedsiębiorstwach i małych firmach. Podobne różnice występują w Programach Operacyjnych (PO), gdzie badania mogą być objęte maksymalną stawką 70% dla mikroprzedsiębiorstw i małych firm na badania podstawowe oraz stawką 45% na prace rozwojowe w formie pomocy na badania. W PO KL w Działaniu 8.2.1 zawarta jest możliwość uzyskania 100% dofinansowania badań w przedsiębiorstwach przy wsparciu w formie pomocy *de minimis*.

³ „Podręcznik kwalifikowania wydatków w ramach MRPO” – wersja z dnia 31 sierpnia 2011 r., s. 36–38, www.mcp.malopolska.pl [dostęp: 30.04.2012].

Po określeniu odpowiedzialności za realizację całego projektu i poszczególnych działań należy uwzględnić prawa autorskie do: patentu, licencji i *know how* oraz opłacanie procedur ochrony praw w Urzędzie Patentowym. Nie zawsze podmiot odpowiedzialny za realizację badań będzie wyłącznym posiadaczem praw autorskich. Ta ważna kwestia decyduje bardzo często o powodzeniu całego procesu tworzenia innowacji.

Kolejnym poważnym problemem przedsiębiorców realizujących projekty badawcze są niewystarczające fundusze własne, którymi dysponują, oraz niemożność samodzielnego kierowania środkami finansowymi pochodzącymi z dotacji zewnętrznych. To ostatnie ograniczenie wiąże się z przekazaniem części władzom jednostki naukowej, która dysponując nimi, decyduje, ile osób zaangażować w prace, oraz przekazuje obowiązki ludziom przez siebie wybranym, którzy nie mają często żadnego kontaktu z przedsiębiorstwem (beneficjentem i właściwym wnioskodawcą) i nie znają celu prowadzenia badań. Stan ten ogranicza przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa, często uniemożliwiając im pracę nad projektami, oraz rodzi dużo większe ryzyko niepowodzenia badań przy braku pełnej kontroli nad ich wykonawcami. Aby zmienić obecną strukturę decydowania o wydatkach w ramach badań, konieczne są przeobrażenia systemowe. Przede wszystkim znacznie większy nacisk powinien być położony na wsparcie prac rozwojowych, niezależnie od ryzyka niepowodzenia komercjalizacji badań (czyli rezultatów bezpośrednich), w których tworzy się rzeczywistą innowację, implementując ją na rynek. Brak ścisłej współpracy naukowców z producentami w tym obszarze stanowi ważne wyzwanie dla podejmujących decyzje odnośnie do tworzenia dokumentacji programowych pod przyszły okres programowania. Należy zbudować silne zaplecze naukowe gotowe do realizacji prac rozwojowych skierowanych do konkretnych branż i przedsiębiorstw. Nie jest to rola tylko uczelni wyższych, lecz także parków naukowych oraz inkubatorów technologicznych, a może przede wszystkim komórek laboratoryjnych i centrów badawczo-rozwojowych w sektorze prywatnym. W Polsce liczebność ośrodków innowacji i przedsiębiorczości systematycznie rośnie. Liczba instytucji tzw. otoczenia biznesu uczestnicząca w transfe-

rze wiedzy do gospodarki wynosi ok. 1200 podmiotów, spośród których prawie 700 to przedsiębiorstwa, oraz prawie 200 różnych instytucji otoczenia innowacyjnego biznesu (parki i inkubatory technologiczne, centra transferu technologii, „sieci aniołów biznesu”, fundusze załączkowe). Niestety instytucje często pozostawione same sobie napotykają na różne problemy natury prawnej oraz niedobór środków finansowych koniecznych do wdrożenia procedur transferu technologii. Wciąż wielu młodych naukowców nie ma dostępu do innowacyjnych technologii na światowym poziomie i certyfikowanych laboratoriów. Jest to jedna z konsekwencji braku uniwersalnych zasad określających mechanizmy kierowania młodych naukowców do macierzystych JBR-ów oraz innych instytucji naukowych i przedsiębiorstw. Coraz więcej JBR-ów skłonnych jest wspierać indywidualne inicjatywy młodych naukowców polegające na tworzeniu przez nich własnych przedsiębiorstw typu *spin-off* i *spin-out* również z wykorzystaniem środków finansowych z UE. Inne jednostki mają podpisane kontrakty z dużymi przedsiębiorstwami, gdzie wybrani pracownicy mogą odbywać staże naukowe. Jednak spora część naukowców, skupiona szczególnie wokół uczelni wyższych, nie ma możliwości podjęcia badań w przedsiębiorstwach prywatnych z powodu braku wspólnych projektów B+R. Wyniki badań przeprowadzonych w 2009 r. wskazują, że jedynie 6% polskich naukowców i inżynierów jest zatrudnionych w przedsiębiorstwach i na uczelniach, a ponad **dwie trzecie wszystkich naukowców i inżynierów pracuje wyłącznie na uczelniach wyższych** (Szot-Gabrys 2009, s. 22). Brak jednakowych reguł jest widoczny także w trakcie realizacji samych projektów B+R. Spośród szerokiego wachlarza programów, o których była mowa w drugiej części tego artykułu, przy każdym konkursie jest co najmniej dziesięć różnych dokumentów, które należy wnikliwie przeczytać i zrozumieć, aby móc przygotować poprawny pod względem formalnym wniosek o dofinansowanie. Przede wszystkim stosowane są różne kryteria oceny projektów B+R, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. W związku z tym każdy projekt badawczy musi być wyprofilowany nie tylko pod jedno działanie i program. Co więcej, musi być on profilowany pod jeden konkret-

ny konkurs, gdyż złożenie takiego wniosku do kolejnej edycji danego konkursu wiąże się z jego skreśleniem z powodów formalnych (każda edycja ma swoją dokumentację, która się zmienia nawet częściej niż co rok!!!). Te zmiany w wytycznych utrudniają, a nawet uniemożliwiają ubieganie się o dotacje dla wnioskodawców mających bardzo ciekawe i nieraz wyjątkowe koncepcje badań.

Główną przeszkodą zniechęcającą do wspólnej realizacji projektów w partnerstwie, poza problemami związanymi z doborem członków konsorcjum i ich wzajemnym zaufaniem, jest zawiłość i zmienność procedur regulujących dokumentację i wypłacanie dotacji. Przedsiębiorcy muszą zrealizować wskaźniki produktu i rezultatu, które nie są ani uniwersalne, ani wspólne dla wszystkich programów i działań, a bardzo często nie wiążą się bezpośrednio z ryzykiem niepowodzenia prac B+R, lecz narzucają *ex ante* określenie poziomu przychodów z wdrażania prac w kolejnych pięciu latach trwałości projektu. W przypadku niepowodzenia bądź problemów w przeprowadzeniu prac badawczych (braku pozytywnych rezultatów badań) beneficjent najczęściej musi zwrócić wcześniej otrzymane środki za projekt – wyjątkiem są projekty badawcze finansowane z Naczelnej Organizacji Technicznej.

Zarazem jednak zbyt duża liczba programów i działań dotycząca prowadzenia prac B+R, przyczynia się do dyspersji funduszy publicznych na wiele małych projektów badawczych kierowanych do sektora MŚP oraz na zakładanie innowacyjnych tzw. *start up-ów*. Takie formy wsparcia wydają się mniej korzystne i finansowo nieefektywne, gdyż środki publiczne nie mogą zostać wydatkowane na wielkie i ważne projekty badawcze, które przyczyniałyby się w znaczący sposób do rozwoju nauki i gospodarki. Warto podkreślić, że nie chodzi tu o pozbawianie małych i średnich podmiotów gospodarczych dostępu do badań i JBR-ów; wręcz przeciwnie, takie działania są wskazane, lecz największy potencjał mają duże przedsiębiorstwa, w których często pracują naukowcy np. w ramach CBR-ów. Mniejsze podmioty powinny kłaść nacisk na udział w projektach dotyczących dyfuzji innowacji przy otwarciu się na inne przedsiębiorstwa z własnej branży (np. MRPO Działanie 2.1.B).

Niestety, projekty służące tworzeniu klastrów, w tym badawczo-rozwojowych, w ramach sektora MŚP w Polsce, nie cieszą się dużym zainteresowaniem mimo relatywnie wysokiej intensywności wsparcia. Przywołany przykład jedynego jak dotąd Działania 2.1.B na rzecz tworzenia klastrów pokazuje, że w Małopolsce tylko dziesięć grup przedsiębiorców było zainteresowanych rozpoczęciem współpracy na tej zasadzie, ale po analizie wniosków zaledwie dwa „przeszły” ocenę merytoryczną, nie osiągając zresztą wysokiej punktacji.

4. Wnioski i rekomendacje dla kierunków i instrumentów polityki innowacyjnej w latach 2014–2020

Ze względu na relatywnie szeroki zakres tematu dotyczącego współpracy sfery nauki i biznesu wnioski, które są najważniejsze z punktu widzenia niniejszej pracy, dotyczą oceny prowadzenia działań władz publicznych kreujących i kontrolujących narzędzia polityki innowacyjnej. Obecnie podejmowane próby inicjowania działalności B+R w przedsiębiorstwach na zasadzie dotowania projektów nie są wystarczające ze względu na brak kompleksowych rozwiązań wspierających późniejsze wdrażanie badań i komercjalizację prototypów. Brak dodatkowych zachęt dla dyfuzji innowacji w gospodarce sprawia, że samo dotowanie badań – nawet do 80% w przypadku małych przedsiębiorstw – nie przekłada się na wzrost wskaźników innowacyjności, takich jak liczba patentów na 1 mln mieszkańców lub nakłady na B+R *per capita*. W Polsce istnieje zaledwie 20 CBR-ów będących w przeważającej większości dużymi przedsiębiorstwami niepotrzebującymi istotnego wsparcia ze strony państwa, lecz w naszej opinii sprowokowanymi do założenia CBR-u przez realizację kryterium merytorycznego PO Innowacyjna Gospodarka Działanie 1.4 i 4.2 „projekt zakłada uzyskanie przez wnioskodawcę statusu CBR”⁴. Takie założenia wskazują na skierowanie strumienia wsparcia finansowego tylko na takie podmioty w celu ich rozwoju i stworzenia nowych centrów w innych obszarach

⁴ Dokumentacja konkursowa PO IG Działania 1.4 oraz 4.2; również „Dotacje na innowacje – pakiet informacyjny PO IG”, s. 22, www.parp.gov.pl [dostęp: 30.04.2012].

gospodarki celem realizacji „Ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej” z dnia 30 maja 2008 r. (Dz. U. nr 116, poz. 730). Oczywiście założenie CBR-u nie jest warunkiem koniecznym, jednak przy ocenie merytorycznej takie podmioty mają większe szanse na zostanie beneficjentami projektów w ramach PO IG.

Dotychczas stosowane instrumenty polityki innowacji w obecnym horyzoncie programowania, zważywszy na wskaźniki i efektywność alokacji środków na współpracę naukowo-biznesową, nie przyniosły imponujących efektów. Polsce, która podpisała postanowienia *Strategii Lizbońskiej*, nie udało się zwiększyć wydatków na B+R nawet do 1% PKB, a liczba patentów i licencji jest bardzo skromna w porównaniu z 26 krajami UE. Również obecnie ratyfikowany dokument *Europa 2020* ma ambitne cele, którym polska gospodarka może nie sprostać. Samo założenie konsorcjów, partnerstw i innych form współpracy B+R nie zawsze gwarantuje tworzenie innowacji w gospodarce (można powiedzieć za P. Druckerem, iż sama zmiana nie jest jeszcze innowacją), bazujące na dokumentacji konkursowej formy współpracy są najczęściej krótkotrwałe oraz mają znamiona wykonania imitacji badań, z których w późniejszym czasie nie wynika wytworzenie „nowej wiedzy” przez ochronę jej prawami autorskimi, a jej fizycznych wynalazków – prawami patentowymi. Najczęściej celem samym w sobie jest jedynie otrzymanie grantu badawczego lub wykazanie się liczbą prac badawczych w danym roku, co nie znajduje praktycznego przełożenia na rozwój gospodarki

W wyniku przeprowadzenia analizy problemów współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw oraz trudności z implementacją instrumentów wspierających tę współpracę, a także analizy procesów innowacyjnych w polskiej gospodarce, rekomendowane są opisane niżej działania. Władze publiczne pozostają odpowiedzialne za realizację polityki innowacyjnej i przygotowują merytorycznie programy operacyjne dla następnej perspektywy finansowania na lata 2014–2020. Chodzi o:

- wprowadzenie systemu staży naukowców w MŚP, np. na sześć miesięcy co pięć lat;
- „urynkowienie” JBR-ów oraz przekierowanie finansowania publicznego na kontrakty roz-

dzielane w ramach konkursów, również na klastry i centra transferu technologii;

- rozwój systemu zachęt dla przedsiębiorstw prowadzących prace B+R, np. zwolnienia podatkowe na określonych zasadach (jak w przypadku CBR-ów);
- łatwiejszy dostęp do kredytów technologicznych i rozwojowych, z możliwością ich częściowego umorzenia;
- całkowita rezygnacja z dotacji bezzwrotnych na finansowanie badań w ramach konsorcjów, bez weryfikacji członków zespołu prowadzącego prace B+R;
- wprowadzenie dotacji wspierającej rozwój kadr przez zamawianie kierunków studiów na potrzeby przedsiębiorstw;
- pobudzanie innowacji w drodze upowszechnienia znaczenia własności intelektualnej i wspierania finansowego ochrony praw własności przemysłowej;
- rozpowszechnienie i wzmocnienie współpracy między JBR-ami i przedsiębiorstwami zrzeszonymi w sieciach międzynarodowych, np. EEN.

Bibliografia

Betz F. (1987). *Managing Technology: Competing Through New Ventures, Innovation, and Corporate Research*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Boulding K.E. (1985). „The world as a total system”, w: B. Lundvall (red.), *National Systems of Innovation*. London: Pinter.

Brzeziński M. (red.) (2001). *Zarządzanie innowacjami technicznymi i organizacyjnymi*. Warszawa: Difin.

Cisek M. (red.) (2007). *Innowacje a konkurencyjność gospodarki*. Siedlce: Wydawnictwo Akademii Podlaskiej.

Druckner P.F. (1992). *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Eatzkowitz H. (2008). *Triple Helix. University-Industry-Government. Innovation in action*. New York-London: Routledge.

Eatzkowitz H., Leydesdorff L. (1995). „Triple helix. University-industry-government. Innovation in action”, *EASST Review*, nr 1.

Eurostat, *Research and development expenditure, by sectors of performance*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table->

&plugin=1&pcode=tsc0001&language=en [dostęp: 14.01.2012].

Freeman Ch. (1982). *The Economics of Industrial Innovation*. London: Printer.

Freeman Ch. (1992). „Formal scientific and technical institutions in the NSI”, B. w: Lundvall (red.), *National systems of innovation*. London: Pinter.

Gabrys A. (red.) (2008). *Najlepsze praktyki w zakresie współpracy ośrodków naukowych i biznesu przy wykorzystaniu środków z UE*. Warszawa: Fundacja Aurea Mediocritas.

Herbst I. (2009). *III forum gospodarcze. Partnerstwo Publiczno-Prywatne* (materiały konferencyjne). Warszawa, 19 czerwca.

Jasiński A.H. (2006). *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*. Warszawa: Difin.

Komisja Europejska (2007). *Komunikat: Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom*, KOM(2007) 474. Bruksela, 16 sierpnia.

Komisja Europejska (2010). *Komunikat: Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna. Bruksela, 3 marca.

Kopciński P. (2009). „Znaczenie koordynacji sieciowej w innowacyjnym rozwoju regionu”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3(9). Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Kotler P. (1994). *Marketing*. Warszawa: Wydawnictwo Gebethner i S-ka.

Lundvall B. (red.) (1992). *National Systems of Innovation*. London: Pinter.

Mamica Ł. (2007). *Jednostki badawczo-rozwojowe w polskiej polityce innowacyjnej*, Zeszyty Naukowe, Seria Specjalna: Monografie nr 180. Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.

Mansfield E. (1968). *Industrial Research and Technological Innovation*. New York: Norton.

Matuszewska A. (2010). „Koncepcja Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, w: S. Miklaszewski, B. Miłkuła (red.), *Zarządzanie rozwojem przedsiębiorstw i instytucji*. Nauka i Gospodarka. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Ministerstwo Gospodarki (2010). *Krajowy Program Reform. Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Warszawa.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (2006). *Bariery współpracy przedsiębiorstw i ośrodków naukowych*. Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006). *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*. Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010). *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*. Warszawa, 13 lipca.

Moszkowicz K. (1995). *Polityka innowacyjna w krajach wysoko rozwiniętych*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – *Inicjatywa technologiczna I*, <http://www.ncbir.pl/programy-krajowe/inicjatywa-technologiczna-i/> [dostęp: 30.10.2011].

Nelson R.R., Rosenberg N. (1993). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

OECD (2010). *Main Science and Technology Indicators 2010/1*.

Okoń-Horodyńska E. (1998). *Narodowy system innowacji w Polsce*. Katowice: Akademia Ekonomiczna.

Patel P., Pavitt K. (1994). „National innovation systems. Why they are important and how they might be measured and compared?”, *Economics of Innovation and New Technology*, nr 1.

Pomykański A. (2001). *Zarządzanie innowacjami*. Warszawa–Łódź: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Schumpeter J.A. (1960). *Teoria rozwoju gospodarczego*, tłum. J. Grzywicka. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Sokoł A. (2009). „Bariery ograniczające w współpracę przedsiębiorstw ze sferą B+R i ich implikacje dla rozwoju innowacji w Polsce”, w: B. Krych, K. Piech (red.), *Innowacyjność w skali makro i mikro*. Warszawa: Instytut Wiedzy i Innowacji.

Szot-Gabrys T. (red.) (2009). *Wiedza jako czynnik rozwoju gospodarki i organizacji*. Kielce: COMPUS.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658).

Weber S. (2011). „Analiza problemów związanych z wprowadzeniem innowacji przy współpracy przedsiębiorstw z JBR-ami w ramach PPP”, w: *Materiały Krakowskiej Konferencji Młodych Uczonych*. Kraków: Wydawnictwo Grupa Naukowa Pro Futuro.

Whitfield P.R. (1979). *Innowacje w przemyśle*, tłum. T. Mroczkowski. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Winiarski B. (1994). *Polityka ekonomiczna*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.

World Economic Forum (1994). *The Global Competitiveness Report 1994*. Lausanne.

World Economic Forum (2010). *The Global Competitiveness Report 2010–2011*. Geneva.

Zawicki M. (red.) (2006). *Organizacja transferu technologii w sieciach instytucji otoczenia biznesu*.

Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Support for co-operation between scientific institutions and enterprises as an instrument of Polish innovation policy

The aim of the article is to review the conclusions and recommendations regarding the directions of implementation of Poland's innovation policy to support co-operation between scientific institutions and enterprises. The authors discuss the theoretical significance of co-operation between science and business for the innovation process and transfer of technology, as well as its indirect impact on economic growth and competitiveness of the national economy. The article also describes the foundations and instruments of Poland's innovation policy in support of co-operation between scientific institutions and enterprises, and details the difficulties inherent in such co-operation. Following up on the conclusions resulting from the material discussed, the authors recommend activities aimed at improving the co-operation between science and business.

Key words: innovation, co-operation between science and business, innovation policy.

Dominik Buttler

Znaczenie motywacji społeczników w ekonomicznych badaniach sektora *non-profit*

Punkt wyjścia artykułu stanowi hipoteza, że poznanie motywacji społeczników¹ (zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym) jest kluczowe dla zrozumienia przewagi komparatywnej organizacji *non-profit*² w niektórych obszarach gospodarki. Następnie przedstawiamy narzędzie badawcze, które może być przydatne przy badaniu motywacji społeczników. Proponowane podejście osadzone jest głównie w obszarze nauk ekonomicznych.

Słowa kluczowe: wolontariat, motywacje wolontariuszy, sektor *non-profit*.

1. Ekonomia sektora *non-profit* – koncepty strony popytowej

Główny nurt ekonomicznych badań nad sektorem *non-profit* opiera się na twierdzeniu, że status *non-profit* stanowi formę instytucjonalną, która w określonych warunkach daje przewagę komparatywną nad organizacjami nastawionymi na zysk oraz instytucjami publicznymi. Innymi słowy, przyjmuje się, że organizacje *non-*

-profit najefektywniej zaspokajają popyt na określone dobra. Koncepty wyprowadzone z tego założenia noszą więc nazwę koncepcji strony popytowej.

Najszerzej komentowana teoria podejścia popytowego – teoria zawodności kontraktów Henry’ego Hansmanna (1980) – odnosi się do niesprawności mechanizmu rynkowego w warunkach asymetrii informacji. Jeśli producent dobra ma przewagę informacji nad klientem, może starać się zwiększyć swój zysk, oferując dobro o zaniżonej jakości. Asymetria informacji jest prawdopodobna zwłaszcza w przypadku silnie przetworzonych dóbr lub kompleksowych usług oraz w sytuacji, w której konsument i płatnik nie są tą samą osobą. W takich warunkach większym zaufaniem klientów cieszyć się będą organizacje *non-profit*, których status zabrania dystrybucji zysków. Status *non-profit* stanowi w tym przypadku sygnał, że dostawca ma ograniczoną możliwość czerpania korzyści z przewagi informacji. W ten sposób tłumaczy się stosunkowo duży udział podmiotów sfery *non-profit* w dziedzinie usług społecznych (ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej). Uznaje się bowiem, że w tych obszarach asymetria informacji jest znaczna.

Propozycja Hansmanna spotkała się z silną krytyką, a najczęściej powtarzanym zarzutem była idealizacja organizacji *non-profit*. Warto zwrócić uwagę na trzy argumenty przeciwników

Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

¹ Za społeczników uważamy osoby, które pracują w sektorze *non-profit*, niezależnie od tego, czy pobierają za swoją działalność wynagrodzenie, czy też nie (wolontariusze).

² Według przyjętej w artykule definicji strukturalno-operacyjnej za organizację *non-profit* uznaje się podmiot obdarzony pięcioma cechami. Po pierwsze, organizacja ta ma formalny charakter, tzn. jest w pewnym stopniu zinstytucjonalizowana, choć nie musi to być jednoznaczne z posiadaniem statusu prawnego. Po drugie, jest prywatna, tzn. niezależna strukturalnie od sektora publicznego. Po trzecie, nie dystrybuuje zysków, a ewentualne nadwyżki przeznacza na działania statutowe. Po czwarte, jest samorządna – ma własne procedury zarządzania i nie podlega bezpośrednio innym podmiotom. Ostatnim warunkiem jest działanie na bazie wolontariatu, co jednak nie wyklucza możliwości korzystania z pracy płatnego personelu (zob. Salamon, Anheier 1992). W niniejszym tekście pojęcia „organizacje pozarządowe”, „organizacje *non-profit*”, „organizacje wolontariackie” są traktowane jako synonimy.

teorii zawodności kontraktów. Po pierwsze, ze względu na drugorzędne znaczenie zysku, w organizacjach wolontariackich trudno wyznaczyć granicę opłacalności produkcji (*break-even point*), a tym samym ocenić efektywność podejmowanych przedsięwzięć. W rezultacie dobra mogą być dostarczane również w sytuacji, kiedy koszt marginalny przewyższa przychód marginalny³. Wobec ograniczonych możliwości zastosowania rynkowych kryteriów efektywności (zysk) organizacje wolontariackie działają według ustalonych przez siebie, wewnętrznych kryteriów (*internalities*)⁴. Przykładem „nieekonomicznego” kryterium jest wielkość budżetu, która zachęca do „poszukiwania” kosztów, a nie do ich redukcji. Po drugie, w organizacjach wolontariackich „nadzór właścicielski” (uznając, że odpowiednikiem właściciela są podmioty finansujące działalność organizacji) jest bardzo ograniczony, co również nie wpływa pozytywnie na efektywność działań. Po trzecie, zakaz dystrybucji zysków narzucony na organizacje *non-profit* nie eliminuje bodźców do zaniżania jakości dóbr. Dystrybucja zysków w tych organizacjach może się dokonywać w inny sposób, poprzez nadmierne inwestowanie w szkolenia czy wyposażenie lub poprzez mechanizm tzw. wewnętrznego subsydiowania (*cross-subsidization*), w ramach którego wpływy z jednego rodzaju działalności finansują inną, cenniejszą dla organizacji działalność. Zjawisko to może występować np. w szkołach wyższych, gdzie część wpływów z płatnych studiów niższego stopnia przeznaczana jest na przynoszące więcej prestiżu badania naukowe. W tym wypadku motywacja do wykorzystania asymetrii informacji i obniżania jakości oferowanych dóbr jest taka sama jak w organizacjach nastawionych na zysk.

2. Koncepcje strony podażowej

W innym artykule (Buttler 2009) argumentowano, że teoria zawodności kontraktów może

być w dalszym ciągu użyteczna, zmiany wymaga jednak uzasadnienie przyczyn przewagi komparatywnej organizacji *non-profit*. Sama forma *non-profit* nie jest źródłem przewagi komparatywnej. Organizacje pozarządowe, oferując stosunkowo niskie wynagrodzenia i dając dość duży zakres swobody działania (w porównaniu do podmiotów komercyjnych i organizacji sektora publicznego), mają zdolność do przyciągania osób o określonych cechach i te osoby decydują o zaufaniu do organizacji. Dla społeczników mniejsze znaczenie ma finansowa gratyfikacja, a większe – jakość dostarczanych przez nich dóbr. Mechanizm selekcji do organizacji *non-profit* jako pierwszy zaprezentował Hansmann (1980)⁵. Hipotezę selekcji Hansmanna w sposób formalny przedstawili Handy i Katz (1998), wskazując jednak na niebezpieczeństwo, że niskie wynagrodzenia mogą przyciągać nie tylko społeczników, lecz także mniej produktywnych pracowników. Podobną analizę teoretyczną podjęli Glaeser i Shleifer (1998), dowodząc formalnie, że pewne rodzaje organizacji *non-profit* (zwłaszcza te, które czerpią istotną część dochodów z dobrowolnych darowizn pieniężnych) przyciągają osoby, dla których ważna jest jakość dostarczanych dóbr. Amerykańska ekonomistka Susan Rose-Ackermann (1996) nazywa takie osoby ideologami. Jej zdaniem organizacjami *non-profit* zarządzają „jednostki o silnych przekonaniach co do sposobu dostarczania określonych usług” (tamże, s. 719). Ideolodzy mogą akceptować niższe zarobki w organizacjach *non-profit* w zamian za większe prawdopodobieństwo, że realizować będą swoje cele, a nie cele akcjonariuszy. Ograniczone znaczenie zysku sprawia, że organizacje te skupiają się przede wszystkim na jakości i sposobie dostarczania dóbr: „szpital [*non-profit*] może koncentrować się na leczeniu trudnych i interesujących przypadków, uniwersytet [*non-profit*] może przyjmować tylko osoby o najlepszych osiągnięciach, dom starców [*non-profit*] może dawać pierwszeństwo osobom o określonym wyznaniu” (Rose-

³ Rachunek dodatkowo komplikuje fakt, że wartość dóbr wytwarzanych w sektorze *non-profit* jest trudna do ustalenia.

⁴ W odróżnieniu od organizacji nastawionych na zysk, gdzie kryteria efektywności zależą głównie od (zewnętrznej) sytuacji na rynku.

⁵ Mechanizm ten został przedstawiony w tym samym artykule, w którym zaprezentowano po raz pierwszy teorię zawodności kontraktów. Mechanizm selekcji do organizacji *non-profit* jest jednak często pomijany przy referowaniu dorobku Hansmanna.

-Ackerman 1997, s. 127). Interesującym uzupełnieniem hipotezy selekcji do organizacji *non-profit* są badania Leete (2000), która argumentuje, że nie tyle wysokość wynagrodzeń, ile niska rozpiętość płac występująca w podmiotach typu *non-profit* ma znaczenie przy pozyskiwaniu i utrzymaniu społeczników w organizacji. Podpierając się teoriami psychologicznymi, Leete argumentuje, że motywacja pracowników sektora *non-profit* jest wzmacniana dzięki poczuciu, że pozostali członkowie organizacji również angażują się z innych względów niż pieniężna gratyfikacja.

Zaprezentowane teoretyczne rozważania uzupełniane są przez analizy empiryczne. Stosunkowo liczna grupa badań koncentruje się na ustaleniu różnic (pod względem wyznawanych wartości, postaw i innych cech osobowych) między wolontariuszami a osobami niezaangażowanymi społecznie. W tej grupie warto zwrócić uwagę na serię badań absolwentów amerykańskich szkół wyższych przeprowadzoną przez Weisbroda (1988). W pierwszym z nich wykazał on, że absolwenci decydujący się na pracę w sektorze *non-profit* różnili się pod względem wyznawanych wartości (w stosunku do absolwentów podejmujących pracę w sektorze komercyjnym). Dla tej grupy ważniejsze były takie wartości, jak gotowość do pomocy, życzliwość czy zdolność przebaczenia. Osoby te deklarowały ponadto mniejszą potrzebę władzy i większą potrzebę bezpieczeństwa. Obie grupy absolwentów nie różniły się przy tym pod względem poziomu inteligencji, kreatywności czy zdolności rozwiązywania problemów. W innej analizie Weisbrod objął badaniem absolwentów prawa. Część z nich decydowała się na gorzej płatną pracę w firmach prawniczych typu *non-profit* (zdecydowanie częściej firmy te reprezentowały interesy pewnych poszkodowanych grup). Mimo niższego wynagrodzenia znacząca większość badanych deklarowała satysfakcję z dokonanego wyboru zawodowego. Ponadto absolwenci, którzy decydowali się na pracę w organizacjach *non-profit*, reprezentowali najczęściej środowiska liberalne, pochodzili z większych miast, a w czasie studiów angażowali się w działalność polityczną. Podobne rezultaty przyniosły badania przeprowadzone na większych i bardziej zróżnicowanych próbach. Na przykład Cappellari

i Turati (2004), korzystając z danych o włoskich pracownikach, wykazali, że bardziej skłonne do działalności wolontariackiej były osoby, dla których wysoką pozycję w systemie wartości zajmował solidaryzm społeczny. Inne badania przeprowadzone na próbie absolwentów wchodzących na rynek pracy w Niemczech (zob. Buttler 2011) wykazały z kolei, że osoby zaangażowane w wolontariat cechowały się wyższym poziomem otwartości na doświadczenia (czynnik osobowości charakteryzujący się m.in. ciekawością poznawczą i tolerancją nowości) i poczucia kontroli nad własnym życiem. Wolontariusze wykazywali również niższy poziom negatywnej wzajemności (postawa, która każe odpowiadać wrogością na wrogi działanie).

Druga grupa opracowań koncentruje się wokół innego aspektu koncepcji Hansmanna – różnic w jakości dóbr dostarczanych przez organizacje *non-profit* i podmioty komercyjne. Ze względu na trudności z zebraniem materiału badawczego (zwłaszcza odpowiednich wskaźników jakości) analizy należące do tej grupy są mniej liczne. Interesującym przykładem są badania jakości usług opiekuńczych w domach opieki nad osobami starszymi przeprowadzone przez Weisbroda (1988). Uwzględniając takie wskaźniki, jak skala wykorzystania tanich środków uspokajających czy liczba zgłaszanych skarg, wykazał on wyższą jakość usług świadczonych przez placówki *non-profit*.

3. Efekt wypychania motywacji wewnętrznej

Przedstawione w niniejszym artykule rozumowanie koncentrowało się do tej pory wokół hipotezy, że społecznicy (wolontariusze i osoby pracujące w sektorze *non-profit*) stanowią specyficzną grupę pod względem motywacji i niektórych cech osobowych. W szczególności zaprezentowano argumentację i pewne dowody na to, że cechy te mogą stanowić o przewadze komparatywnej organizacji *non-profit* w określonych sferach działalności. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że dotychczasowa argumentacja dotyczyła wyłącznie układu statycznego. Tymczasem można się spodziewać, że motywacja społeczni-

ków do działania będzie się zmieniać wraz z długością społecznej aktywności.

Z prezentacją aktywności społecznej jako dynamicznego procesu mamy do czynienia od lat na gruncie psychologii, psychologii społecznej czy socjologii. W modelu popularyzowanym przez Marka Snydera i Allena Omoto (1995) długość zaangażowania społecznego zależy od kompozycji i nasilenia czynników występujących na różnych etapach działalności. Podjęcie działalności społecznej determinowane jest przez trzy grupy zmiennych: cechy osobowe (dyspozycje do pomagania), motywacje i wsparcie społeczne (ze strony przyjaciół, rodziny itd.). Czynniki te wiążą się również z poziomem satysfakcji osiąganego na skutek zaangażowania społecznego i stopniem integracji z organizacją. Skala integracji i satysfakcji z kolei wpływa z jednej strony na intensywność i długość zaangażowania, a z drugiej – na strukturę motywacji i postaw. Innymi słowy, motywacja społeczników nie jest traktowana jako stała charakterystyka, lecz jako wartość, która może zmieniać się w czasie.

W naukach ekonomicznych z podobnym ujęciem spotykamy się od niedawna. Przyjmując, że na decyzje jednostki wpływają zarówno bodźce zewnętrzne, jak i wewnętrzne, strukturę motywacji każdej osoby można umieścić na skali zawartej między dwoma skrajnymi przypadkami: od jednostki motywowanej wyłącznie zewnętrznie do jednostki motywowanej wyłącznie wewnętrznie. Ta druga podejmuje działalność ze względu na przyjemność płynącą z jej wykonywania czy w wyniku przekonania, że działalność ta jest ważna – nie angażuje się, oczekując nagrody czy na skutek przymusu. Z kolei osoby motywowane zewnętrznie podejmują działania, oczekując konkretnej korzyści (niekoniecznie materialnej).

W zależności od kierunku ruchu na skali możemy mówić zarówno o zjawisku wypychania (*crowding out*), jak i przyciągania (*crowding in*) motywacji wewnętrznych przez zewnętrzne. Ruch ten może wynikać z dwóch podwodów.

Po pierwsze, przesunięcie wag poszczególnych rodzajów w motywacji może wynikać ze zmian preferencji na skutek działania bodźców zewnętrznych. Po drugie, przesunięcie to może być podyktowane zmianą postrzeganej natury zadania (przez osobę je wykonującą lub śro-

dowisko, w którym się to odbywa) na skutek działania bodźców zewnętrznych. Ekonomiczne badania relacji między motywacją zewnętrzną i wewnętrzną koncentrują się przede wszystkim na efekcie wypychania, który pojawia się wówczas, gdy bodźce zewnętrzne (np. wynagrodzenie, kary finansowe) prowadzą do poczucia utraty autonomii w podejmowaniu decyzji i kierowaniu własnym postępowaniem (*impaired self-determination*) lub jeśli wywołują wrażenie, że motywacja wewnętrzna nie jest należycie doceniona (*impaired self-esteem*). Istnienie zjawiska wypychania motywacji wewnętrznej przez zewnętrzną zostało dobrze udokumentowane na gruncie psychologii i psychologii społecznej (zob. Frey, Jegen 2001, s. 590). Efekt ten nazywany jest ukrytym kosztem nagrody (*the hidden cost of reward*; Lepper, Greene 1978), problemem nadmiernego uzasadnienia (*overjustification hypothesis*; Lepper, Greene, Nisbett 1973) lub efektem korupcji (*corruption effect*; Deci 1975). Zjawisko zostało również opisane w ramach teorii oceny poznawczej (*cognitive evaluation theory*; Deci, Koestner, Ryan 1999).

Na gruncie ekonomii zagadnienia związane z motywacją wewnętrzną analizuje się głównie w ramach nurtu behawioralnego, często z wykorzystaniem metod eksperymentalnych i zastosowaniem teorii gier. W eksperymencie zaprojektowanym przez Fehra i Rockenbach (2004) gracze nazwani inwestorami powierzali fikcyjne pieniądze innym graczom, którzy te środki pomnażali. Inwestorzy ustalali, jaką minimalną sumę zainwestowanych środków chcieliby otrzymać z powrotem. Mogli również ukarać finansowo powierników swoich pieniędzy w przypadku, gdyby zwrócona kwota była niższa od żądanej. Decyzja co do tego, czy wprowadzać sankcje, czy też oprzeć relacje tylko na zasadzie wzajemności, należała do inwestorów⁶. Eksperyment wykazał, że wyższy zwrot uzyskali ci z nich, którzy postanowili nie wprowadzać sankcji. Wyniki można by interpretować jako szczególny przypadek zjawiska wypychania. W analizowanym przykładzie preferencja wzajemności (motywacja wewnętrzna), która kształtowała reguły relacji (im więcej inwestor powie-

⁶ Decyzja podejmowana była przed rozpoczęciem gry i wszyscy gracze ją znali.

rza środków, tym więcej otrzymuje z powrotem) została „wypchnięta” przez zewnętrznie narzucone reguły współpracy (sankcje w przypadku zbyt niskiego zwrotu).

W kontekście działalności społecznej negatywny aspekt wypychania motywacji wewnętrznej przez zewnętrzną zaobserwował Titmuss (1970), który badał zachowania krwiodawców. W przytaczanym przez niego przykładzie wprowadzenie finansowej gratyfikacji za oddaną krew paradoksalnie ograniczyło liczbę dawców. Mimo braku przekonujących dowodów empirycznych teza Titmussa wywołała duże zainteresowanie w świecie naukowym – stała bowiem w opozycji do podstawowych wniosków klasycznej teorii ekonomicznej.

Effekt wypychania analizowano w badaniach nad wolontariatem. Uważa się bowiem, że wolontariusze są osobami o silnej motywacji wewnętrznej (zob. Capellari, Turati 2004). Frey i Goette (1999), wykorzystując przekrojowe dane z badań siły roboczej w Szwajcarii (*Swiss Labour Force Survey*), wykazali, że sam fakt przyznania wynagrodzenia⁷ za pracę społeczną istotnie redukuje zaangażowanie wolontariuszy. Wielkość podaży pracy wolontariackiej zależała od wysokości finansowej gratyfikacji. Na podstawie modelu ekonometrycznego Frey i Goette oszacowali, że rekompensata za działalność wolontariacką musiała mieć stosunkowo wysoką wartość, aby nie doprowadziła do zmniejszenia zaangażowania. Do identycznych wniosków, ale przy użyciu metod eksperymentalnych, doszli Gneezy i Rustichini (2000). Naukowcy badali efektywność różnych grup wolontariuszy przeprowadzających publiczną zbiórkę pieniędzy (efektywność mierzono wartością zebranych środków). Poszczególne grupy były motywowane w różny sposób (od odwoływania się do poczucia społecznej odpowiedzialności po gratyfikację pieniężną rozmaitej wartości). Wśród objętych badaniem najlepsze wyniki osiągnęły zespoły wolontariuszy pracujących za darmo oraz grupy, które otrzymały stosunkowo duże wynagrodzenie za swoją pracę. Najgorzej wypadły te, którym wprawdzie płacono za wykonanie

zadania, jednak wynagrodzenie to było stosunkowo niskie. W przypadku tych grup siła bodźca zewnętrznego była za mała, aby pokryć negatywny wpływ efektu wypychania motywacji wewnętrznej. Wnioski z badań najlepiej oddaje tytuł artykułu, w którym zostały one opublikowane: „Płać wystarczająco lub nie płać w ogóle” (*Pay enough or don't pay at all*).

4. Efekt przyciągania motywacji wewnętrznej

Czy proces wypychania motywacji zewnętrznych przez wewnętrzne może być odwrócony, tzn. czy możliwe jest, za pomocą zewnętrznych bodźców, indukowanie motywacji wewnętrznej? Przydatnych narzędzi do analizy tego zjawiska dostarcza socjologiczna teoria normalizacji ram (*frame alignment process*) zaproponowana przez Snowa i wsp. (1986). W tym ujęciu rama definiowana jest jako „schemat interpretacji, który umożliwia jednostkom umiejscawianie, postrzeganie, identyfikowanie i interpretowanie zjawisk, które zachodzą w życiu” (tamże, s. 464). Snow i wsp., badając motywacje osób angażujących się w ruchy społeczne, dostrzegli słabości wcześniejszych, statycznych teorii uzasadniających partycypację w tego rodzaju przedsięwzięciach. Ich zdaniem aktywność w akcjach społecznych rzadko stanowi efekt jednorazowej, ograniczonej czasowo decyzji. Decyzja ta jest „raczej poddana ciągłej ocenie i renegocjacji” (tamże, s. 467). Autorzy ci analizują więc pobudki do działalności społecznej w ujęciu dynamicznym, wyróżniając cztery etapy procesu normalizacji ram. Etap łączenia ram (*frame bridging*) polega na nawiązaniu kontaktu między dwoma podmiotami o podobnym sposobie postrzegania i interpretowania zjawisk (a więc o podobnych ramach), np. organizacja broniąca praw zwierząt reklamuje się przed barem wegetariańskim. Etap wzmocnienia ram (*frame amplificaton*) polega na podkreśleniu wagi wartości i przekonań, które są istotne dla podmiotów o podobnych ramach. Te przekonania i wartości, mimo że ważne, mogą pozostawać w „uśpieniu” – ich odświeżenie sprzyja społecznej mobilizacji, np. organizacja broniąca praw zwierząt przytacza dane, ile gatunków dziennie ginie na skutek działalności ludzkiej. Etap rozszerzenia ram (*frame extension*) polega

⁷ Wolontariuszy uznaje się wprawdzie za osoby pracujące nieodpłatnie, jednak w wielu krajach mogą oni otrzymywać pewną rekompensatę za wykonywaną działalność.

na akcentowaniu przez określony podmiot (np. ruch społeczny) tych wartości i przekonań, które mogą być atrakcyjne dla innych podmiotów, np. organizacja broniąca praw zwierząt, chcąc trafić do jak największej grupy potencjalnych aktywistów, przekonuje, że wegetariańska dieta stanowi warunek nowoczesnego i zdrowego trybu życia. Rozszerzenie ram traktowane jest często przez organizacje społeczne instrumentalnie, jako metoda rekrutacji członków. Pozyskanie nowej osoby do organizacji daje możliwość wpływu na jej wartości i przekonania. Wraz z długością zaangażowania rośnie więc prawdopodobieństwo, że ramy nowo pozyskanego członka zostaną tak ukształtowane, że staną się zbieżne z ramami wyznaczanymi przez najważniejsze wartości i przekonania danej organizacji, np. organizacja broniąca praw zwierząt werbuje nowego członka, dla którego istotny jest zdrowy tryb życia. Na skutek działalności w organizacji osoba ta zaczyna dostrzegać konieczność zahamowania negatywnego wpływu człowieka na świat zwierząt i to staje się główną przyczyną jej zaangażowania. Etap ten nosi nazwę transformacji ram (*frame transformation*).

Aplikację omawianej teorii do analizy motywacji wolontariuszy przedstawia Sokołowski (1996). Krytykuje on statyczny sposób badania przyczyn zaangażowania społecznego. Zdaniem tego badacza pierwotne motywacje do podjęcia działalności wolontariackiej są różnorodne i często błahe, np. chęć poznania nowych osób, zdobycia nowych doświadczeń. Na skutek interakcji z innymi członkami organizacji wolontariackiej pobudki do społecznego zaangażowania zmieniają się i stają się zbieżne z wartościami, przekonaniami oraz zasadami postępowania o centralnym znaczeniu dla organizacji. Argumentację Sokołowskiego można rozciągnąć na osoby pracujące w sektorze *non-profit* za wynagrodzeniem. Te, które podjęły pracę w organizacji *non-profit* z powodów czysto finansowych, mogą, na skutek interakcji z innymi społecznikami, nabrać również wewnętrznej motywacji do działania.

5. W którą stronę zmierza sektor *non-profit*?

Badanie motywacji społeczników wydaje się szczególnie istotne w kontekście przemian za-

chodzących w sferze organizacji wolontariackich. Przemiany te można scharakteryzować następująco (zob. *Volunteering...* 2010).

1. Sektor *non-profit* podlega profesjonalizacji, która przejawia się m.in. w zmianie sposobów finansowania organizacji wolontariackich – coraz większy udział w przychodach tych podmiotów stanowią wpływy ze sprzedaży oraz dotacji państwowych przeznaczonych na wykonywanie zadań publicznych. Tym samym zmienia się sposób zarządzania podmiotami *non-profit*, które w coraz większym stopniu zaczynają działać na zasadach rynkowych.
2. Zmianie ulega też motywacja do działalności społecznej, przy czym proces ten obserwowany jest w krajach rozwiniętych od początku lat siedemdziesiątych XX w. Jak zauważa Olk (1989), działalność społeczna przestała być wyłącznie odzwierciedleniem pewnej odpowiedzialności za otoczenie i etycznego obowiązku pomocy. Znaczenia nabrały również inne rodzaje motywacji odwołujące się do bardziej „egoistycznych” potrzeb (tamże, s. 7).

W kontekście zaprezentowanych przemian, uzasadniona wydaje się obawa, że sektor *non-profit* może utracić zdolność do przyciągania wewnętrznie zmotywowanych społeczników (na skutek rosnącej profesjonalizacji i komercjalizacji sektora). Zarazem jednak, zgodnie z koncepcją normalizacji ram, można postawić hipotezę, że początkowa zewnętrzna, nastawiona na osiągnięcie indywidualnych korzyści motywacja do podjęcia działalności społecznej (w formie wolontariatu lub płatnej pracy) zostanie z czasem zastąpiona przez motywację wewnętrzną. Ustalenie, czy społecznicy różnią się od osób nieangażujących się społecznie pod względem motywacji (zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym), wydaje się więc istotnym i wartościowym poznawczo problemem badawczym.

6. Jak badać motywacje?

Z uwagi na przytoczone w niniejszym artykule argumenty pomiar motywacji społeczników, zwłaszcza w układzie panelowym (powtarzane cyklicznie badania na tej samej próbie badawczej, które łączą w sobie zalety badań przekroj-

wych i szeregów czasowych, umożliwiając m.in. analizowanie dynamiki zjawisk), wydaje się więc istotne i wartościowe poznawczo.

Za inspirację do stworzenia narzędzia badawczego mógłby posłużyć stosowany od kilkunastu lat kwestionariusz funkcji wolontariatu (Clary, Snyder, Stukas 1996). W zależności od stosowanej wersji kwestionariusz wyróżnia od sześciu do ośmiu podstawowych funkcji psychologicznych działalności społecznej. Funkcje te z kolei łączą się konkretnym rodzajem motywacji. Znaczenie każdej z nich ustalane jest na podstawie kilku stwierdzeń, których ważność uczestnicy badania określają w skali 1–5 (lub 1–7). Funkcje wolontariatu oraz przykładowe opisy, które one charakteryzują, przedstawia tabela 1.

Należy zaznaczyć, że kwestionariusz zaprojektowany został na potrzeby badań wolontariuszy. Wydaje się jednak, że można go zastosować również do badania motywacji osób pracujących odpłatnie w organizacjach *non-profit*. Zbierając dodatkowe informacje charakteryzujące pracę, np. o zajmowanej pozycji w strukturze organizacyjnej, strukturze przychodów organizacji, wysokości wynagrodzenia, rozpiętości wynagrodzenia w organizacji, długości i intensywności pracy czy

udziału w szkoleniach, można by zidentyfikować czynniki wpływające istotnie na indywidualną strukturę motywacji oraz ustalić relację między motywacją zewnętrzną (gdzie szczególną rolę odgrywałoby wynagrodzenie za pracę lub działalność wolontariacką⁸) a motywacją wewnętrzną określaną na podstawie kwestionariusza psychologicznych funkcji wolontariatu. Funkcją psychologiczną najbliższą związaną z pojęciem motywacji wewnętrznej wydaje się funkcja wartości, a w dalszej kolejności funkcje wzajemności i wzmocnienia. Pozostałe związane są bardziej z osiąganiem konkretnych korzyści, co jest charakterystyczne dla motywacji zewnętrznej.

Należy przy tym zaznaczyć, że nawet wewnętrznie umotywowani pracownicy czy wolontariusze są cennym kapitałem organizacji. W ich przypadku istnieje jednak ryzyko zmniejszenia zaangażowania, jeśli siła oddziaływania zewnętrznych bodźców zmaleje (np. obniżenie wynagrodzenia, ograniczenie liczby szkoleń, brak nowych wyzwań i możliwości rozwoju). To z kolei może się przełożyć na niższą jakość dostarczanych przez organizację towarów czy usług.

7. Podsumowanie

W artykule przedstawiono argumenty przemawiające za tym, że w ekonomicznych badaniach nad sektorem *non-profit* nie powinniśmy rezygnować z tzw. teorii strony popytowej. Zwłaszcza teoria zawodności kontraktów Hansmanna, po pewnej reinterpretacji i wzbogaceniu o koncepcje strony podaźowej stwarza pole dla nowych badań. Istotne dla utrzymania hipotezy o przewadze komparatywnej organizacji sektora *non-profit* jest jednak wykazanie, że osoby w nim działające charakteryzują się specyficzną strukturą motywacji. Na problem ten powinno się patrzeć nie tylko w ujęciu statycznym, lecz także dynamicznym, analizując zmiany relacji między motywacją zewnętrzną a wewnętrzną wraz z długością okresu społecznego zaangażowania.

Tab. 1. Typologia motywacji społeczników według psychologicznej funkcji wolontariatu

Funkcja psychologiczna	Przykładowe opisy w kwestionariuszu funkcji wolontariatu
Wartości	Pomaganie innym jest ważne. Działam dla sprawy, która jest dla mnie istotna.
Kariery	Działalność wolontariacka dobrze wygląda w CV.
Zrozumienia	Nauka praktycznych umiejętności. Wolontariat pozwala na zmianę punktu widzenia.
Spółeczna	Działalność jest ważna dla ludzi, których szanuję.
Wzmocnienia	Dzięki działalności czuję się potrzebny.
Ochronna	Wolontariat pozwala mi radzić sobie z własnymi problemami.
Wzajemności	Być może i ja w przyszłości będę potrzebował pomocy.
Spółecznej interakcji	Wolontariat pomaga poznać interesujące osoby.

Źródło: Clary, Snyder, Stukas 1996.

⁸ Również wolontariusze mogą otrzymywać pewnej wielkości wynagrodzenie na pokrycie kosztów swojej działalności.

Bibliografia

- Buttler D. (2009). „Ekonomia sektora non-profit. Krytyka i reinterpretacja wybranych aspektów teoretycznych”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4.
- Buttler D. (2011). *Pozycja wolontariuszy na rynku pracy*. Poznań: Wydawnictwo UE.
- Capellari L., Turati G. (2004). „Volunteer labor supply: The role of workers' motivations”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, nr 74.
- Clary G., Snyder M., Stukas A. (1996). „Volunteers' motivations: Findings from a national survey”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, nr 25(4).
- Deci L. (1975). *Intrinsic Motivation*, New York: Plenum Press.
- Deci L., Koestner R., Ryan M. (1999). „A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation”, *Psychological Bulletin*, nr 125(3).
- Fehr E., Fischbacher U. (2002). „Why social preferences matter – The impact of non-selfish motives on competition, cooperation and incentives”, *The Economic Journal*, nr 108.
- Fehr E., Rockenbach B. (2004). „Human altruism: Economic, neural, and evolutionary perspectives”, *Current Opinion in Neurobiology*, nr 14.
- Fehr E., Schmidt K. (2006). „The economics of fairness, reciprocity and altruism – Experimental evidence and new theories”, w: S.-Ch. Kolm, J. Ythier (red.), *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity*. Elsevier 2006.
- Frey B., Goette L. (1999). „Does pay motivate volunteers?”, *Institute of Empirical Research in Economics University of Zurich Working Paper*, nr 7.
- Frey B., Jegen R. (2001). „Motivation crowding theory”, *Journal of Economic Surveys*, nr 15.
- German Socio-Economic Panel: <http://panel.SOEP.de/soepinfo2007>.
- Glaeser E., Shleifer A. (1998). „Not-for-profit entrepreneurs”, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, nr 6810.
- Gneezy U., Rustichini A. (2000). „Pay enough or don't pay at all”, *The Quarterly Journal of Economics*, nr 115.
- Handy F., Katz E. (1998). „The wage differential between nonprofit institutions and corporations: Getting more by paying less?”, *Journal of Comparative Economics*, nr 26.
- Hansmann H. (1980). „The role of nonprofit enterprise”, *The Yale Law Journal*, nr 89.
- Hansmann, H. (1996). *The Ownership of Enterprise*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Leete E. (2000). „Wage equity and employee motivation in nonprofit and for-profit organizations”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, nr 43.
- Lepper R., Greene D. (1978). *The Hidden Cost of Reward: New Perspectives on Psychology of Human Motivation*. Hillsdale, NY: Erlbaum.
- Lepper R., Greene D., Nisbett R. (1973). „Undermining children's intrinsic interest with extrinsic rewards: A test of the overjustification hypothesis”, *Journal of Personality and Social Psychology*, nr 23.
- Olk T. (1989). „Vom alten zum neuen Ehrenamt. Ehrenamtliches soziales Engagement außerhalb etablierter Träger“, *Blätter der Wohlfahrtspflege*, nr 1.
- Rose-Ackerman S. (1996). „Altruism, nonprofits and economic theory”, *Journal of Economic Literature*, nr 34(2).
- Rose-Ackerman S. (1997). „Altruism, ideological entrepreneurs and the non-profit firm”, *Voluntas*, nr 8(2).
- Ruhm C., Borkoski C. (2000). „Compensation in the nonprofit sector”, *NBER Working Papers*, nr 7562.
- Salamon L., Anheier H. (1992). „In search of the nonprofit sector. The question of definitions”, *Voluntas*, nr 3(2).
- Snow D., Rochford B., Worden S., Benford R. (1986). „Frame alignment processes, micromobilization and movement participation”, *American Sociological Review*, nr 51.
- Sokolowski W. (1996). „Show me the way to the next worthy deed: Towards a microstructural theory of volunteering and giving”, *Voluntas*, nr 78.
- Snyder M., Omoto A. (1995). Sustained helping without obligation: Motivation, longevity of service and perceived attitude change among AIDS volunteers, *Journal of Personality and Social Psychology*, nr 69(4).
- Titmuss R. (1970). *The Gift Relationship*. London: Allen and Unwin.
- Volunteering in the European Union* (2010). Final Report submitted by GHK.
- Weisbrod B. (1988). *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Young D. (1986). „Entrepreneurship and the behavior of nonprofit organizations: Elements of a theory”, w: S. Rose-Ackerman (red.), *The Economics of Nonprofit Institutions*. New York: Oxford University Press.

The importance of social motivations in economic studies of the *non-profit* sector

In this paper, the authors hypothesize that the motivations of volunteers should be treated as the key factor in understanding the comparative advantage of *non-profit* organizations in some branches of the economy. They present the inventory which might be useful for surveys of volunteers' motivations. The research is conducted within the economic framework.

Key words: volunteering, motivations of volunteers, *non-profit* sector.

Marek Benio

Wpływ elastycznych form zatrudnienia na ryzyko emerytalne¹

Dynamiczne zmiany na rynku pracy w pierwszej dekadzie XXI w. doprowadziły do wzrostu liczby osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych i innych elastycznych form zatrudnienia. Dochody z części z tych umów są wyłączone z podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, w tym na ubezpieczenie emerytalne. W efekcie coraz większa liczba osób uzyskujących bieżące dochody z pracy i uczestniczących w rynku pracy może na starość być wykluczona społecznie z powodu zbyt niskiego zabezpieczenia emerytalnego. W niniejszym artykule nie przedstawiono badań społecznej skali tego zjawiska, a jedynie próbę wyjaśnienia – przy pomocy analizy przepisów prawa oraz symulacji zabezpieczenia dochodu na starość opartej na biografiach ryzyka – wpływu elastycznych form zatrudnienia na zabezpieczenie dochodu na starość oraz na ryzyko emerytalne. Przy obecnym sposobie obejmowania obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym należy wysnuć wniosek, że elastyczne formy zatrudnienia prowadzą do zwiększenia negatywnych skutków ekonomicznych i społecznych ryzyka emerytalnego. Nie zapewniają bezpieczeństwa socjalnego. W konkluzji sformułowano postulaty *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, system emerytalny, elastyczne formy zatrudnienia, *flexicurity*.

Za ojczyznę koncepcji *flexicurity* w sensie zarówno teoretycznym, jak i aplikacyjnym uznać należy Danię (Wilthagen, Tros 2003). Elastyczne formy zatrudnienia połączone z rozbudowaną ochroną socjalną na wypadek bezrobocia oraz aktywnymi instrumentami polityki zatrudnienia wprowadzano konsekwentnie i systematycznie od lat 50. ubiegłego wieku, a jako spójną koncepcję pod nazwą *flexicurity* od początku lat 90. Tak zwany duński złoty trójkąt, zważywszy na wskaźniki zatrudnienia, wzrost gospodarczy i niską presję inflacyjną, rzeczywiście gwarantuje bezpieczeństwo socjalne przy jednoczesnym elastycznym zatrudnieniu. Pojęcie to jednak ewoluje i zakorzenia się w odmiennych systemach prawa pracy i na różnych rynkach pracy, nabierając lokalnego znaczenia. Jest

ono także przedmiotem rekomendacji OECD oraz Komisji Europejskiej.

Celem niniejszego opracowania jest próba ukazania polskiego modelu *flexicurity* ze szczególnym uwzględnieniem wpływu rosnącej „popularności” elastycznych form zatrudnienia na bezpieczeństwo socjalne w okresie po zakończeniu aktywności ekonomicznej, czyli na ryzyko emerytalne. Ze względu na zwięzłość opracowania, skupię się na wąskim znaczeniu elastycznych form zatrudnienia, tj. na terminowych umowach o pracę oraz na umowach cywilnoprawnych, na podstawie których wykonywana jest praca, a także na usługach świadczonych przez jednoosobowe firmy usługowe na rzecz jednego podmiotu zamawiającego. Szersze pojęcie elastycznego zatrudnienia obejmuje również elastyczne podejście do czasu pracy lub do miejsca jej wykonywania oraz wszelkie ułatwienia w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego pracowników. Realizacja tej formy elastyczności jest możliwa także przy umowie na czas nieokreślony. Rozwiązania te wprowadzane są sukcesywnie do polskiego prawa pracy i zasługują na analizę w odrębnym opracowaniu. Zrezygnuję zatem z refleksji o telepracy, pracy

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

¹ Tezy prezentowane w artykule były przedstawiane również we wcześniejszej wersji jako referat na konferencji „Flexicurity po dolnośląsku” w Szklarskiej Porębie 2.06.2011 r. zorganizowanej przez Związek Pracodawców Dolnego Śląska we współpracy z OPZZ we Wrocławiu i Uniwersytetem Wrocławskim.

weekendowej, równoważnych systemach czasu pracy albo wydłużonym okresie rozliczeniowym, jak też o indywidualnym rozkładzie czasu pracy. Pomijając świadomie te formy elastycznego zatrudnienia, żywią nadzieję, że Czytelnik nie zapomni o nich, znajdzie ich opis w innych opracowaniach i zastanowi się nad ich wpływem na bezpieczeństwo socjalne, w tym na ryzyko emerytalne. Ufam, że dzięki ograniczeniu zakresu rozważań będą one klarowniejsze. Z kolei bezpieczeństwo socjalne w okresie po zakończeniu aktywności ekonomicznej interpretuję najszerzej jak to możliwe: jako ochronę dochodu, ochronę przed ubóstwem, ochronę przed skutkami ryzyka społecznego. W pojęciu tak szerokim mieści się dochód z pracy, z umów cywilnoprawnych, z prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej, pozostawanie na utrzymaniu godziwie zarabiającego członka rodziny, świadczenia z ubezpieczeń społecznych, w tym emerytura, oraz – w mniejszym stopniu – świadczenia z pomocy społecznej, a nawet przeplatana w cyklu życia kombinacja tych źródeł utrzymania.

Opracowanie ma charakter przeglądowy z elementami analizy prawnej różnych form zatrudnienia. W przykładzie empirycznym na końcu opracowania badam stopę zastąpienia dochodu przez emeryturę wypracowaną przy elastycznych i nieelastycznych formach zatrudnienia.

1. Ocena możliwości adaptacji duńskiego modelu *flexicurity* w Polsce

Wysoka elastyczność rynku pracy w Danii czy w USA jest wynikiem silnej decentralizacji regulacji prawa pracy (Lang 2006), przy czym w Danii ta regulacja spoczywa na barkach partnerów społecznych w układach zbiorowych pracy przy silnym poziomie uzwiązkowania, w USA zaś jest wynikiem poszanowania zasady swobody kontraktowania. „Łatwość zwalniania” stanowi na tych elastycznych rynkach pracy konsekwencję braku szczegółowych formalnych procedur wypowiedzania umów i uproszczonych środków odwoławczych. Popularność elastycznych form zatrudnienia w Polsce rośnie. Według raportu *Polska Praca 2010* 27% umów o pracę ma charakter terminowy. Statystyki umów cywilnoprawnych są nieznane. W naszym przypadku jest to skutkiem nadmiernej regulacji pra-

wa pracy w kwestiach rozwiązywania umów, zwłaszcza na czas nieokreślony, oraz znacznych różnic w pozapłacowych kosztach pracy przy zatrudnieniu na podstawie stosunku pracy i umów cywilnoprawnych. To stąd bierze się niechęć pracodawców do umów na czas nieokreślony; naturalną legalną alternatywą dla nich są umowy terminowe, które łatwiej rozwiązać jednostronnie – również przed umówionym terminem – oraz umowy cywilnoprawne. Elastyczne formy zatrudnienia są zatem w większym stopniu wynikiem braku polityki *flexicurity* aniżeli jej efektem. Równocześnie nie zapewniają bezpieczeństwa socjalnego pracownikom, zleceniobiorcom czy osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą, wypchniętym z rynku pracy, których w języku angielskim nie nazywa się już *selfemployed* (dosł. „samozatrudnieni”), lecz *entreployees* („zatrudnieni przedsiębiorcy”). Tendencję tę, choć w innych słowach, przepowiadał jako „koniec pracy” Jeremy Rifkin (2003) już w latach 90. XX wieku.

Koncepcja bezpieczeństwa socjalnego dzięki elastyczności zatrudnienia zakłada realizację obu celów z równym natężeniem, w wersji duńskiej dodatkowo wspieraną aktywną polityką zatrudnienia. Propagowanie elastycznych form zatrudnienia bez nacisku na bezpieczeństwo socjalne jest jedynie realizacją interesu przedsiębiorców polegającego na ograniczaniu kosztów zatrudnienia. Bez odpowiedzialności społecznej za swoich pracowników, wykonawców usług czy słabszych ekonomicznie jednoosobowych kontrahentów biznesowych odbywa się to kosztem bezpieczeństwa socjalnego pracowników (Klammer 2006). Duńskie doświadczenia pokazują wyraźnie, że równowaga między elementami złotego trójkąta: elastycznością zatrudnienia, zabezpieczeniem socjalnym oraz aktywną polityką zatrudnienia, jest koniecznym warunkiem utrzymania stabilnych wskaźników wzrostu gospodarczego, wysokich wskaźników zatrudnienia i niskiego bezrobocia. Zdaniem wielu ekspertów z dziedziny rynku pracy nie da się jednak przenieść duńskiego trójkąta wprost na polski rynek pracy ze względu na obiektywne, historycznie utrwalone cechy duńskiej gospodarki, których brak w Polsce: silnie zdecentralizowany proces dialogu społecznego ze sprowadzoną do minimum rolą regulacyjną państwa oraz wy-

soki stopień uzwiązkowienia, połączony z nieco inną, mniej polityczną, rolą związków zawodowych (Lang 2006). Istnieje jedna cecha wspólna polskiego i duńskiego rynku pracy: wysokie zatrudnienie w sektorze publicznym. Jednak bezpieczeństwo socjalne musi być budowane tam, gdzie jest bardziej zagrożone – w sektorze prywatnym.

2. Pojęcie *flexicurity* w ujęciu makroekonomicznym

Flexicurity oznacza bezpieczeństwo zatrudnienia (rozumiane przede wszystkim jako ochrona dochodu z pracy) lub, szerzej, bezpieczeństwo socjalne, które można uzyskać dzięki elastyczności zatrudnienia. Koncepcja ta może w praktyce gospodarczej przybierać rozmaite formy. Elastyczne formy zatrudniania to takie, w których umowę jest łatwiej rozwiązać. Makroekonomiczny efekt tak rozumianej elastyczności polega na tym, że przedsiębiorcy – pracodawcy, dzięki łatwiejszemu rozwiązywaniu umów o pracę, nie obawiają się zwiększania zatrudnienia i wskutek tego rosną szanse na szybkie znalezienie innej pracy przez pracowników zwolnionych. Fluktuacja zatrudnienia jest wprawdzie wysoka, ale nie powoduje bezrobocia długoterminowego ani chronicznego. Bezrobocie nabiera w takich warunkach charakteru frykcyjnego i związane jest, również psychologicznie, ze **zmianą** pracy, a nie z jej **utratą** przez pracowników. Natomiast mikroekonomiczne podejście do *flexicurity* najlepiej wyjaśnić na przykładzie intencji partnerów społecznych tworzących założenia do ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla przedsiębiorców i ich pracowników (Dz.U. z 2009 r. nr 125, poz. 1035). Efekt końcowy należy ocenić bardzo krytycznie z powodu szeregu niedopatrzeń w technice legislacyjnej. Jednak intencja, by w obliczu kryzysu, zmniejszonych zamówień i spadających obrotów, przedsiębiorca, zamiast redukować zatrudnienie, miał prawo na pół roku ograniczyć wymiar czasu pracy (i wynagrodzenie) pracowników, zasługuje na pochwałę. Dzięki temu tymczasowemu rozwiązaniu pracownicy nie tylko ocalili swoje miejsca pracy, nie powiększając liczby osób bezrobotnych, lecz także uzyskali ochronę pełnych

dochodów, czyli bezpieczeństwo socjalne. Mieli bowiem otrzymać rekompensatę utraconej części zarobków z Funduszu Pracy, który w przeciwnym razie poniósłby koszt wypłaty zasiłków dla bezrobotnych. Korzyści z takiego rozwiązania odnoszą pracodawcy, pracownicy i odpowiedzialne za ochronę socjalną osób bezrobotnych samorządy.

3. Elastyczne formy zatrudnienia: korzyści dla zatrudnionego

Elastyczność zatrudnienia w polskich warunkach jest tradycyjnie rozumiana jako korzystna dla pracodawcy i ze względu na niepewność (niestałość) zatrudnienia – niekorzystna dla pracownika. Bezpieczeństwo socjalne, rozumiane jako ochrona przed ubóstwem i ryzykiem społecznym, zapewniana głównie dzięki dochodowi z pracy – pozostaje korzystne dla pracownika, a kosztowne dla pracodawcy. Koncepcja *flexicurity* pozwala spojrzeć na elastyczność i bezpieczeństwo z innej strony.

Elastyczność może być korzystna dla pracownika (wykonawcy usługi, zleceniobiorcy), który z powodu sytuacji rodzinnej, zaangażowania społecznego, hobby albo wybranego stylu życia nie chce lub nie może być w pełni dyspozycyjny. Stosunek pracy zdefiniowany w art. 22 § 1 *Kodeksu pracy* wymaga od pracownika dyspozycyjności, o czym świadczą słowa „pod jego kierownictwem” i dopisane do definicji w 2003 r.: „oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę”. Można sobie wyobrazić pracownika, który chętnie zaoferuje swoje umiejętności, wiedzę, kwalifikacje, doświadczenie i rzetelność, ale w sprawie czasu lub miejsca wykonania pracy woli albo musi pozostawić sobie swobodę. Klasyczna umowa o pracę jest w jego przypadku wykluczona. Elastyczne formy zatrudnienia, zwłaszcza umowy cywilnoprawne, pozwalają na takie uregulowanie stosunku prawnego, aby praca czy usługa została wykonana rzetelnie, terminowo i z należytą starannością mimo pozostawienia wykonawcy swobody lub przynajmniej pozycji negocjacyjnej w kwestii miejsca lub czasu wykonania pracy.

4. *Falsa demonstratio non nocet.*

O konieczności odróżniania stosunku pracy od umów cywilnoprawnych

Ta stara zasada rzymskiego prawa cywilnego podkreśla, że nazwa umowy nie ma znaczenia. W prawie cywilnym obowiązuje zasada, że interpretując umowę, należy badać raczej zgodną wolę stron w chwili jej zawierania niż dosłowne brzmienie zapisów. Interpretacja celowościowa ma pierwszeństwo przed językową. W szczególności, co podkreśla art. 22 § 1¹ Kp., nazwa umowy nie ma znaczenia. Z kolei zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach wykonywania prac określonych w definicji stosunku pracy jest zakazane i zagrożone karą grzywny. Jak zatem, nie patrząc na nazwę umowy, rozpoznać, czy strony łączy stosunek pracy czy umowa cywilnoprawna? Pytanie niebagatelne, jako że zatrudniony w przyszłości może zażądać stwierdzenia, że łączył go stosunek pracy (mimo że umowę nazwano zleceniem czy dziełem). Wówczas nie dość, że pracodawcy grozi grzywna, to musi jeszcze uzupełnić świadczenia występujące w stosunku pracy, których nie ma w umowach cywilnoprawnych: często zapłacić zaległe składki na ubezpieczenia społeczne oraz zrekompensować pracownikowi niezgodny z prawem sposób rozwiązania umowy. Uczyniono to bowiem w sposób charakterystyczny dla umów cywilnoprawnych (np. bez podania przyczyny i bez okresu wypowiedzenia).

Przykład 1

Wyobraźmy sobie agencję pracy tymczasowej, która m.in. zatrudnia pracowników dla supermarketów (pracodawcy użytkownika). Supermarkety zgłaszają zapotrzebowanie na pracowników do wykładania towaru na półki w porze nocnej. Określają zatem rodzaj pracy, miejsce (ze wskazaniem stoiska) oraz czas (datę i godziny). Do agencji zgłasza się osoba fizyczna, która zapisuje się do pracy w wybranym **przez siebie** supermarkecie, na wybranym **przez siebie** stoisku i w wybranym **przez siebie** czasie. W tej sytuacji stosunek pracy w rozumieniu art. 22 §1 Kp. jest wykluczony.

Wykonawca dokonuje wyboru w ramach oferty – w tym sensie wybór jest ograniczony, ale w odróżnieniu od pracownika zatrudnionego w ramach stosunku pracy może się nie zapisać wcale, uznając, że nie ma dla niego stosownej oferty, i nie iść do pracy. Może też wybrać stoisko z lepszym towarem lub w supermarkecie o bardziej przyjaznej atmosferze pracy. Na pytanie, kto komu w tej relacji prawnej wyznacza miejsce i czas wykonania pracy, odpowiedzieć należy jednoznacznie: pracownik sam sobie.

Jeśli przedmiotem umowy uczynimy miejsce i czas wykonania pracy, to taka umowa oddala nas od stosunku pracy, a przybliża do umowy cywilnoprawnej. W stosunku pracy to nie miejsce i czas są przedmiotem umowy, lecz charakterystyczna relacja podległości służbowej. W zamian za zatrudnianie i wynagrodzenie pracownik zobowiązuje się do pozostawania w dyspozycji pracodawcy w celu wykonywania pracy, czyli do wykonywania jej wtedy, kiedy mu każą, tam, gdzie mu każą, i w sposób, w jaki mu każą. Stosunek pracy jest zobowiązaniem ograniczającym swobodę dysponowania własnym czasem. Cechą charakterystyczną stosunku pracy, która odróżnia go od umów cywilnoprawnych, nie jest w żadnym wypadku rodzaj pracy. Innymi słowy, nie musi być ona rodzajowo różna, aby dwie osoby zatrudnić do jej wykonania na podstawie umowy o pracę i umowy cywilnoprawnej. Różnica tkwi w relacji między podmiotem zatrudniającym (pracodawcą, zamawiającym) i wykonawcą (pracownikiem, zleceniobiorcą). Jeśli relacja ta opiera się na podległości służbowej (kierownictwie), będzie to stosunek pracy. Tak jest w przypadku, gdy jedna strona ma prawo wydawania wiążących poleceń dotyczących pracy, a druga strona musi je wykonywać. W praktyce jednak, jeżeli pracodawca zatrudni bardzo samodzielnego pracownika, któremu sam precyzyjnie zakresli obowiązki, może się okazać, że wykonuje on pracę sumiennie i rzetelnie bez konieczności nadzoru czy kierownictwa ze strony pracodawcy (z pozoru – samodzielnie). Jeśli możliwość wydania polecenia i konieczność jego wykonania są wpisane w zobowiązanie między stronami, to sa-

modzielne wykonywanie pracy nie wyklucza zakwalifikowania tego zobowiązania jako stosunku pracy. Z drugiej strony wyobraźmy sobie wykonawcę umowy o dzieło, który na prośbę zamawiającego zmienia sposób jego wykonania, co dla zewnętrznego obserwatora może wyglądać jak wykonanie polecenia służbowego. Jeśli jednak strony w umowie cywilnoprawnej zobowiązały się do ścisłej współpracy przy wykonaniu dzieła czy zlecenia, nie można tej sytuacji potraktować jako kierowanie pracą. Znaczenie rozstrzygające będzie miała dopiero odmowa wykonania prośby (polecenia) i jej skutki.

Trudności interpretacyjne wiążą się nie tylko z faktem, że nazwa umowy nie ma znaczenia, co wynika jasno z art. 22 § 1¹ *Kodeksu pracy*. W art. 29 kodeks ten wymaga wskazania w pisemnej umowie o pracę m.in. miejsca jej wykonywania. Ten wymóg jest niekonsekwentnym zaprzeczeniem treści zobowiązania, w którym pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy w miejscu wskazanym przez pracodawcę (a nie uzgodnionym w umowie). Kolejną niekonsekwencją ze strony ustawodawcy jest wprowadzenie zakazu „obchodzenia” umów o pracę przy użyciu umów cywilnoprawnych i to pod rygorem kary grzywny od 1000 do 30 000 zł (art. 281 pkt 1 w związku z art. 22 § 1² Kp.). Ten sam Kodeks pracy zawiera art. 300, który w sprawach nieuregulowanych przepisami prawa pracy nakazuje do stosunku pracy stosować odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego, jeśli nie są sprzeczne z zasadami ogólnymi prawa pracy.

Ze względu na opisane problemy interpretacyjne, przy jednoczesnym zagrożeniu karą grzywny oraz innych skutkach ewentualnego zakwalifikowania przez sąd pracy umowy cywilnoprawnej jako umowy o pracę, można wysnuć wniosek, że elastyczne formy zatrudnienia (wąsko: umowy cywilnoprawne) nie zapewniają bezpieczeństwa... pracodawcy. Pora zbadać bezpieczeństwo socjalne osób zatrudnionych w ramach umów cywilnoprawnych.

5. Bezpieczeństwo socjalne zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych

Umowa o pracę jest zobowiązaniem wzajemnym, dwustronnym o charakterze cywilnoprawnym (Benio 2010), czyli opartym na równości stron wobec prawa. Ze względu na rozbudowaną ochronę praw socjalnych pracownika, która nie występuje w umowach cywilnoprawnych, oraz możliwość obniżenia pozapłacowych kosztów zatrudnienia umowy cywilnoprawne wypierają powoli stosunek pracy na polskim rynku pracy, mimo wspomnianego zagrożenia karą grzywny. Uprawnienia o charakterze ochronnym, zwiększające bezpieczeństwo socjalne, które występują w stosunku pracy, a których nie ma w umowach cywilnoprawnych, obejmują: gwarancję minimalnego wynagrodzenia, płatne chorobowe i inne zwolnienia od pracy, urlopy, ochronę trwałości umowy w czasie ciąży i macierzyństwa, uprawnienia z zakresu bhp, profilaktykę zdrowotną pracowników, ochronny charakter przepisów o czasie pracy, fundusz świadczeń socjalnych itd. Najważniejszym elementem bezpieczeństwa socjalnego w stosunku pracy jest fakt, że rodzi on tytuł do objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi.

Umowa o pracę stanowi samoistny tytuł do objęcia ubezpieczeniem i skutkuje obowiązkiem odprowadzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne, na ubezpieczenia społeczne: emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe, oraz na Fundusz Pracy. Stosunek pracy zapewnia przy tym najszerszy zakres przedmiotowy ochrony przed skutkami wystąpienia ryzyka społecznego. W szczególności prowadzi do zabezpieczenia dochodu na starość poprzez system obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego oraz zabezpieczenia na wypadek niezdolności do pracy z powodu uszczerbku na zdrowiu (renta).

Jednak cywilnoprawna umowa zlecenia, zgodnie z art. 6 „Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych”, również stanowi samodzielny tytuł do objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym – identyczny jak umowa o pracę. W przypadku umowy zlecenia brak przepisów o minimalnym wynagrodzeniu pozwala na obniżenie podstawy wymiaru składki (i samej składki) do

wymaganego prawem minimum. W przypadku zbiegu z innymi tytułami do objęcia ubezpieczeniem społecznym dochód ze zlecenia nie wlicza się do podstawy wymiaru składki. Często jest zatem zatrudnianie na podstawie umów cywilnoprawnych osób, które mają już pracę, a co za tym idzie – tytuł do objęcia ubezpieczeniem społecznym. Z tego powodu najbardziej atrakcyjni na rynku pracy są studenci do ukończenia 25. roku życia, renciści i emeryci, dla których tytułem ubezpieczeniowym jest świadczenie z ubezpieczeń społecznych, osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek oraz pracownicy zatrudnieni u innych przedsiębiorców. W efekcie bezrobotni nie mogą znaleźć zatrudnienia, a pracujący pracują więcej, niż wynikałoby z ich wymiaru pracy w ramach stosunku pracy. Prowadzi to do nierównej dystrybucji pracy w gospodarce.

Co do zasady umowa o dzieło nie rodzi obowiązku ubezpieczeniowego, nawet jeśli jest jedynym źródłem dochodu. Jednak zarówno umowa zlecenie, umowa nienazwana o świadczenie usług, do której na zasadzie art. 750 Kc. stosujemy *per analogiam* przepisy o zleceniu oraz umowa o dzieło, rodzą obowiązek odprowadzenia składki na ubezpieczenia społeczne, gdy praca świadczona jest na rzecz podmiotu będącego jednocześnie pracodawcą wykonawcy zlecenia, usługi czy dzieła. Ustawodawca uniemożliwił w ten sposób zatrudnianie za minimalne wynagrodzenie na podstawie stosunku pracy połączone z dorabianiem na podstawie umów cywilnoprawnych jedynie w celu obniżenia składki. Prowadzi to jednak do innego niekorzystnego dla rynku pracy zjawiska, a mianowicie do poszukiwania dodatkowej pracy przez pracowników poza swoim macierzystym zakładem pracy oraz do wynajmowania do umów zlecenia czy o dzieło pracowników innych firm.

Przykład 2

Pracownik naukowo-dydaktyczny uczelni wyższej uzyska wyższe honorarium autorskie netto za przeprowadzenie wykładu w ramach studiów podyplomowych (umowa o dzieło poza pensum dydaktycznym) na konkurencyjnej uczelni niż na tej, z którą pozostaje w stosun-

ku pracy przy tej samej stawce brutto. Na własnej uczelni jego pracodawca odprowadzi obowiązkową składkę na ubezpieczenia społeczne od honorarium autorskiego za dzieło, na obcej uczelni zaś zamawiający dzieło będzie z opłacenia tej składki zwolniony. Uczelni opłaca się zatrudnić wykładowcę z innej placówki, a wykładowcy opłaca się „dorabiać” poza macierzystą uczelnią. Naturalnie jest tak w przypadku, gdy wyższe honorarium natychmiast jest dla niego ważniejsze od wyższej emerytury w przyszłości.

6. Zabezpieczenie dochodu na starość w elastycznych formach zatrudnienia

Na zakończenie porównajmy poziom zabezpieczenia społecznego na starość osoby, która przez znaczną część swojej aktywności ekonomicznej pozostawała w elastycznych, nieobjętych obowiązkiem ubezpieczeniowym formach zatrudnienia, i pracownika pozostającego w stosunku pracy o podobnych dochodach bieżących brutto. Do porównania wybrałem najbardziej elastyczne formy zatrudnienia: umowę o dzieło oraz umowę o świadczenie usług zawartą z osobą prowadzącą jednoosobową działalność gospodarczą na własny rachunek i samodzielnie odprowadzającą składki na ubezpieczenie społeczne (wspomniany *entreployee*). Porównanie to jest wynikiem symulacji mikroekonomicznej opartej na tzw. biografiach ryzyka – metodzie wypracowanej przez międzynarodowy zespół badaczy w latach 2003–2006, w którego pracach miałem przyjemność uczestniczyć (Bridgen, Meyer, Riedmueller 2007). Mikrosymulacje bazują na szeregu założeń makroekonomicznych, które obarczone są wysokim stopniem niepewności. Chodzi o takie wskaźniki, jak inflacja, dynamika wzrostu wynagrodzeń, stopa zwrotu z inwestycji, ale także o niepewne regulacje związane z minimalnym wynagrodzeniem, wysokością stopy składki na ubezpieczenia społeczne, jej podziału pomiędzy I i II filar systemu emerytalnego, wysokością prowizji dla powszechnych towarzystw emerytalnych i wiele innych. Symulacje można prowadzić wariantowo, co i tak nie uwalnia ich od wysokiego poziomu niepewności wyniku końcowego. Zbyt

duża liczba założeń i niepewnych zmiennych wymaga podejścia stochastycznego. Niemniej metoda ta ma cenną zaletę – pozwala porównać sytuację ubezpieczeniową (dochodową), a zatem poziom bezpieczeństwa socjalnego w okresie po zakończeniu aktywności ekonomicznej w zależności od rodzaju umowy i poziomu elastyczności danej formy zatrudnienia.

Nie obliczamy wysokości emerytury wypłacanej przez pracownika, zleceniobiorcę, wykonawcę dzieła czy prowadzącego działalność gospodarczą na własny rachunek. Porównujemy jednak różnicę w poziomie zabezpieczenia dochodu na starość. Badamy zatem tytułowy wpływ elastycznych form zatrudnienia na ryzyko emerytalne. O jakości życia na emeryturze, a więc o poziomie bezpieczeństwa socjalnego, nie decyduje bezwzględna wysokość emerytury, lecz tzw. stopa zastąpienia. Na potrzeby opracowania przyjąłem, że jest to wyrażona procentowo relacja wysokości pierwszej emerytury do ostatnich zarobków. Stopa zastąpienia gwarantująca niezmienny standard życia po przejściu na emeryturę powinna wynosić 70% (Góra 2003). Odpadają bowiem koszty uzyskania dochodu z pracy. Jest to tzw. docelowa stopa zastąpienia (*target replacement rate*), dla osiągnięcia której dochód po zakończeniu aktywności ekonomicznej może pochodzić z systemu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, dodatkowych dobrowolnych systemów zabezpieczenia dochodu na starość oraz indywidualnych oszczędności czy inwestycji niekwalifikowanych.

Poniższe zestawienie oparte jest na ważnym założeniu identycznej długości trwania kariery zawodowej (okresu aktywności ekonomicznej) oraz identycznego poziomu dochodów z tej pracy czy działalności. Przyjęto taki sam wskaźnik inflacji i wzrostu wynagrodzeń (dochodu).

Różnica polega na tym, że w niektórych okresach przy umowach cywilnych, zgodnie z prawem nie odprowadzano składki, przy prowadzeniu zaś działalności gospodarczej odprowadzano ją od minimalnej wymaganej podstawy wymiaru, czyli od 60% przeciętnego wynagrodzenia za pracę. W symulacji przyjęto także cykle koniunkturalne na rynku finansowym pozwalające osiągać zmienną stopę zwrotu z inwestycji OFE. Symulacja nie uwzględnia zmiany w proporcji składek do I i II filaru wprowadzonej 1 maja 2011 r. Zakładając jednak przejściowy charakter tej zmiany, nie będzie ona miała znaczącego wpływu na stopę zastąpienia. A jeśli nawet, to wpływ ten będzie podobny dla każdej biografii.

Składka pracownika jest stosunkowa do jego wynagrodzenia, składka przedsiębiorcy jednoosobowego jest płaska (rośnie tylko z powodu wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce), a składka wykonawcy dzieła jest zerowa. Założenie dodatkowe dotyczące biografii ryzyka jest następujące: wykonawca dzieła zarabia w tej elastycznej formie zatrudnienia przez pierwsze 20 lat swojej kariery zawodowej, następnie zostaje pracownikiem. W wariantie drugim początkowo zatrudniony jest na podstawie stosunku pracy, a przez ostatnie 20 lat kariery zawodowej realizuje umowy o dzieło.

Dla wszystkich biografii przyjęto założenie zarobków równych przeciętnemu wynagrodzeniu za pracę indeksowanemu corocznie o 1%. Jest to założenie fałszywe, ponieważ dochody w cyklu życia człowieka rozkładają się nierównomiernie, ale celem symulacji nie jest wyliczenie wysokości emerytury, lecz porównanie stopy zastąpienia. Równe zarobki są kwintesencją wymogu *caeteris paribus*.

Jedyną zmienną różnicującą porównywane biografie pozostaje wysokość składek na ubez-

Tab. 1. Wpływ elastycznych form zatrudnienia na stopę zastąpienia (w %)

	Pracownik	Przedsiębiorca	Wykonawca dzieła (pierwsze 20 lat)	Wykonawca dzieła (ostatnie 20 lat)
Stopa zastąpienia po 40 latach pracy	48	29	19	29
Stopa zastąpienia po 45 latach pracy	85	51	38	54

Źródło: obliczenia własne.

pieczenia społeczne. Różna wysokość składek nie wynika z odmiennego poziomu faktycznie osiąganych dochodów, lecz z legalnych możliwości deklarowania na potrzeby ubezpieczeń społecznych oraz niższych dochodów wyznaczających podstawę składek na ubezpieczenia społeczne.

Z symulacji mikroekonomicznych wynika, że najbardziej elastyczne formy zatrudnienia prowadzą do niskiego zabezpieczenia społecznego. Z zestawienia prezentowanego w tabeli 1 można ponadto wysnuć wniosek, że w nieco lepszej sytuacji są osoby, które na początku kariery zawodowej były zatrudnione na podstawie stosunku pracy, a później nawet przez długi czas utrzymywały się wyłącznie z umów o dzieło, aniżeli na odwrót. Jest to zrozumiałe. Zgromadzony na początku kariery zawodowej kapitał emerytalny jest indeksowany i inwestowany i przynosi w długim terminie zwrot z inwestycji. Odłożony w czasie moment rozpoczęcia inwestowania celowego na emeryturę, a taki scenariusz umożliwiając niektóre elastyczne formy zatrudnienia, prowadzi do bardzo niskiego poziomu zabezpieczenia dochodu na starość. Dodatkowo z zestawienia wynika, że ze względu na zasadę procentu składanego, na której opiera się inwestycja emerytalna, wcześniejsze zakończenie kariery zawodowej (np. z powodu niższego wieku emerytalnego kobiet) prowadzi do znacznie niższego zabezpieczenia dochodu na starość.

Wnioski *de lege ferenda*, które nasuwają się same, dotyczą objęcia obowiązkową składką na ubezpieczenia społeczne wszystkich umów cywilnoprawnych. Pozornie postulat ten wiedzie do zwiększenia kosztów pracy i obniżenia konkurencyjności polskiej gospodarki. Jednak nie musi tak być. Nieznany rozmiar zjawiska zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych uniemożliwia precyzyjne wyliczenie, o ile zwiększyłaby się dzięki temu baza do pobierania składek na ubezpieczenia społeczne, co z kolei umożliwiłoby obniżenie stóp składek, powodując zmniejszenie pozapłacowych kosztów zatrudnienia i wzrost konkurencyjności gospodarki. Naturalnie, w celu zrównania poziomu bezpieczeństwa socjalnego, można także postulować swoiste „spłaszczenie” składki dla wszystkich ubezpieczonych, np. do poziomu składek dla przedsiębiorców. Wówczas system eme-

rytalny zapewniałby tylko minimalny poziom zabezpieczenia społecznego i straciłby cechę ekwiwalentności. Jedno i drugie rozwiązanie prowadziłoby jednak do uproszczenia systemu i jego większej przejrzystości oraz paradoksalnie do zwiększenia bezpieczeństwa socjalnego przy elastycznych formach zatrudnienia. Wówczas można by zacząć badać prawdziwe pożytki płynące z elastycznych form zatrudnienia: łatwość znalezienia pracy oraz godzenie obowiązków zawodowych z obowiązkami rodzinnymi.

Nie do przecenienia wydaje się w świetle powyższych symulacji postawa pracodawców, którzy uczestnicząc w dialogu społecznym i w ramach strategii społecznej odpowiedzialności biznesu mogą wspólnie ze związkami wypracować inne instrumenty bezpieczeństwa socjalnego osób pracujących na podstawie elastycznych form zatrudnienia. Długofalowo oznacza to inwestycję we własne zasoby pracy.

Bibliografia

- Benio M. (2010). „Formalnopravna analiza wybranych elastycznych form zatrudnienia”, w: P. Buła (red.), *Współczesne problemy przedsiębiorczości w małych i średnich przedsiębiorstwach. Wybrane zagadnienia*. Kraków: Krakowska Szkoła Biznesu Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Bridgen P., Meyer T., Riedmueller B. (red.) (2007). *Private Pensions versus Social Inclusion. Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe*. Cheltenham: E. Elgar.
- Góra M. (2003). *System emerytalny*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Klammer U. (2006). „Flexicurity and the life-course: Labour market integration over the life-course in different European welfare state regimes”, CARMA Conference Papers: *Flexicurity and Beyond*. Aalborg, Denmark, 12–13 października.
- Kryńska E. (2009). *Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Lang D. (2006). „Duński model elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*). Wzór do naśladowania?”, *Problemy Polityki Społecznej*, nr 8.
- Polska Praca 2010 (2010). Raport Komisji Krajowej NSZZ Solidarność, kwiecień.
- Rifkin J. (2003). *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrykowej*. Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.

Wilthagen T., Tros F. (2003). *The Concept of „Flexicurity”: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, Tilburg University Flexicurity Paper, nr 4.

Wybrane źródła prawa

Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Ustawa z dn. 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tj. Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

Ustawa z dn. 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. z 2003 r. nr 166, poz. 1608 z późn. zm.).

Ustawa z dn. 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2002 r. nr 200, poz. 1687 z późn. zm.).

Ustawa z dn. 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r. nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

Ustawa z dn. 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r. nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).

Ustawa z dn. 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. z 2009 r. nr 125, poz. 1035).

The impact of the flexible forms of employment on pension risk

The dynamic changes in the labour market in the first decade of the century have led to an increase in the number of people employed on the basis of civil law contracts and other flexible forms of employment. The revenues from these contracts are excluded from the contribution assessment basis, including old age pension insurance. As a result, an increasing number of people receiving income and participating in the labour market may be socially excluded in their old age due to low pension assets. This article does not examine the social scale of the phenomenon. Instead, analyzing legal documents and using microsimulation of old age income security based on risk biographies, it aims at explaining the impact of flexible employment on income security in old age. The analysis of the current mandatory social insurance coverage leads to the conclusion that flexible forms of employment may cause an increase in negative economic and social effects of the old age risk. It does not provide a social safety net. In their conclusion, the author suggests some legal changes.

Key words: social security, pensions, flexible forms of employment, flexicurity.

Aleksander Smolar

Demokracja i kryzys

Stenogram z wykładu i dyskusji z 14 grudnia 2011 r.

Jerzy Hausner

Dziękuję bardzo. Proszę państwa, pan rektor wspomniał, że to seminarium odbywa się w ramach cyklu „Dobre Rządzenie”. Raz w roku organizujemy sesję specjalną. Ona ma trochę inny charakter. Zaraz wyjaśnię, na czym polega odmienność, ale pozwólcie państwo, że przedstawię naszych dzisiejszych prelegentów. Jak pan rektor wspomniał, głównym prelegentem będzie pan Aleksander Smolar, który prezesuje Fundacji Batorego, ale jest równocześnie w Polsce osobą bardzo ważną, osobą publiczną, doradcą bardzo wielu ważnych osób, swego czasu pana Tadeusza Mazowieckiego, teraz mogą powiedzieć, że nieformalnym doradcą i prezydenta Komorowskiego i premiera Tuska. Jest i publicystą, i politologiem prowadzącym własną działalność naukowo-badawczą i akademicką oraz osobą bardzo wpływową i znaczącą dla kształtowania polskiej opinii publicznej od kilkunastu lat, osobą może nie pierwszego planu politycznego, ale niezwykle ważną dla tego okresu rozwoju Polski. Gdyby prześledzić życiorys pana Smolara, to znajdzie się w nim bardzo wiele interesujących i przede wszystkim pięknych kart. Bardzo dziękuję, że udało się Ciebie zaprosić do nas na Uniwersytet. Umowa generalnie jest taka, że nasz gość ma na ogół 30 minut, ale myślę, że w tym przypadku może to być trochę więcej.

Mamy jak zwykle dwóch koreferentów. Pierwszym z nich jest profesor Andrzej Antoszewski z Uniwersytetu Wrocławskiego. Chcę powiedzieć, że Uniwersytet Wrocławski i je-

go politologia to dzisiaj najsilniejszy ośrodek politologiczny w Polsce. To za sprawą pana profesora Antoszewskiego, który należy na pewno do czołówki polskich akademickich politologów. Z przyjemnością pragnę podkreślić, że pan profesor często u nas gości. Nie tak dawno był jednym z referentów na konferencji, którą organizował pan profesor Jerzy Kornaś – kierownik naszej Katedry Nauk Politycznych. Można powiedzieć, że pan profesor jest osobą bardzo zaprzyjaźnioną z nami, z naszym Uniwersytetem.

Drugim prelegentem będzie pan doktor Bartłomiej Nowotarski z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, dwaj prelegenci są więc z Wrocławia. Pan doktor Nowotarski też jest politologiem zajmującym się problematyką styku demokracji i polityki. Jest osobą, która swego czasu, będąc w otoczeniu Bronisława Geremka, miała wpływ na przygotowanie Małej Konstytucji, a także ustawy o partiach politycznych. Pan Nowotarski był poza tym wiceprezydentem Wrocławia. Obecnie jest bardzo aktywnym akademikiem i jednocześnie osobą rzeczywiście szanowaną jako doradca dla wielu krajów arabskich, tak że bardzo często gości w Iranie.

Dlaczego ta sesja jest szczególna? Po pierwsze, trwa nie dwie godziny, ale dwie i pół. Po drugie, chciałbym dać trochę więcej czasu na wystąpienie główne i wystąpienia prelegentów, ale nie tak dużo, aby nie zostawić godziny na dyskusję. Dyskusja jest tym razem rejestrowana, powstanie z niej stenogram. Stenogram, po autoryzacji wszystkich, którzy się w niej wypowiedzą, zostanie opublikowany w naszym kwartalniku *Zarządzanie Publiczne*. Tak robimy w przypadku tej specjalnej sesji. Proszę w związku z tym wziąć to pod uwagę. Osoby, które będą chciały zabrać głos w dyskusji proszę, żeby się przed-

Wykład Aleksandra Smolara (prezesa Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego) pt. „Demokracja i kryzys” odbył się w ramach seminarium „Dobre rządzenie” 14 grudnia 2011 r. Koreferentami byli: prof. Andrzej Antoszewski z Uniwersytetu Wrocławskiego oraz dr Bartłomiej Nowotarski z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

stawily, jeśli sam nie będę mógł powiedzieć, kto zabierał głos, i proszę, żeby mówiły do mikrofonu, bo inaczej nie da się tego zarejestrować. Już na koniec chciałbym państwa z wielką przyjemnością poinformować, że jest z nami pan Edwin Bendyk – redaktor *Polityki*, także osoba z nami bardzo zaprzyjaźniona, bardzo się cieszę, że zechciał pan do nas dołączyć. Bardzo proszę...

Aleksander Smolar

Chciałbym bardzo serdecznie podziękować za zaproszenie. Jest to prawdziwy dla mnie zaszczyt. Zacznę jednak od anegdoty, którą podsunęła mi pamięć, gdy słuchałem z pewnym zaskoczeniem bardzo pochlebnych słów na mój temat z ust profesora Jerzego Hausnera. Wybitny, nieżyjący już, dziennikarz Grzegorz Jaszuński pod koniec życia miał pewne problemy z pamięcią. Nie mogąc widocznie przypomnieć sobie mojego nazwiska – a wiedząc o sprawowanej przeze mnie funkcji – powiedział do mnie pewnego razu: „Pozwolisz, że będę cię nazywał po prostu Batory!”. To był największy, choć symboliczny, awans w moim życiu.

Proszę państwa, przejdźmy do spraw poważnych. Temat, który został mi zasugerowany i który przyjąłem z entuzjazmem, chociaż też z pewnym niepokojem ze względu na jego rozległość, dotyczy relacji między **kryzysem i demokracją**. Dwa pytanie nasunęły mi się natychmiast, gdy zacząłem myśleć o wykładzie. Po pierwsze, **czy kryzys zagraża demokracji**. Wraz z wybuchem otwartej fazy kryzysu w 2008 r., kiedy stało się jasne, że nie mamy do czynienia z banalnym zaburzeniem koniunktury, lecz ze zjawiskiem w swojej głębi i rozległości od wojny niespotykanym, pojawił się szeroko dyskutowany problem, na ile istnieje niebezpieczeństwo powtórzenia się tragicznych procesów z lat 30. ubiegłego wieku. Chodzi nie tylko o rozmiary ówczesnego załamania koniunktury gospodarczej, lecz także o głęboki kryzys demokracji, jej upadek w wielu krajach, powstanie bądź umocnienie się ruchów totalitarnych różnych odcieni, szerzenie się radykalnego nacjonalizmu, we wszystkich prawie krajach Europy i w konsekwencji II wojna światowa. Wobec tego pojawia się pytanie, czy jesteśmy znów w obliczu tego typu zagrożeń, nawet jeżeli nie mają one prowadzić do tak tragicznych konsekwencji jak w czasie kryzysu zwa-

nego „wielkim”? Nie znamy jeszcze odpowiedzi na to pytanie, ale możemy powiedzieć, że w tej chwili panuje raczej atmosfera uspokajająca; ogólne wrażenie jest takie, że mimo głębokiego kryzysu gospodarczego i finansowego, mimo rozpowszechniania się ruchów populistycznych, mimo mnożenia się w różnych krajach ruchów protestu, nie ma w nich praktycznie kwestionowania zasad demokracji. Już to w istotny sposób odróżnia czas obecny od atmosfery lat 30. Kwestionowane są różne aspekty funkcjonowania instytucji demokratycznych, spada dramatycznie popularność polityków sprawujących władzę, jeden po drugim padają rządy sprawujące władzę w czasie kryzysu, często widzimy odmowę udziału w normalnym procesie demokratycznym, wyraz narastającej nieufności i braku wiary w ich pozytywną moc czy wolę działania, ale demokracja jako zasada organizacji polityki nie jest kwestionowana. Nowe ruchy masowe są wyrazem poszukiwania nowej formy uczestnictwa w demokratycznym życiu publicznym, poza tradycyjnymi kanałami polityki, ale bez kwestionowania ram instytucjonalnych demokracji.

Drugie pytanie, które nasunęło mi się, gdy zastanawiałem się nad dzisiejszym wykładem, dotyczy tego, **czy pewne aspekty demokracji, takiej, jaką znamy w Europie czy w USA, nie przyczyniły się do akumulacji problemów, które wybuchły w sposób dramatyczny wraz z początkiem obecnego kryzysu**. To pytanie, choć bez odniesienia do obecnego kryzysu, wisi w powietrzu od dawna, w istocie od 1979 r., kiedy to Chiny rozpoczęły niezwykle marsz ku nowoczesności, bez porzucenia zasadniczych elementów systemu komunistycznego. Pytanie to stawало się coraz silniej obecne wraz z kolejnymi sukcesami Pekinu, niespełnieniem się kolejnych przepowiedni o końcu fazy przyspieszonego rozwoju tego kraju, a zwłaszcza od momentu pojawienia się zjawisk kryzysowych, obejmujących przede wszystkim świat rozwiniętych demokracji liberalnych. Sukcesy Chin są tak poważne, że mnożą się przepowiednie o rychłym wysunięciu się ich na miejsce pierwszej potęgi gospodarczej w świecie, że będzie to wkrótce najbardziej rozwinięty kraj, chociaż nie w przeliczeniu na głowę mieszkańca; to zajmie znacznie więcej czasu. Niedawno jeszcze mówiono, że w 2050 r. Chiny wyprzedzą Stany Zjednoczone. Teraz mó-

wi się o roku 2020. Oczywiście i w przeszłości mieliśmy zjawiska państw autorytarnych, które odnosiły poważne sukcesy gospodarcze, np. w Azji Południowo-Wschodniej, ale to były stosunkowo małe kraje. One nie stawiały tego dramatycznego problemu relacji między demokracją a rozwojem, przed którym stoimy obecnie. Do niedawna w literaturze dominowało przekonanie o ścisłych związkach liberalnej, rynkowej demokracji z modernizacją i rozwojem gospodarczym. Spektakularny upadek Związku Radzieckiego zdawał się je potwierdzać. Pytanie, które postawiłem, tym bardziej jest niepokojące, że jeżeli spojrzymy na geografie dzisiejszego kryzysu, to nietrudno dostrzec, iż obejmuje on prawie wyłącznie kraje wysoko rozwinięte, liberalne, o zakorzenionych głęboko instytucjach demokratycznych. Mówi się o kryzysie amerykańskiego, europejskiego i japońskiego modelu kapitalizmu. Łącząc więc dwa powyżej sformułowane problemy, zadać można pytanie o podwójny związek między demokracją a kryzysem: nie tylko na ile kryzys zagraża demokracji, lecz także na ile demokracja, taka, jaką znamy z codziennego doświadczenia świata zachodniego, jest jednym z istotnych źródeł obecnego kryzysu.

Zacznę jednak od przeglądu głównych punktów geograficznych, w których na różne sposoby problem relacji między kryzysem a demokracją obecnie się pojawił. Ze zrozumiałych względów skoncentruję uwagę przede wszystkim na Europie. Problem relacji między demokracją i kryzysem w Europie staje przed nami zarówno na poziomie narodowym, jak i na poziomie Unii Europejskiej. Pojęcie „deficytu demokratycznego” w Unii jest dziś mniej używane niż dziesięć czy piętnaście lat temu, ale problem braku skutecznych mechanizmów demokracji na poziomie wspólnoty jest obecnie postrzegany bardziej dramatycznie niż w przeszłości. Problem relacji między demokracją a kryzysem jest też przedmiotem refleksji, jeżeli chodzi o Stany Zjednoczone. Chcę też poświęcić nieco uwagi Chinom i modelowi autorytarnej modernizacji. Wreszcie trudno nie zastanawiać się współcześnie nad fenomenem Arabskiej Wiosny, gdzie kwestia relacji między demokracją a kryzysem i rozwojem jest również silnie obecna, chociaż w odmienny sposób niż w wymienionych przedtem przypadkach.

Freedom House, prestiżowa, niezależna instytucja w Stanach Zjednoczonych, publikuje co roku mapę i ocenę stanu demokracji na świecie. Na początku 2011 r., w przededniu poważnych zmian w krajach arabskich, ukazał się ostatni raport Freedom House, niezwykle pesymistyczny, jeżeli chodzi o ocenę stanu demokracji na świecie. Tezę podstawową raportu było stwierdzenie o pogorszeniu się jej sytuacji. Regres demokracji miał następować już od pięciu lat. Od momentu, kiedy Freedom House zaczęło 40 lat temu swoje raporty publikować, miała to być pierwsza tak głęboka negatywna sekwencja. Konkluzja raportu brzmiała zaskakująco. Po 1989 r., kiedy wybuchła wolność w naszym regionie, kiedy załamał się blok radziecki, kiedy w 1991 r. rozpadł się sam Związek Radziecki, dominował niezwykle optymizm. Zwłaszcza że procesy demokratyczne zachodziły również na innych kontynentach – wspomnijmy choćby o wyjątkowym zjawisku demokratyzacji Afryki Południowej. Ówczesne zmiany znalazły intelektualną, najbardziej wówczas popularną interpretację w książce Francisca Fukuyamy, która głosiła koniec historii i która potem była niejednokrotnie bezzasadnie wyśmiewana. Fukuyama miał na myśli koniec historii w sensie heglowskim, koniec dialektyki idei, to znaczy koniec zwalczania się, konfrontacji sprzecznych wizji ładu społecznego. Ostatecznie intelektualnie zwyciężyć miał ład liberalno-demokratyczny, dla którego, według autora, nie ma żadnej wiarygodnej alternatywy we współczesnym świecie. Tyle znaczył dla niego, jak u Hegla, koniec historii. Niedługo później, już w latach 90., pojawia się w krajach demokratycznych fala pesymizmu na temat walorów i losów liberalnej demokracji. Główne problemy widziano w tendencjach rozwoju kultury i postaw człowieka Zachodu. Pisano o egoistycznym indywidualizmie, zaniku projektów zbiorowych, niezdolności do myślenia w kategoriach długiego okresu, o hedonizmie jako postawie podbijającej Zachód od lat 60. Nie będę tych wątków rozwijał, one pojawiały się też często i w naszej konserwatywnej publicystyce ostatnich 20 lat. Warto jednak wspomnieć o specyficznej, wywodzącej się z Azji, krytyce świata demokratycznego, zogniskowanej na tzw. wartościach azjatyckich. Trwająca w latach 90. debata na ten temat wiąże się ściśle z problemem, jaki obecnie sta-

wiają przed nami Chiny. Popularyzatorzy owych „wartości azjatyckich” podkreślali obecny w nich kult wspólnoty, harmonii i hierarchii społecznej, przeciwstawionej indywidualizmowi, konfliktowości, hedonizmowi Zachodu.

Debata o „wartościach azjatyckich” przycichła, ale pojawiła się *implicite*, w nowej formie, w związku z niezwykle sukcesem Chin i tym, co nazwano chińskim modelem rozwoju. Widziano w nim, często i na Zachodzie, ale przede wszystkim w licznych krajach rozwijających się i niedemokratycznych, zakwestionowanie szeroko obecnego przekonania, że rozwój i modernizacja we współczesnym świecie wiążą się ściśle z instytucjami demokratycznymi i z wolnym rynkiem. Nagle okazało się, że mamy kraj, który nie tylko nie reprezentuje tych wartości, ale który w swojej codziennej praktyce im zaprzecza, zastępując istotne elementy ideologii komunistycznej wartościami zaczerpniętymi z tradycji konfucjanizmu.

Upadek autorytetu demokratycznego Zachodu, przede wszystkim Stanów Zjednoczonych, wiązać można z reakcją na zamachy terrorystyczne 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie, a później w paru miastach europejskich (przede wszystkim w Madrycie i Londynie). Największy wpływ negatywny na autorytet Zachodu wywarła polityka prezydenta Stanów Zjednoczonych George’a W. Busha po zamachu na World Trade Center w Nowym Jorku. Interwencja w Afganistanie miała autentyczne, szeroko rozumiane uzasadnienie w opanowaniu tego kraju przez talibów i Al-Kaidę – sprawcę zamachów – którą talibowie gościli. Natomiast interwencja w Iraku była zupełnie innym przypadkiem. Jeżeli państwo pamiętacie, główne argumenty na rzecz interwencji, do której i Polska się przyłączyła, dotyczyły – po pierwsze – zagrożenia związanego z posiadaniem przez Irak broni masowej zagłady. Okazało się to nieprawdą, nigdzie nie stwierdzono obecności owej broni. Ale można było jej obecność podejrzewać. Po drugie – a był to argument całkowicie pozbawiony podstaw – chodziło o rzekome terrorystyczne związki władz Iraku z Al-Kaidą. Ten argument był w sposób oczywisty od początku niewiarygodny, te dwa nurty obecne w krajach arabskich reprezentują bowiem radykalnie odmienne wizje ładu społecznego. Irak, rządzony

od dziesięcioleci przez partię Baas, ukształtowany był pod wpływem sekularnych idei europejskich, gdzie znaleźć można mieszaną inspirację socjalistycznych i faszystowskich. W każdym razie z islamem politycznym rządząca dyktatura nic nie miała wspólnego; wręcz przeciwnie, w Iraku zwalczano, więziono, mordowano islamistów, których Al-Kaida była skrajnym, terrorystycznym wcieleniem.

Al-Kaida był to (jest ciągle, choć zapewne w szczątkowej postaci) nihilistyczny, apokaliptyczny ruch, którego celem było odbudowanie kalifatu, wypędzenie cudzoziemców z ziem islamu i promowanie idei powrotu do klasycznej epoki islamu, w istocie do czasów Mahometa. Twierdzenie o jakimś spisku łączącym irackiego dyktatora z tą organizacją było od początku niewiarygodne i nigdy nie przedstawiono na to dowodów.

Trzeci argument, który uzasadniał interwencję – w praktyce najpoważniejszy – miał charakter geopolityczny i ideologiczny. Jej celem miało być zaszczepienie w świecie arabskim idei demokratycznej, zbudowanie w Iraku państwa demokratycznego, które by swoim przykładem destabilizowało otaczające dyktatury i prowadziło do demokratycznej, przyjaznej Zachodowi transformacji świata arabskiego. Główny argument w wymiarze geopolitycznym wywodził się z idei Immanuela Kanta, iż narody demokratyczne nie prowadzą ze sobą wojen. Innymi słowy – idea popularyzowana przez tzw. neokonserwatystów i głosząca, że jeśli chcemy zapobiec niebezpieczeństwu konfliktów regionalnych, a być może i globalnych, ze względu na strategiczne znaczenie Bliskiego Wschodu, to trzeba doprowadzić do przemian demokratycznych i modernizacji w tym wybuchowym regionie. Interwencja w Iraku, która odniosła sukces w swojej fazie początkowej, okazała się katastrofą ze względu na zastosowane brutalne metody eliminacji starych elit oraz rozpędzenie wojska. Przyszłość Iraku pozostaje niepewna, podobnie zresztą jak i Afganistanu, ale skutkiem operacji wojennych Stanów Zjednoczonych i sojuszników był poważny spadek *soft power* – „miękkiej potęgi” Zachodu, która opiera się nie na sile czy potęgę ekonomicznej, lecz na autorytecie, wpływie wzorów kulturowych, instytucjonalnych i prawnych. Zastosowana tam metoda szerzenia demo-

kracji zachodniej była postrzegana szeroko na świecie jako nowe wcielenie realizacji zachodniej idei imperialnej, a nie popularyzowania wartości, które są utożsamiane na Zachodzie z ideą demokracji, państwa prawa i obrony praw człowieka.

Wymieńmy jeszcze jeden czynnik, który przyczynił się paradoksalnie do schyłku autorytetu zachodnich demokracji po wielkim ich tryumfie roku 1989. Chodzi o interesujące zjawisko, które rzadko jest analizowane: paradoksalnego wpływu istnienia bloku sowieckiego na konsolidację i wewnętrzną dynamikę państw demokratycznych. Związek Radziecki, źródło zagrożenia zewnętrznego i częściowo wewnętrznego (poprzez lokalne partie komunistyczne), pełnił równocześnie pewną funkcję kontrolną, jeżeli chodzi o wewnętrzne procesy krajów demokratycznych. Samo istnienie zewnętrznego zagrożenia ze strony Moskwy sprzyjało silnej więzi krajów demokratycznych, osłabiając tendencje odśrodkowe. Już w czasie wojny w Iraku widzieliśmy koniec tej epoki, głębokie podziały demokratycznego Zachodu, które przedtem, w czasach „zimnej wojny”, były nie do pomyślenia. Symbolem stał się tu bunt Francji i Niemiec przeciwko interwencji w Iraku. Istnienie świata komunistycznego było również czynnikiem kontrolnym, jeżeli chodzi o rozwiązania wewnętrzne, wewnętrzne konflikty w świecie demokratycznym. Sama obecność alternatywy komunistycznej, mitu panującej tam równości i pełnego zatrudnienia, idea planowania – świadomego kształtowania losów wspólnoty – przeciwstawiona dyktatowi rynku i nieprzewidywalnej koniunkturze, skłaniały do szukania społecznych kompromisów, rozbudowy państwa opiekuńczego oraz prowadzenia polityki pełnego zatrudnienia. Wraz z upadkiem Związku Radzieckiego mamy do czynienia z pełnym zwycięstwem polityki neoliberalnej, utożsamianej z nazwiskami prezydenta Ronalda Reagana i premier Margaret Thatcher. Polityka ta ma źródła w kryzysie lat 70. – od wtedy też datuje się stopniowy demontaż tradycyjnego państwa opiekuńczego – ale w latach 90. i na początku naszego wieku polityka ta przeżywa apogeum. Obecność Związku Radzieckiego – wroga zewnętrznego – sprzyjała też wewnętrznej politycznej integracji systemów demokratycznych. Nie jest sprawą przypadku, że wielkie politycz-

ne afery korupcyjne wybuchają na Zachodzie po upadku ZSRR. Skrajnym przypadkiem były tu Włochy, gdzie dotychczasowy system polityczny całkowicie się załamał. Opinia publiczna, gdy zniknęło zagrożenie zewnętrzne (i w przypadku Włoch potężnej Partii Komunistycznej) czujniej zaczęła przyglądać się funkcjonowaniu własnych systemów demokratycznych. Z tym też wiązał się zarazem upadek ich autorytetu.

Od początku 2011 r. mamy niespotykany od dawna przypływ optymizmu historiozoficznego, jeżeli chodzi o losy demokracji, w związku z tym, co się dzieje w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Wydawało się, że kraje arabskie to jedyny region całkowicie odporny na tendencje demokratyczne oraz na liberalną modernizację w gospodarce. Po polskim Okrągłym Stole, po przemianach w Europie, mieliśmy falę demokracji w różnych regionach świata: w Ameryce Łacińskiej, w Azji, w Afryce. Jedyny region, którego ta fala nie dotknęła, to kraje Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Obraz ten uległ radykalnej zmianie wraz z pokojową rewolucją w Tunezji, a później w Egipcie, oraz demonstracjami rewindykującymi wolność, sprawiedliwość i demokrację w całym prawie regionie, wraz z wybuchem otwartego konfliktu w Libii, prowadzącym do interwencji Francji i Wielkiej Brytanii z poparciem USA przeciw dyktaturze Kaddafiego, oraz prawdziwą wojną domową w Syrii. Cały świat pozostawał pod wrażeniem tego, co się w świecie arabskim działo i w dużym stopniu jeszcze dzieje. Wrażenie robił przypływ dumy, manifestowana godność arabskich tłumów, które dowodziły uniwersalnego charakteru takich wartości, jak: godność człowieka, potrzeba sprawiedliwości, równość między kobietami i mężczyznami, pragnienie samostanowienia poprzez demokratyczne formy organizacji życia zbiorowego. W znanych międzynarodowych badaniach porównawczych Ronalda Ingleharta, przeprowadzonych przed paru laty na temat wartości, demokracja i wolność jako wartości nie były w świecie arabskim niżej usytuowane niż w krajach rozwiniętej demokracji. Istotna różnica dotyczyła jedynie stosunku między kobietami i mężczyznami, problemu ich równych praw, kwestii obyczajowych. I oto mamy wielki ruch w świecie arabskim, w którym – wydawać

by się mogło – ta kulturowa odmienność jest odrzucana.

Interesującym zjawiskiem jest widoczne poczucie zagrożenia wolnościowym przesłaniem płynącym z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w dyktaturach bardzo nawet geograficznie i cywilizacyjnie odległych. W Chinach podejmuje się próbę kontroli Internetu dla ograniczenia informacji płynących ze zrewoltowanych regionów świata. Widać też, jak czuje się zagrożona władza w Rosji. Putin otwarcie oskarżał Amerykę i, szerzej, Zachód o sprowokowanie rewolt w świecie arabskim.

Dla refleksji o znaczeniu Arabskiej Wiosny dla globalnych losów demokracji ważna jest analiza pewnych cech specyficznych występujących tam ruchów masowych. Zresztą wiele je pod tym względem łączy z ruchami protestu młodzieży, które na masową skalę objęły świat rozwinięty – powołując się zresztą na doświadczenia arabskie – Grecję i Izrael, Wielką Brytanię i Hiszpanię, Stany Zjednoczone i Portugalię. U nas wystąpił specyficzny ruch protestu przeciw ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), odbieranej jako globalna próba zwalczania wolności słowa w imię interesów wielkich firm komercyjnych. Ograniczę się tutaj do paru ogólnych uwag. Fascynowała wszystkich obserwatorów rola nowoczesnych środków elektronicznej komunikacji w organizacji ruchów zbiorowych na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Niezwykła była tu rola Internetu, szczególnie Twittera. Manifestujące się działania zbiorowe – rzecz w historii bez precedensu – były pozbawione przywódców, jakichkolwiek struktur organizacyjnych czy ideologii. To był po prostu samotny tłum, który swoją samotność przezwyciężał we wspólnym proteście przeciwko dyktaturze, która była istotnym źródłem owej samotności, w zbiorowej afirmacji najogólniej formułowanych, bliskich zebranym wartości. Ale jak doświadczenia pokazały, ów tłum złożony głównie z ludzi młodych, wywodzących się z klasy średniej, przy dużym udziale kobiet, wpływając w istotnym stopniu na obalenie szeregu dyktatur, nie był w stanie przekształcić się w masowy ruch, w znaczącą formację polityczną, nie potrafił wyłonić przywódców ani sformułować atrakcyjnej dla dużej części ludności ideologii.

Jeżeli retrospektywnie spojrzymy na to, co się działo i dzieje w świecie arabskim, to być może aspektem radykalnych zmian, który najbardziej odcisnie się na historii świata arabskiego, najbardziej zostanie zapamiętany, nie jest ów wielki ruch protestu, o charakterze demokratycznym i w dużym stopniu liberalnym, pierwszej fazy rewolucji arabskich. Najważniejszym wymiarem owych rewolucji może okazać się ostateczne zwycięstwo islamizmu, politycznego ruchu odwołującego się bezpośrednio do islamu, przepowiadane zresztą przez upadających dyktatorów, takich jak Hosni Mubarak. Oczywiście, jest to zupełnie inny islamizm – wewnętrznie zresztą zróżnicowany – niż ten, który reprezentowała Al-Kaida. Jest on bardziej otwarty, gotowy na mariaż z modernizacją, zapewne też z jakąś formą demokracji. W różnych krajach odmiennie będzie wyglądał, sądzić można, kompromis islamu z nowoczesnym światem. W każdym razie można pokusić się o sformułowanie tezy, że ważnym aspektem radykalnych zmian w świecie arabskim był i jest bunt przeciwko dziedzictwu wpływów Zachodu, których nośnikiem i symbolem były władze autorytarne rządzące regionem przez dziesiątki lat. Te sekularne dyktatury, które od Nassera po Mubaraka rządziły Egiptem, które w innej nieco formie kontrolowały Irak i Syrię oraz w Afryce Północnej Algierię, Tunezję i Libię, powstały na fali buntu przeciwko kolonialnemu dziedzictwu Zachodu. Reżimy te, zapatrzone u swych początków we wzór sowiecki, prowadziły do etatyzacji i militaryzacji gospodarki, przy okazji radykalnie ją korumpując, centralizowały niesprawną administrację, ale też poprawiały los kobiet, walcząc z ich dyskryminacją, przyczyniały się do kształcenia nowych pokoleń, chociaż nie zapewniały im pracy i przygotowywały w ten sposób bunt, który mamy przed oczyma. Niezwykle istotnym wymiarem zmian, które te dyktatury przeprowadzały, było – niezgodne z tradycją islamu, chociaż obecne już w takich krajach przez tę religię zdominowanych, jak choćby Turcja – oddzielenie sfery *sacrum* od sfery *profanum*, religii od sfery publicznej, zwłaszcza od polityki, z reguły przy prześladowaniu partii islamistycznych. Procesy, które zachodzą obecnie, można interpretować jako rewoltę przeciwko dyktaturze, ale też jako rewoltę przeciwko wpływom Zachodu,

jako wyraz woli powrotu do tradycji islamu i ponownego zintegrowania: polityki, religii, kultury oraz życia społecznego. W kolejnych wyborach: w Maroku, Tunezji i Egipcie, zwyciężają islamiści. Sukces odnoszą nie tylko względnie obecnie umiarkowani Bracia Muzułmanie, którzy zdają się akceptować istotne elementy demokracji, lecz także znacznie bardziej radykalni, politycznie do niedawna nieistniejący, salafisci, zwolennicy islamu fundamentalistycznego.

Być może dynamika nowoczesności i kontakty z prawdziwą polityką, z którą islamiści dotychczas nie mieli do czynienia, będą ich pchały ku demokracji, większej tolerancji dla odmienne myślenia, do akceptacji równouprawnienia kobiet. Nie jest to jednak wcale pewne. Ale nie można też wykluczyć, że kolejne zwycięstwa islamistów nie są wyrazem tęsknoty Arabów do przywrócenia integralności religii, polityki i kultury, tylko konsekwencją pustki społecznej pozostawionej przez dyktaturę, w której słychać było jedynie odmienny głos islamistów, podejmujących się również – ważny aspekt działań Braci Muzułmanów – działalności społecznej, opiekuńczej i edukacyjnej często w najuboższych regionach Egiptu czy Tunezji. Przy takiej hipotezie faza dominacji islamistów może się okazać krótkim okresem przejściowym w procesie tworzenia podstaw nowoczesnego, pluralistycznego społeczeństwa. A może synteza islamizmu i demokracji jest nieuchronnym etapem rozwoju, modernizacji tych krajów i swoista forma demokracji, w której rozdział *sacrum* od *profanum* nie będzie tak wyrazisty ani tak radykalny, jak w krajach Zachodu, tam się dopiero wyłoni. W każdym razie żywe do niedawna nadzieje, iż oto świat arabski łączy się w swych zasadniczych wyborach ustrojowych z krajami liberalnej demokracji, nie wydają się uzasadnione. Coraz częściej słyszymy z ust publicystów i polityków formułę, że oto Arabska Wiosna ustąpiła miejsca arabskiej zimie.

O Chinach wspomnę tu tylko, bo choć wyzwanie, które stawiają światu i krajom demokratycznym ma charakter zasadniczy, to jego elementy są dość oczywiste. Istnieje wiele hipotez na temat tego, czy model chiński, który zapewnił systematycznie od 1979 r. dziesięcioprocen-
towe tempo wzrostu gospodarczego, ma szansę dalszego długiego trwania. Towarzyszy im czę-

sto stawiane pytanie: czy można utrzymać stabilność wewnętrzną, pokój społeczny tak ogromnego i zróżnicowanego wewnętrznie kraju przy tak głębokich zmianach, równocześnie utrzymując zasadnicze zręby dyktatury. W każdym razie niewiarygodny dotychczasowy sukces pozwolił uratować od głodu setki milionów Chińczyków, zapewnił też prawdziwy awans materialny innym setkom milionów Chińczyków, którzy żyją obecnie w stanie względnej zamożności. Trzeba także widzieć pewną ewolucję samego reżimu i jego poszukiwania większej wewnętrznej elastyczności. Na pewno Chiny dalekie są od jakiegokolwiek formy demokracji, ale też daleko odeszły od komunizmu czasów Mao Zedonga.

Przejdźmy do tego, co nam jest najbliższe, czyli do Zachodu, do Stanów Zjednoczonych i Europy. Zaczniemy od Stanów Zjednoczonych, które były od dawna wzorem demokracji, skuteczności, niezwyklego dynamizmu i kreatywności. Podziw budziła i budzi – mimo kryzysu ostatnich lat – gospodarka USA. Również demokracja amerykańska była podziwiana w Europie przynajmniej od czasu wielkiego dzieła Alexisa de Tocqueville'a. Obecnie jednak również ta demokracja napotyka na istotne problemy. Amerykańska demokracja opierała się zawsze – często różniąc się pod tym względem od europejskich – na pewnym pesymizmie co do natury ludzkiej, na założeniu, że natura ludzka może prowadzić nie do dobra, lecz do zła, i dlatego w systemie politycznym musi istnieć system zabezpieczeń przed ujawnianiem się owych negatywnych skłonności. Instytucjonalnym wyrazem tego jest tzw. *check and balance* – równoważenie się, wzajemna kontrola różnych organów władzy: urzędu prezydenta, dwóch izb parlamentu, wreszcie wynika stąd wielka waga niezależnego Sądu Najwyższego. Równowaga między tymi instytucjami, czasami konfliktowa, realizowana mimo pewnych napięć, jest warunkiem elastyczności systemu, trwałości instytucji demokratycznych i możliwości dokonywania w nim koniecznych zmian. Poza systemem *check and balance* podstawą równowagi i skuteczności amerykańskiej demokracji jest gotowość do zawierania kompromisów między konkurującymi partiami i między instytucjami państwa. Otóż mamy obecnie do czynienia z praktycznym zablokowaniem instytucji amerykańskiej

demokracji w wyniku radykalnej postawy części Partii Republikańskiej, tzw. partii herbacianej, *Tea Party*. Republikanie kontrolują Senat, podczas gdy zarówno prezydent Barack Obama, jak i większość Izby Reprezentantów wywodzi się z Partii Demokratycznej. Otóż normalnie w takiej sytuacji, w tradycji amerykańskiej leży poszukiwanie kompromisu między różnymi ośrodkami władzy. Zasada poszukiwania kompromisu została jednak zakwestionowana przy negocjowaniu budżetu USA w 2011 r., w sytuacji kryzysu finansów publicznych, który tak jak Europę, dotknął również USA. Partia Republikańska, pod wpływem radykalnej *Tea Party*, odmówiła zgody na kompromis; finanse Stanów Zjednoczonych stały się zakładnikiem mniejszościowej, radykalnej opozycji. W skrócie można powiedzieć, że Partia Demokratyczna i prezydent Obama próbowali ratować finanse publiczne poprzez podwyżki podatków, przede wszystkim obłożenie nimi 1% najbogatszych obywateli, a jak dowodzi Paul Krugman, wybitny ekonomista liberalno-lewicowy, w istocie chodzi o 0,2% ludzi niezwykle majątnych, przy ogromnym wzroście w ciągu ostatnich 30 lat nierówności dochodowych w USA. Zarazem Obama godził się na istotne ograniczenie wydatków państwa, m.in. tych, których wzrost był wynikiem działań jego administracji. Partia Republikańska chciała ograniczyć się do cięcia wydatków, bez ruszania najwyższych nawet dochodów, bez kwestionowania zwolnień podatkowych przeprowadzonych przez administrację George'a W. Busha w trakcie kosztownych działań wojennych na dwóch frontach. Była to samobójcza dla finansów publicznych, bezprecedensowa polityka, która jest jednym ze źródeł obecnych poważnych problemów finansowych Stanów Zjednoczonych. Obama chciał przywrócić przynajmniej część tych podatków. Republikanie chcieli wyłącznie ciąć wydatki państwa na cele socjalne, zdrowie, edukację itd. Kompromisowa propozycja Obamy spotkała się z odmową drugiej strony i w istocie z blokadą procesu decyzyjnego. Było to postępowanie tak sprzeczne z tradycją amerykańską, że wielu polityków i intelektualistów konserwatywnych publicznie głosiło, iż zachowanie Partii Republikańskiej, w tym przede wszystkim *Tea Party*, jest sprzeczne z Konstytucją i z obyczajami demokratycznymi. Obecna sytuacja, któ-

rej wyrazem była powyżej opisana blokada, odzwierciedla niezwykłą polaryzację i ideologizację życia politycznego w USA, których źródeł szukać trzeba zapewne w latach 90., w czasach prezydentury Billa Clintona.

Przejdźmy do problemów Europy, a bardziej precyzyjnie do sytuacji w Unii Europejskiej. Mówiło się już od dawna o „deficycie demokratycznym” w Unii Europejskiej, mając na myśli fakt, iż o ile demokracja występuje na poziomie państw członkowskich, o tyle instytucje Unii Europejskiej jako całości nie mają odpowiedniego zakorzenienia w demokratycznie wyrażonej woli obywateli Unii. Unia od początku była projektem elit i kolejne zmiany w niej wprowadzane były wyrazem woli elit. Przez szereg dziesięcioleci społeczeństwa akceptowały kolejne kroki ku integracji, które stanowiły bardziej odpowiedź na strach przed przeszłością niż na wyzwania przyszłości; były odpowiedzią na strach przed wojną, przed zagrożeniem totalitaryzmem, radykalnym nacjonalizmem, przed Związkiem Radzieckim i destabilizującym powrotem wielkich Niemiec na europejską scenę. Od lat 90. czyniono wiele, aby pogłębiać demokrację w instytucjach UE, zwiększano kompetencje parlamentu i prawa obywateli. Równocześnie w samej UE istnieją mechanizmy, które blokują możliwość demokratyzacji. Zresztą elity polityczne państw narodowych, mimo przeciwnej retoryki, nie są tym, jak się zdaje, szczególnie zainteresowane, obawiając się utraty części władzy.

Teza o deficycie demokratycznym Unii brzmi paradoksalnie i jest zresztą kwestionowana przez część obserwatorów. Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani w wyborach bezpośrednich w krajach członkowskich, Rada Europejska składa się z demokratycznie wyłonionych premierów bądź prezydentów wszystkich państw członkowskich, w Komisji Europejskiej zasiadają komisarze reprezentujący wszystkie państwa Unii i zaakceptowani przez Parlament Europejski. Gdzie więc dostrzec można ów deficyt? Na pewno rolę w takiej percepcji odgrywa wielki dystans oddzielający pół miliarda obywateli Unii od organów decyzyjnych wspólnoty. Dla tezy o owej „luce” istotny jest brak przejrzystości procesów decyzyjnych w UE, które są wynikiem złożonych negocjacji w ramach administracji unijnej oraz z pań-

stwami członkowskimi. Te dwa powody tłumaczą zapewne niską frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego we wszystkich krajach członkowskich. Choć zasadnicze znaczenie mają tu zapewne ograniczone kompetencje tego parlamentu. Podstawowy powód owego „deficytu” leży jednak, jak się wydaje, gdzie indziej. W ramach Unii nie istnieje w istocie to, co jest esencją tradycyjnych mechanizmów demokratycznych: możliwość dokonywania wyborów między alternatywnymi projektami zasadniczych decyzji, w tym tych o charakterze konstytucyjnym. Jest to w jakimś sensie demokracja bezalternatywna. Najbardziej skrajnego przykładu dostarczają referenda, przewidziane przez konstytucje różnych krajów. Otóż wielokrotnie mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której większość obywateli poszczególnych krajów członkowskich głosowała w referendach przeciwko przyjęciu jakiegoś traktatu i w istocie – pod pretekstem marginalnej modyfikacji propozycji – były one zmuszane do ponownego głosowania, aby można było uzyskać akceptację tekstu popieranego przez zdecydowaną większość krajów. Tak rzecz się miała np. w przypadku Irlandii w związku z Traktatem Lizbońskim. Gdy jednak projekt konstytucji Unii przegrał w referendum we Francji i w Holandii, został odrzucony, jakkolwiek w zasadniczym swoim kształcie znalazł się w Traktacie Lizbońskim, o którym wspominałem. Poza Irlandią, gdzie istnieje obowiązek konstytucyjny, Traktat ten nigdzie nie został poddany referendum; był on przyjęty przez parlamenty narodowe. Taki charakter procesu politycznego wynika ze struktury polityki Unii. Nie mamy w istocie do czynienia z konfrontacją różnych obozów ideowych i politycznych i odmiennych koncepcji rozwiązywania problemów Unii, lecz z permanentnym procesem negocjacji, docierania się różnych punktów widzenia, koncepcji, interesów. W dwóch głównych instytucjach Unii, Radzie Europejskiej i Komisji Europejskiej, mamy ludzi, którzy reprezentują różne kraje, a zarazem odmienne tendencje ideowe i interesy. Innymi słowy, nie ma tu możliwości organizowania procesu politycznego podejmowania decyzji, zgodnego z normami obowiązującymi we wspólnotach demokratycznych. Inny, poruszający, względnie świeży przykład naruszania norm demokratycznych Unii,

dotyczy problemu wymuszenia zmiany premiera Grecji Papandreu i Włoch Berlusconiego przez władze Unii, prezydenta Sarkozy’ego i kanclerz Merkel. Decyzja była merytorycznie na pewno słuszna, obaj przywódcy nie byli bowiem w stanie przeprowadzić w swoich krajach koniecznych reform, do których upadku walnie się przyczynili, tak że i Francja, i Niemcy stały się źródłem poważnych zagrożeń dla całej Unii. Ale racjonalność zmiany nie podważa faktu, że w ten sposób została zakwestionowana suwerenność dwóch państw członkowskich i procedury demokratyczne obu krajów. Jak wyjść z tej kwadratury koła? Jak można kwestionować demokrację państw członkowskich i zarazem jak można jej nie kwestionować, gdy w grę wchodzi interesy całej wspólnoty i być może również obrona demokracji w całej wspólnotie? Załamanie euro i gospodarki Unii może bowiem prowadzić do radykalizacji politycznej, rozlania się fałi populizmu, która może zagrozić politycznej stabilności instytucji demokratycznych państw członkowskich Unii. To dylemat, który bardzo trudno rozwiązać. Zapewne rozwiązanie mogłaby przynieść głębsza integracja polityczna Unii Europejskiej. Federacja – Stany Zjednoczone Europy – kiedyś ideał ojców założycieli wspólnoty, dziś wydaje się coraz bardziej koniecznością dla rozwiązania dramatycznych problemów Unii związanych z kryzysem bankowym, finansowym i ekonomicznym Unii, które coraz szerzej są postrzegane jako wynik i wyraz głębokiego kryzysu politycznego wspólnoty. Wzrastająca na poziomie elit świadomość koniecznej integracji politycznej – tego m.in. wyrazem było znane wystąpienie ministra Radosława Sikorskiego w Berlinie w listopadzie 2011 r., gdzie zabrał on głos jako zdecydowany federalista – napotyka na powiększającą się przeszkodę w postaci opinii publicznej krajów członkowskich, która odwraca się coraz bardziej od projektu europejskiego. Towarzyszy temu wzrost animozji, sprzecznych interesów i negatywnych stereotypów między południem i północą Unii. niesprawność mechanizmów decyzyjnych w Unii oraz ewolucja nastrojów społecznych tłumaczą w dużym stopniu niemożność znalezienia odpowiedzi na głęboki kryzys bankowy, kryzys euro, kryzys finansowy Unii. Mimo że UE jest znacznie mniej zadłużona niż USA i Japonia, tylko w przypad-

ku euro istnieje dramatyczne niebezpieczeństwo załamania się wspólnej waluty, załamania się w istocie całej Unii Europejskiej. Istotne źródło tkwi w niemożności ukształtowania jej jako wspólnoty demokratycznej, która by pozwalała na przewyższenie uczucia obcości, nieufności i w istocie braku poczucia wspólnoty losu w narodach wspólnoty.

Na zakończenie rozważań o problemach demokracji w dobie obecnego kryzysu warto zwrócić uwagę na krytykę, którą formułują przedstawiciele Chin oficjalnych. Krytykują oni teraz z satysfakcją państwa demokratyczno-liberalne, które przez dziesięciolecia potępiały różne formy komunizmu i jego wersję pekińską. Jakie wady demokracji liberalnej eksponują chińscy krytycy? Otóż piętnują oni fakt, iż demokracja zachodnia, ze swoimi wyborami organizowanymi co parę lat, narzuca myślenie w kategoriach krótkiego okresu i częściowych interesów wybranych grup społecznych. Ze względu bowiem na cykl wyborczy i na interes polityków, którzy są przede wszystkim zainteresowani wygraniami kolejnych wyborów, myślenie strategiczne w kategoriach długiego czasu i wielości czynników wewnętrznych i zewnętrznych jest bardzo trudne. Przykładem służą nasze wybory do parlamentu na jesieni 2011 r. Przez poprzednie cztery lata rząd Platformy Obywatelskiej był często krytykowany za niepodejmowanie reform koniecznych dla rozwoju kraju. W sposób oczywisty podstawową przyczyną konserwatywnego zachowania rządu Donalda Tuska było myślenie już o następnych wyborach i niechęć do antagonizowania jakiegokolwiek grupy wyborców. Strategia z tego punktu widzenia okazała się skuteczna. I nie jest sprawą przypadku, że w listopadowym *exposé* premier Tusk zapowiedział znacznie więcej zmian niż w ciągu czterech poprzednich lat swoich rządów. Teraz ma on perspektywę trzech lat bez żadnych wyborów, może więc pozwolić sobie na polityczne ryzyko w imię spraw, które wykraczają daleko poza wąską polityczną kalkulację. Dyktatura, która nie musi planować swoich działań ze względu na konieczność zdobycia poparcia wyborców, ma teoretycznie większe możliwości planowania strategicznego. Oczywiście, większość dyktatur jest skorumpowana i niezdolna do myślenia w kategoriach interesu wspólnego w długim

okresie. Chiny stanowią raczej wyjątek, chociaż wielu specjalistów wyraża się dość sceptycznie o dalszej perspektywie utrzymania obecnego, wysokiego tempa wzrostu i zarazem społecznej stabilności – w warunkach szerzącej się skądinąd korupcji.

W sytuacjach kryzysowych, które wymagają często szybkich i odważnych decyzji, mechanizmy demokratyczne zdają się ujawniać wady, których nie można dostrzec w czasach normalnych. W tym tkwi istotna przyczyna rosnącego poparcia dla partii skrajnych w obliczu kryzysu. Odpowiedzią demokracji może być tylko bardziej stanowcze, zdecydowane poszukiwanie porozumienia, kompromisów między różnymi siłami politycznymi i grupami społecznymi, z myślą o interesach całej wspólnoty, wpisanej w długi czas. Czy można jednak liczyć na to w obecnych warunkach funkcjonowania demokracji, z rosnącą w wielu krajach polaryzacją polityczną, z ogromną rolą mediów w procesie podejmowania decyzji – z ich niekończącym się strumieniem informacji, ograniczającym pole swobody polityków – i częstych badań opinii publicznej na temat popularności partii i polityków, które zmuszają do nieustannego myślenia o kolejnych wyborach? To jest kolejny argument Chińczyków przeciwko regułom demokratycznym.

Kryzys w państwach demokratycznych wiąże się z nie od dziś już trwającym kryzysem państwa dobrobytu. Po wojnie został ustanowiony w krajach zachodnich kompromis społeczny między pracą a kapitałem, między procesem demokratycznym a procesem rynkowym. Nie dominuje w nich całkowicie proces rynkowy i kryteria czysto ekonomiczne sukcesu; istotną rolę kontrolną odgrywa proces demokratyczny, konieczność zdobycie poparcia większości, dla której ważne są aspiracje materialne, kulturowe i statusowe obywateli różnych kondycji. Większość w każdym kraju demokratycznym stanowią ludzie usytuowani na dole i w środku hierarchii społecznej. Od połowy lat 70. widzimy w oczywisty sposób kryzys państwa dobrobytu, który przejawia się w tym, że ustanowiony po wojnie kontrakt społeczny ulega zakwestionowaniu, w wyniku istotnego spadku tempa rozwoju gospodarczego (opieram się tu na analizach Wolfganga Streecka z Instytutu Maxa Plancka).

Przejawem tego kryzysu była silna presja inflacyjna lat 70., która w sensie społecznym oznaczała w istocie rozwiązywanie obecnych konfliktów społecznych – które w czasie powojennych dziesięcioleci łagodziło wysokie tempo wzrostu – kosztem zapożyczania się u przyszłych pokoleń. Gdy inflacja zaczęła zagrażać społecznej stabilności i dalszemu rozwojowi, pojawiła się druga forma ucieczki przed konfliktami społecznymi w postaci masowego zadłużenia państwa. Gdy i ono napotkało na bariery zagrażające funkcjonowaniu państwa i dalszemu rozwojowi, który jest głównym mechanizmem rozwiązywania konfliktów społecznych, gdy i ten mechanizm spychania na przyszłe pokolenia dzisiejszych problemów zaczął zawodzić, pojawił się kolejny, powiedzieć można – wczorajszy, sposób radzenia sobie z konfliktem powstającym w procesie dystrybucji dochodów w krajach liberalnej demokracji. Socjolog brytyjski Colin Crouch nazwał go „sprywatyzowanym keynesizmem”. W tej fazie następowało przesunięcie długu ze sfery publicznej do sfery prywatnej. Powszechna dostępność kredytu, niemal za darmo, przyczyniła się wcale do powstania owych, często opisywanych balonów zadłużenia. Ta polityka leżała bezpośrednio u źródeł wybuchu kryzysu w USA, Hiszpanii czy Irlandii. „Sprywatyzowany keynesizm” pozwala na rozwiązanie konfliktów społecznych, będących skutkiem ogromnego pogłębienia się społecznych nierówności w ostatnich dziesięcioleciach. Kompensowano te nierówności, dofinansowując niejako warstwy niższe i średnie poprzez możliwość uzyskania przez nie bardzo taniego kredytu, który pozwalał na sztuczne podniesienie ich konsumpcji – zapożyczania się w banku na budowę domu czy kupowanie mieszkań – kosztem przyszłości. Teraz znajdujemy się w momencie kryzysu tej fazy i nie wiemy jeszcze, jaki będzie następny etap, jakie będzie rozwiązanie problemów, napięć, które istnieją między rynkiem a demokracją, między gospodarką a procesem politycznym. Nie jest więc sprawą przypadku, że ten kryzys najbardziej objawia się w krajach rozwiniętych demokracji. Pewne jest tylko to, że rozwiązanie owych konfliktów i prowokowanych przez nie kryzysów osiągnąć można wyłącznie w procesie demokratycznym. Ale też wydaje się pewne to, że

mechanizmy demokracji wymagają przebudowy. Dziękuję państwu za uwagę.

Andrzej Antoszewski

Chciałem także zacząć od podziękowań za zaproszenie mnie tutaj. I chciałbym przeprosić, że mając piętnaście minut czasu, nie jestem w stanie wygłosić klasycznego koreferatu do bardzo inspirującego wystąpienia pana profesora Smolara. Chciałbym się tutaj ograniczyć do jednego pytania: co kryzys oznacza dzisiaj dla młodych demokracji Europy Środkowej i Wschodniej? Mimo wszystko my jesteśmy w trochę innej sytuacji niż dojrzałe, rozwinięte kraje Europy Zachodniej, aczkolwiek występują tutaj także pewne cechy wspólne. Jeśli popatrzymy sobie na ostatnie dwa lata, 2010 i 2011 – lata wyborcze, to rzuca się w oczy pasmo klęsk partii rządzących, które przegrywały zarówno w Europie Zachodniej, jak i w Europie Środkowej i Wschodniej. Wyniki wyborów w Irlandii, Hiszpanii czy Portugalii przyniosły dramatyczną klęskę partii rządzących do tej pory. W spektakularny sposób zmuszeni zostali do odejścia premierzy Grecji i Włoch. Wyniki wyborów w Słowenii, na Węgrzech i w Czechach pokazały także, jak tracą na kryzysie partie, które sprawowały władzę w krajach nienależących do strefy euro. Także uważany za pewniaka w rywalizacji wyborczej Władimir Putin ma problemy ze swoim zapleczem partyjnym, bo nawet jeśli oficjalne wyniki są prawdziwe, to jednak pokazują, że poparcie dla Jednej Rosji jest znacznie niższe, niż się spodziewano. Nie jest to czas dobry dla tych, którzy rządzą. Na tym tle warto popatrzeć na przypadek Polski i docenić to, że rządzącym udało się po raz pierwszy, w tak skomplikowanej sytuacji, utrzymać władzę.

Niemniej powstaje od razu pytanie, jak mamy interpretować te wydarzenia. Z jednej strony powiada się, że stanowią przejaw kryzysu demokracji. To prawda – jest to niewątpliwie świadectwo kryzysu. Ale można postawić sprawę inaczej. Może jest to świadectwo zdrowia mechanizmu demokratycznego? Bo przecież demokracja to nic innego jak możliwość odsunięcia bez przemocy rządzących, których polityka została społecznie zdezaprobowana. To się właśnie stało, to jest naturalny mechanizm odrzucania rządzących i być może w ogóle z tego po-

wodu nie należałoby załamywać rąk. Z drugiej strony mamy jednak do czynienia z pewnymi zjawiskami, stwierdzanymi w badaniach, dotyczącymi tego pogarszania się stanu demokracji. Pan profesor powoływał się na wyniki Freedom House, zwłaszcza jeśli chodzi o realizowany przez tę organizację program Nations in Transit, ale on pokazuje niestety tylko kraje młodych demokracji i nie daje możliwości porównań z aktualnym stanem demokracji uważanych za stabilne. Natomiast brytyjski *The Economist* ogłosił po raz trzeci rezultaty badań dotyczące demokracji w świecie, z których wynika, że stan tego ustroju także w krajach uznanych za zaawansowane demokracje, zwłaszcza w Europie, również uległ pogorszeniu. I co jest bardzo ciekawe: w ostatnich badaniach *The Economist* obniżono rangę na tej skali jednej demokracji wschodnioeuropejskiej, tj. Słowenii, która przeszła o klasę niżej, i dwóm zachodnioeuropejskim, tj. Francji i Włochom, gdzie uznano, że np. poziom zaufania do instytucji i aprobaty dla idei demokracji uległ takiemu obniżeniu, że to już jest zaskakujące. Wydaje mi się, że można dodać zjawisko, które stwierdzamy tu w Europie wszędzie, może z wyjątkiem Europy Północnej, obniżania się poziomu frekwencji wyborczej, co można oczywiście różnie interpretować. Bez wątpienia jednak nie jest to przejawem wzrostu zaufania do systemu demokratycznego. System ten ma w sobie jedną istotną wadę: wbudowany jest weń mechanizm umożliwiający osiągnięcie legitymizowanego zwycięstwa demokratycznego siłom, które są demokracji wrogie i mogą ją unicestwić. To jest doświadczenie historyczne, które w Europie dobrze znamy – chodzi mi o Republikę Weimarską, ale wiemy, że to się powtarza, jeżeli weźmiemy pod uwagę choćby Algierię z roku 1991, czyli nie jest to tylko kwestia historyczna. Świadczą o tym wymownie sukcesy radykalnej prawicy w takich państwach, jak Szwajcaria, Belgia, Holandia, Szwecja czy Finlandia. Nie jest to jeszcze bezpośrednie zagrożenie demokracji, ale światło ostrzegawcze chyba się zapala.

Z drugiej strony w demokrację wbudowany jest mechanizm, który pozwala legitymizować ten system mimo braku bieżących dokonań ekonomicznych. Autorytaryzm broni się wtedy, kiedy zapewnia zaspokojenie potrzeb material-

nych na odpowiednim poziomie. Demokracja może się bronić także wtedy, kiedy tego nie zabezpiecza, ponieważ wentylem bezpieczeństwa jest możliwość odsunięcia rządzących. Ale częste odsuwanie rządzących, tak jak doświadczaliśmy tego w Polsce do 2011 r., gdzie każde wybory przynosiły zmianę ekipy rządzącej, oczywiście wpływa na obniżenie poziomu politycznej stabilności. I to jest również problem, który wymaga bardziej pogłębionej refleksji. Czy częste zmiany władzy są dowodem prawidłowego działania mechanizmu demokratycznego, czy jednak przejawem tego, że wzrasta społeczne zaufanie do demokracji jako pewnego typu systemu. Z analiz prowadzonych przez polskie ośrodki badania opinii publicznej czy przez Eurobarometr wynika jedno: że Europa Środkowa i Wschodnia różni się tym od Zachodniej, iż wprowadzie poziom aprobaty dla idei demokracji jest dość podobny, dość wysoki, ale już poziom aprobaty dla stwierdzenia, że w pewnych warunkach rządy niedemokratyczne są lepsze, jest w naszej części kontynentu znacznie wyższy. Chcę powiedzieć, że w Polsce badania te prowadzi się systematycznie i w ciągu ostatnich lat liczba zwolenników i przeciwników poglądu, że systemy niedemokratyczne mogą być w pewnych warunkach lepsze niż demokracja, jest mniej więcej równa. A w 2005 r., kiedy PiS obejmował władzę, liczba zwolenników tego poglądu dwukrotnie przewyższała liczbę przeciwników. To się w tej chwili wyrównało, ale to jest także pewne *signum*.

Bardzo niski jest poziom zaufania do instytucji politycznych, w tym przede wszystkim do partii. My dziś nie wyobrażamy sobie demokracji bez rywalizacji partii politycznych. Tam gdzie jej brak, jak na przykład w Rosji czy na Białorusi, mamy do czynienia z uwiązaniem demokracji. Można więc powiedzieć, że te bardzo niskie wskaźniki – w Polsce poziom zaufania do partii politycznych w ostatnich latach waha się między 3 a 10, dla porównania w Danii wynosi ponad 40 regularnie – są istotnym ostrzeżeniem. Dalej, w momencie gdy pojawia się kryzys, to zjawiskiem niejako naturalnym jest zmiana rządzących i związana z tym zmiana polityki. Ale znów powstaje pytanie, na czym ta zmiana polityki polega. Jeżeli popatrzymy na to, co się stało na Węgrzech od 2010 r., to zobaczymy, że nie chodzi tu o zmianę polityki ani sym-

bolicznej, ani historycznej, ani też gospodarczej, ale chodzi także o tego typu przekształcenia instytucjonalne, które zmierzają do likwidowania barier ograniczających arbitralność rządzących. To jest to, co się stało w tym kraju z bankiem centralnym, co się stało z Trybunałem Konstytucyjnym. *Notabene*, Freedom House zareagował obniżeniem Węgrom wskaźnika rozwoju demokracji. Taka zmiana jest niesłychanie niebezpieczna, bo te kruche demokracje nie są immunizowane przed jednym – nadmiernymi ambicjami politycznymi, z którymi mamy do czynienia w pewnym określonym kontekście społecznym, np. wobec braku prodemokratycznej kultury politycznej, braku społeczeństwa obywatelskiego, rozpatrywania relacji między aktorami polityki jako relacji walki, traktowania rywali politycznych w kategorii wroga i to takiego, którego trzeba unicestwić. To wszystko samo w sobie jest niebezpieczne. Jeśli do tego dodamy znaczną niestabilność sceny politycznej, pojawianie się nowych partii, umieranie starych partii, częste rozłamy, to obawy o los demokracji nie będą wydawać się całkowicie bezpodstawne. Chciałem jeszcze zwrócić uwagę na zjawisko charakterystyczne dla Europy Wschodniej: otóż nie obowiązuje w tym regionie zasada, która nakazuje, by zwycięzca wyborów formował rządy. Partie, które wygrywają wybory, tracą władzę, co się zdarzyło na Słowacji w 2010 r. Partie, które przegrywają wybory, jak w Czechach w 2010 r., utrzymują władzę. Nie ma tutaj prostej zależności, przełożenia samej woli wyborców na to, kto będzie rządził. O tym decydują inne kwestie, np. alianse pomiędzypartyjne, relacje między liderami itd. Oznacza to, że te wszystkie kruche systemy demokratyczne mogą w warunkach kryzysowych ulec degenerującym zmianom.

Zarazem jednak istnieją elementy nadziei i optymizmu. Myślę tu o zjawisku, które ochrzczone zostało mianem kolorowych rewolucji i pokazało, że w tych krajach, w których doszło do zapóźnień demokratycznych albo wynaturzeń systemów politycznych, protesty społeczne i podwyższona mobilizacja społeczna mogą doprowadzić do pewnego zwrotu. Taka rewolucja udała się w Serbii w 2000 r. Nie udała się albo nie udała się całkowicie w 2004 r. na Ukrainie. Dziś cały świat zastanawia się, czy demonstracja na placu Błotnym w Moskwie to zapowiedź

czegoś, co się może zdarzyć np. przy okazji najbliższych wyborów prezydenckich, czy też jednak jest to potwierdzenie tego kierunku rozwoju, który Rosja przyjęła po dojściu Putina do władzy.

Są to, proszę państwa, pytania, które musimy postawić, rozpatrując stan tych nowych demokracji, identyfikując to, co jest dzisiaj ich zagrożeniem, i to, co może się stać ich szansą. Bez wątpienia mamy do czynienia, i to się wiąże z tym, o czym mówił pan profesor, ze skomplikowanym stanem stosunków w UE, z zagrożeniem nacjonalistycznym. Odżywa idea państwa suwerennego w takim klasycznym XIX-wiecznym wydaniu, która się nieuchronnie sprzega z nacjonalizmem. Dla ruchów nacjonalistycznych podłoże w Europie Środkowej i Wschodniej jest sprzyjające. Chodzi o nierozwiązane problemy graniczne, o problemy mniejszości w wielu państwach, a ten nacjonalizm najczęściej wyraża się albo w niechęci do mniejszości, tam gdzie społeczeństwa są niejednorodne kulturowo, albo też w niechęci do wszelkich prób ograniczania suwerenności z zewnątrz. I Bruksela jest synonimem takiego wroga. Występuje zagrożenie populistyczne, obecne zresztą w całej Europie, nie tylko Środkowej i Wschodniej. Zagrożenie takie mogą też wszędzie stanowić radykalne partie populistyczne, w Europie Zachodniej najczęściej prawicowe, w Europie Wschodniej także i lewicowe, np. weźmy pod uwagę Komunistyczną Partię Czech i Moraw albo nieistniejącą już polską Samoobronę.

Zarazem wiemy, że niektóre kraje stosują politykę kordonu sanitarnego, oddzielając radykałów od władzy, stawiają tamy ochronne, a niektóre – wręcz przeciwnie – zawierają alianse, dokooptowują te partie do rządu i, generalnie rzecz biorąc, o czym świadczy przykład Austrii, a w jeszcze większym stopniu Holandii, te radykalizmy tracą na politycznym znaczeniu. Polska Samoobrona i LPR, które były uważane za radykalne partie, przedostały się do rządu. Ale ceną, którą zapłaciły za ten roczny udział we władzy, jest zejście ze sceny politycznej. Może zatem tych zagrożeń nie należy demonizować? Otóż w systemach demokratycznych, których istotą jest to, że wolno głosić różnego rodzaju poglądy, wolno je manifestować, wolno tworzyć organizacje, które te poglądy rozpowszechniają, mo-

zaika, nazywana pluralizmem, jest nieunikniona. Od dojrzałości elit politycznych, także wyborczych, zależy to, jak się to przełoży na układy władzy, kto tę władzę będzie sprawował, a kto znajdzie się w opozycji. Pewnie ta dojrzałość elit politycznych i mas jest słabą stroną demokracji wschodnioeuropejskiej.

Jednocześnie kolorowe rewolucje wybuchające w krajach zapóźnionych, w których najmniej spodziewano się tego typu wydarzeń, mogą stanowić jakieś źródło optymizmu. Ogólnie rzecz biorąc, kryzys jest tym momentem próby młodych demokracji. Jeśli cofniemy się w historię, w lata Wielkiego Kryzysu, niektóre demokracje przetrwały to załamanie, i to wcale niekoniecznie te, które były najbogatsze. Przetrwały je także demokracje biedne, np. Irlandia – lata 1929–1933 nie doprowadziły do autorytarnego przewrotu. W tym także tkwi szansa, że z tej próby większość demokracji wschodnioeuropejskich może wyjść zwycięsko. I bez wątpienia jednym z czynników, który może temu pomóc, jest integracja UE. Ma to znaczenie nie tylko dla państw, które aktualnie w niej są, lecz także dla tych, które do niej pukają, i tych, które będą pukać w najbliższej przyszłości. Dziękuję pięknie.

Bartłomiej Nowotarski

Chciałem podziękować za zaproszenie. Z wielką przyjemnością korzystam z niego już po raz drugi, jako że miałem okazję raz tu u państwa być. Wiele się od tego czasu zmieniło, nie tylko w Afryce Północnej, lecz także, za co przepraszam jako były prezes Śląska Wrocław, w tym, że Śląsk się zamienił z Wisłą czasowo na miejsca w tabeli (...).

Jest to dla mnie doniosły temat, ponieważ zajmuję się erozją demokracji w świecie. Demokracje oczywiście upadają gwałtownie, jeżeli są demonstracje, rozruchy, zamieszki, powstania, walki plemienne i klanowe, ale bardziej zdradliwą formą upadania demokracji jest jej erozja, ponieważ głównym jej źródłem pozostają nagminnie sami politycy i nie jest ona łatwo dostrzegalna przez zwykłych obywateli. Erozja demokracji, jak to erozja, postępuje powoli, zdradliwie i w ukryciu. Profesor Smolar cytował tutaj badania i raporty Freedom House, profesor Antoszewski – Nations in Transit. Oba te ba-

dania pokazują generalnie postępy, ale i spadki w procesach demokratyzacji, przy czym moim zdaniem badania Nations in Transit są bardziej wyczulone na słabość państwa i degenerację władzy. I właśnie w tym drugim badaniu nawet pięciu krajom UE dostaje się za deficyty czy też obniżenie jakości demokracji, głównie jeżeli idzie o tzw. rywalizacyjność w demokracji, niezależność mediów oraz niezależność władzy sądowniczej. Ale to w stosunku do państw, nie zaś odnośnie do skali ponadnarodowej, jakkolwiek zgodzimy się, że i tutaj niewątpliwie występują deficyty demokracji, chociażby w UE.

W tym miejscu profesor Smolar ciekawie pyta o korelacje między gospodarczym globalnym kryzysem i stanem dwóch demokracji; ponadnarodowej i wewnętrznej – państwowej. Pozwolę sobie zatem postawić taką tezę, że po pierwsze, demokracje erodują głównie z przesłanek endogennych, czyli z powodów wewnętrznych, uwiązdu własnych fundamentów i rusztowań, a nie egzogennych, zewnętrznych. Daleko bardziej z powodu degradacji mechanizmów odpowiedzialności rządzących, w tym mechanizmu ich pokojowej rotacji u władzy niż z powodu gospodarczego kryzysu. Zgadzam się tu z uczonymi z Uniwersytetu w Chicago, którzy pokazują, że tylko jakiś gwałtowny spadek wzrostu gospodarczego może grozić demokracji. W ostatnim czasie, od kwietnia, często odwiedzam kraje arabskie, głównie Tunezję i Egipt, jako konstytucjonalista, w celu promowania różnych rozwiązań konstytucyjnych. I wyobraźcie sobie państwo wyborców stojących w trzygodzinnej kolejce, bo tak mniej więcej wyglądały kolejki do tamtejszych urn wyborczych. A następnie, wyobraźcie sobie Polaka, który jest w stanie stać dłużej niż pięć minut przed komisją wyborczą. To fakt, Polacy przecież stali już w 40-letniej kolejce prawie po wszystko. A w Tunezji i Egipcie ci zwykli ludzie mówili tak: dyktatury nam specjalnie nic nie przyniosły, poza wzbogaceniem się rodziny rządzącej, wiemy, że zbliża się kryzys światowy, ale jednocześnie wiemy, że demokracja da nam przynajmniej szansę wymiany rządzących, coś, czego dyktatura w ogóle nie była w stanie dać. A dalej, jeżeli przyjdzie nam wypić piwo – prawda, szczególnie to metafora, gdy idzie o kraje muzułmańskie – to tym razem będziemy świadomi, że sami go sobie na-

warzyliśmy. Otóż widać wyraźnie po tych wypowiedziach, że demokracja współcześnie stanowi pewien istotny miraż. Sam fakt możliwości wymiany rządzących to sprawa nie do przecenienia, w sytuacji gdy wszyscy zdają sobie sprawę, o czym mówił Aleksander Smolar, że wygrywają partie postislamskie, które mają „na zapleczu” zawsze też grupę salafitów, czyli bardziej ortodoksyjnych muzułmanów. W Tunezji salafici nawet podnieśli hasło powrotu do wielożenstwa, co jest oczywiście niemożliwe, ponieważ nawet kierownictwo Braci Muzułmanów wie, że pięć milionów turystów odwiedza ich kraj i jeżeli relacje w nim zdominuje szariat, to mało kto przyjedzie, co w efekcie zniszczy całą gospodarkę. Wszak niewielu turystów jeździ przecież do Islamskiej Republiki Iranu.

Poza tym, oprócz tego, że demokracje upadają głównie z powodu czynników wewnętrznych, wydaje mi się, że dziś, poza kryzysem gospodarczym, nie ma takich przesłanek, które towarzyszyły falom odpływów demokratycznych przed II wojną światową oraz w latach 60. i 70. XX w. Państwa już nie są tak izolowane i nie ma takiej promocji, jak w tamtych dwóch dekadach, junt wojskowych na obszarze Ameryki Południowej przez Białą Dom.

Teraz szczegółowiej będę próbował polemizować w różnych kwestiach. Po pierwsze, czy istnienie bloku komunistycznego utrzymywało jakoś demokrację w wolnym świecie? A czy antykomunistyczna histeria McCarthy’ego w Stanach Zjednoczonych lub wojna w Wietnamie podnosiły jakoś tamtejszej demokracji? Nie. A już na pewno tamten okres nie wpływał pozytywnie na jakoś demokracji w Ameryce Południowej, kiedy w większości tych krajów funkcjonowały junty.

Po drugie, Chiny odnoszą sukcesy, to prawda, ale czy nie zaważy kiedyś stopień przejadania wzrostu gospodarczego przez aparat administracyjny i komunistyczny? Potężny aparat, który przecież się w ogóle nie liczy z zyskiem zwykłych ludzi. W Iranie natomiast skończyło się państwo opiekuńcze – w dużym, w sumie bogatym przecież kraju. Jeszcze rok temu państwo płaciło za pierwsze sto litrów benzyny każdemu obywatelowi. Dzisiaj ceny poszybowały w górę i cała sytuacja wywołuje istotne niezadowolenie.

Po trzecie, stała się rzecz niebywała: przestała działać kłótwa ropy, która nie promuje już tyl-

ko dyktatorów, ale w tej chwili to właśnie demokratyczne państwa mogą to bogactwo przejąć. Oczywiście, jeśli nie zbalansują sobie dobrze władzy, jak często staram się mówić, jak nie stworzą dobrego systemu *checks and balances*, to zawsze będzie grozić im powrót łasych na bogactwo państwa rodziny i klanów. Jak sami podkreślają, nie ma wątpliwości, że w mentalności arabskiej tkwi zasada „zwycięzca bierze wszystko”, co oznacza: wygrać w polityce i zgarnąć całą kasę. Gdy idzie o procesy demokratycznych tranzykcji, to niewątpliwie wiją się tam jak meander, ale osobiście jestem dobrej myśli. Najpierw były wybory parlamentarne, nie prezydenckie, aby nie obciążały ich od razu dziedzictwo personalizacji polityki. Wygrywający prezydent przy słabym systemie partyjnym ma dużo przesłanek do tego, żeby znowu zostać dyktatorem. I nie zaczęli też, jak Ajatollah Chomeini w Iranie, od referendum, czyli najbardziej potencjalnie oszukawczej metody w świecie. Gdy się robi rewolucję na fali terroru, populizmu, rzuca się społeczeństwu konstytucję pod referendum i na drugi dzień jest już po wszystkim. Nie ma demokracji, nie ma niczego, ostał się natomiast Chomeini ze swoim reżimem. Na szczęście, szyicka forma rządów, w której, jak zostało zapisane w irańskiej konstytucji, naród oddaje swoją suwerenność na rzecz ajatollaha, żeby on przygotował społeczeństwo na przyjście dwunastego imama, na którego szyici właśnie czekają, nie jest i nie będzie wzorcem dla sunnitów. Arabowie mówią, że właśnie irańskie rządy „uczonych kapłanów” – Welayat e-Faqih – skompromitowały ideę rządów islamskich jako takich.

Ale nawet w tamtym społeczeństwie, a dwa miesiące temu wróciłem z Iranu, wiele się zmieniło po wyborach w 2009 r. Jak państwo wiecie, wybory były dramatyczne, połała się krew, kompletnie oszukane i wszyscy, na dodatek, zdają sobie z tego sprawę. Ahmadineżad wygrał, ale nie powinien, w pierwszej turze, osiągnąć takiego wyniku wyborczego. Ludzie na ulicach są zupełnie inni niż cztery lata temu, kiedy byłem tam poprzednio. Podchodzą i pytają: czy obcokrajowiec i skąd. Ja odpowiadałem: „Lachestan”, a oni na to: „Walesa, Walesa”. A młodzież mówiła: „Doda”, ponieważ oni tam w MTV, zresztą nielegalnie (antenę satelitarne są zabronione), oglądają Dodę. Po ulicach Teheranu, Isfahanu, Yazd

chodzą kobiety „hybrydy”: chusta na głowie, tak z uchem odsłoniętym po staropersku, to ukłon w stronę tradycji, a do tego wysokie czerwone szpilki. Twarze kobiet dodatkowo charakteryzował niezwykle mocny makijaż, co miało stanowić wyzwanie dla konserwatywnych uczonych w prawie koranicznym, mimo że policja religijna siłą ściera im szminkę z ust. Ale już w Teheranie tej policji nie widziałem, w małych miastach niewiele. Funkcjonariusze boją się pewnie trochę ośmieszać wobec części ludzi. W Iranie obecnie jest podobny okres, jaki obserwowaliśmy pod koniec naszego komunizmu. Wielkie święto Imama Alego, za Chomeiniego, sprowadzało na plac (zresztą nazwany dziś jego imieniem) dziesiątki tysięcy ludzi. W 2011 r. występowały tylko wynajęte aktorskie trupy, grające historię Alego dla zaledwie kilkunastu gapiów. Reszta teherańczyków w tym czasie robiła zakupy na bazarze, na placu Tadżerisz. W telewizji 13 programów i 7 godzin regularnych wywiadów z ajatollahami. Starsi z państwa pamiętają te polskie wywiady z lat 70. czy 80. Prowadzący je redaktor był taki bardzo przyjemny, tylko kiwał głową i się uśmiechał, żadnego krytycznego pytania. Co w trakcie takich programów robią Irańczycy? Piknikują na swoich placach. Zauważyłem, że opustoszały jedynie, kiedy Barcelona grała z Realem – wszyscy zatem poszli na mecz. I wielki żal, w rozmowach, w sklepach, na ulicach, że udało się Tunezjczykom, udało się Egipcjanom, a im w 2009 r. nie. Podsumowując sytuację w Iranie, pozwolę sobie powiedzieć, że jakby przyjąć kryteria takich politologów, jak Juan Linz i Alfred Stepan, to Irańczycy są w okresie posttotalitarnym. A na dodatek w stadium tzw. rywalizacyjnej autokracji. Powstała mocna opozycja okrzepła na kontrkandydatach z wyborów prezydenckich oraz byłym prezydencie. Oni się w tej chwili jeszcze boją. To są wszystko rewolucjonści 1979 r., ale przyjdzie taki okres, że dynamika rywalizacji zmusi którąś ze stron do odwołania się do społeczeństwa, a to może oznaczać koniec reżimu.

Po czwarte, wydaje mi się, że nie może być mowy o upadku idei promocji demokracji w świecie. Mimo niepowodzeń w Iraku czy Afganistanie, trzeba wszak pamiętać, że tak naprawdę myśmy tam nie poszli budować demokracji. Poszliśmy po ropę, poszliśmy walczyć z tranzytem narkoty-

kowym w Afganistanie. A najbardziej zaszkodziły nam nasze głupie błędy. Na przykład pochwała przez Solanę wyborów 2009 r. w Iranie, w sytuacji kiedy reżim dokonuje tam przecież publicznych egzekucji skazańców. Iran to wciąż jednak państwo terroru, w związku z tym lepiej takich rzeczy nie mówić. A proszę przypomnieć sobie wypowiedź Busha o osi zła, która spowodowała, że Irańczycy komentowali: „Jak mogliście tak nas nazwać? Diabłami?”. Rząd irański sprytnie oczywiście wypowiedź tę wykorzystał propagandowo.

Do Tunezji i Egiptu wieziemy propozycje współpracy, permanentnej współpracy. Na przykład koncepcji bliźniaczych miast, współpracy partii politycznych, na wszystkich możliwych szczeblach, w tym społeczeństwa obywatelskiego. Takie ścisłe powiązania to jedyna nasza dobra broń. Ponieważ tam, gdzie my jako zachodnia cywilizacja nie bagatelizujemy innych rozwijających się państw, promocja demokracji w miarę się udaje.

I na koniec o tych endogennych przyczynach erozji demokracji. Jak pokazuje historia, w demokracjach w ciągu ostatnich 40 lat erozja następowała głównie z takich oto powodów: wielkiej koncentracji władzy wykonawczej, w pierwszej kolejności, w procesie decyzyjnym, czyli legislacyjnym, gdzie kompletnie zlekceważono mechanizm separacji władz. Czyli wtedy, kiedy władza wykonawcza dysponowała np. Dekretami bądź prawem samodzielnego rozpisywania referendum i mogła w ten sposób omijać parlament, wywołując jednocześnie z nim ambicjonalną i kompetencyjną wojnę. Ale także, gdy ta sama władza egzekutywna dysponowała zbyt dużą władzą nominacyjną, m.in. powołania i odwoływania rządu i ministrów, miała wpływ na obsadzanie sądów, trybunałów konstytucyjnych czy rzeczników praw obywatelskich. Taka władza oczywiście atakowała tzw. horyzontalny mechanizm równowagi władz. Dopiero co Victor Orban na Węgrzech zredukował uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego i zrobił to formalnie, przez zmianę obowiązującego prawa. Natomiast argentyńscy prezydenci Menem, Kirchnerowie, robili to w sposób nieformalny, po prostu obsadzali swoimi ludźmi np. właśnie sądownictwo konstytucyjne.

Erozja demokracji wynika także z nieodpowiedzialnego mieszania systemu parlamentar-

nego z prezydenckim, co głównie miało miejsce w subsaharyjskich krajach Afryki. Przykładowo: prezydent był jednocześnie premierem, ale jako prezydent był wybierany w wyborach powszechnych, przez co pozostawał poza parlamentarną kontrolą. Dodatkowo, przy braku *incompatibilitas*, mógł zatrudniać sobie w rządzie połowę parlamentarzystów i w ten sposób zyskiwał w parlamencie, wraz ze swoim ugrupowaniem, pozycję partii dominującej lub nawet hegemonicznej. I to, powiem na koniec, okazało się bardzo niebezpieczne. Gdy o erozjach demokracji decydował właśnie syndrom partii dominującej, który niszczył pluralizm i separację opcji politycznych, degradował opozycję, rywalizacyjność, powodował nierówność w dostępie do różnych zasobów państwowych, takich jak sądy i media, niwecząc tym samym szanse opozycji w kampaniach wyborczych. W ostateczności oznaczało to dyskrejonale zawłaszczanie państwa przez taką dominującą partię. I wydaje mi się, że ten właśnie ostatni syndrom, syndrom partii dominującej, przy słabnięciu skonfliktowanej przecież ze sobą opozycji oraz wyraźnej, dość standardowo się objawiającej, strategii służącej utrzymaniu dominacji przez główną partię rządzącą, może być w najbliższej przyszłości też naszym kłopotem, kłopotem Polski. Dziękuję bardzo.

Pytania i wypowiedzi z sali

Lukasz Bajak

Dzień dobry, jestem doktorantem na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej. Chciałbym zadać panu profesorowi Smolarowi dwa pytania, odwołując się do teorii stosunków międzynarodowych, i jedno pytanie dotyczące zimy arabskiej, o której pan profesor wspominał. Jeśli chodzi o teorie stosunków międzynarodowych, chciałbym zapytać, jak pan profesor sądzi, w świetle teorii neorealizmu politycznego, czy kryzys może zmienić obecny system światowy z systemu monopolarnego, gdzie najsilniejszym graczem jest USA, w system monopolarny z najsilniejszym graczem w postaci Chin albo duopolarny z Chinami i USA lub multipolarny z Chinami, USA i Rosją?

Drugie pytanie chciałem zadać w kontekście teorii neomarksistowskiej: czy kryzys w stre-

fie euro może zdaniem pana profesora zepchnąć Europę z centrum światowej polityki i gospodarki do półperyferiów albo peryferiów?

I wreszcie trzecie pytanie: jaki wpływ na światową gospodarkę może mieć tzw. Arabska Zima, zwłaszcza w kontekście eksportu ropy naftowej? Dziękuję uprzejmie.

Jerzy Mikołowski Pomorski

Była to bardzo ciekawa wymiana poglądów, bardzo za nią dziękuję. To, co mnie uderzyło w pana referacie, to globalne stwierdzenie o obecności kryzysu wszędzie. Czy nie ma w tym przesady? Jeżeli przyjrzymy się danym Freedom House, które studiuję bardzo uważnie, to widać, że tu nie ma zgodności w takiej diagnozie. Raczej wskazują one na amplitudy zmian, upadku i sukcesu np. w układzie Polska – Czechy – Węgry. Oczywiście to prawda, że rok 2010 był powszechnie rokiem osłabienia demokracji, ale poszczególne kraje doszły do tego po swoich ścieżkach. Polska wystartowała, tworząc system bardzo demokratyczny na początku transformacji. I był on kontynuowany, chociaż niedojrzały, co bardzo utrudniało procedowanie w jakichkolwiek demokratycznych instytucjach. Sądzę, że motywem trzymania się tego systemu było obecne w Polsce przekonanie, że my wychodzimy z pokomunistycznego kryzysu i musimy wytrwać, wówczas demokracja zacznie przynosić owoce. Gdy Czechy i Węgry wcale nie były wtedy przekonane, że tamten kryzys ich w ogóle dotknął, podobnie jak mówili mi ekonomiści w Bukareszcie. Oni byli przekonani, że kryzys to jest polska specjalność i tylko my wychodziliśmy z niego. Amplitudy zmian były różne – Polska była bardzo wysoko, potem zaczęła tę pozycję tracić. Tak działo się według pewnych kryteriów. Według innych nie. Polska bardzo źle wypadła według kryterium społeczeństwa obywatelskiego, ale mógł to być błąd pomiaru, ponieważ nie zdefiniowano społeczeństwa obywatelskiego. Gdybyśmy zdefiniowali, że – jak piszą europejscy analitycy – Kościół jest elementem społeczeństwa obywatelskiego, to pozycja Polski byłaby nawet wysoka. Wiele rzeczy jest niejasnych, wiele rzeczy jest niedodefiniowanych, począwszy od sprawy z niską frekwencją wyborczą. Pewni moi znajomi policjanci mieli okazję zajrzeć do list wyborczych, które były rozłożo-

ne do głosowania, i okazało się, że zawierały one olbrzymią liczbę osób już nieżyjących. Ludzie z biur meldunkowych, zapytani, dlaczego oni się tam utrzymują, powiedzieli, że to ich wina – nie dość, że umarli, to jeszcze się nie wyrejestrowali. Efekt jest taki, że mamy niski wskaźnik frekwencji, a naprawdę zawodzi system rejestracji uprawnionych. Ankieterzy ostatniego Spisu Powszechnego poszukiwali w moim domu osób, które już dawno przestały tam mieszkać.

Drugi problem. Pan profesor bardzo interesująco mówił o krajach arabskich. I może nawet wydawać się dziwne, że zwracał uwagę na ich obyczajowość. Wspomniał pan, że występowało tam dążenie do wprowadzenia do systemu prawnego wielożenstwa, chociaż, biorąc pod uwagę praktykę tych krajów, raczej należałoby wprowadzić wielomęstwo, ponieważ te wszystkie doświadczenia, które Tunezji czy Egiptowi przyniosła rozwinięta turystyka, to w gruncie rzeczy umożliwienie kontaktu z Europejkami. Kobiety te mają dosyć swobodny kodeks erotyczny, który pozwala tym ludziom otwierać się i doświadczać tego, co niesie europejska demokracja, a więc utrzymywać kilku mężczyzn. Zainteresowanie europejską demokracją przypisywałbym również Wiośnie, choć kalendarzowo Arabskiej Zimie. Jeśli zastanowimy się nad tym, skąd się wzięły polityczne protesty, to nie znajdziemy jednej formuły, z wyjątkiem tęsknoty do porządków panujących w *Mare Nostrum*. A przyczyną kryzysu byłby brak modernizacji.

I w końcu na tym tle trzecie pytanie. Co tak naprawdę dzieje się w Rosji? Dlaczego Rosjanie, których system nie został poddany modernizacji i których, zgodnie z tradycją, bo nie po raz pierwszy, oszukano przy wyborach, zaczęli demonstrować? Przecież oni o tym wiedzieli, oni zdawali sobie sprawę, że są oszukiwani. Czy to jest pewne zapatrzenie się na Tunezję, na Kair? Dziękuję.

Michał Żabiński

Dzień dobry. Chciałbym podzielić się wątpliwościami dotyczącymi rosnącej roli Chin. To znaczy był taki moment jeszcze niedawno, kiedy mówiło się o gospodarczej dominacji Japonii. W podobny sposób mówiono również o tzw. tygrysach azjatyckich. Teraz mamy taką falę chińską. Szybki rozwój tego kraju kusi wielu do for-

mownia daleko idących wniosków na temat jego przyszłej dominującej roli w gospodarce światowej. Jednakże pewne olbrzymie problemy Chin się pomija. Mam tu na myśli przede wszystkim kwestie zanieczyszczenia środowiska naturalnego, np. problem z wysychaniem Żółtej Rzeki, która stanowi główny zasób podstawowego surowca, jakim jest woda dla olbrzymiego chińskiego państwa. Problem ten łączy się z jakże istotną kwestią zmniejszenia wielkości obszarów rolnych. Kolejne są problemy społeczne i gospodarcze, takie jak olbrzymie rozwarstwienie na linii wieś–miasto, tworzenie arcydrogich, nigdy nieopłacalnych inwestycji w rodzaju linii drogowych lub kolejowych czy sztuczne budowanie miast. A to wszystko powstaje na bazie olbrzymiej nadwyżki eksportu nad importem. Jednakże ta nadwyżka jest wynikiem taniej siły roboczej. I tam można na razie jeszcze produkować tanio. Jednakże, jak pan profesor mówił, ludziom zaczyna się żyć coraz lepiej, rosną zarobki. Ale jeżeli żyje się coraz lepiej, to spada konkurencyjność gospodarki opartej tylko na taniej sile roboczej. A nie mamy do czynienia z chińskim *know-how* ani z eksportem chińskich technologii, przynajmniej na razie [A.S. – już mamy] w takim stopniu. Na czym ma się więc opierać chiński prymat w gospodarce światowej?

I pytanie o trwałość systemu chińskiego. Nikt nie wierzył w upadek Związku Radzieckiego. Arabska Wiosna Ludów też była w pewnym sensie zaskoczeniem. Pytanie brzmi, jak faktycznie może wyglądać rola Chin na świecie w długookresowej perspektywie i w kontekście zmian w państwach demokratycznych.

I kwestia powiązana: mówimy tu o Afryce, ale tylko o Afryce Północnej, gdyż mówiąc o demokracji, pomijamy resztę Afryki. To błąd – wszak to kontynent, który może być dla Europy zapleczem, jeżeli chodzi o pracę. Tutaj wracam do Chin, dlatego że prezentują one zupełnie inne podejście niż kraje europejskie w kwestii pomocy dla Afryki. Europa udziela jej wsparcia głównie pod postacią pomocy humanitarnej, przekazując leki i żywność. Natomiast pomoc w wykonaniu Chin to inwestycje, różnej jakości, ale jednak inwestycje. Czy to może jest ta droga, dzięki której Chiny mają możliwość zwiększenia swojej roli politycznej, a która prowadzi do margina-

lizacji, o czym była mowa, Europy? O to chciałem zapytać.

Robert Jakimowicz

Usłyszałem tutaj wiele wypowiedzi o Arabskiej Wiośnie, o Arabskiej Zimie, o kwestii eksportu demokracji do krajów arabskich czy też odporności krajów arabskich na pojawiające się trendy demokratyczne. Wszyscy mają nadzieję, że jakaś demokracja tam będzie. W tym miejscu rodzi się pytanie, co to znaczy demokracja w krajach arabskich, jaką może ona przybrać formę, czy w ogóle może się pojawić w społeczeństwach je zamieszkujących. U mnie pojawiają się wątpliwości. Dotychczasowe dyktatury panujące w kilku krajach arabskich, przez wiele lat, wprowadzały ważny element świeckości w struktury państwa i do życia społecznego, który dawał ewentualną nadzieję na rozpoczęcie odgórnej tranzycji demokratycznej. Po ostatnich tamtejszych wydarzeniach okazuje się, że coraz ważniejszą rolę zaczynają odgrywać nury islamskie oraz działające w ich ramach partie i inne organizacje, dla których prawo koraniczne jest najważniejsze, a wartości demokracji liberalnej jak najbardziej obce. Niemniej nasuwa się refleksja, że może w tym regionie pojawi demokracja islamska, nawet biorąc pod uwagę strukturę klanową poszczególnych krajów arabskich. Oczywiście w krajach muzułmańskich może pojawić się demokracja islamska. Obecnie wskazuje się na Indonezję jako największe demokratyczne państwo islamskie. Należy podkreślić, że islam w Azji Południowo-Wschodniej czy krajach Azji Centralnej znacznie się różni od islamu na Bliskim i Środkowym Wschodzie. W związku z tym należałoby przeprowadzić wszechstronne badania istniejącej demokracji w Indonezji, co byłoby punktem wyjścia do tworzenia modeli demokracji w innych państwach muzułmańskich. Tak jak istnieją ogromne różnice w poszczególnych demokracjach liberalnych, tak występować będą one w przyszłości w pojawiających się nieliberalnych demokracjach, w tym wypadku w przyszłych demokracjach islamskich Bliskiego i Środkowego Wschodu.

Stanisław Mazur

Pierwsze pytanie chciałbym skierować do pana profesora Smolara. W swoim wystąpieniu

skoncentrował się pan na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy demokracja sprzyja kryzysowi. Wskazał pan pewne typy zagrożeń, stwierdzając zarazem, że mechanizmy demokratyczne mogą sprzyjać ich powstawaniu i eskalacji. Odniósł się pan profesor m.in. do braku myślenia strategicznego, słabości wizji politycznej, presji cykli wyborczych, aktywności grup interesu. Wreszcie opisał pan konsekwencje fiaska realizacji koncepcji państwa dobrobytu. Z pewnością wszystkie te zjawiska przyczyniają się do erozji demokracji. Niemniej wydaje się, że warto byłoby także spojrzeć na ten problem z innej perspektywy i zapytać o to, na ile rynek jest źródłem kryzysu demokracji. Wydaje mi się bowiem, że bardzo wiele problemów wynika z niesprawności mechanizmów rynkowych. Co więcej, można byłoby na to nałożyć jeszcze jeden wymiar, który nazwałbym sferą publiczną. Chodzi o to miejsce, gdzie spotyka się rynek, państwo i demokracja, na każdym z poziomów, począwszy od lokalnego, a skończywszy na wymiarze globalnym. Wydaje mi się, że wtedy łatwiej byłoby zrozumieć te mechanizmy, jeżeli traktuje się je jako współzależne, i objaśnić ich wpływ na demokrację. Być może warto byłoby sięgnąć do refleksji, która jeszcze na przełomie XIX i XX w. była bardzo wyraźnie obecna w literaturze i socjologicznej, i politologicznej, a mówiła o niełatwej koegzystencji rynku, demokracji i obywateli. Być może pod wpływem niezaprzeczalnego sukcesu państwa dobrobytu zapomnieliśmy o tym, że rynek i demokracja pozostają w pewnych obszarach w sporze i opozycji. Innymi słowy, czy pan profesor dostrzega konieczność dokonania fundamentalnej rewizji dominującego myślenia o współzależnościach występujących między rynkiem, demokracją i sferą publiczną, a jeśli tak, to w jakim kierunku rewizja ta powinna zmierzać?

Drugie pytanie chciałbym skierować do pana profesora Antoszewskiego. W swoim wystąpieniu stwierdził pan, że stabilne reguły instytucjonalne coraz częściej zatracają swą stabilność. Przykłady tego są widoczne w całej Europie, szczególnie zaś w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej (np. partie, które kiedyś z różnych powodów były izolowane na scenie politycznej, są dziś zapraszane do formułowania rządów). Coraz mniej w życiu politycznym sta-

bilności i przewidywalności, a coraz więcej radykalizmu i przedkładania skuteczności nad procedury demokratyczne. W tym kontekście nurtuje mnie pytanie, czy współczesna klasa polityczna ma zakodowane geny, które będą wywoływały tęsknoty autorytarne, i czy będą one na tyle silne, że demokratyczne reguły rządzenia będą zastępowane mechanizmami autorytarnymi.

Kolejne pytanie chciałbym skierować do pana doktora Nowotarskiego. W swoim wystąpieniu wskazał pan na kilka elementów, które są zaczął psucia demokracji, takich jak koncentracja władzy, poszerzanie sfery nominacji politycznych, brak konkurencji politycznej, zjawisko partii dominującej. Wspomniał pan, że wszystkie te symptomy są coraz bardziej widoczne, także w Polsce. Czy pańskim zdaniem może to oznaczać, że wkracamy na ścieżkę, która będzie prowadzić do erozji dominującego obecnie demokratycznego modelu rządzenia skutkującego m.in. bardzo silnym wzmacnianiem egzekutywy kosztem demokratycznej reprezentacji?

Jerzy Kornas

Ja chciałbym nawiązać przede wszystkim do wypowiedzi pana profesora Smolara, ponieważ z ciekawością przysłuchiwałem się tej analizie, którą pan profesor przeprowadził – bardzo interesującej i dotyczącej procesów demokratyzacyjnych we wszystkich regionach świata. Wydawało mi się, że przyjął pan taką tezę, którą potwierdził ostatni referent, a mianowicie, że demokracja jest możliwa we wszystkich społecznościach na całej kuli ziemskiej. To jest teza, jak wiadomo, w literaturze przedmiotu bardzo często podnoszona i zarazem często kontestowana, szczególnie w odniesieniu do krajów islamskich i dużej części krajów azjatyckich, a więc cywilizacji, które się znacznie różnią od europejskiej tradycjami politycznymi. Powstaje zatem pytanie, na które nie usłyszałem odpowiedzi w pana wystąpieniu: czy rzeczywiście, analizując dzisiejszy stan demokracji czy obserwując kryzys współczesnej demokracji przedstawicielskiej, jest to po prostu możliwe w wymienionych krajach? I to nie tylko teraz, ale i w dalszej przyszłości? Czy czasami te państwa nie wypracują jakiejś innej cywilizowanej formy demokracji, która nie będzie odpowiadała standardom, jakie znamy z europejskiej kultury politycznej? To jest pierwsza kwestia. Jeśliby

zechciał pan odnieść się do tej myśli, to byłoby to bardzo interesujące.

Druga kwestia jest następująca. Otóż zgadzam się tu z pytaniem, które zadał pan profesor Jakimowicz. Ja nie byłbym takim optymistą co do tej zimy czy wiosny w Afryce Północnej, dlatego, że nie mamy jeszcze żadnych wystarczających dowodów, albo przynajmniej silnych argumentów na rzecz tego, iż tam powstaną demokracje. Same przykłady, które pan podawał, również wskazują, że ten proces polityczny może się przekształcić w nową formę rządów dyktatorskich w krajach islamskich. Mimo że obecnie same wydarzenia oceniamy jako wybuch demokracji, że cieszymy się z zapowiedzi przeprowadzenia wyborów czy tam, gdzie się one już odbyły, z dużych kolejek do urn wyborczych, to nie ma dostatecznej pewności co do tego, czy siły polityczne, które przejmą tam władzę, będą zmierzać właśnie w kierunku demokracji na wzór rozwiązań europejskich.

Wreszcie trzecia kwestia, która nawiązuje do wypowiedzi profesora Antoszewskiego, a mianowicie istniejąca w demokracjach zachodnich obawa, czy nie zachodzi niebezpieczeństwo – zakładając, że kryzys gospodarczy i finansowy może się pogłębić i nie uda się go rozwiązać w najbliższej perspektywie – powtórzenia tego, co znamy już z historii, zwłaszcza z okresu międzywojnia, że na bazie społecznego niezadowolenia mogą za pomocą instytucji demokratycznych przejąć władzę te siły, które tę początkującą demokrację następnie zlikwidują? Dziękuję bardzo.

Paweł Białynicki Birula

Chciałbym nawiązać do dwóch spraw. Pierwsza to uwaga natury ogólnej. Gdy w tym miejscu geograficznym mówimy o demokracji, to od razu pojawia się pewien typ paternalizmu, etnocentryzmu. Patrzymy na innych jako na usytuowanych gdzieś niżej, dalej. Uważamy, że nasze wzorce kulturowe, obowiązujące normy i regulacje są najlepsze z możliwych. W związku z tym bezkrytycznie przyjmujemy prawdy o konieczności ich upowszechnienia – „eksportu demokracji”. To razi, nierealistyczne jest bowiem założenie, że można urządzić świat na jedną modłę. Te wątki były poruszane w dyskusji, nie czas zatem, by się do tego szerzej odnosić. Aczkolwiek

chciałbym zaznaczyć, że istnieją kraje czy systemy politycznej, które, jeśli wziąć pod uwagę przynajmniej oficjalne treści przekazywane w mediach, nie powinny ani chwili dłużej istnieć. A jednak one trwają. Mam na myśli różnego rodzaju przykłady autorytarnych reżimów, jak choćby z lubością wymieniane Kuba czy Korea Północna. Wydawałoby się z naszej, zawodnej perspektywy, że one już dawno powinny upaść. Rzeczywistość jest zatem znacznie bardziej złożona, niż to przedstawiają powszechnie powtarzane opinie oparte na bezrefleksyjnym i życzeniowym postrzeganiu świata.

Przechodząc do zasadniczej myśli, chciałbym wskazać na nieco inny aspekt sprawy, nie podejmowany w dotychczasowej dyskusji, a wiążący się z samym pojęciem demokracji. Mówię to z perspektywy ekonomisty, przede wszystkim mając więc na względzie relacje między rynkiem, kapitalizmem i państwem dobrobytu oraz oczywiście jakość demokracji jako takiej... Przyjmując tę optykę, należy się zastanowić, co tak naprawdę stanowi istotę, esencję demokracji. Ujmując rzecz eufemistycznie – zdrowe społeczeństwo, takie, które jest w pełni upodmiotowione, także w wymiarze materialnym. Tylko przy takim społeczeństwie można mówić o demokracji. W takim razie następna kwestia: kiedy można mówić, że społeczeństwo jest upodmiotowione? Kiedy istnieją jasne reguły gry i są one powszechnie respektowane. Te reguły niewątpliwie mają także wymiar ekonomiczny. W tym kontekście poważne obawy budzi proces, zapoczątkowany jeszcze w latach 70. XX w., a polegający na systematycznym rozmontowywaniu państwa dobrobytu w krajach zachodnich. Spójrzmy, jakie są konsekwencje tego procesu dla jakości demokracji. Otóż skutkuje on ogromnymi dysproporcjami dochodowymi i rozwarstwieniem społeczeństw rozwiniętych. Stąd też bierze swoje źródło narastająca fala sprzeciwu i kontestacji wobec demokracji liberalnej. Nieprzypadkowo pojawia się ruch oburzonych. W tym miejscu powinno paść pytanie, czy aby nie czas na rewizję obowiązujących dotąd ekonomicznych paradygmatów, przede wszystkim powszechnie utożsamianych z tzw. szkołą chicagowską. Czy aby nie czas się zastanowić nad proponowanymi przez nią receptami na gospodarkę, państwo, a zatem i demokrację? Czy one nadal zachowują

aktualność? Trzeba pamiętać, że poglądy głównych przedstawicieli tej szkoły formowały się w określonych okolicznościach. Pochodzili oni z Europy Środkowej, z Austrii, która wydawała się dynamicznie rozwijać tuż przed 1914 r., a później się rozpadła. Potem doświadczyli faszyzmu opartego m.in. na interwencjonizmie państwa i jego silnych związkach z klasą średnią. Nauczeni osobistymi doświadczeniami oraz lekcją faszyzmu, chcąc uniknąć powtórki z historii, budowali swoje teorie w przekonaniu o konieczności trzymania państwa z daleka od gospodarki. Wydaje się, że znajdujemy się obecnie w punkcie zwrotnym w dyskusji o roli państwa czy, szerzej, władzy publicznej w gospodarce. Jest wysoce wątpliwe, by mile brzmiące dla ucha hasło deregulacji mogło stanowić wyłączne panaceum na ekonomiczne problemy współczesnych demokracji.

Kończąc, przy okazji chciałbym jeszcze nawiązać do pierwszego punktu mojej wypowiedzi, w kontekście eksponowanego w wystąpieniu prelegenta przykładu Chin. Wskazywany gospodarczy sukces tego kraju dokonuje się przy niewątpliwym silnym interwencjonizmie i braku demokracji w wersji liberalnej. Co oczywiste, wywołując konsternację i dyskomfort. Będąc dalekim od promowania tego przykładu jako godnego naśladowania, mogę się zarazem zastanawiać, na ile nie potwierdza on wyrażonej przeze mnie na początku tezy o potrzebie respektowania różnorodności i złożoności świata, kiedy prowadzi się rozważania na temat państwa i demokracji. Dziękuję.

Anita Modrzejewska

Dzień dobry, Anita Modrzejewska z Katedry Handlu Zagranicznego. Ja chciałabym się odnieść do wypowiedzi pana profesora Smolara, a konkretniej do dwóch poruszonych w niej aspektów, a mianowicie: czy demokracja jest przyczyną kryzysu oraz czy kryzys zagraża demokracji. Z mojego punktu widzenia, a spróbuję to ująć z perspektywy ekonomisty, należy traktować demokrację i gospodarkę raczej jako dwie zmienne egzogeniczne, które tylko w pewnych warunkach mogą na siebie oddziaływać, ale zasadniczo mamy do czynienia z endogennymi czynnikami erozji demokracji oraz źródłami kryzysu gospodarczego. Stąd bliższa byłaby mi raczej teza

postawiona przez pana doktora Nowotarskiego. W związku z tym powiedziałabym, że kryzys finansowy traktowany jako zmienna egzogeniczna w kategoriach ekonomicznych co najwyżej ujawnił kryzys demokracji rozumiany jako zmienna egzogeniczna w kategoriach politologicznych. Moje uwagi wynikają być może stąd, że jestem ekonomistą, a nie politologiem.

Kolejna sprawa. Ponieważ interesuję się integracją europejską jako pewnego rodzaju zagadnieniem naukowym, chciałabym się odnieść do problemu rozwiązywania kryzysu w Grecji przez Unię Europejską, gdyż moja interpretacja wydarzeń, jakie miały wówczas miejsce, jest nieco odmienna, zwłaszcza jeśli przysłuchamy się głosowi ludu greckiego. Wydaje mi się, że w tym kontekście warto byłoby się zastanowić, co dziś rozumiemy przez pojęcie demokracji: czy to są rządy ludu, czy to są rządy elit, która rządzi tym ludem. Moim zdaniem, jeśli duet Merkel i Sarkozy, połączony przez społeczeństwa Hiszpanii i Włoch w jedność i stąd nazywany Merkozym, doprowadza do obalenia demokratycznie wybranego premiera Grecji Papandreu, ponieważ ten chce poddać pod głosowanie w referendum pakiet rozwiązań, które przygotowała dla Grecji Unia Europejska, to niezależnie od tego, czy pomysł referendum pojawił się u Papandreu jako element polityki wewnętrznej, czy też nie, usunięcia premiera jednego państwa przez przywódców państw, których banki posiadają największy procentowy udział zakupionych greckich obligacji, nie traktowałabym jako przejawu poprawnego działania mechanizmu demokracji. Według mnie mamy tutaj do czynienia z klasycznym konfliktem interesów. Stąd moim zdaniem, trzeba by się raczej zastanowić nad tym, czy przyczyn erozji demokracji nie należy szukać również na szczeblu europejskim. Dziękuję bardzo.

Bernard Bińczycki

Bernard Bińczycki z Katedry Procesów Zarządzania. Chciałbym zapytać panów prelegentów, po pierwsze, o ocenę polskiej prezydencji w Unii Europejskiej zarówno w kontekście oczekiwań naszego kraju, jak i w kontekście kryzysu. Po drugie, chciałbym nawiązać do drugiego referatu pana profesora, a mianowicie do fenomenu utrzymania władzy przy kolejnych wyborach. Czy panowie nie wiązaliby tego

z koncepcją obowiązywania w pewnym zakresie czy funkcjonowania w naszym kraju pewnego rodzaju demokracji marketingowej? Przykładem tej demokracji była obietnica zniesienia abonamentu radiowo-telewizyjnego, dość chwytliwa i dotycząca praktycznie wszystkich wyborców. Jak wiemy, w tej chwili wielu osobom dostarcza się wezwania po pięciu latach z wysokimi odsetkami itd. W związku z tym pojawia się pytanie: czy panowie może prowadzą badania albo znają wyniki badań na temat zmian motywacji wyborczych Polaków, a mianowicie czy to jest motywacja światopoglądowa, czy może biznesowa, czy też dotycząca oczekiwań, że moje podatki będą wyższe, niższe i na co te środki pójdą? Czy polityka prorodzinna będzie wyglądała nadal tak jak do tej pory w żłobkach, przedszkolach, czyli że praktycznie nie istnieje. Czy obywatele patrzą przez pryzmat wysokości swojej emerytury, dostępności do lekarza, czy też są inne kryteria motywacji wyborczych? Dziękuję bardzo.

Jerzy Hausner

Jeżeli państwo pozwolicie, chciałbym sam sobie udzielić głosu i zająć się sprawami nieco ogólniejszymi, które zostały poruszone w wystąpieniu pana profesora Smolara. Prosiłbym też osoby zainteresowane o przeczytanie bardzo ciekawego tekstu, który pan profesor przygotował. Na jego końcu znajduje się przywołanie książki, która w tej chwili jest przedmiotem bardzo wielu poważnych rozważań, autorstwa Dani Rodrika, który sformułował diskutowany dzisiaj trylemat w postaci tezy o niespójności i niezgodności globalizacji gospodarczej, demokracji politycznej i suwerenności narodowej. Rodrik uważa, że te trzy kategorie są nie do pogodzenia i współczesne napięcia wynikają właśnie z tego. Nie chcę polemizować z Rodrikiem, nie jestem do tego jeszcze w tym momencie przygotowany, ale chciałbym się do tego odnieść trochę inaczej, jeśli chodzi o sposób rozumienia problemu. Demokracja, którą my opisujemy w podręcznikach, aczkolwiek już to korygujemy, demokracja, którą znamy, została ukształtowana w państwach europejskich zasadniczo po II wojnie światowej. I dla mnie jest to pewien mechanizm polityczny, coś, co szerzej określam jako keynesowskie narodowe państwo opiekuńcze czy państwo dobrobytu. Czyli w istocie rzeczy demokracja wią-

zała się z pewnym modelem działania państwa i z pewnym modelem działania rynku, który był korygowany przez państwo; była też zamykana w pewnym reżimie gospodarczym, który kontrolowało państwo narodowe. Taką demokrację poznaliśmy i do niej najczęściej podręcznikowo chcemy się odwoływać. Jednak w międzyczasie nastąpiło, po pierwsze, zglobalizowanie gospodarki i rynku. Po drugie, pojawiła się w naszym kontekście integracja europejska, umiędzynarodowienie, które nie jest tylko problemem UE, lecz także dotyczy szerzej bardzo wielu elementów władzy narodowej. Z tego punktu widzenia mamy po prostu naturalny problem – to, co zostało pomyślane na warunki państwa narodowego, stabilizującego pewien model gospodarki, po prostu nie pasuje ani do obecnego rynku, ani do obecnych mechanizmów władzy. Władza jest dzisiaj rozproszona, dużo bardziej niż kiedykolwiek, częściowo ulokowana, i to w sposób rozproszony na poziomie globalnym; jest to bardziej władza rynków finansowych niż władza polityczna, jest też władza umiejscowiona na poziomie ponadnarodowym, międzynarodowym, a częściowo na poziomie państwa narodowego, które jednak działa dziś w zasadniczo innym reżimie gospodarczym i w stosunku do innych partnerów gospodarczych.

To jest naturalny problem. Długo tego nie dostrzegaliśmy, bo uważaliśmy, że wszystko jest w porządku. Wynika to trochę z zachłystnięcia się tymi zmianami, które nastąpiły dwadzieścia lat temu, i dopiero obecny kryzys tak naprawdę ujawnia słabość tego mechanizmu sprawowania władzy, demokratycznego mechanizmu. Kryzys ułatwia zrozumienie tego problemu z bardzo prostego powodu. To nie jest taki kryzys jak zwykle, związany z koniunkturą. To jest kryzys systemowy, w którym tak naprawdę zostały zakwestionowane znane mechanizmy zarządzania kryzysowego.

Gospodarka rynkowa, gospodarka kapitalistyczna przechodziła niejednen kryzys. Za każdym razem trzeba było sięgać po mechanizmy zarządzania kryzysowego. Tylko że te znane obecnie po prostu nie działają. Są nieskuteczne i to spowodowało, że nagle powstał ten dramatyczny problem, w którą stronę iść. Dawniej UE zawsze wiedziała, że trzeba uciekać do przodu, tylko że dzisiaj nie wiadomo, gdzie jest przód.

Na tym polega problem Unii. Dlatego też sądzę, że dyskusja o demokracji powinna nas skłaniać do głębokiej refleksji. Zazwyczaj pytamy o tradycyjne rozumienie demokracji, czy to jest władza ludu, czy władza elit nad ludem. Teraz wydaje się, że dobrze byłoby, abyśmy zaczęli dyskutować o tym, co jest wewnętrznym mechanizmem demokracji, np. zastanawiając się, ile demokracja jest warta jako mechanizm zapobiegania pewnym patologiom, na ile jest mechanizmem korekty polityki, a na ile – mechanizmem uwalniania pewnych zasobów rozwojowych. Jeżeli zaczniemy rozkładać to, czym jest demokracja, na różne elementy, to łatwiej będzie przypisać je do tej struktury władzy, z którą mamy do czynienia, a mamy do czynienia z zupełnie inną strukturą władzy.

Tak czy owak, świat się stał kompleksowy, wielopoziomowy, władza jest rozproszona i też wielopoziomowa, w związku z czym jedyną odpowiedzią nie może być uproszczenie, sprowadzenie wszystkiego do hegemonii z jakiegoś punktu widzenia. Potrzebne jest dostosowanie władzy do tego, co jest, czyli wykreowanie mechanizmu wielopoziomowego zarządzania, a także aktorów, którzy są zdolni uczestniczyć w wielopoziomowym zarządzaniu. I nie negując znaczenia partii politycznych, mam wrażenie, że nie można uważać, iż wszystko da się rozwiązać przez partie polityczne i że gdy partie będą osłabione, to nie będzie demokracji, lub że, na odwrót, wszystko można ulokować w społeczeństwie obywatelskim i że ono samo te problemy rozwiąże. Ale jak przypisać partie do świata globalnego? Jak przypisać partie do UE? Mam wrażenie, że szukamy bardzo prostych rozwiązań, podczas gdy, w tym przypadku, takich rozwiązań nie będzie.

Dzisiaj trwa w Europie dyskusja, czy jedynym rozwiązaniem problemu kryzysu strefy euro, której upadek grozi katastrofą gospodarczą Europy, jest jej federalizacja. Trzeba sobie bowiem zdać sprawę z tego, że w istocie rzeczy proces, który się rozpoczyna, do tego zmierza, i tutaj rodzi się pytanie, czy są możliwe Stany Zjednoczone Europy. Uważam, że nie, bo większość tych państw europejskich to są państwa, które mają tak starą i głęboką tradycję narodową, że nie da się ich przerobić na Stany Zjednoczone Europy. Nie wyobrażam sobie Wielkiej Brytanii

czy Francji jako części Stanów Zjednoczonych Europy. A jeśli federalizacja Europy nie jest rozwiązaniem, to chcę powiedzieć, że ten proces, który się rozpoczął, zostanie zablokowany w jakimś punkcie. Może już na etapie unii fiskalnej, a być może na etapie unii transferowej, a jak nie, to na etapie unii politycznej. Co nie znaczy, że nie należy w tym kierunku, po części być może, zmierzać. W takim razie rodzi się pytanie, czy nie ma innej drogi niż federalizacja Europy. Być może inną i bezpieczniejszą dla Europy drogą jest raczej myślenie o federalizacji państw narodowych, czyli powrót do idei, do problemu, jak ma być zbudowane współczesne państwo narodowe funkcjonujące w warunkach globalizacji. Dalej, jaka ma być rola w tym współczesnym państwie narodowym społeczeństwa obywatelskiego? Jaki ma być ustrój współczesnego europejskiego demokratycznego państwa narodowego, oparty na zasadzie subsydiarności. Myślę, że dopiero z tej perspektywy warto się zastanowić nad dalszym przebiegiem procesu integracji europejskiej. Rzeczywiście dzisiaj jest tak, że czas nas goni, upadek jednego z wielkich banków europejskich pociągnie za sobą niekontrolowane procesy i najprawdopodobniej politycy muszą szukać rozwiązania, które będzie suboptymalne, aby w ogóle miało jakiejkolwiek walory operacyjne. Po prostu należało dużo wcześniej myśleć na ten temat.

I na końcu myśl, która wydaje mi się szczególnie adresowana do młodych ekonomistów, znajdujących się tutaj na sali. Jeżeli chcemy znaleźć odpowiedź na pytanie, jak powinna wyglądać wolność i demokracja w nowych warunkach, to musimy zastanowić się nad tym, jak ma wyglądać rynek. Bo bez wyobrażenia o tym, jak ma wyglądać współczesna gospodarka rynkowa i społeczeństwo obywatelskie, nie da się znaleźć odpowiedzi na to podstawowe pytanie, które sobie tutaj zadajemy, ponieważ ono nie jest samistne. Istota problemu polega na tym, że keynesowskie narodowe państwo dobrobytu było budowane na zasadzie zmierzania do równowagi, to była koncepcja ukierunkowana na to, aby budować, stabilizować gospodarkę. Żyjemy dzisiaj w świecie, w którym trzeba kreować mechanizmy zdolne do wywoływania kontrolowanej zmiany. Żadnego punktu równowagi, takiego, który był strategicznym celem w połowie ubie-

głego wieku, już najprawdopodobniej nigdy nie będzie. Chyba że chcielibyśmy się cofnąć do jakiegoś globalnego mechanizmu totalitarnego, ale rozumiem, że to nie jest w Europie nikomu bliskie.

Bartłomiej Nowotarski

Panie rektorze, partie islamskie czy postislamskie już w sumie powygrały wybory. Problem, co dalej? Grozi nam w tych krajach syndrom partii dominującej. Czy coś, co jest w Turcji, gdzie ta partia postislamska nigdy władzy nie odda, bo zawsze będzie miała taki elektorat i próg wyborczy dla małych partii, że zawsze będzie rządzić lub współrządzić. Na razie ci w Afryce Północnej deklarują koalicyjność, bo jak dostaną ok. 40%, to muszą tak postępować. Umówili się przecież co do skrajnie proporcjonalnego systemu wyborczego. Gdyby mieli taki system jak w Polsce, system d'Hondta, to (...) uzyskaliby 67% w parlamencie i praktycznie rządiliby sami. Tylko, że oni stoją też przed wyzwaniem, już zaczęli uprawiać politykę i wiedzą, że idzie kryzys. Jak oni wezmą całą odpowiedzialność na siebie, to też się skończy poparcie społeczeństwa, które dzisiaj wynika z tradycji walki z dyktaturą. Nasze wyroki więzienia, solidarnościowe, to nic w porównaniu z 16–18 latami, które dostawali szefowie Al-Kaidy. Szli do więzienia, mając 25 lat, a wychodzili w wieku 40 lat, jak szef w Tunisie czy gdzieś indziej. Więc oni naprawdę wygrali, bo to jest reakcja na to, co się działo w ich państwie. Są podzieleni. Bardzo długo przyglądałem się egipskim Braciom Muzułmanom: jak młodzi szli do więzienia, bo ich Mubarak zamykał, to starzy wieszali na sztandarach islam i szariat. Jak starzy szli, to młodzi kasowali te hasła i pisali wybory parlamentarne itd., itd. Jest ta presja salawitów, jest wewnętrzna presja starszych, ale wszędzie będzie kompromis, jak się boicie państwo, czy będzie szariat dominował, czy nie. Wszędzie się wypracowuje wersję, gdzie będzie jakiś mufti czy jakaś rada sygnalizująca parlamentarzystom, że coś jest niezgodne z szariatem, i oni i tak będą robić, co będą chcieli, tylko ewentualnie z głosem doradczym.

Padło tu ważne pytanie, co to jest muzułmańska demokracja. To też jest problem. Ja jestem założycielem Instytutu Badań nad Islamem

w Polsce, rozmawiałem z tutejszym szefem imamów. I on mówił do mnie tak: wy w swojej liberalnej demokracji musicie robić to, co lud chce, a my mamy szariat za plecami. A ja mu mówiłem: nie! My mamy *rule of law*, czyli rządy prawa, tych zasad nie może zmienić większość rządząca, a jeżeli zmieni, to uznamy to za uzurpację czy też napad na demokratyczne państwo. A szariat tak naprawdę zabrania trzech czy czterech rzeczy: nie jeść wieprzowiny, nie uprawiać seksu pozamałżeńskiego, nie pić alkoholu – a przecież popijają – szariat nie zabrania budowania dobrego państwa. I teraz pytanie: sięgamy po wzorce, zaprasza się nas, jeździmy. Nie zaprasza się Amerykanów, nie zaprasza się z reguły Anglików ani Francuzów, bo to kolonialisci – akurat jest koniunktura na nas, bo wywalczyliśmy sobie sami wolność.

Klany rzeczywiście są problemem, bo tam panuje taki podział, że powodem do chwały jest to, że ja zatrudniam ciotkę, żonę, córkę, szefową partii itd. To jest taka polityka prorodzinna, jak u nas Pawlak mówił: że zatrudnić rodzinę to jest polityka prorodzinna. Zobaczmy, co robi Kirgistan, tam Burdanadze w tej chwili pisze konstytucję i podkreśla, że dlatego nie będzie startował w wyborach prezydenckich. Drugi raz po Akajewie mają szansę zbudować, przechodzą na system semiprezydencki, taki jak nasz, żeby bardziej zbalansować władzę.

To prawda, demokracja działa powoli. Niektórzy uważają, że to jej problem, bo to jest system transakcyjny. Pytanie, czy w dobie kryzysu musi działać szybciej, czy nie? Czy jak Senat starożytnego Rzymu musimy komuś powierzyć dyktaturę na czas określony? Ale wiemy, jak Senat skończył, zaczął za często powierzać taką dyktaturę. Ja widzę walor w transakcyjnym postępowaniu demokratycznym. Dwa walory. To system mniej decyzyjny, to prawda, ale bardziej reprezentacyjny, więcej opcji społecznych i politycznych jest uwikłanych w proces podejmowania decyzji ze względu na system *check and balance*. I jest bardziej stabilny, bo każdy, kto razem i wspólnie wypracowuje jakiś kompromis, jutro nie przewróci go do góry nogami. Jeżeli jest poza tym systemem, ten zaś ma charakter dwublokowy: raz jedni, raz drudzy, to wtedy ci drudzy przychodzą i wywracają wszystko do góry nogami i w perspektywie długofalowej, ponadkaden-

cyjnej polityki jest to moim zdaniem mniej stabilne. Dziękuję uprzejmie.

Andrzej Antoszewski

Proszę państwa, wiele pytań tutaj padło, ale osiłą organizującą wydaje mi się potrzeba odpowiedzi na pytanie, czy istnieje jakieś uniwersalne pojęcie demokracji. Myśmy do tej pory, próbując zdefiniować demokrację, mieli problem z jednym członem tego pojęcia, mianowicie z tym, czym jest lud. Natomiast dziś mamy problem z tym, czym jest władza. Czy władza jest rzeczywiście mocą sprawczą wywoływania pewnych skutków, czy trzeba inaczej na to popatrzeć – kto ją sprawuje? Czy faktycznie władzę sprawują partie, prezydenci, premierzy i ministrowie? Czy należy ona do innych, niekontrolowanych społecznie podmiotów, takich jak wielkie korporacje, banki lub media? Czy też może mają ją np. agencje ratingowe, od których decyzji bardzo wiele zależy. Trzeba sobie dokładnie odpowiedzieć na pytanie, co to jest rządzenie, co to jest władza – jakkolwiek człon ten do tej pory wydawał się nie budzić wątpliwości. I na tej podstawie starać się poszukiwać definicji, która mogłaby objąć jednym wspólnym mianownikiem bardzo różne procesy i rozwiązania. Jeśli mówimy o tych endogennych przyczynach powstawania albo umierania demokracji, to trzeba sobie powiedzieć, że rozwiązania instytucjonalne, które ją cechują, są bardzo różne i nie one przesądzają o jej jakości. Wielka Brytania nie potrzebuje sądu konstytucyjnego ani sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Szwajcaria nie potrzebuje podziału władzy. W Wielkiej Brytanii przez długi czas bank centralny był zależny. Rozwiązania mogą więc być różne, ale jednak poszukujemy jakiegoś wspólnego mianownika. Jakże zatem pytania są istotne? Po pierwsze, czy kryzys grozi demokracji? Po drugie, czy demokracja jest przyczyną kryzysu? I po trzecie, czy demokracja może być metodą wyjścia z kryzysu? Są to pytania, które powinny organizować naszą dyskusję.

Czy zatem kryzys grozi demokracji? Oczywiście młodym demokracjom grozi, m.in. z tego powodu, że po pierwsze, te rozwiązania instytucjonalne są słabo ze sobą zespolone. Świadczy o tym to, jak długo dochodzimy do w miarę spójnej konstytucji lub jak często ją poprawiamy. Po drugie, że nie ma bezpośredniego przełożenia

woli wyborców na faktyczny, polityczny wynik wyborów. Po trzecie, dlatego – ktoś z państwa pytał o polską osobowość – że wszystkie badania w Polsce wykazują, oczywiście, iż jest ona społeczeństwem, w którym osobowość autorytarna pozostaje dominująca. To nie jest, rzecz jasna, czynnik sprzyjający demokracji. Przed wejściem na salę rozmawialiśmy o książce Krzysztofa Korzeniowskiego o paranoi politycznej; otóż autor wyraził we wstępie podziękowania dla polskiej klasy politycznej za nieustającą inspirację do badań nad paranoją. To także nie jest czynnik pozytywny.

Czy demokracja jest przyczyną kryzysu? Może nią być, jeśli za pomocą demokratycznych mechanizmów upoważniamy do sprawowania władzy tych, którzy mogą ją wykorzystać w niegodnym celu – np. dla pozbycia się niewygodnych rywali politycznych – lub po prostu nie mają kwalifikacji do jej sprawowania. Może nią być, jeśli rządzący chcą wykorzystać demokratyczne instytucje jako fasadę dla autorytarnych lub skrajnie populistycznych posunięć. Tak dzieje się niekiedy z referendum, które – co warto podkreślić – chętnie bywa wykorzystywane przez autorytarnych władców. Ale jeszcze groźniejszy jest brak demokracji, w tym sensie, że posunięcia rządzących jaskrawo mijają się z oczekiwaniami społecznymi. Najgroźniejszy jest zaś brak odpowiedzialności wywodzący się z przeświadczenia, że samo uzyskanie władzy oznacza nieomyślność.

Czy demokracja jest metodą wyjścia z kryzysu? Albo, inaczej, czy demokracja, tak jak ją rozumiemy, jest możliwa do wprowadzenia w dowolnym obszarze świata? Prawdę powiedziawszy, do tej pory tam, gdzie te rewolucje wybuchały, nikt nie przewidział, że one się dokonają. Samuel Huntington był pierwszym, który to jakoś usiłował zebrać w całość. Wyróżnił trzy fale demokracji, i co ciekawe, badając podłoże intelektualno-religijne przemian politycznych, stwierdził, że islam nie jest przeszkodą, a socjalizm tak. To trochę kamyczek do ogródka do tego, jak to się może potoczyć w innych warunkach. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że kryzys może obalić demokrację. Te doświadczenia historyczne mogą się powtórzyć. Nie mamy żadnych powodów sądzić, że jesteśmy immunizowani od tego, ale równocześnie można powiedzieć, że demokratyzowanie to nie tylko sprowadzanie demokra-

cji do rywalizacyjnych wyborów, lecz także do przełamywania pewnych barier kulturowych. Chińczycy mówią: my przestrzegamy praw człowieka i obywatela, tylko inaczej je rozumiemy. I tutaj dialog staje się trudny. Otóż ten dialog międzykulturowy jest czynnikiem, który mógłby być ważny – przepraszam za prześlizgnięcie się nad tematem – ale czas jest nieubłagany. Krótko więc powiem, że nikt lepszej metody przewycięzania kryzysu na razie nie zaproponował. Dziękuję bardzo.

Wypowiedź końcowa

Aleksander Smolar

Dziękuję bardzo. Jestem oszołomiony liczbą pytań i bardzo ważnych, interesujących wypowiedzi. Odpowiedzenie, chociażby na większość z nich, jest rzeczą niezmiernie trudną. Spróbuję pogrupować zadawane pytania.

Najpierw poruszę kwestię w swej esencji geopolityczną: na ile mamy obecnie do czynienia z unipolarnym, duopolarnym czy wielopolarnym światem? Zaczynam od tego tematu, gdyż postawiony problem jest świetną ilustracją tego, o czym mówił profesor Hausner, że mamy obecnie do czynienia ze światem *in statu nascendi*, którego opis, intelektualne opanowanie jest rzeczą niezmiernie skomplikowaną. Świat „zimnej wojny” był zorganizowany wokół dwóch biegunów: Związku Radzieckiego i Stanów Zjednoczonych. Świat ten był głęboko niesprawiedliwy, ale przy tym dość stabilny. Tylko na obrzeżach dwóch bloków – w Afryce, Ameryce Południowej czy Azji – zdarzały się konflikty, w których dochodziło do ich pośredniej konfrontacji. Po upadku ZSRR nastał krótki okres demokratycznej euforii i całkowitej dominacji Stanów Zjednoczonych; mówiono nawet o imperialnej Ameryce: o imperium demokratycznym, dobrotliwym, liberalnym. To się skończyło gdzieś na polach bitwy Afganistanu i Iraku. Nikt już, poza wrogami, nie mówi dziś o imperialnej Ameryce. Widzimy, że Stany Zjednoczone nie potrafią zmusić swoich relatywnie słabych sojuszników do zachowań zgodnych z oczekiwaniami Waszyngtonu, nawet gdy nie chodzi tylko o interesy USA. Na przykład zmusić do ustępstw Izrael w sprawie osadników, kiedy stawką jest los Bliskiego Wschodu, któ-

ry może wybuchnąć. Symbolicznie słabość USA ujawnił szczyt ekologiczny w Kopenhadze. Na jego zakończenie odbyło się nieformalne spotkanie przywódców czołowych mocarstw, na które Stany Zjednoczone nie zostały zaproszone, i Obama po prostu wdarł się na salę obrad. Byli tam przedstawiciele Rosji, Chin, Brazylii, Południowej Afryki, Indii. Nie zaproszono prezydenta USA, by mówić o jednym z podstawowych problemów współczesnego świata! Nie jest to na pewno świat unicyentryczny.

Neil Ferguson – wybitny brytyjsko-amerykański historyk – lansował ideę Chinoameryki, dwugłowego mocarstwa. Koncepcję tę wykorzystał Zbigniew Brzeziński i zaczął mówić o dominacji G-2. Nie ma żadnego panowania Stanów Zjednoczonych i Chin. Z różnych powodów: Chiny nie są aż tak mocne, nie chcą też brać na siebie odpowiedzialności za świat, a rola imperialna implikuje nie tylko dominację, lecz także wzięcie odpowiedzialności, płacenie za stabilizowanie, za rozwój, za pokój świata. Oba kraje nie mają zresztą zbyt wielu wspólnych interesów, nie mówiąc o problemie uznania przez inne państwa. Mówiło się o G-20. I rzeczywiście, w pierwszej fazie kryzysu owa dwudziestka odegrała pozytywną rolę, teraz jednak G-20 zostało w istocie zmarginalizowane; nie mówiąc o tym, że G-7 i G-8 – tak kiedyś ważne – popadły w niemal całkowite zapomnienie. Obecnie mówi się najczęściej o G-0, co oznacza, że nie ma żadnego dominującego ośrodka, który jest w stanie ustanowić reguły gry globalnej, zapewnić pokój i stabilność. Czy wyłoni się taki i kto zajmie jego miejsce, tego nie wiemy. Dzisiaj świat sprawia raczej wrażenie pogłębiającego się chaosu, coraz dalej posuniętej entropii.

Pytanie, które formułowano w wielu postaciach, dotyczy relacji demokracji, rynku i globalizacji. Bardzo interesująca jest tu kwestia obszarów i granic polityki. Granice procesu politycznego ulegały w historii częstym zmianom. Pole zajmowane przez politykę ewoluowało. Przez pół wieku polityka, zdominowana przez ideał państwa opiekuńczego, wchodziła dość głęboko w procesy gospodarcze i społeczne. Następnie, wraz z rewolucją konserwatywną końca lat 70. stopniowo, choć w ograniczonym stopniu, z tych obszarów się wycofuje. I teraz obserwujemy masowy powrót państwa na

te obszary ze względu na kryzys. Każda zmiana prowadzi do swoistej renegotjacji kontraktu społecznego między zasadą rynkową a demokratyczną. Przypuszczam, że obecna zmiana nie ma incydentalnego charakteru i może się wiązać ze zmianami w procesie demokratycznym. Przeobrażenia będą też dotyczyć usytuowania polityki: na poziomie państwa narodowego, regionów, Unii Europejskiej czy na poziomie globalnym. Zjawisko globalizacji wywiera istotny wpływ na owe zmiany pola polityki w ostatnich dziesięcioleciach. Weźmy inny przykład zmiany sfery polityki: chodzi o obszar obejmujący relacje między mężczyznami i kobietami, sferę stosunków rodzinnych, seksualnych... Do niedawna była to sfera stosunków ściśle prywatnych, została jednak upolityczniona, weszła do domeny publicznej. Stanowiło to przede wszystkim rezultat walki kobiet o równouprawnienie – bo upolityczniają zawsze słabsi; w procesie politycznym odgrywa rolę liczba zainteresowanych oraz siła ich motywacji i zaangażowania. I oczywiście najbardziej aktywne środowiska reprezentujące kobiety były zainteresowane tym, żeby kwestia równości stała się elementem walki politycznej, walki polityków o głosy kobiet. To stało się faktem niedawno i u nas. Od Kongresu Kobiet politycy nie pozwalają już sobie na lekceważenie przedstawicielek tej płci, na żarty z feministek. Ten przykład wskazuje na zmienność pola polityki. Wiele jest czynników, które mogą na to wpływać.

Jakie są granice rynku? Tak jak w przypadku polityki – stanowiąc niejako ich odwrotność – granice działania praw rynkowych są zmienne. Ekonomisci liberalni mają tendencję do ograniczania do minimum obecności polityki w procesach gospodarczych i w domenie społecznej. W istocie fundament myślenia liberalnego jest antypolityczny. Ta wizja bazuje na przekonaniu o autoregulacyjnym charakterze mechanizmów rynkowych, o tym, że w sposób naturalny, bez interwencji zewnętrznych, prowadzą one ku równowadze. W istocie, czasami sprzyjają stabilizacji, czasami zaś przeciwnie – przyczyniają się do destabilizacji. Wspomniany przez Jerzego Hausnera Dani Rodrik pisał, że tak naprawdę tam, gdzie jest najsilniejszy rynek, tam jest również najsilniejsze państwo. Silne państwo – co nie znaczy oczywiście wszechobecne – jest

potrzebne, żeby tworzyć ramy, zapewnić respektowanie reguł, w ramach których rynek może efektywnie funkcjonować.

Teraz, ze względu na kryzys, który przeżywamy, również na kryzys demokracji, centralne miejsce w różnych ruchach protestu zajął problem sprawiedliwości przeciwko silnemu zróżnicowaniu społecznemu, które się dokonało w ostatnich dziesięcioleciach pod wpływem globalizacji z jednej strony i liberalnej rewolucji – z drugiej. *Welfare state*, państwo opiekuńcze, był pewnym ideałem i do dzisiaj dominuje w wyobraźni społecznej narodów Europy jako wzór budowania warunków pokoju społecznego. Próbowałem pokazać, jak spadek tempa wzrostu gospodarczego, poczynając od lat 70., postawił pod znakiem zapytania państwo opiekuńcze tworzone po wojnie. Nie ma obecnie szans na tak szybki rozwój jak w tamtym okresie. Pozwalał on na godzenie dwóch sprzecznych logik, logiki wolnorynkowej i logiki polityki demokratycznej, która umożliwia grupom słabszym ekonomicznie, ale za to liczniejszym, wpływanie na proces społecznej dystrybucji, na zapewnienie sobie warunków godnego życia i stworzenie szans względnie równego uczestniczenia w procesie politycznym, co wymaga nakładów na edukację, dostępu do kultury, a także nakładów na służbę zdrowia. Trudno dzisiaj powiedzieć, jakie zostaną ustanowione nowe warunki społecznej równowagi. Czy zmierzać będziemy ku światu, który coraz bardziej, w coraz szybszym tempie, żyć będzie kosztem przyszłości i eksploatacją przyszłych pokoleń? Czy też będą zachodziły zmiany w sposobie funkcjonowania demokracji, co pozwoli na zawarcie społecznych kompromisów ograniczających nierówności, ale też rozmiary państwa opiekuńczego, zmniejszając presję na eksploatację przyszłości?

Padło dużo konkretnych pytań dotyczących bezpośrednio demokracji, chociażby jej definicji. Tradycyjna definicja kładła nacisk na mandat społeczny władzy demokratycznej, na to, że demokracja to była władza ludu i dla ludu, za pośrednictwem wyłonionych i kontrolowanych reprezentacji. W dzisiejszym, coraz bardziej skomplikowanym świecie następuje przesunięcie punktu ciężkości w funkcjonowaniu władzy demokratycznej od władzy ustawodawczej do wykonawczej. Rola władzy ustawodawczej staje się coraz trudniejsza, zważywszy na złożoność

materii legislacyjnej, z jaką musi się zmierzać. Skomplikowanie procesów politycznych prowadzi też do osłabienia więzi klasy rządzącej z obywatelami. Stąd też mnożenie się ruchów populistycznych jako wyraz protestu przeciwko coraz bardziej technokratycznej władzy. Problemy z obecnymi formami demokracji prowadzą do poszukiwania jej nowych form. Mówi się dużo o „demokracji deliberatywnej”, o wykorzystywaniu w procesach politycznych możliwości, jakie stwarza Internet. Podam też dwa przykłady, z którymi spotkałem się ostatnio, redefinicji demokracji, poszukiwania sposobu dostosowania idei demokratycznej do obecnych warunków coraz bardziej złożonego świata. Wybitny socjolog i historyk francuski Pierre Rosanvallon, podkreślając centralną rolę władzy wykonawczej, kładzie nacisk przede wszystkim na jej transparentność i kontrolę społeczną. Słyszałem też ostatnio, jak pewien wybitny prawnik niemiecki, były sędzia Trybunału Konstytucyjnego, przy ocenie funkcjonowania demokracji akcentował nie tyle źródła jej pochodzenia, sposoby wyłaniania reprezentantów wspólnoty politycznej, ile konsekwencje, ocenę efektów, jakie dana władza demokratyczna przynosi. Zawarta tu jest ryzykowna idea, że demokratycznym systemem nazywać należy taki, który zaspokaja potrzeby społeczeństwa. Nie ma tu miejsca na rozwinięcie powyższych idei. Chodziło mi tylko o zasygnalizowanie kierunków poszukiwań.

Kolejny problem dotyczy warunków, w jakich istnienie demokracji jest możliwe. Od sławnej pracy Lipseta mamy ogromną liczbę rozważań na temat warunków ekonomicznych, kulturowych i społecznych, jakie muszą być spełnione, aby mogła uformować się trwała demokracja. Tak naprawdę nikt nie może udzielić tu definitywnej odpowiedzi. Wybitny politolog i socjolog amerykańsko-polski Adam Przeworski, specjalista od systemów autorytarnych i demokracji, wyznaczał pewne standardy ekonomiczne, które muszą być spełnione, aby demokracja była możliwa. Ale przecież mamy demokrację, największą demokrację – mówię o Indiach – gdzie wciąż pozostają obecne elementy systemu kastowego! Interwencję w Iraku uzasadniał m.in. za pomocą tezy, że w każdych warunkach ekonomicznych i kulturowych demokracja jest możliwa. Neokonserwatyści – entuzjastycz-

ni zwolennicy interwencji – zarzucali wręcz realizm antyarabski zwolennikom tezy przeciwnej.

Odwołam się do tezy sformułowanej w połowie lat 80. przez Samuela Huntingtona dla pokazania, jak złożony i niepewny jest problem określenia warunków, w jakich istnieć może liberalna demokracja. Przykład dotyczy nas bezpośrednio. Otóż Huntington opublikował wówczas artykuł o demokracji, w którym był jeden tylko akapit poświęcony perspektywom demokratycznym krajów rządzonych przez komunistów. Jego teza była następująca: w krajach komunistycznych demokracja jest niemożliwa, nie ma bowiem demokracji bez własności prywatnej, a nie istnieje możliwość powrotu do poprzedniego stanu w krajach, w których własność prywatna została zlikwidowana. Tę tezę głosił również bardzo wybitny konserwatywny socjolog i badacz religii Peter Berger. Dowodził on, że powrót do kapitalizmu nie jest możliwy w krajach, w których zlikwidowano własność prywatną, albowiem kapitalizm nie ma własnej zasady legitymizacji prawa własności, zwłaszcza jeżeli chodzi o wielką własność. Jej uznanie społeczne może wynikać jedynie z tradycji, z samego faktu trwania, ze związków z religią, z demokracją. Sam kapitalizm nie dysponuje własną zasadą moralnego uprawomocnienia własności prywatnej, zwłaszcza wielkiej. Tezy to interesujące, ale jakżeż nieprawdziwe w świetle naszych doświadczeń. W 1989 r. popularne było metaforyczne pytanie: czy można z zupy rybnej ponownie odtworzyć żywą rybę? Innymi słowy, czy można na gruzach PRL-u odbudować system wolnego społeczeństwa i wolnej gospodarki? Nasze kraje udowodniły, że jest to możliwe albo że metaforyczna ryba – czyli społeczeństwo – nie była tak naprawdę „ugotowana”, a więc że społeczeństwo pozostało żywe, zdolne do kreatywnych reakcji.

Oczywiście nie wiemy, jaka będzie przyszłość Chin i opublikowano masę artykułów wyrażających przekonanie, czy wręcz nadzieję, że ten niezwykle wzrost zostanie zablokowany wewnętrzną niesprawnością dyktatury. Ale dwadzieścia lat temu też publikowano wiele prac głoszących tę tezę. Nic nie wiemy o przyszłości. Możliwe, że obecna dynamika ulegnie okresowemu załamaniu, tak jak było w Japonii w latach 90. Faktem jest, i to stanowi dla nas wyzwanie, że dyktatura może w tak ogromnym kraju zapewnić przez

dziesięciolecia tak znakomite rezultaty gospodarcze.

Wbrew niektórym sugestiom nie jestem obrońcą autorytaryzmu i nie przedkładałam chińskiego systemu nad demokrację. Nie, ja chciałem jedynie pokazać dylematy, przed którymi stanęły dzisiaj kraje demokratyczne. Są to wyzwania zewnętrzne – głównie ze strony nowych potęg – ale są też wyzwania wewnętrzne: jak znaleźć nowy kompromis między zasadą rynkową i demokracją, tak aby przezwyciężyć obecny kryzys, odbudować szanse rozwoju w warunkach pokoju społecznego. Demokracje przeżywają dziś kryzys reprezentacji, uczestnictwa, efektywności, zaufania. Ruchy protestu, które rozlały się po świecie rozwiniętym, reakcje młodzieży nie wyrażały pogardy dla klasycznego procesu demokratycznego. To były ruchy afirmujące wartości demokratyczne, zarazem jednak krytykujące demokracje realnie istniejące. Uczestnicy tych ruchów nie chcą tworzyć partii, nie chcą organizacji oficjalnych, nie chcą nawet zajmować przestrzeni przewidzianej dla aktywności politycznej. Okupowanie placów i ulic było też symboliczną formą manifestowania tej odmowy.

Wspomniany już konserwatywny myśliciel, Samuel Huntington, twierdził w połowie lat 70., że zagrożeniem dla demokracji jest nadmierna aktywność obywateli. Nadmierne oczekiwanie, formułowanie zbyt wielu rewindykacji uniemożliwia w istocie aktywny proces decyzyjny i destabilizuje demokrację. Istotnie, nie wykluczam, że jedną z odpowiedzi na kryzys demokracji może być mnożenie instytucji uformowanych na wzór trybunałów konstytucyjnych i banków centralnych. Myśmy nie mieli w tradycji europejskiej ani niezależnych banków centralnych, ani niezależnych trybunałów konstytucyjnych. Mamy obecnie dwie instytucje, które są fundamentalnie niedemokratyczne i które zarazem sytuują się na szczycie prestiżu i zaufania w państwach demokratycznych. Oczywiście, istnieje związek tych instytucji z procesem demokratycznym, ponieważ – biorąc pod uwagę przykład Polski – zarówno sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, jak i członkowie Rady Polityki Pieniężnej są wybierani czy nominowani przez instytucje demokratyczne. Ale od momentu nominacji członkowie obu ciał pozostają całkowicie od polityki niezależni.

Nie można wykluczyć, że wola pogodzenia zasady demokratycznej z efektywnością, kompetencją i zdolnością myślenia w szerszych perspektywach niż zazwyczaj w polityce może prowadzić do powstawania innych instytucji o podobnym charakterze. Innymi słowy, być może po to, aby uczynić proces demokratyczny bardziej efektywnym, trzeba od niego względnie odizolować pewne obszary decyzji, które można odpolitycznić. Na pewno pociągnęłoby to za sobą pewne koszty dla demokracji, ale jak mówią ekonomiści, stoimy w sytuacji pewnego wyboru, *trade-off*, nie ma bowiem lunchu za darmo. Pewien koszt w postaci zawężenia pola polityki mógłby zarazem oznaczać wzrost efektywności procesu decyzyjnego, większą też sprawność nieco zawężonego procesu demokratycznego.

Bartłomiejowi Nowotarskiemu w odpowiedzi chciałbym powiedzieć, iż ja naprawdę nie jestem zwolennikiem systemu sowieckiego. Natomiast faktem jest, że presja samego istnienia Związku Radzieckiego i pewnych mitów, których był on źródłem, oddziaływały od lat 30. na politykę wewnętrzną państw demokratycznych, poczynając od *New Deal* Roosevelta, co było częściowo odpowiedzią na mit pierwszych pięciolatek. Podobnie idea państwa dobrobytu powstała częściowo w strachu przed wielkim mitem socjalistycznym: równości, bezpieczeństwa pracy, powszechnej ochrony zdrowia, powszechnej edukacji. Warto pamiętać o ówczesnej atmosferze fascynacji sowieckimi osiągnięciami. Podam jeden przykład. Jeszcze w latach 60. wybitny ekonomista, profesor w London School of Economics, Peter Wiles, napisał książkę *Political Economy of Communism*. Jeden z rozdziałów nosił tytuł „Growth versus choice”. Wiles wyrażał w nim przekonanie, iż system sowiecki jest marnotrawny, znacznie mniej efektywny niż gospodarka rynkowa, ale równocześnie jest on w stanie za pomocą przymusu narzucić znacznie wyższą stopę oszczędności i rozwoju gospodarczego niż państwa demokratyczne i dlatego ZSRR wygra z Zachodem wyścig rozwojowy. Wiles był przy tym zdecydowanym antykomunistą! Innymi słowy, system komunistyczny był postrzegany przez Zachód jako zagrożenie nie tylko ze względów militarnych i tendencje imperialne, lecz także dlatego, że tworzył – wydawało się wówczas – wiarygodną alternatywę roz-

wojową, wiarygodny alternatywny ład społeczny. Oczywiście, wkrótce obawy jednych i nadzieje innych pękły jak bańka mydlana. Ale nie powinniśmy myśleć ahistorycznie i nie dostrzegać wpływu ZSRR na wewnętrzne funkcjonowanie państw demokratycznych, na pewną funkcję kontrolną, jaką spełniał.

Pan rektor zadał szereg interesujących pytań. Nie powiedziałem, że kryzys panuje wszędzie, wręcz przeciwnie, podkreślałem, że kryzys dotyczy krajów najwyżej rozwiniętych, co jest jednak bardzo istotną kwalifikacją. Ani w Chinach go nie ma, ani w Indiach, ani w Brazylii, ani w Afryce Południowej. Kryzys nie dotyczy większości świata, chociaż również inny płacą za jego występowanie w krajach najbardziej rozwiniętych i demokratycznych. Próbowałem pokazać, że stanowi to wyzwanie dla sposobu funkcjonowania demokracji w tych krajach. Inny problem dotyczy niskiego poziomu uczestnictwa w procesie demokratycznym w naszym kraju. Wyraża się to w sposób spektakularny w niskiej bardzo – na tle Europy – frekwencji wyborczej. Jakie są tego źródła? Myślę, że trzeba ich szukać m.in. w bardzo niskim poziomie wzajemnego zaufania Polaków, w dramatycznie małym zaufaniu do klasy politycznej. Zaufanie jest jednym z fundamentów demokracji i wskaźniki zaufania konstruowane przez badaczy są w Polsce niezwykle niskie, jeżeli nie najniższe w Europie. Podobnie rzecz się ma ze zdolnością, gotowością do samoorganizacji, do podejmowania działań zbiorowych w sprawach ważnych dla mniejszej czy większej grupy obywateli. Polacy są nieufnymi indywidualistami. Francis Fukuyama sformułował kiedyś interesującą tezę, że w krajach, w których panuje niski poziom zaufania wzajemnego, mogą powstawać tylko małe przedsiębiorstwa, dlatego że w małych przedsiębiorstwach, gdzie zna się wszystkich, można działać przy niskim poziomie zaufania. Duże przedsiębiorstwa wymagają dużego kapitału zaufania, dużego kapitału społecznego, którego w Polsce nie ma. To jest ciekawa hipoteza, której sprawdzenie mamy jeszcze przed sobą.

I ostatnia uwaga, na temat krajów arabskich. Czy jest tam możliwy inny model demokracji? Oczywiście, że tak. Nawet w Polsce próbowano realizować, za rządów PiS-u, swoisty model demokracji nieliberalnej. Zresztą wielu ludzi tej partii zgadzało się ze mną, gdy formułowa-

łem wówczas tę tezę. Można mówić o demokracji russoistycznej. To demokracja, która nie jest ograniczona mechanizmami państwa liberalnego. W demokracji liberalnej pewne domeny są wyjęte poza nawias procesu politycznego, zdominowanego przez większość: chodzi o prawa człowieka, prawa mniejszości; chodzi – jak już mówiłem – o takie instytucje, jak Trybunał Konstytucyjny czy Rada Polityki Pieniężnej. W wizji demokracji autorstwa Jana Jakuba Rousseau nie ma żadnych ograniczeń nałożonych na wolę ludu. Mamy tam do czynienia z całkowitą dominacją polityki. Oczywiście, skutkiem może być tyrania większości. Państwo liberalnej demokracji, o ile coś je różni od innych modeli demokracji, to właśnie ogranicze-

nia nałożone na proces demokratyczny i na wolę większości. W krajach arabskich można sobie wyobrazić funkcjonowanie demokracji nieliberalnej, gdzie będą całkowicie dominowały partie islamistyczne, w których równocześnie będzie spełniony schumpeterowski, elementarny warunek demokracji, czyli okresowo organizowane wybory i pluralizm podmiotów walczących o władzę. No a tymi podmiotami będą np. różne partie islamistyczne. Stanowiłoby to być może jakiś postęp. W każdym razie nie ma powodów do czarnego pesymizmu po przesadnych nadziejach Arabskiej Wiosny. Co z tego się wyłoni? Pan Bóg tylko wie, czy też – żeby zakończyć zgodnie z tematem – Allah tylko wie... Dziękuję bardzo za uwagę.

Wybór tekstów klasycznych

Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan

Zarządzanie publiczne i sieci powiązań. Podstawy podejścia do rządzenia opartego na teorii sieci z wprowadzeniem Boba Jessopa

Artykuł, którego przekład zamieszczamy w bieżącym numerze półrocznika, stanowi jedną z pierwszych publikacji poświęconych analizie potencjału demokratycznego rządzenia w coraz bardziej złożonym świecie, przy czym ich autorzy zwracają uwagę także na moc objaśniającą teorii sieci. W ostatnich latach aspekty demokratycznego rządzenia siecią stały się przedmiotem poważnego zainteresowania wielu badaczy (np. Sørensen, Torfing 2007; Van Wezemael 2008; Bogason, Zølner 2006). Klijn i Koppenjan prezentują przystępny przegląd najważniejszych pojęć wykorzystywanych w podejściu do rządzenia opartym na teorii sieci, odnoszą się do zarzutów najczęściej wysuwanych pod adresem tego rodzaju koncepcji, przywołując przemyślane i starannie dobrane kontrargumenty, oraz dołączają garść propozycji z dziedziny metarządzenia siecią. Ich propozycje zmierzają do poprawy efektywności działania mechanizmów sieciowych oraz do zwiększenia demokratyzacji procesu rządzenia. Autorzy omawiają różne źródła podejść teoretycznych czerpiących z teorii sieci w powojennej politologii oraz wyniki badań prowadzonych w dziedzinie administracji publicznej, analizując wpływ relacji instytucjonalnych, reguł gry oraz interakcji strategicznych na funkcjonowanie sieci. W przeciwieństwie do badaczy sugerujących marginalizację roli rządu w sieciach Klijn i Koppenjan argumentują, że rząd dysponuje szczególnymi zasobami i unikatową legitymacją dorozumianego rzecznika wspólnego interesu. Dlatego należy go uznać za najlepszego kandydata do roli organizacji zarządzającej działaniami sieci. Rząd może więc odgrywać doniosłą rolę w „kolibracji” (ang. *collibration*) działań podejmowanych w obrębie sieci, aby odwołać się do pojęć przedstawionych we wcześniejszych tekstach z tej serii (zob. Dunsire, półrocznik/kwartalnik 2008). Rządzenie z wykorzystaniem mechanizmów sieciowych może odegrać kluczową rolę we współczesnej kulturze politycznej, o ile zostaną spełnione pewne warunki, takie jak świadomość niedostatecznej reprezentacji lub braku reprezentacji pewnych interesów, a także właściwe – tj. otwarte, przejrzyste i zrównoważone – artykułowanie zróżnicowanych interesów uczestników sieci. Zdaniem autorów kluczową cechą umożliwiającą efektywne, odpowiedzialne i reprezentatywne rządzenie za pomocą mechanizmów sieciowych stanowi zaufanie.

Obaj autorzy prezentowanego artykułu pochodzą z Holandii. Mają wieloletnie doświadczenie w dziedzinie stosowanych nauk politycznych, jak również solidne przygotowanie teoretyczne. Erik-Hans Klijn urodził się 1958 r. W 1996 r. uzyskał stopień doktora za rozprawę pt. *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naaorlogse wijken* (Reguły i zasady kontroli w mechanizmach sieciowych: wpływ reguł rządzących siecią na powojenną rekonstrukcję dzielnic miast; Klijn 1996b). Obecnie jest profesorem zwyczajnym administracji publicznej na Uniwersytecie Erazma w Rotterdamie, wykłada także gościnnie w Szkole Polityki Publicznej Uniwersytetu w Birmingham (Wielka Brytania), gdzie ściśle współpracuje z profesorem Chrisem Skelcherem. Jego działalność badawcza i dydaktyczna co prawda koncentruje się na złożonych aspektach procesów decyzyjnych i zarządczych w sieciach, lecz obejmuje także planowanie instytucjonalne oraz partnerstwa publiczno-prywatne w dziedzinie polityki ochrony środowiska i mieszkaniowej. Ostatnio Klijn zainteresował się „brandingiem” (procesem projektowania tożsamości i symboliki kojarzonej z marką) jako formą rządzenia oraz wpływem mediów na złożone procesy decyzyjne. Oprócz licznych artykułów w czasopismach międzynarodowych i wystąpień na konferencjach, wraz ze współautorem prezentowanego artykułu napisał *Managing Uncertainties in Networks* (Zarządzanie źródłami niepewności w sieciach; Koppenjan, Klijn 2004) oraz z Jasperem Eshuisem *Branding in Governance and Public Management* (Branding w rządzeniu i zarządzaniu publicznym; Eshuis, Klijn 2012). Wcześniej współredagował książkę *Managing Complex Networks* (Zarządzanie złożonymi sieciami) wraz z Koppenjanem i Kickertem, kolejnym holenderskim uczonym, który zajmuje się kwestiami rządzenia za pomocą mechanizmów sieciowych (Kickert, Klijn, Koppenjan 1997). Ostatnia pozycja stanowi reprezentatywną próbę prac holenderskich badaczy w dziedzinie zarządzania złożonością.

Johannes (Joop) Koppenjan jest również profesorem zwyczajnym administracji publicznej na Uniwersytecie Erazma, jednak w czasie, gdy powstawał niniejszy artykuł, pracował na Wydziale Technologii, Polityki i Zarządzania Uniwersytetu Technologicznego w Delft. Koppenjan urodził się w 1955 r., studiował historię społeczeństw przemysłowych na Uniwersytecie Erazma w Rotterdamie i aż do 1996 r. pracował tam w charakterze wykładowcy i dyrektora ds. naukowo-badawczych na Wydziale Administracji Publicznej. W 1993 r. uzyskał doktorat za rozprawę pt. *Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur* (Zarządzanie tworzeniem polityk: analiza procesów kształtowania polityk publicznych na szczeblu administracji krajowej; Koppenjan 1993). Jest członkiem kadry naukowej dwóch holenderskich instytucji badawczych: Holenderskiego Instytutu Administracji Państwowej (The Netherlands Institute of Government, NIG) oraz Holenderskiej Szkoły Wyższej Transportu, Infrastruktury i Logistyki (The Netherlands Research School for Transport, Infrastructure and Logistics, TRAIL). Jego zainteresowania teoretyczne obejmują sieci polityk, zarządzanie sieciami, partnerstwa publiczno-prywatne, planowanie, duże przedsięwzięcia publiczne i innowacje. Jako badacz interesuje się relacjami międzyrządowymi, infrastrukturą publiczną (transport, wodociągi, energia, informatyka i technologia komunikacyjna) oraz kwestiami ochrony środowiska i bezpieczeństwa. Współpracuje z innymi naukowcami w zakresie innowacji dotyczących zarządzania sektorem publicznym oraz realizacji inwestycji infrastrukturalnych w Chinach, Indiach i Ameryce Południowej, zajmuje się także problematyką niepewności charakteryzowanej jako „nieznane niewiadome”. Jego referaty na konferencjach, ekspertyzy i publikacje naukowe odzwierciedlają ten bardzo szeroki wachlarz zainteresowań.

Prezentowana praca nawiązuje do rosnącej popularności metafory „sieci” w szerokim zakresie kontekstów ekonomicznych, politycznych, kulturowych i społecznych. Termin ten odzwierciedla coraz bardziej rozpowszechnioną – jeżeli nie dominującą – formę koordynacji i współpracy społecznej wraz z towarzyszącymi jej praktykami w wielu kontekstach instytucjonalnych. Obecnie uważa się sieci za kluczowy aspekt dynamiki społecznej oraz za najbardziej odpowiednią formę działania współczesnych społeczeństw. W tym sensie koncepcja sieci utożsamia ze sobą zjawiska zachodzące w różnych systemach oraz w społeczeństwie jako całości, co odbywa się zwykle kosztem specyfiki konkretnych sieci oraz działań podejmowanych przez nie w różnych dziedzinach. I tak, mamy obecnie „ekonomie sieci”, sieci przemysłowe i finansowe, sieci innowacji, sieci transgraniczne, globalne sieci miast, sieci powiązań gospodarczych, sieci polityk publicznych, sieci rządzenia, państwo sieciowe oraz „wojny sieciowe”, a ponadto sieci obywatelskie, komunikacyjne i społeczne. Do nowych form rządzenia zaliczają się w szczególności sieci interpersonalne, negocjacje międzyorganizacyjne, koordynacja negatywna (zamiast pozytywnej) oraz sterowanie systemami zdecentralizowanymi.

Wspólną cechą rządzenia z wykorzystaniem mechanizmów sieciowych stanowi refleksyjna samoorganizacja niezależnych aktorów uczestniczących w złożonych relacjach w kontekście wzajemnej współzależności przy założeniu, że tego rodzaju samoorganizacja opiera się na ciągłym dialogu i współdzieleniu zasobów w celu realizacji wzajemnie korzystnych przedsięwzięć, a także rozwiązywania sprzeczności oraz dylematów nieodłącznie związanych z tego rodzaju kontaktami. Chociaż zwolennicy sieci mają skłonność do postrzegania ich jako otwartych i egalitarnych, wcale nie muszą one charakteryzować się pełną symetrią wpływów ani stuprocentową równością podziału korzyści. Taki stan rzeczy należy wręcz uznać za wysoce nieprawdopodobny. To właśnie zagadnienie poddają bezpośredniej analizie Klijn i Koppenjan, odwołując się zarówno do kategorii teoretycznych, jak i empirycznych. Pokazują, że niektórzy członkowie sieci mogą mieć większe wpływy niż inni dzięki temu, że sprawują kontrolę nad niezbędnymi zasobami, wchodzą w związki z innymi wpływowymi aktorami oraz umiejętnie wykorzystują prawo weta. Autorzy omawiają także przyczyny lekceważenia przez badaczy wewnętrznych konfliktów, nierównowagi wpływów oraz zdolności sieci do blokowania innowacji, jak również do podejmowania działań sprzecznych z interesem publicznym i dobrem powszechnym. Dlatego asymetria relacji w sieciach ma znaczenie. Klijn i Koppenjan upatrują w rządzie znakomitego kandydata na instytucję metazarządzającą lub „kolibratora”, którego zadaniem byłoby rozwiązywanie problemów związanych z sprzecznością interesów, z realizacją wspólnych interesów zarówno w obrębie sieci, jak i pomiędzy nimi, a także analizowanie dynamiki niepowodzeń działań podejmowanych przez aktorów w sieci.

Klijn i Koppenjan prezentują ramy teoretyczne oraz argumenty umożliwiające przezwyciężenie nawracającej pokusy do wykorzystywania teorii sieci wyłącznie w celu tworzenia w jej języku ponownych opisów tego, co już wiemy. Autorzy proponują interesujące wyjaśnienia dynamiki ekonomii sieci, państwa sieci i społeczeństwa sieci oraz reperkusji tego rodzaju wielowymiarowych współzależności w wielu dziedzinach polityki gospodarczej, publicznej i społecznej w różnej skali, a także w szeregu kontekstów lokalnych, regionalnych, krajowych oraz międzynarodowych. W ich artykule brakuje jednak odniesienia do **hierarchii w obrębie sieci** (kształtującej się na bazie gotowości do korzystania z prawa weta przez graczy), jak również **hierarchii sieci** (określanej na podstawie faktu, iż niektóre sieci są silniejsze od innych) oraz do zdolności równoległych sieci wpływów do kształtowania polityk oraz podejmowania decyzji w wielu dziedzinach i wielu skalach. Czyni to wątpliwą nadzieję, że rządzenie za pośrednictwem sieci może przezwyciężyć podział między rządzącymi i rządzonymi w reżimach przedstawicielskich oraz zapewnić zaangażowanie coraz szerszych grup udziałowców w proces formułowania i realizacji polityk. Autorzy analizują tę kwestię, wspominając odpowiednio o niedostatecznej i nadmiernej reprezentacji pewnych interesów, lecz ich uwagi ograniczają się do konkretnych obszarów polityk bez odnoszenia się do wielu skal i dziedzin działania. W późniejszych pracach – podejmowanych indywi-

dualnie, razem lub łącznie z innymi badaczami i decydentami – Klijn i Koppenjan zaczęli zwracać uwagę na te kwestie (zob. Bibliografia). Niemniej jednak nadal brak odpowiedniej siatki pojęć, zasad objaśniających oraz obszerniejszych paradygmatów teoretycznych umożliwiających uwzględnienie w analizach makropoziomu reżimów międzynarodowych i rządzenia w skali globalnej, jak również bardziej konkretnych problemów dotyczących rządzenia w mniejszej skali. Podobnie, dobrze byłoby wyjaśnić, dlaczego sieci o charakterze elitarnym mają skłonność do opierania się próbom reform. Obecny kryzys finansowy w świecie zachodnim i niepowodzenia związane z rządzeniem w strefie euro rzucają nam w tym względzie bardzo poważne wyzwania.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia (wybór)

- Bogason P., Zølner M. (red.) (2006). *Methods in Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bueren E. van, Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2003). „Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 13 (2).
- Edelenbos J., Klijn E.H. (2009). „Project versus process management in public private partnership: relation between management style and outcomes”, *International Public Management Journal*, nr 12(3).
- Edelenbos J., Klijn E.H., Kort M.B. (2009). „Managing complex process systems: Surviving at the edge of chaos”, w: G.R. Teisman, M.W. van Buuren, L. Gerrits (red.), *Managing Complex Governance Systems*. London: Routledge.
- Eshuis J., Klijn E.H. (2012). *Branding in Governance and Public Management*. London: Routledge.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (red.) (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn E.H. (1996a). „Analyzing and managing policy processes in complex networks; A theoretical examination of the concept policy network and its problems”, *Administration & Society*, nr 28(1).
- Klijn E.H. (1996b). *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon Academic.
- Klijn E.H. (2002). „Governing networks in the hollow state: Contracting out, process management or a combination of the two”. *Public Management Review*, nr 4(2).
- Klijn E.H. (2007). „Managing complexity: Achieving the impossible?”, *Critical Policy Analysis*, nr 1(3).
- Klijn E.H. (2012). „Public management and governance: A comparison”, w: D. Levi-Faur (red.), *Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Klijn E.H., Edelenbos J. (2007). „Metagovernance as network management”, w: E. Sørensen, J. Torfing (red.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2006a). „Governing policy networks: A network perspective on decision making in network society”, w: G. Morcol (red.), *Handbook of Decision-Making*. New York: CRC Press.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2006b). „Institutional design”, *Public Management Review*, nr 1.
- Koppenjan J.F.M. (1993). *Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Koppenjan J.F.M. (2007). „Consensus and conflict in policy networks: Too much or too little”, w: E. Sørensen, J. Torfing (red.), *Theories of Democratic Network Governance*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Koppenjan J.F.M. (2008). „Public-private partnership and mega-projects”, w: B. Flyvberg, H. Priemus, B. van Wee (red.), *Development and Management of Large Infrastructure projects*. Cheltenham, UK – Northampton, MA: Edward Elgar.
- Koppenjan J.F.M., Klijn E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. London: Routledge.
- Koppenjan J.F.M., van der Voort H.G., Kars M. (2011). „Politicians as meta-governors. Can meta-governance reconcile representative democracy and network reality”, w: J. Torfing, P. Triantafyllou (red.), *Interactive Policy Making, Meta-Governance and Democracy*. Colchester, UK: ECPR Press.
- Kort M.B., Klijn E.H. (2011). „Public-private partnerships in urban regeneration projects: Organizational form or managerial capacity”, *Public Administration Review*, nr 71(4).

Kort M.B., Klijn E.H. (2012). „Public private partnerships in urban regeneration: Democratic legitimacy and its relation with trust and outcomes”, *Local Government Studies*.

Mu R., Jong W.M. de, Koppenjan J.F.M. (2011). „The rise and fall of public–private partnerships in China: A path-dependent approach”, *Journal of Transport Geography*, nr 19.

Skelcher C.K., Klijn E.H., Kubler D., Sørensen E., Sullivan H. (2011). „Explaining the democratic anchorage of governance networks: Evidence from four European countries”, *Public Administrative Theory & Praxis*, nr 33(1).

Sørensen E., Torfing J. (red.) (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Teisman G.R., Klijn E.H. (2002). „Partnership arrangements: Governmental phetoric or governance scheme?”, *Public Administration Review*, nr 62(2).

Teisman G.R., Klijn E.H. (2008). „Complexity theory and public administration: An introduction”, *Public Management Review*, nr 10(3).

Van Wezemael J. (2008). „The contribution of assemblage theory and minor politics for democratic network governance”, *Planning Theory*, nr 7(2).

Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan

Zarządzanie publiczne i sieci powiązań. Podstawy podejścia do rządzenia opartego na teorii sieci¹

W niniejszym artykule omawiamy najważniejsze koncepcje z dziedziny teorii sieci czerpiące z dorobku wielu tradycji teoretycznych, w tym również z teorii zarządzania. Następnie objaśniamy pojęcia i aksjomaty podejścia opartego na sieci powiązań i wyrażamy opinię, że tego rodzaju ramy teoretyczne oferują poważne możliwości wyjaśniające zarówno na poziomie procesów interakcji o charakterze strategicznym, jak i na poziomie relacji instytucjonalnych. Argumentujemy, że szczególne zasoby pozostające w gestii rządu i jego unikatowa legitymacja jako rzecznika wspólnego interesu sprawiają, iż jest on znakomitym kandydatem do pełnienia funkcji zarządzającej w sieci. Rolę tę rozumiemy jako kreowanie i moderowanie procesów interakcji w obrębie sieci w sposób umożliwiający otwarte, transparentne i harmonijne rozwiązywanie problemów związanych z brakiem reprezentacji lub z niedostateczną reprezentacją interesów politycznych różnych stron.

Słowa kluczowe: reprezentacja interesów, rządzenie, sieci powiązań, teoria sieci, współrządzenie, zarządzanie publiczne.

1. Wstęp: sieci i debata na temat rządzenia

Dość szeroko rozpowszechnione przekonania, że w rzeczywistości rząd to nie jest kokpit, z którego obecnie steruje się społeczeństwem, oraz że procesy kreowania polityk należy raczej postrzegać w kategoriach wzajemnych zależności między różnymi aktorami, doprowadziły do zakrojonych na szeroką skalę poszukiwań nowych metod rządzenia oraz do dyskusji na temat rządzenia i zarządzania publicznego (Kooiman 1993; Rhodes 1996). Poszukiwania te włączyły się w nurt debaty na temat reformowania admini-

nistracji publicznej oraz wykorzystania technik zarządzania znanych pod nazwą nowego zarządzania publicznego (*new public management*, NPM) stanowiącego ramy dla wprowadzania w życie reform w tej dziedzinie (Pollitt 1990; Kickert 1997).

1.1. Rządzenie, zarządzanie publiczne i zarządzanie siecią

Rządzenie można w przybliżeniu zdefiniować jako „ukierunkowany wpływ na procesy społeczne”. Wpływ ten wywierany jest za pośrednictwem różnego rodzaju mechanizmów. Niektóre z nich są dość złożone i bywają stosowane nie tylko przez aktorów publicznych (Kooiman 1993; Kickert i wsp. 1997). Nie może więc zaskakiwać, że słowo „rządzenie” w ciągu kilku ostatnich lat znacznie zyskało na popularności oraz że bywa używane w wielu kontekstach. Rhodes (1996) omawia przynajmniej sześć odrębnych zastosowań tego pojęcia. Ogólnie rzecz biorąc, można stwierdzić, że dzielą się one na dwie grupy. W pierwszym przypadku rządzenie odnosi się do pojęć związanych z ograniczaniem roli państwa i wprowadzaniem rozróżnienia między sprawo-

Erik-Hans Klijn – profesor zwyczajny administracji publicznej na Uniwersytecie Erazma w Rotterdamie, wykłada w Szkole Polityki Publicznej Uniwersytetu w Birmingham (Wielka Brytania).

Joop F.M. Koppenjan – profesor zwyczajny administracji publicznej na Uniwersytecie Erazma (w czasie, gdy powstał niniejszy artykuł, pracował na Wydziale Technologii, Polityki i Zarządzania Uniwersytetu Technologicznego w Delft).

¹ Przełożył Rafał Śmietana. Tekst oryginalny: „Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance”, *Public Management*, nr 2(2). Copyright © 2000 by Taylor & Francis Ltd.

waniem władzy i rządzeniem. Rządy powinno się „odchudzać” lub powinny one robić więcej, mając do dyspozycji mniejsze środki (Osborne, Gaebler 1992), głównie dzięki zastosowaniu technik nowego zarządzania publicznego. W drugim przypadku termin ten rezerwuje się dla teorii i przypadków, które uwzględniają współzależności między aktorami publicznymi, prywatnymi i półprywatnymi. W tej definicji rządzenie odnosi się do sieci mających zdolność do samoorganizacji. Idee na temat zarządzania siecią, których przegląd zawiera niniejszy artykuł, zaliczają się do drugiej ze wskazanych kategorii. Obie konceptualizacje rządzenia postrzegają zarządzanie publiczne oraz rolę rządu w społeczeństwie z całkowicie odmiennych perspektyw, a także czerpią inspiracje teoretyczne z bardzo różnych źródeł.

O ile „nowe zarządzanie publiczne” stanowi próbę przeniesienia z sektora prywatnego do organizacji publicznych takich idei, jak zlecanie pewnych zadań lub usług na zewnątrz (*contracting out*), orientacja na klienta czy wprowadzanie mechanizmów rynkowych (Pollit 1990; Kickert 1997), o tyle „zarządzanie siecią” koncentruje się bardziej na pośredniczeniu i koordynowaniu kreowania działań politycznych z udziałem wielu organizacji. Teoretyczne podstawy tego alternatywnego poglądu można znaleźć w teorii sieci. Zyskały one poczesne miejsce w politologii i nauce o administracji publicznej, co potwierdza choćby liczba publikacji poświęconych sieciom powiązań i zarządzaniu siecią w Europie (Wilks, Wright 1987; Rhodes 1988; Marin, Mayentz 1991; Marsh, Rhodes 1992; Glasbergen 1995; Kickert wsp. 1997) oraz w Stanach Zjednoczonych (Milward, Wamsley 1985; Provan, Milward 1995; O'Toole 1997). Jednak wzrostowi popularności podejścia opartego na sieciach powiązań oraz idei na temat zarządzania siecią towarzyszy wiele głosów krytycznych.

1.2. Krytyka podejścia opartego na sieciach powiązań

Najważniejsze uwagi krytyczne można podzielić na pięć grup:

(1) **Brak podstaw teoretycznych i klarownych pojęć.** Główny zarzut polega na tym, że podejście oparte na sieciach powiązań nie opie-

ra się na solidnej bazie wiedzy teoretycznej, w wyniku czego brakuje mu spójnych ram teoretycznych, a pojęcia stosowane w analizach są dalekie od klarowności (Börzel 1998).

(2) **Brak mocy objaśniającej.** Zdaniem niektórych krytyków podejście oparte na sieciach powiązań ma przeważnie charakter metaforyczny i opisowy, nie objaśniając przy tym wyników procesów politycznych (zob. Dowding 1995; Salancik 1995; Blom-Hansen 1998; Borzel 1998).

(3) **Lekceważenie roli wpływów.** Zdaniem krytyków podejście oparte na sieciach powiązań, a zwłaszcza ta jego część, która koncentruje się na zarządzaniu siecią, kładzie zbyt duży nacisk na rolę współpracy i konsensusu, lekceważąc znaczenie konfliktów, dostępności zasobów, a co za tym idzie – wpływów poszczególnych aktorów (Brans 1997).

(4) **Brak czytelnych kryteriów ewaluacji.** Ponieważ podejście oparte na sieciach powiązań odrzuca wykorzystanie celów formułowanych przed rozpoczęciem działania (*ex ante*) jako kryteriów oceny, jego krytycy uważają, że nie zapewnia ono klarownych ram dla ewaluacji. Kryteria ewaluacji sugerowane przez to podejście uważa się za nieostre, brakuje im także odniesienia do norm merytorycznych. Podejście oparte na sieciach powiązań nie uwzględnia zatem w wystarczającym stopniu wpływu celów działań rządów (Propper 1996; Brans 1997).

(5) **Zastrzeżenia normatywne wobec sieci i ról odgrywanych w nich przez aktorów publicznych.** Krytycy twierdzą, że podejście oparte na sieciach powiązań zrównuje organizacje rządowe z innymi, zaniedbując rolę tych pierwszych jako rzecznika interesu publicznego. Argumentują także, iż strategie rządu oparte na teorii sieci mogą poważnie zagrozić innowacjom politycznym, działaniom na rzecz wspólnego dobra oraz prymatowi polityki (Ripley, Franklin 1987; Marin, Mayentz 1991; Rhodes 1996; de Bruijn, Ringeling 1997).

1.3. Cel artykułu

Uważamy, że niektóre z przedstawionych wyżej zarzutów są zasadne i z tego względu nale-

ży traktować je bardzo poważnie. Jednak w wielu przypadkach krytyka nie oddaje sprawiedliwości podejściu opartemu na sieciach powiązań. **Dlatego celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy zarówno podejścia bazującego na sieciach powiązań, jak i sformułowanych pod jego adresem uwag krytycznych w celu wyjaśnienia zaistniałych nieporozumień oraz przyczynienia się do ulepszenia tej teorii jako ram służących do objaśniania, oceny i poprawy jakości polityk państwa oraz zarządzania publicznego.**

Proces ten przeprowadzimy, odnosząc się po kolei do wyżej wspomnianych pięciu kategorii komentarzy krytycznych. Najpierw dokonamy krótkiego podsumowania podstaw teoretycznych i pojęć leżących u podłoża podejścia opartego na sieciach powiązań (część 2). Wykażemy, że podejście oparte na sieciach powiązań jest silnie zakorzenione w historii teoretycznej nauk politycznych oraz w teorii organizacji, a także dysponuje dość dobrze rozwiniętą siatką pojęć. W części 3 spróbujemy usystematyzować objaśnienia dotyczące interakcji i wyników procesów politycznych oferowanych przez omawiane podejście. Postaramy się podbudować ramy teoretyczne tego podejścia na poziomie instytucjonalnym przez wprowadzenie pojęć „reguła” i „zaufanie”. W części 4 wyjaśnimy rolę wpływów i konfliktu w sieciach, natomiast w części 5 zajmiemy się problemami ewaluacji i jej kryteriów w systemach sieciowych. Część 6 poświęcona będzie nieporozumieniom związanym z rolą odgrywaną przez organizacje publiczne w sieciach. Przedstawimy w niej także strategie zarządzania, które mogą pomóc rządowi odpowiednio działać w sieciach. W ostatniej części zwrócimy uwagę na kilka zagadnień, które wymagają dalszych prac teoretycznych, empirycznych i normatywnych.

2. Teoretyczne podstawy podejścia opartego na sieciach powiązań

Głównym zarzutem krytyków podejścia opartego na sieciach powiązań jest to, że brak mu zarówno podstaw teoretycznych, jak i klarownego systemu pojęć. Czy to prawda? W tej części odrzucamy sugestię, jakoby podejście oparte na sieciach powiązań nie miało żadnych podstaw teo-

retycznych. Przeciwnie, istnieje bogata tradycja teoretyczna, do której się ono odwołuje. W odpowiedzi na wątpliwości dotyczące kluczowych pojęć proponujemy ramy teoretyczne, których zadaniem będzie ich usystematyzowanie.

2.1. Teoretyczne źródła podejścia opartego na sieciach powiązań

Zastosowanie pojęcia sieci w naukach politycznych sięga początków lat 70. XX w. W badaniach wdrożeniowych, zwłaszcza tych, które zyskały sobie miano podejścia oddolnego (*bottom-up approach*; zob. Hjern, Porter 1981), jak również w literaturze poświęconej stosunkom między rządami (zob. Friend i wsp. 1974, a także bardzo wpływowa praca Scharpfa i wsp. 1978) pojęcie to stosowano do odwzorowywania prawidłowości rządzących wzajemnymi stosunkami między organizacjami oraz do oceny wpływu tych prawidłowości na kształtowanie polityk. W tych dwóch pierwszych zastosowaniach podejścia do polityki opartego na sieciach powiązań można dostrzec wpływy koncepcji powstałych w obrębie z teorii międzyorganizacyjnej (*interorganizational theory*) oraz spostrzeżeń płynących z interaktywnej perspektywy analiz polityk państwa (Hufen, Ringeling 1990; Klijn 1997).

Podejście do kształtowania polityk oparte na interakcji aktorów (*interactive policy approach*) w naukach o polityce powraca w pracach takich autorów, jak Allison (1971), Cohen i wsp. (1972) oraz Lindblom (1965; Lindblom, Cohen 1979). W ich ujęciu polityka jawi się jako wynik interakcji między wieloma aktorami. Procesy kształtowania polityk charakteryzuje konflikt interesów, a definicje problemów bywają dynamiczne i niemożliwe do przewidzenia.

Podejście oparte na sieciach powiązań bazuje na takim modelu procesów, ponieważ koncentruje się na przebiegu interakcji między współzależnymi aktorami oraz na złożoności celów i strategii jako konsekwencji tego rodzaju interakcji. Ważną różnicą dzielącą omawiany model od modeli skoncentrowanych na przebiegu procesów jest to, że w podejściu opartym na sieciach powiązań więcej uwagi zwraca się na kontekst instytucjonalny, w którym rozgrywają się złożone interakcje. Podejmując próbę przybliże-

nia kontekstu instytucjonalnego złożonych procesów interakcyjnych, teoretycy sieci korzystają z inspiracji teorii międzyorganizacyjnej (Levine, White 1961; Negandhi 1975; Aldrich 1979).

Punktem wyjścia tego podejścia jest spostrzeżenie, że środowisko działania organizacji składa się z innych organizacji. Aby utrzymać się przy życiu, organizacja wymaga zasobów pozostających w dyspozycji innych organizacji. Dlatego organizacje wchodzą we wzajemne relacje wymiany, tworząc w ten sposób sieć zależnych od siebie nawzajem aktorów. Teoria międzyorganizacyjna poświęca wiele uwagi powiązaniom między organizacjami i stosowanym przez nie strategiami w celu wywierania wpływu na przebieg procesu wymiany (zob. np. Levine, White 1961; Cook 1977; Aldrich, Whetten 1981; Benson 1982).

W miarę upływu czasu podejście oparte na sieciach powiązań dopracowało się własnych ram teoretycznych. Zakładają one, że na kształtowanie polityk wpływają złożone procesy interakcji, które odbywają się w granicach sieci wzajemnie ze sobą powiązanych wielu aktorów. Aktorzy ci zależą od siebie nawzajem, więc wszelkie działania o charakterze politycznym mogą realizować jedynie na drodze współpracy. Jednak ta współpraca nie jest wcale prosta ani spontaniczna i wymaga różnych rodzajów zarządzania grą (*game management*) oraz znajomości konstytucji sieci (*network constitution*). Zasadnicze elementy podejścia opartego na sieciach powiązań omówiono poniżej.

2.2. Wyjaśnienie najważniejszych pojęć: sieci powiązań jako kontekst interakcji

Podejście oparte na sieciach powiązań zakłada wzajemną zależność aktorów. Nie mogą osiągać oni własnych celów bez zasobów, którymi dysponują inni aktorzy (Scharpf 1978; Benson 1982; Rhodes 1988). W związku z problemami o charakterze politycznym i z dostępem do zasobów między aktorami pojawiają się pewne wzorce interakcji, które w jakimś stopniu ulegają utrwaleniu z powodu ograniczonych możliwości zastępowania zasobów. Powstają reguły porządkujące zachowanie aktorów oraz rozdział zasobów w sieci, co również wpływa na interakcje w jej granicach. Rozdział zasobów i re-

guły kształtują się stopniowo podczas interakcji; podlegają one także konsolidacji i zmianom (Giddens 1984). W ten sposób sieci powiązań tworzą kontekst – aktorzy podejmują w nim działania o charakterze strategicznym, podczas których sami stają się przedmiotem działań strategicznych realizowanych przez innych aktorów.

W obrębie sieci² interakcje koncentrują się wokół działań o charakterze politycznym i innych zagadnień. Te powtarzające się serie interakcji można określić mianem gier (Crozier, Friedberg 1980; Rhodes 1981; Scharpf 1997). Znaczenie interakcji w sieci oraz podejmowane w grze działania strategiczne determinują pozycje graczy. W trakcie gry aktorzy działają w ramach ustalonego rozdziału zasobów i obowiązującego zestawu reguł, które w dużej mierze kształtuje sieć. Ponadto podejmują działania strategiczne w taki sposób, aby osiągać własne cele, uwzględniając istniejące zależności. W trakcie tych działań interpretują istniejące reguły, które mimo wszystko są niejednoznaczne (March, Olsen 1989; Klijn 1996b).

Procesy kształtowania polityk można więc postrzegać również jako zbiór gier toczących się między aktorami. W tych grach każdy aktor w indywidualny sposób postrzega innych aktorów w sieci oraz charakter problemu, a także proponuje inne jego rozwiązania. Na podstawie tych wyobrażeń aktorzy dokonują wyboru strategii działania. Wyniki gry stanowią konsekwencje interakcji strategii realizowanych przez różnych graczy. Pozostają one jednak pod wpływem wyobrażeń aktorów, ich wpływów i podziału zasobów w sieci oraz reguł, które w niej obowiązują. Zagadnienie to omówimy szerzej w następnej części opracowania.

2.3. Wspólne działania i zarządzanie siecią

Główne pytanie zadawane w ramach podejścia opartego na sieciach powiązań dotyczy sposobu organizowania wspólnych działań wokół konkretnych zagadnień. Aktorzy muszą wspól-

² Sieci powiązań definiujemy jako (mniej więcej) stały model stosunków społecznych między współzależnymi aktorami, które kształtują się wokół problemów wymagających rozwiązań politycznych oraz/lub formułowania programów politycznych.

pracować z innymi, jeżeli chcą osiągnąć zadowalające wyniki. Mimo istnienia trwałych zależności nie zawsze bywa to łatwe, ponieważ na poziomie procesów mogą zaistnieć poważne konflikty dotyczące np. podziału kosztów i korzyści płynących z wdrożenia danego rozwiązania. Rozwiązania i procesy polityczne rodzą się z napięć między zależnościami i rozbieżnościami celów oraz interesów. Jakkolwiek jednak napięcie można mniej więcej regulować za pomocą reguł i rozdziału zasobów w sieci, to istnieje ono w każdej grze politycznej i wymaga rozwiązania.

Ponieważ współpraca oraz koordynacja celów i interesów nie następuje spontanicznie, w sieciach zachodzi konieczność sterowania złożonym tokiem gry. Te strategie sterowania, tzn. zarządzania siecią, koncentrują się przeważnie na usprawnieniu współpracy między należącymi do niej aktorami (O'Toole 1988). Niekiedy przyjmuje się założenie, że osiągnięcie przez aktorów zadowalających wyników nie jest możliwe bez zarządzania siecią. Można więc je uznać za zmienną niezależną w rozwoju procesu kształtowania polityk.

W literaturze poświęconej zarządzaniu siecią istnieje rozróżnienie między dwoma rodzajami strategii zarządzania: sterowaniem procesami (*process management*) oraz konstytucją sieci (*network constitution*; szerszy opis w: Klijn i wsp. 1995; Kickert i wsp. 1997). **Sterowanie procesami** ma na celu usprawnienie interakcji między aktorami w grach politycznych. Zasadniczo dotyczy to strategii sterowania, które mają na celu pogodzenie odmiennych wyobrażeń aktorów oraz rozwiązywanie problemu organizacyjnego, polegającego na tym, że poszczególne organizacje niezależnie opracowują własne strategie z reguły odmienne od strategii innych członków sieci. Płyne z tego wniosek, że aktorzy nie mogą jednostronnie określać strategii innych aktorów. Należy ponadto pamiętać o tym, że strategie sterowania procesami traktują strukturę i skład sieci jako parametry zadane z góry. Reguły (formalne lub nieformalne), podział zasobów oraz istniejący aktorzy stanowią więc elementy punktu wyjścia strategii zarządzania. Do ważnych strategii zarządzania procesami zaliczają się:

- wybór i uaktywnienie aktorów (Friend i wsp. 1974; Hanf, Scharpf 1978): w celu podejmowania udanych inicjatyw politycznych nale-

ży dokonać wyboru aktorów posiadających niezbędne zasoby oraz zmotywować ich do uczestnictwa;

- zbliżenie stanowisk na temat danego problemu i/lub rozwiązania: ze względu na fakt, że aktorzy mają różne wyobrażenia na temat problemu, rozwiązania i istniejącej sytuacji, zarządzanie siecią należy nakierować na budowanie minimalnej zbieżności wyobrażeń oraz na tworzenie pakietów celów możliwych do przyjęcia dla realnej koalicji aktorów;
- tworzenie tymczasowych powiązań między organizacjami: ponieważ nie zapewnia się koordynacji działań między różnymi aktorami, należy stworzyć rozwiązania organizacyjne w celu podtrzymywania interakcji i koordynacji strategii;
- usprawnienie procesu interakcji i nadzór nad nim za pomocą zarządzania procesami i konfliktami (Susskind, Cruikshank 1987; Mandell 1990).

Termin **konstytucja sieci** odnosi się do wdrażania zmian w jej obrębie. Przyjmując założenie, że instytucjonalna charakterystyka sieci również wpływa na strategię i skłonność aktorów do współpracy, można podjąć próby zmiany jednej lub więcej jej cech. Ogólnie rzecz biorąc, strategie te wymagają czasu, ponieważ mają na celu doprowadzenie do przekształceń instytucjonalnych. W wyniku tego zwykle nie nadają się do wywierania wpływu na gry polityczne, które już się toczą. Strategie konstytucji sieci mogą obejmować:

- zmianę położenia lub wprowadzanie nowych aktorów do sieci: to ostatnie może przynieść nowe punkty widzenia, lecz może także zmniejszyć dotychczasową równowagę sił oraz reguły rządzące do tej pory interakcją;
- zmianę reguł (np. tych, które regulują dostęp do procesów; Ostrom 1986): zmiana zarówno reguł formalnych, jak i nieformalnych może doprowadzić do zmiany wzorców interakcji na różnych poziomach. Przykładowo: zmiana mechanizmów regulujących konflikty może doprowadzić do modyfikacji strategii oraz przebiegu interakcji, ponieważ aktorzy zechcą unikać wiążących rozstrzygnięć konfliktów;
- zmianę ramowych zasad działania (tzn. wprowadzanie zasadniczych zmian w działaniu i postrzeganiu zagadnień przez członków sie-

ci; Rein, Schön 1992): niekiedy może zająć konieczność zainicjowania radykalnych zmian w sposobie postrzegania problemów dotyczących określonych sektorów lub metod postępowania wobec pewnych zagadnień; rządy państw przeważnie starają się osiągnąć ten cel poprzez radykalne zmiany systemowe, lecz niekiedy dążą do tego także sami aktorzy działający w obrębie sieci.

Literatura poświęcona podejściu opartemu na sieciach powiązań zawiera wyraźne stwierdzenie, że zarządzanie sieciami wcale nie należy do łatwych. Wymaga znajomości danej sieci oraz licznych kompetencji, wśród których na plan pierwszy wysuwa się umiejętność negocjacji, ponieważ strategię zarządzania siecią realizowane są w kontekście wzajemnych zależności. Funkcji zarządzania siecią nie można więc utożsamiać z pozycją najważniejszego aktora ani dyrektora, lecz raczej z rozjemcą lub moderatorem (Forester 1989). Rolę tę niekoniecznie musi grać tylko jeden aktor. Mimo że rolę podmiotu za-

rzządzającego siecią często przyjmują aktorzy publiczni, mogą ją odgrywać także inni. Kwestia, który aktor ma wystarczające wpływy, autorytet i możliwości zarządzania siecią, z całą pewnością zależy od strategicznej pozycji poszczególnych aktorów oraz reguł, w tym dotyczących zachowania, obowiązujących w danej sieci (Ostrom 1986; Burns, Flam 1987). Najważniejsze założenia teoretyczne podejścia opartego na sieciach powiązań przedstawiono w tabeli 1.

3. Podejście oparte na sieci powiązań jako model objaśniający

Mówi się, że pojęcie sieci stanowi jedynie metaforę oraz że z tego właśnie powodu całemu modelowi teoretycznemu brakuje prawdziwej mocy objaśniającej. Pojawia się zatem pytanie: w jakim stopniu podejścia strukturalne do sieci mogą tłumaczyć wyniki procesów kształtowania polityk i ich realizacji? Jak omówione powyżej cechy sieci odnoszą się do zachowań aktorów

Tab. 1. Założenia teoretyczne podejścia opartego na sieciach powiązań

Założenia teoretyczne	
Sieci	• Osiąganie celów przez poszczególnych aktorów zależy od wzajemnych relacji między nimi. • Zależności przekształcają się w trwałe relacje między aktorami. • Zależności dają różnym aktorom prawo weta w pewnych zakresach działań. • Trwałość interakcji wpływa na rozdział zasobów między aktorami i konsoliduje go. • W trakcie interakcji tworzone są i ulegają utrwaleniu reguły rządzące zachowaniem aktorów. • Rozdział zasobów i kształtowanie reguł prowadzą w pewnym stopniu do zamknięcia sieci na aktorów zewnętrznych.
Procesy kształtowania polityk	• Interakcje między aktorami w sieciach dotyczące kwestii politycznych koncentrują się z jednej strony na zmniejszaniu napięcia między zależnościami, a z drugiej – na zbliżaniu stanowisk będących wyrazem rozbieżnych lub sprzecznych interesów. • W trakcie tego rodzaju interakcji aktorzy odchodzą od dotychczasowych wyobrażeń na temat polityki, innych aktorów i decyzji, które mają zostać podjęte. • Aktorzy wybierają określone strategie na podstawie własnych wyobrażeń. • Procesy kształtowania polityk mają charakter złożony i niezupełnie przewidywalny z powodu różnorodności aktorów, ich wyobrażeń i strategii.
Wyniki	• Polityka to wynik złożonych interakcji między aktorami, którzy biorą udział w określonych grach w obrębie sieci.
Zarządzanie siecią	• Ze względu na różnorodność celów i interesów członków sieci oraz wynikających z nich faktycznych i potencjalnych konfliktów na temat dystrybucji kosztów oraz korzyści współpraca nie zachodzi automatycznie i nie przebiega bez problemów. • Jakość wspólnych działań można poprawić za pomocą bodźców pobudzających współpracę, przez zarządzanie procesami i konfliktami, a także w drodze obniżania ryzyka związanego ze współpracą.

Źródło: opracowanie własne.

oraz do interakcji między nimi? (zob. Downing 1995; Blom-Hansen 1997; Börzel 1998). W tej części artykułu poddamy analizie objaśnienia proponowane przez podejście oparte na sieciach powiązań oraz sprawdzimy, jak radzą sobie one z wielopoziomowym charakterem procesów kształtowania polityk w sieciach.

Uważamy, że w podejściu opartym na sieci powiązań kluczowe zagadnienie stanowi kwestia współpracy. Ze względu na zależność aktorów od zasobów innych uzgodnienia o charakterze politycznym mogą następować jedynie wtedy, gdy aktorzy udostępnią innym własne zasoby. Dlatego w podejściu opartym na sieci powiązań wyjaśnienia powodzenia lub niepowodzenia procesów kształtowania polityk odwołują się do zakresu, w którym aktorom udało się doprowadzić do współpracy. Nie da się współpracować w przypadku stagnacji lub zablokowania interakcji między aktorami, w przypadku wystąpienia niepożądanych albo nieprzewidzianych konsekwencji działań lub z powodu wpływu pewnych cech instytucjonalnych na interakcje. Objaśnienia należące do tej ostatniej kategorii, opierają się na założeniu, że reguły ograniczają zachowania aktorów nawet wtedy, gdy ci świadomie lub nieświadomie je naruszają.

Objaśnienia przebiegu procesów interakcji w obrębie sieci można więc znaleźć zarówno w charakterystyce instytucjonalnej – zasobach i regułach – jak i w charakterystyce sytuacji, w której odbywa się interakcja – graczy, ich interesów i strategii działania (zob. też np. Scharpf 1997). Jak stwierdzają zarówno Dowding (1995), jak i Blom-Hansen (1997), w celu uzyskania objaśnień podejścia koncentrujące się na strukturalnych wymiarach sieci należy połączyć z podejściami uwzględniającymi aktorów oraz interakcje.

3.1. Parametry procesów jako przyczyny sukcesów i niepowodzeń

Podejście oparte na sieciach powiązań zakłada, że uzgodnienia polityczne powstają w wyniku interakcji strategii realizowanych przez różnych aktorów. Zaangażowanie tychże jest konsekwencją faktu posiadania przez nich zasobów, które wymagają ich uczestnictwa w formułowaniu i rozwiązywaniu konkretnych problemów. Aktorzy mogą blokować procesy interakcji, wy-

cofując własne zasoby – w ten sposób realizują prawo weta. Należy tu zaznaczyć, że zamiana zasobów nie zawsze jest możliwa, a nawet wtedy, gdy jest, zwykle wiąże się z dodatkowymi kosztami i wymaga czasu. To samo można powiedzieć o próbach wymuszenia współpracy np. przez wystąpienie do władz samorządowych z wnioskiem o wprowadzenie zmian do planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie uczynią tego z własnej inicjatywy.

Ważnym objaśnieniem niepowodzenia prób realizacji określonych celów podejmowanych zgodnie przez członków sieci jest fakt, że aktorzy niekiedy bywają niewystarczająco świadomi własnych zależności zewnętrznych. Zakładają, że mogą rozwiązać problem samodzielnie lub narzucić swoje rozwiązanie innym aktorom. Lecz nawet wtedy, gdy aktorzy są świadomi zależności zewnętrznych, często zbliżenie ich stanowisk ze względu na krańcowo odmienne cele i interesy stanowi bardzo trudne zadanie. Różnice i odmienne wyobrażenia aktorów na temat danej sytuacji mogą wywoływać konflikty i powodować blokadę interakcji. Jedynie wtedy, gdy aktorzy doprowadzą do zbliżenia stanowisk, sformułują wspólne cele oraz wyrażą wspólne interesy, gry polityczne mogą przynosić zadowalające wyniki. Dlatego tak dużą rolę w tego rodzaju grach odgrywają procesy uczenia się. Zadanie ich pobudzania spoczywa na podmiocie zarządzającym procesami. Należy przy tym pamiętać, że preferencje aktorów nie są ustalone raz na zawsze (Weick 1979; March 1988), więc odkrywanie nowych, interesujących dla nich celów może także zapobiegać stagnacji.

Niekiedy jednak aktorzy tracą zainteresowanie grami politycznymi, co powoduje stagnację. Może to być następstwem niewielkiego znaczenia danego problemu politycznego w wyobrażeniach jednego lub więcej aktorów. Stagnacja i blokowanie mogą także stanowić konsekwencję niekorzystnego bilansu kosztów interakcji oraz spodziewanych wyników gier politycznych lub związanego z nimi ryzyka w zderzeniu z nieoczekiwanymi strategiami innych. Tak więc istnieje ryzyko, że pewni aktorzy, gdy tylko odniosą korzyści w procesie interakcji, wyjdą lub zagrożą wyjściem z sieci, co pozostawia innych z pustymi rękami. Ten problem zwykle pojawia się, gdy strony inwestują siły i środki w pewne

transakcje, które nie mogą zostać wykorzystane lub niełatwo dają się wykorzystać do innych celów (Williamson 1979; Barney, Hesterly 1996). Istnieje także niebezpieczeństwo, że *outsiderzy* mogą odnieść korzyści z połączonych wysiłków danej grupy bez wnoszenia wkładu w jej prace (zjawisko to nosi nazwę „efektu pasażera na gapę”). W tym przypadku osoby zarządzające siecią powinny się skoncentrować na właściwym zorganizowaniu interakcji oraz na ochronie interesów aktorów uczestniczących w działaniach danej sieci (de Bruijn i wsp. 1998).

Wspólne działania wymagają więc od aktorów oceny wzajemnych zależności i możliwości współpracy oraz ograniczenia ryzyka i ponoszonych kosztów. Brak świadomości obopólnych zależności, konflikty interesów, koszty interakcji i ryzyka stanowią ważne czynniki tłumaczące niepowodzenia prób wspólnie podejmowanych działań. I odwrotnie, powodzenie wspólnych działań objaśnia się w kategoriach świadomości wzajemnych zależności, zbieżności wyobrażeń, istnienia bodźców, które usprawniają współpracę, oraz ograniczania ryzyka interakcji przez zastosowanie różnych rodzajów zarządzania grą.

3.2. Struktura sieci jako czynnik objaśniający

Jak już wspomniano, objaśnienia sukcesów i niepowodzeń procesów kształtowania oraz realizacji polityk dzielą się na zmienne związane z procesem interakcji i czynniki związane ze strukturą sieci. Wspólne rozwiązania rodzą się w toku gier. Gdy w objaśnieniu sukcesów i/lub niepowodzeń polityk oraz procesów politycznych uwzględnimy czynniki dotyczące poziomu sieci, pojawiają się związki łączące grę i sieć – wszak chodzi tu o to, jak cechy charakterystyczne na poziomie sieci wpływają na tok gry.

Dynamiczna interakcja między aktorami decyduje o określonym rozdziale zasobów, co z kolei wpływa na działanie sieci. Aktorzy dostrzegają i/lub uznają fakt, że pewne zasoby mają związek z realizacją określonych celów politycznych bądź są wręcz konieczne do ich osiągnięcia. Zasoby te dają aktorom prawo weta. Dzięki niemu mogą oni zdobyć uprzywilejowaną pozycję w sieci oraz w grach toczących się w jej obrębie. Im większe prawo weta danego aktora, tym bardziej jest on niezbędny w toczących

się grach politycznych. Powodzenie gier politycznych jest więc częściowo zdeterminowane przez stopień zaangażowania niezbędnych zasobów oraz aktorów, w których gestii pozostają te zasoby (Scharpf 1997). Z tego względu zmiany rozdziału zasobów w obrębie sieci znajdują odzwierciedlenie w grach politycznych. Na przykład dziesięć lat temu byłoby nie do pomyślenia, aby inwestorzy komercyjni odgrywali jakąkolwiek rolę w procesie rewitalizacji obszarów miejskich w Holandii. Jednak teraz, gdy zasoby mieszkań zostały rozdzielone i subwencje rządowe dla mieszkalnictwa uległy obniżeniu, aktorzy ci uczestniczą w tym procesie.

Podobnie dużą rolę odgrywa stopień zaangażowania aktorów w ogólniejsze prawidłowości rządzące interakcjami i tworzeniem reguł (Ostrom 1986; Burns, Flam 1987; Ostrom 1994 i wsp.; Klijn 1996b). Interakcje między aktorami z różnych sieci mogą przysparzać trudności, ponieważ nie kontaktują się oni ze sobą w inny sposób lub istnieje niewiele zasad regulujących tego rodzaju kontakty. Innymi słowy, brak mechanizmów automatycznej koordynacji i pewnego stopnia zaufania prowadzi do podwyższenia kosztów interakcji (zob. Hindmoor 1998 na temat zakorzenienia interakcji).

Reguły pełnią ważną funkcję w rozwoju procesów politycznych. Umożliwiają aktorom odejście od minimalnych uzgodnień instytucjonalnych w toku interakcji. Obniżają także koszty transakcji i upraszczają współpracę (Scharpf 1997; Hindmoor 1998). Początkowo, bez znajomości specyfiki danej sieci, trudno o ogólne stwierdzenia na temat wpływu reguł na sieci powiązań. Reguły to konstrukcje społeczne tworzone przez aktorów w sieci, dlatego różnią się one w zależności od sieci. Jednak badania wykazały, że dla określania możliwości współpracy ważne są również reguły zarządzania konfliktami, mediacja oraz ochrona autonomii i pozycji (Klijn 1996a; Scharpf 1997). Im silniejsze rozgraniczenia terytorialne istnieją w danej sieci oraz im słabsze są reguły zarządzania konfliktem i możliwości mediacji, tym więcej trudności będzie przysparzać podejmowanie decyzji. Brak zaufania i skutecznych sankcji utrudnia zapobieganie eksploatacyjnym zachowaniom aktorów.

Przedstawione wyżej przykłady ilustrują strukturalny charakter reguł w sieciach. Mogą

się one przyczyniać do usprawnienia interakcji lub ograniczać pewne ich style. Brak mechanizmów regulujących konflikty i niedostatek wzajemnego zaufania między aktorami doprowadzi więc raczej do gier politycznych o „mieszanych motywach” (niebazujących na współpracy), które zwykle przynoszą aktorom mniejsze korzyści niż strategię opartą na współpracy. Nie istnieją mechanizmy zapobiegające ani ograniczające częstość występowania zachowań oportunistycznych (Scharpf 1997). Główną cechą, dzięki której można uzyskać bardziej pożądane wyniki, jest zaufanie. Scharpf podsumowuje to zjawisko w następujący sposób: „Innymi słowy, możliwość okazywania zaufania i cieszenia się nim to korzyść, ale nadużywanie zaufania może przynieść jeszcze więcej korzyści” (tamże: 89). Reguły stanowią jedne z najważniejszych filarów zaufania, ale wiąże się z nimi pewien problem. Otóż aktorzy mogą naruszać reguły, zarówno formalne, jak i nieformalne, ponieważ w wyniku tego mogą odnieść wymierne korzyści. W tym sensie reguły rzeczywiście regulują zachowanie, lecz go nie determinują i bywa, że ulegają zmianom. Każda

analiza procesu podejmowania decyzji w sieciach musi uwzględnić to zjawisko. Szczególną uwagę należy zwrócić na proces modyfikacji i zmian interpretacji reguł jako konsekwencji okoliczności zewnętrznych względem sieci i strategicznych wyborów dokonywanych przez aktorów. W tabeli 2 zamieszczono podsumowanie najważniejszych wyjaśnień sukcesów i niepowodzeń procesów kształtowania polityk w sieciach.

4. Rola wpływów i konfliktów w sieci

W literaturze poświęconej sieciom powiązań prace eksponujące zarządzanie siecią stały się przedmiotem krytyki ze względu na podnoszenie współpracy do rangi normy oraz z uwagi na niewystarczające uwzględnianie roli konfliktu i różnic wpływów (Brans 1997; de Bruijn, Ringeling 1997). Rzeczywiście, współpraca stanowi ważny element teorii sieci, zarówno w odniesieniu do objaśniania przyczyn sukcesów czy niepowodzeń, jak i opracowywania zaleceń. Lecz kwestia wpływów oraz konfliktów wcale nie została wykluczona z tego rodzaju rozważań.

Tab. 2. Wybrane najważniejsze objaśnienia przyczyn sukcesów i niepowodzeń z perspektywy podejścia opartego na zarządzaniu siecią

Objaśnienia sukcesów i niepowodzeń	
Na poziomie interakcji	• Stopień uzmysłowienia sobie przez aktorów wzajemnych zależności między nimi. • Zakres, w którym aktorom udaje się doprowadzić do zbliżenia stanowisk w kwestii rozbieżnych interesów lub wyrazić konflikt interesów w kategoriach wspólnego interesu. • Zakres, w którym koszty interakcji równoważą korzystne lub niekorzystne postrzegane wyniki interakcji. • Zakres ograniczania ryzyka interakcji w grze jako konsekwencja strategii realizowanych przez innych aktorów. • Zakres przewidywanego zarządzania grą (wzrost świadomości wyobrażeń innych, pozycje wyjściowe aktorów, zarządzanie grą i konfliktami).
Na poziomie sieci	• Zakres, w którym aktorzy dysponują prawem weta ze względu na niezbędność ich zasobów. • Zakres rzeczywistego zaangażowania w proces kształtowania polityk aktorów mających prawo weta. • Zakres, w którym aktorzy uczestniczący w danej grze należą do tej samej sieci, mogą więc wchodzić we wzajemne interakcje w innych kontekstach, oraz stopień przestrzegania ustalonych reguł. • Zakres dopasowania definicji problemów, rozwiązań oraz sposobów ich wdrażania do reguł przyjętych w sieci.

Źródło: opracowanie własne.

4.1. Wpływy, konflikt i trwałość relacji

Bez współpracy aktorzy funkcjonujący w kontekście wzajemnych zależności nie mogą zrealizować swoich celów. Nie znaczy to wcale, że współpraca przebiega bezkonfliktowo ani że aktorom uda się podjąć współpracę. Istnienie trwałych relacji zależności niekoniecznie oznacza, że nie wystąpią konflikty w sprawie rozkładu ponoszonych kosztów i korzyści w konkretnych procesach kształtujących polityki. Przykładowo wystarczy zwrócić uwagę stosunek pracy, gdzie pracodawcy oraz związki zawodowe wchodzą w trwałe relacje nacechowane zarówno współpracą, jak i konfliktem. Chodzi jednak o sposób rozwiązywania napięć między tymi elementami (Scharpf 1997).

Brak dominującego aktora nie sugeruje jednakowego rozdziału zasobów pomiędzy aktorami (Knight 1992). Reguły mogą również przynosić korzyść niektórym aktorom, jednocześnie działając na niekorzyść innych, choćby ze względu na fakt, że powstały podczas wcześniejszych interakcji. Nierówności będące ich wynikiem zostają włączone do istniejących reguł. Zmiana reguł to także (lecz nie wyłącznie) wyraz walki o wpływy między aktorami (Burns, Flam 1987). W tym sensie podejście oparte na sieciach powiązań jak najbardziej uwzględnia „niewidzialne” formy wpływów tradycyjnie znane jako „mobilizacja uprzedzeń” (*mobilization of bias*; Bachrach, Baratz 1962), takie jak reguły, które kształtują definicje problemów i kolejne ruchy aktorów w grach oraz w sieciach.

Krótko mówiąc, różnice w rozdziale zasobów mają znaczenie. Aktorzy używają ich do wywierania wpływu na proces i istotę interakcji. Inwestor budowlany lub władze samorządowe mają zwykle większy wpływ na plany zagospodarowania przestrzennego niż organizacje obywatelskie. Obywatele nie dysponują wystarczającą wiedzą specjalistyczną ani zdolnościami organizacyjnymi, nie mogą więc śledzić przebiegu całego procesu ani wyrażać opinii na każdym jego etapie.

4.2. Prawo weta, zarządzanie siecią i interesy mniej uprzywilejowanych aktorów

Niemniej jednak mniej wpływowi aktorzy mogą także oddziaływać na proces podejmowa-

nia decyzji, korzystając z prawa weta oraz z możliwości używania zasobów w celu blokowania procesu podejmowania decyzji, w ten sposób prowadząc do stagnacji lub impasu. Ponieważ te ostatnie powodują przynajmniej powstanie dodatkowych kosztów, bardziej wpływowi aktorzy muszą uwzględniać interesy mniej wpływowych partnerów. Aby zniechęcić aktorów do korzystania z prawa weta, należy dążyć do osiągnięcia pewnego stopnia zbieżności wyobrażeń. To kolejny argument przemawiający za znaczeniem oraz koniecznością zarządzania procesami. Ponadto zjawisko to sprawia, że uwzględnia się informacje na temat interesów innych aktorów, co z kolei podnosi jakość i zwiększa stopień poparcia dla inicjatyw politycznych. Punktem wyjścia zarządzania procesami jest zwiększanie zdolności procesów kształtowania polityk do uczenia się poprzez uwzględnianie informacji oraz interesów różnych aktorów w celu opracowywania pełniejszych inicjatyw politycznych. Z perspektywy podejścia opartego na sieciach powiązań zaangażowanie aktorów zaleca się nie tylko z przyczyn normatywnych, lecz także w celu zwiększenia efektywności i sprawności podejmowanych działań. Doświadczenie i wiedza na temat kształtowania polityk oraz rozwiązywania innych rodzajów problemów nie są dostępne tylko w jednym miejscu, dlatego zachodzi konieczność skonfrontowania inicjatyw politycznych z informacjami i interesami innych aktorów. Różnice wpływów kształtują ewolucję tego procesu. Dopóki aktorzy zachowują prawo weta, dopóty mają wpływ na decyzje.

Z poważniejszym problemem mamy do czynienia wówczas, gdy aktorzy nie dysponują prawem weta i/lub zostają wykluczeni z interakcji przez inne strony. Takie zjawisko może wystąpić, kiedy modele interakcji między aktorami doprowadzą do pewnego stopnia izolacji sieci (Laumann, Knoke 1987; Rhodes 1988). *Outsiderzy* mogą uzyskać dostęp do sieci tylko wtedy, gdy zapoznają się z regułami zachowania i językiem w niej obowiązującym (Klijn 1996a).

W teorii zarządzania siecią wiele uwagi zwraca się na ten jej aspekt oraz na negatywne skutki polityczne, jakie może on mieć dla otoczenia. Podczas formułowania zaleceń sposobności radzenia sobie z ograniczeniami tego rodzaju poszukuje się w konstytucji sieci oraz w zastoso-

waniu norm rządzących procesami, o których mowa w następnej części opracowania.

5. Sukcesy i niepowodzenia polityk: w poszukiwaniu kryteriów oceny

Sposób oceny sukcesów i niepowodzeń w analizach politycznych znajduje się pod wpływem podejścia opartego na sieciach powiązań. Kryteria, które zaproponowano do oceny wyników i procesów kształtowania polityk w sieciach, krytykowano za brak precyzji i niewystarczający wzgląd na cele działania aktorów publicznych (Marin, Mayentz 1991; Pröpper 1996). Jeżeli jednak wyjdziemy z założenia, że w omawianym procesie uczestniczy wielu aktorów, z których każdy ma odmienne cele, nie należy się spodziewać możliwości oceny procesów i ich wyników z punktu widzenia celów jednego aktora, nawet jeżeli miałby to być aktor publiczny. Ten rodzaj podejścia odgórnego (*top-down approach*) nie harmonizuje z koncepcją zależności sieciowych. Zamiast tego potrzebne są kryteria uwzględniające działanie wielu aktorów oraz dynamiczny charakter interakcji w sieciach.

5.1. Niestosowalność jednostronnych kryteriów

W klasycznych podejściach odgórnych sukcesy i niepowodzenia procesów politycznych mierzy się w kategoriach skuteczności aktora publicznego w osiągnięciu założonych przezeń celów. Normę tę uzasadnia się, stwierdzając, że to właśnie ten aktor reprezentuje interes publiczny i stanowi ośrodek kierowniczy całego procesu politycznego. Naszym zdaniem ten parametr nie nadaje się do zastosowania w podejściu sieciowym z wielu powodów.

Po pierwsze, istnieje problem związany z „klasyczną metodą osiągania celów”, mianowicie ze ścisłym określeniem celu. W sieciach aktorzy są względnie autonomiczni, a więc nie ma żadnego centralnego ośrodka koordynującego. Każdy aktor jest rzecznikiem własnych interesów, więc nie bardzo wiadomo, czy cel powinien posłużyć jako miara czy też punkt odniesienia. Pragmatyczny wybór aktora reprezentującego cel publiczny nie spełnia tu właściwej funkcji. Często w procesy podejmowania decyzji anga-

żuje się kilku aktorów publicznych, trudno zatem nawet określić, czym naprawdę jest interes publiczny. Rozwiązanie polegające na definiowaniu publicznego lub wspólnego interesu w kategoriach reprezentacji politycznej pochodzącej z wyboru opiera się na nierealistycznym i dość naiwnym założeniu dotyczącym akumulacji preferencji obywateli, któremu już dawno zadały kłam teoria i praktyka. Odwoływanie się do wspólnego interesu jest coraz trudniejsze w społeczeństwach ulegających procesom zwiększającego się podziału (zob. niżej).

Problemu znalezienia właściwego kryterium oceny nie sposób rozwiązać przez zastosowanie analitycznego sformułowania problemu społecznego lub celów społecznych jako miary (zob. Glasbergen 1995). Jest mało prawdopodobne, by na początku procesu aktorzy w taki sam sposób postrzegali problem lub cele ze względu na dużą liczbę zaangażowanych stron oraz ich rozbieżne interesy.

W podejściu opartym na sieciach powiązań nie da się posłużyć kryterium oceny opartym na celach sformułowanych przed podjęciem działań. Podczas interakcji aktorzy dostosowują własne wyobrażenia i cele do reakcji innych stron oraz do wydarzeń rozgrywających się w ich środowisku. Proces wnioskowania bazuje więc na procesie poszukiwania celu. Sformułowanie problemu przed podjęciem działania lub określenie celu jako miary, bez względu na to, czy proces ten miał charakter kolektywny, nie uwzględnia tego faktu. Sformułowanie problemu i określenie celu (lub celów) ulega zmianom w toku interakcji. Jeżeli ewaluator koncentruje się jedynie na początkowych definicjach problemów lub celów, może mu umknąć ważny element procesów interakcji – to mianowicie, że postrzeganie problemów i rozwiązań podlega stałym przeobrażeniom – a więc procesy uczenia się zostaną ocenione negatywnie.

Ostatni problem z oceną sukcesów i niepowodzeń za pomocą uprzednio i zbiorowo określonego parametru przedstawia się następująco: jeżeli strony nie uczestniczą w procesie interakcji, istnieje spore prawdopodobieństwo, że ich interesy ani preferencje nie zostaną w nim uwzględnione. Z kolei pytanie o stopień, w którym przyjęte rozwiązanie sprzyja lub zagraża ich interesom, nie zostaje uwzględnione w procesie

ewaluacji. A przecież w podejściu opartym na sieciach powiązań proces dochodzenia do możliwych wspólnych sformułowań problemu jest najważniejszy.

5.2. Ocena merytoryczna: zadowolenie po zakończeniu procesu (*ex-post satisfaction*) i sytuacje, w których wszyscy odnoszą korzyści (*win-win situations*)

Odpowiedni parametr, który posłuży do ewaluacji, powinien uwzględniać następujące fakty: różni aktorzy z rozbieżnymi interesami oddziałują na siebie nawzajem, cele trudno mierzyć, ponadto ulegają one zmianom, a interesy osób zainteresowanych mogą zostać pominięte. W literaturze na temat zarządzania siecią rozwiązanie tego problemu przyjęło postać kryterium „po realizacji” (*ex post*; Teisman 1992/1995). Oznacza to, że punkt wyjścia oceny wyników procesu kształtowania polityk stanowią subiektywne osądy indywidualnych aktorów. Praktyka przeprowadzania wywiadów z różnymi aktorami na temat ich zadowolenia po zakończeniu procesu może rozwiązać kilka problemów.

Na koniec procesu aktorzy muszą określić stopień, w jakim uzyskany wynik przyniósł im korzyść, sprecyzować poniesione koszty oraz ocenić adekwatność uzyskanego wyniku do zmieniających się warunków środowiska. W tego rodzaju ocenie uwzględnia się zarówno elementy merytoryczne, jak i elementy procesu, czyli coś, czego raczej nie może samodzielnie dokonać badacz. Ponieważ opisywaną ocenę przeprowadza się z perspektywy czasu, można oddać sprawiedliwość procesowi formułowania celów i problemów. Zachowania promujące uczenie się zostają właściwie docenione. Jedno z potencjalnych zagrożeń polega jednak na tym, że z perspektywy czasu aktorzy mają skłonność do racjonalizowania własnego postępowania, maskując jego możliwe braki i niedociągnięcia. Porównywanie subiektywnych osądów aktorów z faktycznie osiągniętymi wynikami oraz z interesami aktorów zaangażowanych w omawiany proces mogłoby pomóc rozwiązać ten problem. Podobnie, ocena wyników uczenia się powinna uwzględniać proces dochodzenia do treści merytorycznej propozycji polityk. Te ostatnie są lepsze, gdy

uwzględniają różne cele i dążenia aktorów oraz gdy zdecydowanie odnoszą się (poprzez włączenie lub odrzucenie) do krytyki wcześniejszych propozycji. Kryterium zadowolenia po zakończeniu procesu rozwiązuje problemy wymierności, oceny i dynamiki.

Pozostają problemy z intersubiektywnością i wykluczeniem. Intersubiektywność odnosi się do faktu, że stwierdzenia aktorów mogą być bardzo rozbieżne i bezpośrednio nie prowadzą do uzyskania ogólnej oceny sukcesu lub niepowodzenia procesu politycznego. Innymi słowy, istnieje konieczność przeprowadzenia oceny indywidualnego osądu aktorów na wyższym poziomie. W tym celu w podejściu opartym na sieciach powiązań wykorzystuje się kryterium sytuacji, w której wszyscy odnoszą korzyści (*win-win situation*). Jeżeli aktorom udało się pomyślnie osiągnąć odczuwalną przez wszystkich poprawę w porównaniu z wcześniejszą sytuacją lub jeżeli dzięki współpracy uniknięto jakiegoś niepożądanego zjawiska, mówimy o sytuacji, w której nie ma przegranych (por. kryterium Pareto, zob. też np. Dery 1984). Należy przy tym zaznaczyć, że poprawa sytuacji może oznaczać różne rzeczy w zależności od zainteresowanej strony. Przykładowo, jedna ze stron danego procesu mogła *de facto* stracić na akceptacji pewnego rozwiązania, lecz zostało jej to zrekompensowane w inny sposób. Sytuację bez przegranych można ocenić, zestawiając indywidualne oceny aktorów po zakończeniu procesu na poziomie bardziej zbiorowym. Można także zaoferować aktorom uczestniczącym w procesie sposobność wspólnego dojścia do oceny procesu i jego wyników. Tu również zajdzie konieczność odniesienia uzyskanych stwierdzeń do celów sformułowanych przez aktorów i osiągniętych wyników.

5.3. Konieczność normowania przebiegu interakcji

Nie wszystkie formy współpracy budzą jednakowe zainteresowanie wszystkich stron, nie są one też zawsze pożądane z szerszej perspektywy. Można sobie wyobrazić sytuację, w której aktorzy pracujący razem nad problemem zaczęły wykazywać objawy tzw. syndromu gromadnego myślenia, nie uwzględniając w ogóle intere-

sów świata zewnętrznego lub uwzględniając je w niewystarczającym stopniu. Należy więc pamiętać, że pewne sytuacje bez przegranych udaje się osiągać właśnie dzięki wykluczeniu niektórych aktorów z procesu podejmowania decyzji lub dzięki przesunięciu kosztów w inne miejsce.

Z powyższych względów należy zapewnić dostępność procesów interakcji dla stron trzecich, możliwość dokonywania wnikliwych ocen oraz utrzymywania kontaktów ze światem zewnętrznym. Oznacza to, że oprócz kryterium sytuacji bez przegranych podczas ewaluacji procesów interakcji w sieciach trzeba brać pod uwagę takie kryteria, jak otwartość, staranność, wiarygodność i legitymację, a także pamiętać o skutkach zewnętrznych analizowanych procesów (Kickert i wsp. 1997).

Podsumowując, w podejściu opartym na sieciach powiązań do określenia sukcesu lub niepowodzenia procesów politycznych wykorzystuje się ocenę procesu i jego rezultatów dokonywaną przez aktorów z perspektywy czasu w połączeniu z kryteriami przebiegu procesu oraz dbałością o zewnętrzne skutki podjętych przez nich działań. Wyżej wymienione uznaje się za lepsze wskaźniki sukcesu i niepowodzenia niż cele jednego aktora sformułowane przed podjęciem działań.

6. Aktorzy publiczni i sieci powiązań

W podejściu opartym na sieciach powiązań aktorzy publiczni nie odgrywają dominującej roli, którą często przypisują im inne perspektywy analiz administracji publicznej. Spotkało się to z krytyką pewnych badaczy. Podejściu temu zarzuca się traktowanie rządu jedynie jako kolejnego „aktora wśród aktorów”, co może prowadzić do problemów związanych z demokratyczną legitymacją oraz z rozliczalnością (Hirst 1994; Rhodes 1997). Niekiedy krytycy opisują sieci jako zamknięte podsystemy zdominowane przez określone grupy interesu, które hamują innowację i maksymalizują swoje partykularne interesy kosztem innych. W wyniku tego wspólny interes bywa lekceważony, a prymat polityki ulega erozji (Ripley, Franklin 1987; Marsh, Rhodes 1992; de Bruijn, Ringeling 1997). Z tego punktu widzenia nie da się przedstawić podejścia opartego na sieciach powiązań jako teorii normatyw-

nej. Jednak właśnie tak postępujemy, gdy z teorii sieci wyprowadzamy kryteria oceny i zalecenia.

W tej części artykułu ostrzegamy przed identyfikacją świata realnego z konstrukcjami teoretycznymi stosowanymi do jego analizowania, oceniania i wprowadzania ulepszeń. Jeżeli świat realny nie odpowiada naszym normom, nie oznacza to, że możemy go odrzucać ani że nasze próby wprowadzania poprawek nie podlegają tym samym normatywnym niedociągnięciom. Fakt, że rząd staje w obliczu rzeczywistej zależności od innych aktorów, bynajmniej nie sugeruje, iż nie zajmuje szczególnej pozycji. Rozwój strategii działania oraz strategii zarządzania siecią nie sugerują także akceptacji dla niedociągnięć istniejących w rzeczywistości ani podnoszenia ich do rangi obowiązujących zasad postępowania. Jak zatem widać, istnieją pewne nieporozumienia co do pozycji rządu w teorii sieci. W tej części wyjaśnimy pojęcia z teorii sieci na temat roli rządów jako publicznych ośrodków zarządzających sieciami, omówimy także czynniki ryzyka i potencjał, jakim dysponują w celu reprezentowania interesu publicznego i zabezpieczania prymatu polityki.

6.1. Szczególne miejsce rządu

Teoria sieci bynajmniej nie zakłada, że rządy są takimi samymi aktorami jak inni. Mają one do dyspozycji unikatowe zasoby i działają na rzecz osiągania wyjątkowych celów. Zajmują szczególne miejsce, którego w większości przypadków nie mogą zająć inni. Zasoby determinujące szczególne miejsce rządów obejmują: okazałe budżety i liczny personel, szczególne pełnomocnictwa, dostęp do środków masowego przekazu, monopol na użycie siły i demokratyczną legitymację. Dostęp do tych zasobów stanowi źródło znacznych wpływów. Jednak rządy napotykają również na pewne ograniczenia, które można uznać za funkcję ich wyjątkowości (Kickert i wsp. 1997):

- Zadania rządu w znacznej mierze określają jego współzależności i skazują na interakcje z określonymi partnerami społecznymi i administracyjnymi, których nie może swobodnie wybierać.
- Podczas wykonywania swoich obowiązków rząd często nie może „negocjować celów”. Pod tym względem często nie dysponu-

je możliwością wykonywania pewnych zadań w drodze negocjacji.

- Rząd jest związany normami i regułami, które pragnie narzucać innym, np.: zasady dobrego rządzenia, uwzględnianie opinii mniejszości i przeciwników, przestrzeganie zasad demokratycznych. Tam, gdzie inni aktorzy działają ze strategiczną pomysłowością, od rządów oczekuje się przykładowych zachowań.
- Ze względu na publiczny charakter działań i ich gwarantowane demokracją monitorowanie strategiczne interakcje rządu są obwarowane pewnymi ograniczeniami. Wszelkie jego działania znajdują się pod czujnym okiem środków masowego przekazu.
- Rząd ma za zadanie działać skutecznie, wydajnie i zdobywać legitymację dla swoich działań: musi nie tylko zyskać poparcie polityków i partii politycznych, lecz także społeczną akceptację dla swojej polityki.

O ile więc wyjątkowe miejsce oznacza, że rządy mają dostęp do szczególnych zasobów, o tyle obowiązują je zarazem ograniczenia w zakresie wykorzystywania ich do osiągania celów w kontekście sieci.

Obiektywne potwierdzenie istnienia tych uwarunkowań nie zawsze odnosi się do rzeczywistej istoty debaty na temat roli rządów w sieciach. Dyskusja ta toczy się głównie wokół normatywnych implikacji uczestnictwa w sieci: aktorzy publiczni reprezentują interes wspólny i dlatego nie powinni wchodzić w interakcje ani angażować się w partnerstwa z innymi stronami w społeczeństwie. Jeden z kontrargumentów kwestionujących tego rodzaju podejście normatywne głosi, że skoro w rzeczywistości rządy są zależne od innych, ten sposób myślenia po prostu nie pomaga im realizować złożonych zadań w środowisku. Możemy jednak postarać się udzielić głębszej odpowiedzi na pytanie, dlaczego reprezentowanie wspólnego interesu nie przystaje do uczestnictwa w procesach sieciowych. Co oznacza pojęcie reprezentowania wspólnych interesów? Czy sugeruje to, że cele działania organizacji rządowych mają charakter nadrzędny wobec celów innych aktorów, gdyż te pierwsze dysponują mandatem pochodzącym z wyborów (czyli realizują wolę ludu)?

Nauki polityczne i badania w dziedzinie administracji publicznej prowadzone w ciągu

ostatnich 50 lat pokazały, że istnieje szereg problemów z uwzględnieniem preferencji wyborców w polityce rządów oraz że ciała pochodzące z wyboru działają w sposób daleki od optymalnego. W konkretnych warunkach gry wydaje się, że organizacje publiczne definiują wspólny interes na różne sposoby oraz często używają go do legitymizacji własnych celów organizacyjnych. Ta sytuacja nie może pozostać bez wpływu na naszą ocenę pojęcia „wspólnego interesu”.

Jeżeli określenie „wspólny interes” ma w ogóle jakiekolwiek znaczenie, to dlatego, że odzwierciedla ono ważność kryteriów takich jak reprezentacja proporcjonalna, otwartość, sprawiedliwość, uczciwość, wiarygodność itd. Należy zauważyć, że cechy te odnoszą się raczej do jakości samego procesu interakcji niż do treści polityk lub decyzji. Właśnie z tego powodu – aby procesy interakcji miały wyżej wymienione cechy, powstał instrument zwany zarządzaniem siecią. Jest to środek umożliwiający zapewnienie wysokiej jakości i otwartości procesów. Jeżeli w ten sposób zdefiniuje się reprezentowanie wspólnego interesu, nie ma powodu upierać się przy stwierdzeniu, że uczestnictwo w procesach rozgrywających się w sieciach jest sprzeczne ze wspólnym interesem. Wręcz przeciwnie, skoro organizacje rządowe mają za zadanie podejmować działania na rzecz wspólnego interesu, powinny one – zamiast powstrzymywać się od gier sieciowych – aktywnie je organizować i zarządzać nimi.

Pozostaje jeszcze zarzut, że rola ciał reprezentatywnych będzie ulegać ograniczeniu poprzez zaangażowanie w procesy negocjacji z partnerami prywatnymi i półprywatnymi (Rhodes 1997). Ze względu na nieprzejrzyste i niekontrolowane procesy rozgrywane się w sieciach prymat polityki rzeczywiście będzie zagrożony. Można też jednak argumentować, że dzięki odpowiedzialnemu i rozważnemu uczestnictwu w działaniach sieci rząd zdoła uchronić procesy polityczne przed tego rodzaju niekorzystnymi zjawiskami. Podejście oparte na sieciach, wraz ze spostrzeżeniami na temat zarządzania procesami i konstytucji sieci, stara się przyczynić do zwiększenia otwartości oraz demokratycznego charakteru procesów interakcji zachodzących w sieciach powiązań.

6.2. Zarządzanie publiczne w sieciach: role organizacji rządowych

Rządy mają do wyboru następujące możliwości działania w kontekście sieci.

Po pierwsze, mogą podjąć decyzję o nieuczestniczeniu w grach sieciowych. Oznacza to, że będą próbować jednostronnie narzucać własne idee i wizje celów innym aktorom społecznym. Wymaga to poważnych inwestycji w proces decyzyjny oraz w działania wdrożeniowe, ponieważ istnieją zależności, z którymi rządy i tak będą musiały sobie poradzić; będą one także potrzebować siły do przełamania wpływów opozycji. Wiąże się to z wysokim ryzykiem: czy dla obranej strategii istnieje wystarczające i stabilne poparcie polityczne? Jaką możemy mieć pewność, że osiągnięcie danego celu oznacza wzrost skuteczności i sprawności, zważywszy na to, że formułowanie polityk opiera się na niedoskonałych informacjach oraz na konieczności uwzględnienia we własnych działaniach zachowań strategicznych grup docelowych? I jak tego rodzaju zachowanie wpływa na stosunki ze stronami, od których uzależniony jest rząd w podobnych sytuacjach zarówno obecnie, jak i w przyszłości?

Po drugie, rządy mogą postanowić, że będą wykonywać swoje zadania we współpracy z innymi aktorami: publicznymi, półpublicznymi i prywatnymi. Często rozpoczęcie dialogu z organizacjami pozarządowymi uznaje się za jak najbardziej uzasadnioną, standardową procedurę działania. Wyraźnie mówimy tutaj o współpracy z innymi aktorami publicznymi, ponieważ nie można wykluczyć, że różne organizacje rządowe podczas wykonywania własnych zadań odkrywają zależność od innych organizacji rządowych. Jednak nie każdą formę współpracy wypada uznać za dopuszczalną ani za wykonalną. Na przykład relacje hierarchiczno-kontrolne między aktorami publicznymi mogą ograniczać możliwości współpracy w poziomie.

Po trzecie, rządy mogą przyjąć rolę instytucji zarządzającej procesem i starać się wspomagać interakcje mające na celu rozwiązywanie pewnych problemów lub realizację projektów. Fakt, iż rząd powinien chronić wspólny interes, strzec wartości demokratycznych oraz publicznie odpowiadać za swoje postępowanie, często sprawa-

wia, że jest jak najbardziej do przyjęcia dla innych aktorów w roli zarządzającego procesem. Jednak odgrywanie tej roli przez rząd nie zawsze jest możliwe ani sensowne. Przykładowo w drugiej połowie lat 80. XX w. holenderskie Ministerstwo Mieszkalnictwa, Planowania Przestrzennego i Środowiska zarządzało procesem planowania rozbudowy pewnego krajowego lotniska. Okazało się, że miało ono poważne trudności z ochroną środowiska naturalnego, podczas gdy jednocześnie miało pełnić funkcję bezstronnego menedżera procesu.

Po czwarte, rządy mogą wybrać dla siebie rolę budowniczego sieci. Ze względu na szczególne zasoby pozostające w gestii rządów oraz na ich rolę jako rzeczników wspólnego interesu wydają się one wręcz stworzone do tej roli. Niemniej strategię nakierowaną na zmianę cech sieci mają to do siebie, że muszą być realizowane w toku gry i powstają w procesie negocjacji z innymi zaangażowanymi stronami, w przeciwnym razie będą nietrwałe. Co więcej, tego rodzaju zmian nie da się osiągnąć błyskawicznie. Oznacza to z kolei, że konstytucja sieci nie odgrywa zasadniczej roli w realizacji merytorycznych celów rządu w warunkach konkretnej gry (zob. Hood, Jackson 1991). Poważne niebezpieczeństwo związane z uczestnictwem rządów w grach polega na tym, że cztery omówione powyżej role mogą ulec pomieszaniu. Dzieje się tak z przyczyn strategicznych lub w przypadkach, gdy rząd nie ma doświadczenia w odgrywaniu nowej roli i w trudnej sytuacji ucieka się do starych, wypróbowanych metod działania. Ernst ten Heuvelhof (1993) wspomina o niebezpieczeństwie, jakie niesie ze sobą zmienność ról między postawą opartą na narzucaniu pewnych rozwiązań i postawą gotowości do negocjacji. Powyżej omówiliśmy już zagrożenia związane z próbami osiągnięcia określonych celów przy jednoczesnym zarządzaniu siecią. Ponadto wpływanie na strukturę sieci i zarządzanie procesami niekoniecznie bywają ze sobą zgodne. Jak widać, tego rodzaju pomylenie ról może prowadzić do nieporozumień i konfliktów wśród aktorów, może też przysporzyć kosztów nie tylko w postaci obniżenia efektywności działania, lecz także wiarygodności oraz poparcia dla rządu.

7. Podsumowanie

W niniejszym artykule podjęliśmy próbę uzasadnienia stwierdzenia, że podejście oparte na sieciach powiązań rozwinęło się w stosunkowo złożoną konstrukcję teoretyczną mającą podstawy empirycznie oraz indywidualne rysy. Naszym zdaniem za pomocą tej konstrukcji można analizować, objaśniać i oceniać przebieg procesów politycznych. Zaproponowaliśmy także wskazówki, na których można oprzeć zalecenia dotyczące strategii, zarządzania grą i struktur sieci.

Mimo znacznej liczby prac naukowych podejście oparte na sieciach powiązań trudno uznać za powszechnie przyjęte ramy teoretyczne wpływające na działania sektora publicznego. Dlatego nie może zaskakiwać, że opisowe i objaśniające aspekty teorii do chwili obecnej budziły większe zainteresowanie niż opracowywane na jej podstawie zalecenia. Uważamy jednak, że teoria sieci okaże się ważnym źródłem inspiracji dla rozwoju zarządzania publicznego. Charakter zadań, w obliczu których stają rządy współczesnych złożonych społeczeństw, nie pasuje do relacji nakazowo-kontrolnych. Ze względu na wieloznaczność i złożoność tych zadań rządy będą musiały nauczyć się nawiązywać partnerstwa z innymi stronami, a strategię zarządzania siecią będą musiały stać się częścią ich standardowych procedur działania.

W Holandii poglądy te zyskały szeroką akceptację. Rozpoczęto nawet eksperymenty w dziedzinie kształtowania polityk publicznych. W procesie tym uczestniczą politycy, urzędnicy państwowi, firmy prywatne, różne grupy interesu i obywatele. Jednocześnie dostrzega się wahania i opór wobec porzucania istniejących procedur, do dobrowolnej rezygnacji z wpływów i możliwości jednostronnego określania treści polityk. W konsekwencji eksperymenty te często pozostają na uboczu, są także przyjmowane z niewielkim entuzjazmem.

Dokąd więc zmierzamy? Uważamy, że nie można przecenić wagi dalszego rozwoju, badań oraz oceny treści, uwarunkowań i implikacji podejścia opartego na sieciach powiązań jako teorii normatywnej dla dziedziny zarządzania publicznego. Umożliwi to przede wszystkim wypracowanie strategii zarządzania siecią na poziomie konkretnych technik i instrumentów wsparcia.

Do tej pory ten aspekt opisywanego podejścia był przedmiotem prac o charakterze przeważnie teoretyczno-koncepcyjnym. Naszym zdaniem nadszedł czas na zastosowanie tych idei w praktyce oraz poddanie ich badaniom empirycznym. W tej kolejnej fazie niewątpliwie pojawią się zupełnie nowe praktyczne wyzwania oraz zostaną sformułowane nowe pytania badawcze.

Drugie zagadnienie, które zasługuje na uwagę, odnosi się do uwarunkowań instytucjonalnych wprowadzania strategii zarządzania siecią. Jakie są bariery instytucjonalne i jak można je przezwyciężyć? Jakie bodźce zachęcają lub zniechęcają organizacje rządowe do podejmowania wzajemnej współpracy? Jakie rozwiązania międzyorganizacyjne w zakresie mediacji i arbitrażu są dostępne w sektorach kształtowania polityk na różnych poziomach rządu? Ten motyw instytucjonalny wskazuje także na możliwość prowadzenia międzynarodowych badań porównawczych. Czy teoria sieci to typowy wytwór krajów rządzonych przez koalicje, silnej kultury politycznej opartej na konsensusie i zdecentralizowanego ustroju państwa? Czy tego rodzaju rozwiązania byłyby równie popularne w państwach unitarnych działających na bazie systemu większościowego? W takim razie, czy strategię zarządzania siecią są uniwersalne, czy też podlegają teorii zależności od ścieżki rozwojowej?

Po trzecie, pojawia się pytanie dotyczące dalszych implikacji zastosowań teorii sieci. Praktyczne zastosowanie idei zarządzania siecią oznacza konieczność zdefiniowania na nowo tradycyjnych ról odgrywanych przez polityków i urzędników państwowych, a także zaangażowania grup interesu oraz udziału obywateli. Wspomnieliśmy wcześniej o konieczności zmiany definicji pojęcia wspólnego interesu. To samo dotyczy kwestii pierwszeństwa polityki i rozliczalności. Czy zarządzanie siecią oznacza koniec polityki, czy też politycy będą w stanie wymyślić dla siebie nowe pierwszoplanowe role? Czy współpraca rządów z innymi stronami prowadzi do rozmywania odpowiedzialności, czy też da się znaleźć nowe rozwiązania i procedury, które pozwolą zarówno na efektywną współpracę, jak i na zachowanie odpowiedzialności?

Bibliografia

- Aldrich H. (1979). „Organisations and environments”. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Aldrich H., Whetten D.A. (1981). „Organisation-sets, action-sets and networks: Making the most out of simplicity”, w: P.C. Nystrom, W.H. Starbuck (red.), *Handbook of Organizational Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Allison G.T. (1971). *The Essence of Decision*. Little Boston, MA: Brown and Company.
- Bachrach P., Baratz M.S. (1962). „Two faces of power”, *American Political Science Review*, nr 56(4).
- Barney J.B., Hesterly W. (1996). „Organisational economics: Understanding the relationship between organisations and economic analysis”, w: S.R. Clegg, C. Hardy, W.R. Nord (red.), *Handbook of Organisation Studies*. London: Sage.
- Benson J.K. (1982). „A framework for policy analysis”, w: D.L. Rogers, D.A. Whetten (red.), *Inter-organisational Co-ordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Blom-Hansen J. (1997). „A new institutional perspective on policy networks”, *Public Administration*, nr 75.
- Börzel T.A. (1998). „Organising Babylon: On the different conceptions of policy networks”, *Public Administration*, nr 76.
- Brans M. (1997). „Challenges to the practice and theory of public administration in Europe”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 9(3).
- Bruijn J.A. de, Ringeling A.B. (1997). „Normative notes perspectives on networks”, w: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Bruijn J.A. de, ten Heuvelhof E.F., in't Veld R.J. (1998). *Procesmanagement. Over Procesontwerp en Besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Services.
- Burns T.R., Flam H. (1987). *The Shaping of Social Organisation: Social Rule System Theory with Application*. London: Sage.
- Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. (1972). „A garbage can model of organizational choice”, *Administrative Science Quarterly*, nr 17(1).
- Cook K.S. (1977). „Exchange and power in networks of interorganisational relations”, *The Sociological Quarterly*, nr 18(1).
- Crozier M., Friedberg E. (1980). *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*. Chicago, IL – London: University of Chicago Press.
- Dery D. (1984). *Problem Definition in Policy Analysis*. Kansas, KS: University Press of Kansas.
- Dowding K. (1995). „Model or metaphor? A critical review of the policy network approach”, *Political Studies*, nr 43.
- Forester J. (1989). *Planning in the Phase of Power*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Friend J.K., Power J.M., Yewlett C.J.L. (1974). *Public Planning: The Inter-Corporate Dimension*. London: Tavistock Publications.
- Giddens A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. London – Berkeley: Macmillan.
- Glasbergen P. (red.) (1995). *Managing Environmental Disputes: Network Management as an Alternative*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Hanf K., Scharpf F.W. (red.) (1978). *Interorganisational Policy Making*. London: Sage.
- Hindmoor A. (1998). „The importance of being trusted: Transaction costs and policy network theory”, *Public Administration*, nr 76.
- Hirst P. (1994). *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hjern B., Porter D.O. (1981). „Implementation structures: A new unit for administrative analysis”, *Organisational Studies*, nr 3.
- Hood C.C., Jackson M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Hufen J.A.M., Ringeling A.B. (red.) (1990). *Beleidsnetwerken: Overheids – semi-overheids – en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Kickert W.J.M. (red.) (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (red.) (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn E.H. (1996a). *Regels en Sturing in Netwerken. De Invloed van Netwerkgeregels op de Herstructurering van Naoorlogse Wijken*. Delft: Eburon.
- Klijn E.H. (1996b). „Analysing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept policy network and its problems”, *Administration and Society*, nr 28.
- Klijn E.H. (1997). „Policy networks: An overview”, w: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., Termeer C.J.A.M. (1995). „Managing networks in the public sector”, *Public Administration*, nr 73(3).
- Knight J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kooiman J. (red.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Laumann E.O., Knoke D. (1987). *The Organisational State: Social Choice in National Policy Domains*. Wisconsin, WI: University of Wisconsin Press.
- Levine S., White P.E. (1961). „Exchange as a conceptual framework for the study of interorganisational relationships”, *Administration Science Quarterly*, nr 5.
- Lindblom C.E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. London: Free Press.
- Lindblom C.E., Cohen D.K. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven, CT-London: Yale University Press.
- Mandell M.P. (1990). „Network management: Strategic behavior in the public sector”, w: R.W. Gage, M.P. Mandell (red.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger.
- March G. (1988). „The technology of foolishness”, w: J.G. March (red.), *Decisions and Organisations*. Oxford: Basil Blackwell.
- March J.G., Olsen J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marin B., Mayenz R. (red.) (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. New York: Free Press.
- Marsh D., Rhodes R.A.W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Milward H.B., Wamsley G.L. (1985). „Policy subsystems, networks, and the tools of public management”, w: K. Hanf, Th.A.J. Toonen, *Policy Implementation in Federal and Unitary System*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Negandhi A.R. (red.) (1975). *Interorganisation Theory*. Kansas City: Kansas University Press.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ostrom E. (1986). „A method of institutional analysis”, w: F.-X. Kaufman, G. Majone, V. Ostrom (red.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project*. Berlin: De Gruyter.
- Ostrom E., Gardner R., Walker J. (1994). *Rules, Games and Common Pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- O'Toole L.J. (1988a). „Strategies for intergovernmental management: Implementing programs in interorganisational networks”. *Journal of Public Administration*, nr 25(1).
- O'Toole L.J. (1988b). „Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration”, *Public Administration Review*, nr 57(1).
- Pollitt C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.
- Pröpper I.M.A.M. (1996). „Success and failure in the management of policy networks”, *Beleidswetenschap*, nr 10(4).
- Provan K.G., Brinton M.H. (1995). „A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems”, *Administrative Science Quarterly*, nr 40.
- Rein M., Schön D. (1992). „Reframing policy discourse”, w: F. Fischer, J. Forester (red.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Rhodes R.A.W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Farnborough: Gower.
- Rhodes R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Subsectorial Governments of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Rhodes R.A.W. (1996). „The new governance: Governing without government”, *Political Studies*, nr 44(4).
- Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Government*. Buckingham: Open University Press.
- Ripley R.B., Franklin G. (red.) (1987). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Homewood, IL: Dorsey.
- Salancik G. (1995). „Wanted: A good network theory of organization”, *Administrative Science Quarterly*, nr 40.
- Scharpf F.W. (1978). „Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives”, w: K. Hanf, F.W. Scharpf (red.), *Interorganisational Policy Making*. London: Sage.
- Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scharpf F.W., Reissert B., Schabel F. (1978). „Policy effectiveness and conflict avoidance in intergovernmental policy formation”, w: K. Hanf, F.W. Scharpf (red.), *Interorganisational Policy Making*. London: Sage.
- Susskind L., Cruikshank J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.

Teisman G.R. (1992/1995). *Complexe Besluitvorming: Een Pluricentrisch Perspectief op Besluitvorming over Ruimtelijke Investeringsen*. 's-Gravenhage: VUGA.

Ten Heuvelhof E.F. (1993). *Gedragssnormen voor Overheden in Horizontale Structuren*. 's-Gravenhage: VUGA.

Weick K.E. (1979). *The Social Psychology of Organizing* (2 wyd.). New York: Random House.

Wilks S., Wright M. (1987). *Comparative Government Industry Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Williamson O.E. (1979). „Transaction costs economics: The governance of contractual relations”, *Journal of Law and Economics*, nr 22(2).

Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance

In this article we address the elaboration of the central concepts of a theory of networks and of network management. We suggest that the network approach builds on several theoretical traditions. After this we clarify the theoretical concepts and axioms of the policy network approach and argue that this framework has important explanatory power both on the level of strategic interaction processes as well as on the level of institutional relations. We argue that government's special resources and its unique legitimacy as representative of the common interest make it the outstanding candidate for fulfilling the role of network manager, a role which means arranging and facilitating interaction processes within networks in such a way that problems of under or non representation are properly addressed and interests are articulated and dealt with in an open, transparent and balanced manner.

Key words: representation of the common interest, government, policy networks, theory of networks, public management.

Recenzja

Marina Dabic, Vojko Potocan (red.) (2012). *Entrepreneurship and Innovation*. Zagreb–Maribor: University of Zagreb, Faculty of Economics and Business, University of Maribor, Faculty of Economics and Business

Coraz częściej można napotkać prace pisane przez międzynarodowy zespół. Przykładem jednej z nich jest monografia poświęcona przedsiębiorczości i innowacji opracowana pod redakcją prof. M. Dabic i prof. V. Potocana. Całość tworzy jedenaście rozdziałów, które poświęcone są częściowym zagadnieniom związanym z głównym tematem pracy. Warto nadmienić, że recenzowana monografia jest efektem projektu „Fostering Entrepreneurship in Higher Education FoSentHE” realizowanego w ramach TEMPUS. Tytuły poszczególnych rozdziałów wprowadzają Czytelnika w zagadnienia o charakterze ogólnym i szczegółowym, poświęconym krajowym studiom przypadków. Na strukturę pracy składają się następujące rozdziały: Jak poprawić innowacyjność przedsiębiorczą?; Rangowanie zachowań innowacyjnych w firmach na przykładzie gospodarek o niskim poziomie rozwoju technologicznego; Innowacyjność pracowników a osobiste wartości: przykład Słowenii; Innowacyjność a rezultaty innowacyjności; Analiza badań i innowacji w Chorwacji; Znaczenie badań i działań rozwojowych w odniesieniu do dynamiki przedsiębiorczości polskich regionów; Badanie innowacji w usługach i produkcji MSP: dwie drogi do tego samego celu czy nie?; Innowacja kierowania przez wzrost aspiracji młodych przedsiębiorców słoweńskich; Technologiczna współpraca dedykowana MSP; Wzbogacenia pracy – wzorzec dla innowacyjnych SMP; Wpływ wartości pracowników na organizacyjną innowacyjność. Skład autorstwa tworzy dwudziestu naukowców pochodzący

z takich krajów, jak: Chorwacja (6), Hiszpania (7), Słowenia (5), Polska (1) i Portugalia (1).

W rozdziale pierwszym, wprowadzającym, autorzy argumentują, że rozwój innowacji w Europie uzależniony jest bezpośrednio od ludzi i ich kompetencji, które w szerszej perspektywie określają mianem kapitału ludzkiego. Następne części monografii przygotowane są według jednolitego schematu: wprowadzenie, zarys teorii dotyczącej danego obszaru, model teoretyczny (jeśli jest to uzasadnione), zgromadzone dane, wyniki i ich omówienie oraz konkluzje kończące się rekomendacjami. Z rozdziału pierwszego możemy się dowiedzieć, że w świetle badań kierunek tworzenia innowacyjności przebiega następująco: jakość, zdolność (potencjał) innowacyjny, klienci. Stworzony model QUICC (*Quality, Innovative Capability, and Customers*) skłania do przyjęcia dodatkowych obszarów badawczych wykraczających poza pierwszy poziom (jakość) na rzecz studiów nad dalszymi elementami. Co więcej, opracowana metodyka może być replikowana dla innych regionów. Rozdział drugi łączący innowacyjność z wartościami przedstawia wyniki badań z lat 2002–2010 prowadzonych wśród słoweńskich przedsiębiorców. Ogólny zaprezentowany wniosek jest taki: osobiste wartości wpływają na poziom przedsiębiorczości. W kolejnym rozdziale, trzecim, przedstawiono teoretycznie rozważania nad związkiem między innowacyjnością pracowników a osobistymi wartościami. W następnym zaś objaśniono wpływ innowacyjności przejawiającej się w produkcji i procesie zarządzania na wyniki działa-

nia organizacji. Model wstępnie zweryfikowano na przykładzie branży samochodowej w Galicji i Portugalii, przez co otrzymane wyniki mogą być odpowiednie tylko dla tej grupy badanych organizacji. W rozdziale piątym E. Besic i M. Dabic wykazują powiązanie między inwestycjami w badania i rozwój a zmianami w parametrach o charakterze mikro- i makroekonomicznym. Autorzy skorzystali z baz Eurostatu, a wnioski odnieśli do Chorwacji. Jest to o tyle ciekawe, że ten kraj uważa się za mały, a szansę jego rozwoju upatruje się w przyciągnięciu zagranicznych funduszy na badania i rozwój. A. Gawęł w rozdziale szóstym przedstawia sytuację przedsiębiorczości na przykładzie regionów polskich. Korzystając z obliczeń statystycznych (funkcje regresji), wykazuje związek między inwestycjami a tworzeniem i prowadzeniem przedsiębiorstw. M.G. Bozac, S. Pivcevic, J. Prester i M. Paulistic próbują pogodzić prowadzenie badań w sektorze usług i produkcji pod kątem innowacyjności w kolejnym, siódmym rozdziale. Wyniki skłaniają do przyjęcia wniosku, iż jednolite podejście nie jest jak na razie możliwe. Odmienność branż powoduje, że nawet jeśli koniec drogi jest ten sam, to różnią je sposoby dojścia. W rozdziale ósmym autorzy dowodzą istnienia zależności między dojrzałością przedsiębiorczą a ich oczekiwaniami. Przykład Słowenii świadczy o tym, że młodzi przedsiębiorcy są bardziej optymistyczni niż doświadczeni. W następnym, dziewiątym rozdziale zbadano współpracę technologiczną i udowodniono, że najważniejszym czynnikiem sukcesu takiej współpracy jest dokładnie zdefiniowany cel. Rozdział przedostatni, dziesiąty, dotyczy klasycznej metody partycypacji pracowników, jaką jest wzbogacanie pracy, jakkolwiek jednoznacznego wpływu zastosowania tej metody na innowacyjność nie wykazano. W rozdziale ostatnim, jedenastym. V. Potocan i Z. Nedelko przedstawiają zagadnienie innowacyjności z punktu widzenia osobistych wartości, uwzględniając m.in. interesariuszy. Na przykładzie dwóch krajów: Chorwacji i Słowenii, wykazują zróżnicowanie wartości u przedsiębiorców i interesariuszy, co sugeruje, iż holistyczny punkt widzenia pozwala ująć te zagadnienia we wspólnych ramach.

Brakuje tym zróżnicowanym tematom zakończenia podsumowującego całość pracy, w któ-

rym zebrane byłyby ostateczne wnioski. Chociaż przedstawiono aż pięć różnych analiz dotyczących danych krajów, to pozostaje niedosyt w sformułowaniu wspólnych wytycznych, opartych na studiach porównawczych między tymi przykładami. O ile poszczególne rozdziały są zbieżne w swojej strukturze i wnioskach, o tyle całościowe ujęcie byłoby dobrym podsumowaniem podjętych prac przez międzynarodowy zespół. Mimo to książka przedstawia zależności między innowacyjnością i przedsiębiorczością analizowaną w różnych kontekstach, co skłania do podjęcia dalszych badań. Praca niewątpliwie obejmuje przekrój tych zagadnień z perspektywy czasów obecnych, co daje Czytelnikowi zaawansowaną wiedzę na ich temat.

W tle rozdziałów pojawia się rola administracji publicznej, która jest postrzegana głównie przez pryzmat środków wspomagających innowacyjność (rozdział piąty). Ten aspekt mógłby być szerzej wyeksponowany, ponieważ przedstawiając role interesariuszy w innowacyjności (np. rozdział siódmy), uwzględnia się także przedstawicieli sektora publicznego. W ogólnym modelu innowacji (rozdział jedenasty, s. 207) administracja publiczna jest ujęta jako jeden z czynników zewnętrznych.

Być może słabsza ekspozycja roli państwa i administracji wynika z niejednoznacznego wpływu na rozwój innowacji, zwłaszcza tej o charakterze społecznym. Przykładowo G. Mulgan (2007), analizując ich występowanie w polityce i rządzie, stwierdza, że rola tych instytucji jest niejednoznaczna. Jego zdaniem w polityce występują w sformułowanych potrzebach społeczeństwa, ujętych w kampaniach, w których politycy wyrażają swoje poparcie dla danych pomysłów. W dalszej kolejności powinny one przyjmować formę programów działania, uwzględnionych w odpowiednich procesach legislacyjnych, co może prowadzić np. do powstawania nowych zawodów. Natomiast w rządzie społeczne innowacje pojawiają się w tworzeniu możliwości, następnie pilotażu, testowaniu, uczeniu się przez działanie i przenoszeniu rozwiązań do innych obszarów.

Podsumowując tematykę przedstawioną w recenzowanej książce, uwagę zwraca zawarta w niej różnorodność ujęć, w których poszczególne elementy współwystępują i mogą stano-

wić odmienne interpretacje czynników rozwoju innowacyjności i przedsiębiorczości. Wynika to zarówno z charakteru innowacji, jak i z potencjalnych podmiotów ją kształtujących o różnej skali oddziaływania.

Źródła dodatkowe

Mulgan G. (2007). *Social Innovation: What It Is, Why It Matters, How It Can Be Accelerated*, Oxford SAID Business School.

*Marek Ćwiklicki*¹

¹ Katedra Metod Organizacji i Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Wywiady

W poszukiwaniu czynników rozwoju małych gmin satelickich, czyli o tym, jak odległość od centrum metropolii wpływa na rozwój gmin Iwanowice i Zielonki

Rozmowa z wójtem gminy Iwanowice, panem Zbigniewem Grzybem, przeprowadzona 8 marca 2012 r.

Anna Rosa: Chciałabym uzyskać informacje na temat dynamiki i czynników rozwoju gminy Iwanowice. Jaka jest polityka gospodarcza gminy oraz jej kierunki?

Zbigniew Grzyb: Gmina znajduje się w otulinie Ojcowskiego Parku Narodowego oraz w Dłubniańskim Parku Krajobrazowym. Płynie przez nią rzeka Dłubnia, będąca jednym z ujęć wody pitnej dla Krakowa. To szczególne położenie determinuje rodzaje działalności, jakie mogą być prowadzone na terenie naszej gminy. Żaden przemysł, który mógłby zagrażać środowisku, nie może istnieć w miejscach o szczególnych walorach naturalnych. Z planu zagospodarowania przestrzennego gminy Iwanowice wynika, iż większe inwestycje mogą występować jedynie w czterech z 22 miejscowości gminy. Musimy zatem szukać takich czynników rozwoju, które pozwolą pozostać w zgodzie z wymogami środowiskowymi związanymi z jej położeniem. Staramy się iść w kierunku popierania takiej działalności, która uwzględnia wynikające z prawa ograniczenia. Na przykład udzielamy teraz pomocy prywatnemu inwestorowi, który chce budować na terenie gminy dom pomocy społecznej i hospicjum. Mamy już wszelkie zgody na to, aby w planie zagospodarowania przestrzennego dokonać tej zmiany. Inwestor przewiduje, że zatrudni 100–150 osób, co znacząco wpłynie na lokalny rynek pracy. Przy naszej wielkości gminy oznacza to wygenerowanie bardzo dużej liczby miejsc pracy. W tej chwili jest u nas ok. 400 bezrobotnych.

Mamy na terenie gminy też dwóch dużych przewoźników transportowych – Eurotrans-Bis i Transpol. Firmy te ulokowane są na obszarze, który nie podlega szczególnej ochronie. Liczymy również na to, że droga ekspresowa S7 pomiędzy Krakowem a Warszawą, która ma powstać w 2020 r., przyciągnie niebawem potencjalnych inwestorów – już mamy informację, że są przedsiębiorcy zainteresowani budową dużych zakładów, przede wszystkim związanych z transportem i logistyką. Infrastruktura transportowa to kierunek, w jakim możemy się rozwijać. Na terenie gminy występuje też drobny przemysł – jako przykład podam firmę Krak-Marfish, która zatrudnia ponad 60 osób, czy firmę Krak-Fish. Oba przedsiębiorstwa zajmują się produkcją przetworów rybnych – można powiedzieć, że dzięki nim stajemy się „zagłębiem śledziowym”. Są też mniejsze przedsiębiorstwa, takie jak składy opałów czy budowlane, mamy ponadto trzy hotele, a także gospodarstwa agroturystyczne. W Sieciechowicach powstała bardzo duża sala konferencyjno-widowiskowa przeznaczona na wynajem. Rozwija się przetwórstwo owocowo-warzywne. Liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w gminie wzrasta, jednak trzeba mieć na uwadze niestety to, że dużo przedsiębiorstw to firmy martwe.

A.R.: W latach 2002–2010 zmniejszyła się liczba osób w wieku produkcyjnym, a zwiększyła w wieku poprodukcyjnym. Czy gmina ma jakiś pomysł, jak radzić sobie ze starzeniem się społeczeństwa w Iwanowicach?

Z.G.: W gminie Iwanowice sytuacja jest dość specyficzna, bo wiek poprodukcyjny nie stanowi dla gminy uciążliwości, gdyż generuje przyływ gotówki składającej się na renty i emerytury mieszkańców. Są takie gospodarstwa, w których potomkowie oczekują, ażeby rodzice przeszli na emeryturę, co przyniesie im stabilizację finansową. Wiele rodzin oddaje dzieci do szkół w Krakowie. Mamy też coraz więcej napływowej ludności, która traktuje gminę jak sypialnię; czyli ludzie ci płacą tylko podatek od nieruchomości, a nie płacą PIT-u. A więc nie zgłaszają w Urzędzie Skarbowym naszej gminy jako miejsca swojego zamieszkania. W dalszym ciągu są zameldowani w Krakowie, a u nas „tylko” mieszkają i z tego tytułu gmina nie ma praktycznie żadnych wpływów. A to właśnie odpisy z PIT-u stanowią znaczną część jej przychodów własnych. 40% tego podatku należy do gminy, którą wskażemy jako miejsce zamieszkania. Mamy ok. 8,5 tys. mieszkańców zameldowanych, jednak w gminie mieszka faktycznie ok. 12 tys. osób.

A.R.: Czyli 3,5 tys. ludzi nie płaci podatków w gminie, w której mieszka.

Z.G.: Ale wymagania mają takie same jak pozostali: oczekują dobrych dróg, kanalizacji, szkół, przedszkoli. Dlatego stosujemy apele: „Jeśli żądasz czegoś od gminy, zrób też coś dla niej”. Prawodawstwo polskie nie określa, gdzie mieszkaniec ma płacić podatki, każdy może mieszkać, gdzie chce, i wskazać miejsce, które uznaje za swoje miejsce życia.

A.R.: Czy są prowadzone z takimi osobami rozmowy, aby spróbować uświadomić im, jak ważne dla finansów gminy jest wskazanie w zeznaniu podatkowym faktycznego miejsca zamieszkania?

Z.G.: Tak, oczywiście. Jednak spora część ludzi obawia się przeniesienia z Urzędu Skarbowego w Krakowie do Urzędu Skarbowego w Proszowicach. Mimo naszych zapewnień, że Urząd w Proszowicach jest bardzo przyjazny, często obawiają się tej zmiany – być może ze względu na istniejące układy, powiązania ze swoim obecnym urzędem.

A.R.: Przejdźmy do kwestii rolnictwa. Wciąż jest ono ważnym elementem gospodarki gminy. Wizja Iwanowic zawiera następujące stwierdzenie: „Gmina Iwanowice bezpieczna, dbająca

o tradycję oraz walory przyrodnicze i krajobrazowe, o wyspecjalizowanym rolnictwie”. Niestety, patrząc na strukturę tutejszych gospodarstw rolnych, zauważamy, że ich specjalizacja jest bardzo mała.

Z.G.: Zależy, w której części gminy. Miejscowości na południu są bardzo zurbanizowane, natomiast na północy występuje kilka gospodarstw o powierzchni ponad 60 ha. Specjalizują się w produkcji nasiennej, a także hodowli zwierzęcej. Przedsiębiorstwa te są rentowne i dzierżawią dodatkowe areale od innych mieszkańców.

A.R.: Jednak mimo wszystko średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w gminie to 2,42 ha.

Z.G.: Tak, a w południowych miejscowościach występują gospodarstwa mające zaledwie 30 arów powierzchni. Z roku na rok gospodarstw rolnych będzie mniej, bo teren gminy będzie coraz bardziej podlegał procesowi urbanizacji.

A.R.: Czy gmina prowadzi jakieś działania, żeby przyspieszyć wzrost przedsiębiorczości wśród mieszkańców?

Z.G.: Trudno jest wpłynąć na przedsiębiorczość w gminie. Dopóki będą istnieć ograniczenia związane z przyrodą, możemy jedynie pójść w kierunku działalności nieuciążliwej dla środowiska. W naszej gminie działalność gospodarczą można założyć w ciągu jednego dnia. Działamy szybko i sprawnie. Dostaliśmy od ministra gospodarki Waldemara Pawłaka podziękowanie za to, że najszybciej przeprowadziliśmy proces przenieśtrawania działalności gospodarczej z gminy do centralnej bazy.

A.R.: Czy zatem wzrasta chęć do zakładania działalności gospodarczej?

Z.G.: Trudno powiedzieć, bo potencjalni przedsiębiorcy muszą uwzględnić ograniczenia środowiskowe. Trzeba również wziąć pod uwagę to, że zasobność portfeli naszych mieszkańców jest niewielka. Do tego dochodzi fakt, że w gminie bardzo dużo właścicieli firm mieszka, a prowadzi działalność gospodarczą w Krakowie lub w gminach położonych w jego bezpośrednim sąsiedztwie. Jako przykład podam pewnego mieszkańca naszej gminy, który jest prezesem dużego klubu sportowego, a jego firma jest jedną z większych w Krakowie. Gdyby u nas płacił podatek, to dochód z niego stanowiłby połowę ca-

łego budżetu gminy. Kolejną potężną działalnością jest restauracja na drodze Kraków–Bytom, której właściciel mieszka w jednej z miejscowości naszej gminy, jednak jego podatki zasilają inny budżet.

A.R.: Przejdźmy teraz do obszaru związane go z pozyskiwaniem środków unijnych. W jakim stopniu gmina Iwanowice uzyskuje dofinansowania unijne?

Z.G.: Żałuję, że poprzednie cztery lata były trochę stracone, wtedy dostęp do środków unijnych był lepszy. My w tej chwili „wyrrywamy” to, co możliwe. Jestem wójtem od grudnia 2010 r. Podczas mojej kadencji dostaliśmy kilka milionów złotych ze środków unijnych, m.in. na orlik i lodowisko w Sieciechowicach, salę gimnastyczną w Naramie, kanalizację w Maszkowie, zwrot pieniędzy za budowę boiska w Iwanowicach, a teraz staramy się o kolejne dofinansowanie. Jednak gdy wejdzie w życie ograniczenie ministra finansów, polegające na tym, że nie będziemy mogli wziąć kredytu, który posłużyłby jako wkład własny w inwestycje, to nie dojdzie do realizacji projektu. A limit kredytowy, który ma w przyszłości obowiązywać, nie pozwala nam na zaciągnięcie zobowiązań, a w efekcie uzyskanie dofinansowania. Dlatego też z części środków unijnych będziemy musieli zrezygnować. Zrezygnujemy zapewne z kompleksu handlowo-usługowego w Biskupicach. Szukamy natomiast możliwości wybudowania go na bazie partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to ciekawa i korzystna konstrukcja finansowa, ale nadal budząca wątpliwości związane z pozabudżetowym finansowaniem – dokładniej, z łapówkami i korupcją. Nie wszyscy zdają sobie sprawę z korzyści tego typu partnerstwa. Polega ono na tym, że gmina wydierżawia jakiś środek trwały w postaci działki, inwestor czerpie dochody z działalności, a gmina ma satysfakcję, że udostępniła mieszkańcom coś, czego oczekiwali.

A.R.: Stosunek ludzi to tego typu partnerstwa ma zapewne związek z pewną mentalnością mieszkańców gminy.

Z.G.: Tak, z mentalnością – ludzie nieufnie patrzą na to, że prywatny przedsiębiorca ma korzystać z układu z gminą. A musi ją mieć, bo inaczej nie wyłożyłby własnych środków na inwestycję. Niestety, większość osób podchodzi do takiej współpracy jak do „jeża”.

A.R.: Nieufny stosunek do nowoczesnych działań gminy i obawa przed zmianami to zapewne duże ograniczenie, bariera rozwoju dla gminy...

Z.G.: Tak, ale taką największą bolączką naszej gminy są plotki. Ktoś ostatnio usłyszał, że fundamenty nowo powstającego przedszkola mają być „zasypane”. Osoba ta nie pomyślała, że muszą zostać wypełnione, bo trzeba położyć na nie płytę fundamentową, tylko przekazała dalej informację, że będą „zasypane”, bo odstąpiliśmy od realizacji budowy. Chciano nawet wzywać telewizję na miejsce budowy. Taka postawa to duże ograniczenie rozwojowe, bo przekazywane przez mieszkańców informacje nie są rzetelne. A osoba, która takie plotki rozsiewa świadomie bądź też nieświadomie, na pewno nie przyczynia się do budowania wspólnoty i integracji społecznej w gminie.

A.R.: Może należałoby wprowadzić jakiś lepszy i szybszy przekaz informacji dla mieszkańców?

Z.G.: Prowadzę bloga, mam konto na Facebooku, gdzie koresponduję z ludźmi. Staram się inicjować spotkania z mieszkańcami, strona internetowa gminy jest jedną z lepszych, mamy także własną gazetę gminną. Po prostu niektórym mieszkańcom brakuje dobrej woli, żeby przekazać rzetelne informacje.

A.R.: Może warto iść w kierunku nowych inicjatyw lokalnych?

Z.G.: Powołane zostało stowarzyszenie przedsiębiorców gminy Iwanowice. Mamy podpisane porozumienia z firmami doradczymi, odbywają się szkolenia oraz indywidualne konsultacje. Z ośrodka doradztwa rolniczego co tydzień przyjeżdża specjalista, który informuje rolników, co powinni zrobić, aby np. zdobyć środki. Gmina należy do stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania Jurajska Kraina, dzięki czemu mamy możliwość pozyskiwania większych środków niż przy samodzielnej inicjatywie podmiotu. Ostatnio jeden z przedsiębiorców w naszej gminie dostał z puli stowarzyszenia 100 tys. zł na rozszerzenie własnej działalności gospodarczej. Pomagamy i podpowiadamy, jak wypełniać wnioski o granty i dotacje. W tym celu zatrudniliśmy specjalistę do pozyskiwania środków zewnętrznych i promocji gminy. Niedawno zawiązane zostało Stowarzyszenie Gospodyń Wiejskich. Korzystamy także z róż-

nych programów pomocowych dla gospodyń na terenie wsi. Za pośrednictwem tego stowarzyszenia będzie można występować do urzędu marszałkowskiego, do wojewody o granty na zakładanie i prowadzenie różnego rodzaju działalności, np. na aerobik, kursy przekwalifikowujące.

A.R.: Mieszkańcy, wybierając Pana na wójta, oczekiwali nowego spojrzenia na sprawy gminy, pozytywnych zmian, szeregu inwestycji. Czy zmiana wójta przekłada się na zmianę polityki rozwoju gminy?

Z.G.: Zobaczymy... Bo ja nigdy nie krytykuję swojego poprzednika, uważam, że to nieelegancko. Mieszkańcy gminy wybrali mnie i skoro powierzyli mi kierowanie gminą, to także mi zaufali. Staram się dawać z siebie jak najwięcej, w sierpniu zeszłego roku przepracowałem 490 godzin w miesiącu, oczywiście wliczając kilkudniowe delegacje i wyjazdy służbowe, mające na celu załatwienie różnych spraw związanych z gminą. Myślę, że świadczy to o tym, iż poświęcam się tej gminie. Musimy się zastanowić, czy jesteśmy w stanie sprostać wymaganiom aglomeracji krakowskiej. Do 2015 r. powinniśmy skanalizować dużą część gminy. Jednak przy ograniczeniach dotyczących zaciągania zobowiązań przez gminę nie jesteśmy w stanie w pełni wyposażyć jej w kanalizację do tego roku. Chyba że nam nagle wpadnie do budżetu 50 mln zł. Na razie łączne wpływy do budżetu to 22 mln zł, z czego prawie 12 mln pochłaniają wydatki na edukację. Mielśmy zamiar przekształcić część szkół w szkoły publiczne prowadzone przez osobę fizyczną. W naszej gminie na takiej zasadzie działają dwa gimnazja i trzy szkoły podstawowe, oczywiście publiczne. Jednak nie ma zgody na kolejne przekształcenia, bo nauczyciele podnieśli bunt i zachęcili do protestu mieszkańców. Obecnie dokładamy cały podatek rolny, podatek od nieruchomości i od środków transportu do oświaty. To się przekłada na mniejszą liczbę dróg, a także mniejszą ilość środków pieniężnych na inwestycje. Chcemy, aby jak najwięcej ludzi podyskutowało o tym, jak i czy doprowadzić do zmiany szkół samorządowych na kierowane przez osobę fizyczną. Słyszałem informację na swój temat, że chcę przekształcić szkołę, bo później, gdy ona splajtuje, sprzedam jej majątek. Jestem zdeklarowanym przeciwnikiem likwidacji szkół w naszej gminie, bo liczymy na

przyrost liczby mieszkańców w wyniku osiedlania się ludności z Krakowa. Szkoły, które obecnie zarządzane są prywatnie, przed ich przekształceniem miały zostać zlikwidowane ze względu na zbyt wysokie koszty utrzymania. Przekształcenie uchroniło je przed likwidacją. Teraz, prowadzone przez osobę fizyczną, są w czołówce gminy, jeśli chodzi o liczbę uczęszczających do nich uczniów – tam młodzieży przybywa. Niestety w szkołach prowadzonych przez gminę uczniów ubywa. W placówce oświatowej niesamorządowej można kształtować wydatki, prowadzić remonty, tak abyśmy mogli utrzymać koszty na poziomie, który nie prowadzi do zapaści finansowej gminy. Jednocześnie szkoły te dostają dotację na ucznia taką jak placówki samorządowe. Skoro w jednej ze szkół jest 40 uczniów i koszt rocznego utrzymania budynku wynosi 1 mln zł, to trzeba poważnie zastanowić się nad efektywniejszym gospodarowaniem.

A.R.: Jak wygląda struktura wydatków budżetowych w gminie?

Z.G.: 55% pochłania edukacja, 17% – pomoc społeczna. Na inwestycje zostaje tylko 20%. To bardzo niewiele. A gmina nie ma więcej pieniędzy niż to, co uzyskuje z podatków i z subwencji. Jeśli ktoś się domaga, żeby koło jego domu został wykopany rów lub wybudowana droga, to musi liczyć się z tym, że jeżeli sam go nie wykopie, to i tak będzie musiał pokryć część wydatków, zatrudniając firmę, która to robi.

A.R.: Skąd zatem wziąć pieniądze na inwestycje?

Z.G.: Nie dostajemy żadnych pieniędzy z tzw. janosikowego, które i tak ma zostać zlikwidowane. Dostajemy subwencję wyrównawczą. Staramy się zdobyć jak najwięcej środków unijnych. Jednak niestety pomoc unijna kiedyś się skończy i sami będziemy musieli dokładać do wspólnego budżetu unijnego. Teraz nie możemy wziąć dużego kredytu na inwestycje. Mamy 37% zadłużenia gminy – nie jest to dużo w porównaniu z Krakowem, którego zadłużenie przekroczyło już 60%. Mielśmy kontrolę RIO dotyczącą gospodarki finansami, ale nie ujawniła ona żadnych większych nieprawidłowości. Owszem miały miejsce drobne pomyłki „o grosz”. Ale gdy taki grosz się nie zbilansuje, wójtowi grozi odpowiedzialność przed komisją dyscyplinarną.

Jeżeli ludzie mówią, że mamy bardzo wysoki podatek rolny w gminie, a my go obniżyliśmy maksymalnie, to coś jest nie w porządku. Nikt nam nie da pieniędzy – trzeba to zrozumieć. Konieczna jest większa mobilizacja ludzi. W jednym z budynków straży pożarnej niezbędny jest remont, a dokładnie wymiana sześciu okien. Jeśli ogłosimy przetarg na to działanie, to musimy wliczyć koszt montażu, koszty administracyjne i inne. A gdybyśmy sami kupili okna i sami je wstawili, to koszt remontu byłby o wiele mniej-

szy. Tak naprawdę wystarczy trochę dobrej woli i zaangażowania mieszkańców – to właśnie oddolne inicjatywy i chęć współpracy są podstawą rozwoju gminy i racjonalnego gospodarowania. Smutne jest to, że w powszechnej opinii „gmina” to nie wspólnota mieszkańców na określonym terytorium, a budynek w centrum miejscowości Iwanowice, razem z urzędnikami w nim pracującymi.

A.R. Dziękuję za rozmowę.

Rozmowa z zastępcą wójta gminy Zielonki, panem Arnoldem Kuźniarskim, przeprowadzona 15 marca 2012 r.

Anna Rosa: Jak ocenia Pan rozwój społeczno-gospodarczy gminy?

Arnold Kuźniarski: Dochody gminy w ostatnim dziesięcioleciu istotnie wzrosły. Wzrost ten przekłada się bezpośrednio na inwestycje, np. w infrastrukturę, kapitał ludzki czy też oświatę, która począwszy od lat 90. stała się mocną stroną naszej gminy. Ówczesne i obecne władze bardzo wyraźnie stawiają na rozwój szkolnictwa oraz infrastruktury związanej z obsługą oświaty na terenie gminy. Gmina kładzie nacisk na rozwój transportu, rozwój każdego rodzaju sieci, od drogowej po wodociagową, kanalizacyjną i energetyczną. Wszystkie elementy infrastruktury zostały znamienne ulepszone w ciągu ostatnich dziesięciu lat. To się przekłada na zauważalny rozwój społeczny, który jednak jest trudno w sposób bezpośredni zmierzyć, gdyż nie możemy tutaj użyć liczbowych mierników. Możemy natomiast wymienić element demograficzny, który świadczy o rozwoju – podwojenie liczby mieszkańców gminy. Jest to wyrazem dobrego postrzegania jej przez nowych mieszkańców, jako miejsca swojego zamieszkania. Kierunek rozwoju gminy to budowanie miejsca, gdzie dobrze się mieszka, żyje i pracuje. Realizację tego celu zapewniono dzięki konkretnym działaniom gminy, które zostały wsparte odpowiednimi finansami. Potencjalni mieszkańcy dostrzegli te działania, skorzystali z oferty i chętnie się tutaj osiedlili. Zależy nam na nowych mieszkańcach, gdyż fi-

nanse polskich gmin są tak skonstruowane, że to od osób zamieszkujących i płacących w gminie podatki zależy dochód gminy oraz tempo i poziom rozwoju miejsca, w którym mieszkają.

A.R.: Ile osób niezameldowanych w gminie mieszka w niej faktycznie, odprowadzając podatki gdzie indziej?

A.K.: Nie jesteśmy w stanie dokładnie tego ocenić. W każdej gminie wszyscy zadają sobie takie pytania. My, będąc w bezpośrednim sąsiedztwie Krakowa, mamy z pewnością większy odsetek ludzi niepłacących podatku do naszego budżetu aniżeli gminy, które są bardziej oddalone od aglomeracji krakowskiej. Podstawowym miernikiem liczby mieszkańców jest gminna ewidencja ludności, czyli baza danych, do której się odnosimy. Sądzę, że różnica między rzeczywistą liczbą mieszkańców a oficjalną liczbą wynikającą z bazy ewidencji ludności prowadzonej przez gminę wynosi 5 tys. osób. Jest to wskaźnik oparty na przeświadczeniach wynikających z mojego doświadczenia w pracy w gminie.

A.R.: Zatem osoby bez zameldowania stanowią ok. 25% mieszkańców gminy. Czy władze podejmują jakieś działania, aby zachęcić je do podawania w zeznaniu podatkowym jako miejsce zamieszkania gminy Zielonki?

A.K.: W tej chwili to problem ogólnopolski, który jest trochę związany z naszym niestabilnym prawodawstwem. Do niedawna wszyscy twierdzili, że podatki są związane z miejscem

zamieszkania. Potem okazało się, że można być zameldowanym gdzie indziej, mieszkać jeszcze gdzie indziej i podatki płacić według zadeklarowanego miejsca pobytu, niekoniecznie zbiteżnego z miejscem zamieszkania. Ludzie nie rozumieją do końca tych zależności. Do tej pory stosowaliśmy głównie działania informacyjne polegające na apelu sołtysa, wójta czy radnych oraz wykorzystywaliśmy gazetę, wiadomości lokalne wydawane jako kwartalnik, które co jakiś czas ten problem poruszają. Nie próbowaliśmy docierać w jakiś indywidualny sposób do ludzi, o których wiemy, że mieszkają w gminie, a mimo to nie płacą tu podatków. Być może należałoby podjąć takie działanie i zweryfikować, czy przyniosłoby ono efekt w postaci rzeczywistego przeniesienia centrum ich „życia podatkowego” do naszej gminy. Aczkolwiek bardzo często, i z tego też wynika hamulec naszego działania, spotykamy się z bezpośrednią odmową i odpowiedziami typu: „A co was to interesuje”, „płacimy podatki tam, gdzie chcemy – to nasza sprawa”. Czy rzeczywiście tak jest?

A.R.: Tak nie jest. Owi mieszkańcy korzystają z infrastruktury, komunikacji, oświaty, na której gmina musi łożyć pieniądze.

A.K.: Tak, jednak to nie jest poparte obowiązkiem prawnym mieszkańca jako podatnika. Z jego punktu widzenia wygląda to tak: „Wywiązuję się wobec skarbu państwa, płacąc podatki. Gdzie – to już mniej istotne, nie powinno to nikogo obchodzić. Ja sobie tu mieszkam, korzystam oczywiście z infrastruktury, czasami piszę maile i pisma, żeby mi zrobili drogę, światło lub gaz; a nie obchodzi mnie to, skąd pochodzą na to środki, bo jest to zadanie gminy”. Nie jest to postawa prospołeczna i wykazująca chęć współpracy, ale niektórzy uważają, że mają prawo tak się zachowywać. Zastanawiamy się poważnie nad pogłębieniem naszej działalności promocyjnej, która ma zachęcać ludzi do płacenia podatków. Jednak konkretne rozwiązania nie zostały jeszcze podjęte. Są pomysły, aby zastosować bardziej nowoczesne metody promocji, np. spot telewizyjny czy rozsyłanie wiadomości na telefon komórkowy. Media wizualno-foniczne są bardziej przemawiające, gazety lokalne również wchodzi w grę. Uważam, że ludzi mających zasobniejszy portfel, czyli takich, na których nam najbardziej zależy, trudno jest przekonać do

zmiany postawy. Przeważnie mają oni gdzieś indziej, np. w Krakowie, swoje centrum życiowe, tam są zameldowani, tam np. czynnie uczestniczą w wyborach i wolą być w ten sposób również finansowo związani z tym obszarem, równocześnie mieszkając w naszej gminie. To jest kwestia przekonań. W naszych apelach musimy też być świadomi, że 6 km od nas znajduje się siedziba Prezydenta Krakowa, który tego samego człowieka zachęca do płacenia podatków w Krakowie, bo człowiek ten tam pracuje, tam jeździ ulicami i korzysta z infrastruktury miasta – zatem uważa, że Krakowowi też się coś należy.

A.R.: Tu przydałoby się odpowiednie rozwiązanie prawne...

A.K.: Tak, zgadzam się, odgórne rozwiązanie prawne, które w jakiś sposób godziłoby interesy gmin. Jednak w chwili obecnej, w szumie informacyjnym dotyczącym rozwiązywania problemów związanych z tzw. janosikowym, ta informacja się nie przebiję. Problem „janosikowego” musi zostać rozwiązany, a wówczas będzie można drażyć inne tematy.

A.R.: Liczba mieszkańców gminy dynamicznie wzrasta. Dlaczego obserwujemy tak duży napływ ludności? Czy głównym czynnikiem, który przyciąga potencjalnych mieszkańców, jest bliskość Krakowa? Czy gmina ma jakiś inny szczególnie walor zachęcający do osiedlania się?

A.K.: Należałoby zapytać ludzi, którzy się tutaj osiedlają, co decyduje o tym, że na miejsce swojego przyszłego zamieszkania wybierają akurat gminę Zielonki. Mają oni bowiem do wyboru kilka innych, również dobrze się rozwijających gmin wokół Krakowa. O decyzji zamieszkania na konkretnym terenie przesądzą bardzo różne okoliczności, np. korzenie, otrzymanie spadku, rekomendacje od sąsiadów i przyjaciół, którzy wcześniej się tu osiedlili. Ważnym czynnikiem jest też dobra infrastruktura, dostępność przedszkoli oraz dobra komunikacja z Krakowem. Pomimo wysokich cen ziemi ludzie decydują się osiedlić na terenie naszej gminy. Prawdopodobnie jest to efekt dobrej, wieloletniej pracy na rzecz naszej społeczności w różnych obszarach, bo trudno mówić o jakimś jednym. Trzeba rozwijać się w każdym kierunku. Choć w pewnych okresach rozwój nastawiony jest np. na infrastrukturę drogową, a w innym – na elementy przyrodniczo-rekreacyjno-sporto-

we. Lecz w długiej perspektywie czasowej to się wyrównuje, obszary dopełniają się i przekłada się to na ogólny rozwój społeczno-ekonomiczny.

A.R.: Jaki obszar gminy według Pana jest najbardziej rozwinięty: infrastruktura, zabezpieczenie społeczne, a może wizerunek gminy utrwalany przez promocję?

A.K.: Myślę, że prowadzona od lat na dosyć wysokim poziomie polityka oświatowa daje duże korzyści; jest zdecydowanie elementem przyciągającym. Jesteśmy na takim etapie rozwoju, kiedy każdego rodzaju infrastruktury niezmiernie każdemu brakuje. W ciągu ostatnich 22 lat samorządy rozwinęły infrastrukturę drogową, wodociągową, kanalizacyjną oraz energetyczną. W wielu miejscach znajdowały się szczerze pola, które teraz są zabudowane i wyposażone w pełną infrastrukturę. Kraków tego nie musiał robić, dlatego u nas ta dynamika jest o wiele bardziej widoczna niż w dużym mieście. Trudno postawić na jakąś jedną konkretną, najbardziej rozwiniętą dziedzinę, choć myślę, że to właśnie oświata jako wyznacznik rozwoju społecznego jest u nas dobrym przykładem postępu.

A.R.: Wydatki na oświatę w gminie stanowią 32% budżetu gminy. Czy jest to związane tylko z tym, że gmina Zielonki, jako zasobniejsza w środki, może przeznaczyć mniejszą część budżetu na oświatę, czy też ma to związek z lepszą gospodarką oświatową?

A.K.: Myślę, że raczej to drugie. Oświata jest, przynajmniej z założenia, finansowana w Polsce z subwencji budżetu państwa. Oprócz tej subwencji prawie każda gmina dokłada środki z własnego budżetu. Jeżeli np. struktura poszczególnych jednostek oświatowych na terenie gminy jest bardzo rozdrobniona, to koszty ich utrzymania są dużo większe. Zmniejszając liczbę placówek, obniżamy koszty. Pytanie, czy jest to z korzyścią dla samego ucznia. W naszej gminie polityka oświatowa zmierza do racjonalnej struktury szkół na terenie gminy. Mamy tylko jedną szkołę, w której jest mało dzieci – ok. 80. Byliśmy w o tyle dobrej sytuacji, że dawniej szkoły istniały w tych samych miejscach, w których teraz się znajdują. Rozwiązaniem racjonalizatorskim jest np. zorganizowanie zespołu szkół – to obniża koszty i ułatwia zarządzanie. To, że w niewielkim stopniu dopłacamy do subwencji oświatowej z budżetu gminy, jest pochodną do-

brej struktury oświaty, co z kolei wynika również z wewnątrzszkolnych rozwiązań organizacyjnych, liczby oddziałów, liczebności klas.

A.R.: Czy są to szkoły samorządowe, czy prowadzone przez osoby fizyczne?

A.K.: Szkoły są wyłącznie samorządowe. Przedszkola są i samorządowe, i prowadzone przez podmioty prywatne. W Polsce, jeśli szkoła jest nieefektywna finansowo, to próbuje się racjonalizować koszty jej funkcjonowania, a podstawowym do tego narzędziem jest zmiana podstawy zatrudnienia nauczycieli z *Karty Nauczyciela* na *Kodeks pracy*, prowadząca do uspołecznienia szkół. W naszej gminie takie zmiany restrukturyzacyjne przeprowadzone zostały w jednym przedszkolu, którego organem prowadzącym został podmiot prywatny.

A.R.: Przejdźmy do tematu przedsiębiorczości w gminie. Zarejestrowanych jest tu ponad 2,5 tys. przedsiębiorców. Czy te statystyki odpowiadają rzeczywistości? Ile firm prowadzi aktywną działalność?

A.K.: Tak naprawdę trudno powiedzieć. Gmina, z punktu widzenia jej podstawowych zadań ustawowych, ogranicza się do zarejestrowania działalności. W momencie gdy przedsiębiorca się zarejestruje, gmina nie monitoruje jego aktywności i wpływu tej działalności na otoczenie społeczne. Porównując podatników, którzy płacą podatek PIT i CIT, więcej dochodów jest od tych podatników, którzy są gdzieś zatrudnieni lub prowadzą działalność jako osoby fizyczne, niż od tych, którzy prowadzą działalność jako osoby prawne. A przecież biorąc pod uwagę liczbę podmiotów zarejestrowanych, wpływy z podatku CIT powinny być zdecydowanie wyższe. Wiele zarejestrowanych podmiotów nie jest aktywnych bądź ma niewielkie zyski. Mówiąc o lokalnych przedsiębiorcach, myślę także o ich wkładzie w rozwój społeczny. Przedsiębiorczość w naszej gminie w niewystarczającym stopniu przekłada się na życie społeczne i na otoczenie przedsiębiorcy. Mało jest ofert typu: „Panie wójcie, daj Pan 20 tys. zł, ja dam od siebie 20 tys. zł – zrobmy drogę na jakimś odcinku”. Nie, generalnie oczekuje się realizacji zadań gminy bez względu na to, jaka jest zasobność jej budżetu. A potrzeb jest wiele, stąd często gmina nie jest w stanie zrealizować wszystkich wniosków mieszkańców.

A.R.: Z Pana wypowiedzi wynika, że bardziej oczekuje się pomocy od przedsiębiorców dla gminy, a co gmina robi dla przedsiębiorców, jak im pomaga?

A.K.: Gdy spojrzymy na badania ankietowe polskich przedsiębiorców, często pojawia się pytanie: czego oczekują oni od struktur publicznych, aby im się lepiej funkcjonowało? Przekaz płynący z odpowiedzi podmiotów gospodarczych na to pytanie jest następujący: „Zostawcie mnie w spokoju, nie przeszkadzajcie, dam sobie radę”. W latach 90. powstało na terenie gminy stowarzyszenie przedsiębiorców, które po kilku latach się rozpadło, ponieważ oczekiwania, jakie pokładało we współpracy z gminą, nie mogły zostać spełnione. Życie i polskie prawodawstwo spowodowały, że sfera publiczna i prywatna rozeszły się w kontekście prawnym. A stało się tak, bo w Polsce dążymy ku temu, aby ten bezpośredni styk władzy publicznej z sektorem prywatnym był jak najmniejszy, wręcz piętnujemy go. Żeby nie powodowało to różnych konfliktów i podejrzeń, głównie korupcyjnych. Stąd jako gmina nie mieliśmy z punktu widzenia obowiązującego prawa szansy na wspomóżenie przedsiębiorców tak, jakbyśmy chcieli. Generalnie przedsiębiorcy, aby móc funkcjonować, potrzebują swobody, pewnej własnej infrastruktury, by dojechać do firmy, do domu; czyli oczekują tej infrastruktury, na którą wpływ ma gmina.

A.R.: Gmina dobrze spełnia te oczekiwania?

A.K.: W jakimś stopniu każda gmina stara się spełniać te oczekiwania, ale chciałaby dokonać więcej, bo infrastruktury zawsze brakuje. Na naszym obszarze rozwój społeczno-gospodarczy jest bardzo dynamiczny, a infrastruktura za tym rozwojem nie nadąża. Niestety, nie jesteśmy na poziomie kanadyjskim, gdzie ktoś buduje dom, do niego od razu puka władza i pyta, czy ten człowiek czasami nie potrzebuje drogi. U nas tę drogę trzeba „wychodzić” przez lata. Jest tak, ponieważ potrzeb infrastrukturalnych, przy tak rozległym obszarze inwestycji, jaki stanowi 48 km² powierzchni gminy, jest tak wiele, że pieniędzy na nie wciąż brakuje. A coraz wyższy wskaźnik zadłużenia gminy nie pozwala na kolejne inwestycje infrastrukturalne.

A.R.: Jednak gmina została skanalizowana w 80%, co jest bardzo dobrym wynikiem w porównaniu z innymi gminami w Polsce.

A.K.: Wyzaczyliśmy sobie cel, zgodnie z którym inwestujemy w te obszary, które pośrednio sprawiają, że nasze życie jest wygodniejsze.

A.R.: Czy zatem gmina dąży bardziej w kierunku rozwoju społecznego niż gospodarczego?

A.K.: Cel obu tych kierunków jest ten sam, bo rozwój społeczny osiągamy poprzez rozwój gospodarczy – innego kierunku nie ma. Żeby rozdać, trzeba mieć – trzeba wyprodukować i zgromadzić. W ustawach zapisane jest, że gmina ma dawać, lecz nie otrzymuje wystarczających środków na to...

A.R.: Mimo wszystko dochody własne gminy wynoszą 63%. To bardzo duża część budżetu w porównaniu z innymi gminami.

A.K.: To jest dość wysoki wskaźnik, zgadza się. Ten wskaźnik rośnie, i bardzo dobrze, bo im większe dochody własne gminy, tym lepsza jej kondycja – u nas największy udział mają dochody z PIT-u. Zależą one od liczby mieszkańców, ich zamożności, ale też od opodatkowania własnych obiektów, wynajmu powierzchni komunalnych. Ważna jest racjonalna gospodarka majątkiem. Warto jednak pamiętać, że jednostka publiczna zawsze będzie słabszym gospodarzem niż właściciel prywatny, który oprócz efektywniejszego prowadzenia działalności będzie także generować dochody podatkowe.

A.R.: Czy przepisy dotyczące ograniczeń deficytu budżetowego zagrażają gospodarce budżetowej gminy?

A.K.: Na chwilę obecną nie. Stopień zadłużenia gminy wynosi 44% obowiązującego maksymalnego wskaźnika. Jesteśmy w stanie sobie z tym długiem poradzić i finansować bieżące koszty z bieżących dochodów, nie obniżając poziomu realizowanych inwestycji. Uważamy, że dzisiejszy poziom zadłużenia jest optymalny i daje nam margines bezpieczeństwa w razie nieprzewidzianych okoliczności.

A.R.: W jakim stopniu gmina pozyskuje środki unijne?

A.K.: 16 mln zł, które spłynęły z programu POIS na kanalizację sanitarną, daje wysoki wskaźnik dotacji na mieszkańca. Wskaźnik ten zależy też od tego, ile budżet gminy sam wniesie do danej inwestycji. Powszechnie wiadomo, że aby otrzymać środki unijne, konieczny jest udział własny. Jak wiele innych gmin, mamy problem

polegający na tym, że chcielibyśmy inwestować, ale nie dysponujemy funduszami na wkład własny. Bo skoro skoncentrowaliśmy się na inwestycjach w środowisko, to nie starcza nam środków własnych na inne inicjatywy, które również mogłyby przynieść dotacje unijne.

A.R.: Zatem mniejsza skłonność do zaciągania kredytów sprawia, że mniej środków jest pozyskiwanych?

A.K.: Bezpośrednio tak. Jednak musimy też wziąć pod uwagę to, że wskaźniki konkursowe przyznawania dotacji są tak skonstruowane, iż gmina Zielonki, przy wszystkich swoich parametrach ekonomicznych funkcjonowania, jest uznawana za gminę bogatą i dzięki temu słabiej punktowaną w ostatecznej ocenie złożonego wniosku. W konsekwencji, występując o jakieś środki, najpierw przyglądamy się punktacji i oceniamy, czy mamy szansę na akceptację wniosku z formalnego punktu widzenia, a dopiero potem określamy nasze szanse w ocenie merytorycznej wniosku. Rzeczywiste wskaźniki ekonomiczne nie dają podstaw, by oceniać naszą gminę jako bogatą. Są bogatsze. Jednak z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego na tle całej Małopolski tak jesteśmy postrzegani i tak też wypadamy w rankingach oceniających wnioski grantowe. Nie do końca zatem szansa na zdobycie środków unijnych zależy od nas.

A.R.: Czy obecnie w gminie prowadzone są inwestycje?

A.K.: Będziemy kontynuować inwestycje kanalizacyjne, ażeby procent skanalizowania gminy był jak najwyższy i docelowo wynosił 100. Gęstość dróg w gminie jest dość wysoka – nakłady na nie są mało zadowalające, a potrzeby ogromne. Zawsze istniał dylemat, czy budować kanalizację czy drogę. Największy problem to skoncentrowanie nowych obszarów mieszkalnych tam, gdzie tych dróg nie było, a gdzie teraz muszą powstać, aby można było normalnie mieszkać.

A.R.: Jak wygląda lokalny rynek pracy? Czy w związku z bliskością Krakowa większość mieszkańców tam pracuje?

A.K.: Generalnie kwestią polityki zatrudnienia zajmuje się powiat. Stopa bezrobocia w gminie jest bardzo niska. Mieszkańcy, którzy nie prowadzą własnej firmy, najczęściej zatrudniają się jako druga, trzecia osoba w tutejszych mikro-

przedsiębiorstwach albo dojeżdżają do pracy do Krakowa. Praca w mieście z kolei generuje zapotrzebowanie na komunikację zbiorową, z której dziennie korzysta ok. 10 tys. osób – jest to duża liczba jak na osiemnastotysieczną gminę. Ludzie osiedlali się u nas przeważnie z planami utrzymania miejsca pracy w Krakowie.

A.R.: A czy na terenie gminy są jakieś przedsiębiorstwa, które zatrudniają dużą liczbę pracowników?

A.K.: Nie ma takich, które zatrudniałyby ponad 50 osób; przeważnie są to małe firmy. W 2001 r. zostało opracowane studium zagospodarowania przestrzennego i zdecydowanie w gospodarce planistycznej postawiliśmy na rozwój mieszkalnictwa i drobnej działalności gospodarczej. Nie zarezerwowaliśmy jakichś wielkich obszarów pod duże przedsiębiorstwa. Z uwagi na zapisy planu, jak również nierównomierne ukształtowanie terenu, nie występują u nas duże firmy. Poza tym 70% gminy znajduje się w obrębie parków krajobrazowych, w wyniku czego występują na tych terenach ograniczenia przyrodnicze związane z ulokowaniem jakiegokolwiek inwestycji przemysłowej. Dostajemy wiele zapytań od przedsiębiorców, którzy szukają dużej powierzchni, którą mogliby kupić i zagospodarować, a my generalnie takimi terenami nie dysponujemy.

A.R.: Czy gmina Zielonki przestała być już gminą typowo rolniczą?

A.K.: U nas tak naprawdę jest tylko kilkuset rolników, którzy mają areał powyżej 10 ha. Szczątkowa liczba osób jest zatrudniona w rolnictwie. Średnia powierzchnia działki to 30 arów, czyli bardzo mały obszar. Rolnictwo w gminie ma zdecydowanie marginalny charakter. Jest wręcz wypierane i nietolerowane przez rozwijające się ośrodki mieszkalne. Osiedlający się chcieliby mieć piękną przyrodę, a nieprzyjemne zapachy kompostu czy nawozu sztucznego są zdecydowanie niepożądane. Nasza gmina jest typowo podmiejska. Ludzie inwestują w mieszkalnictwo. Za tym idzie infrastruktura. W konsekwencji areały rolne są wypierane i przekształcane na działki budowlane.

A.R.: Czyli można wnioskować, że głównym czynnikiem rozwoju gminy jednak jest bliskość Krakowa...

A.K.: To bardzo znacząca determinanta. Uważam, że gdyby nie nasze położenie, to 10 i 20 lat temu postawilibyśmy na inne kierunki rozwoju. Ludzie wówczas chętnie emigrowali poza miasto. Ten trend nadal się utrzymuje, choć już z mniejszą dynamiką. Jest mniejszy obrót ziemią, ale nowi mieszkańcy nadal chętnie się u nas osiedlają. W tym roku zameldowało się 680 osób – to dużo – w poprzednim ok. 400. W gminie aktywnie działają deweloperzy, a to z kolei pośrednio generuje rozwój naszej oświaty. My nie likwidujemy szkół, a rozwijamy je – o tym decyduje demografia. Ludzie mieszkający na obrzeżach Krakowa chętnie posyłają dzieci do naszych szkół i przedszkoli – dzieje się tak nie tylko ze względu na bliskość miasta, ważny jest też poziom edukacji, a nasze szkoły znajdują się na czołowych miejscach, jeśli chodzi o rankingi wyników nauczania.

A.R.: Co, jeżeli za kilka lat nastąpi odwrotny proces i ludzie zaczną wracać do miasta?

A.K.: Nie będzie powrotów, bo my stanemy się już miastem, granica między Krakowem a naszą gminą zniknie. Jakie będą losy gminy za 50 lat? Będzie to teren zurbanizowany, jednolicie połączony z Krakowem; przetną go naturalne ciągi komunikacyjne, tj. autostrada, kolej.

A.R.: Co jest największą barierą dla rozwoju gminy?

A.K.: Jako barierę wskazałbym małą stabilność polskiego prawa. Jeśli mógłbym na obowiązującym dzisiaj prawodawstwie zbudować przyszłość gminy za lat 30, wiedząc, co mnie czeka za lat 20 – w obliczu obowiązującego prawa byłby to wielki sukces. Dziś bardzo trudno jest cokolwiek zaplanować, gdyż prawdopodobnie np. za pięć lat prawo się zmieni, i tak naprawdę z moich planów sięgających 20 lat w gminie nic nie pozostanie. Stabilność prawodawstwa jest bardzo istotna – wykup terenów, jakość współpracy z sąsiadami są jej pokłosiem. Dzisiaj gminy nie

współpracują, lecz konkurują ze sobą, gdyż nasze prawodawstwo nie sprzyja współpracy nawet między jednostkami administracji publicznej.

A.R.: Może to właśnie gmina, jako jednostka znajdująca się najbliżej obywatela i najbardziej znająca jego potrzeby, powinna jednoczyć mieszkańców?

A.K.: Zdecydowanie tak. Tylko potrzebujemy do tego konkretnych narzędzi, czyli środków finansowych i prawnych. Narzędzia prawne zostały rozbite przez obowiązujące prawodawstwo. Podam przykład: dawniej budowano infrastrukturę czynami społecznymi. Ludzie spotykali się na zebraniach wiejskich, a komitet społeczny razem z wójtem kupował rury, kopał rowy. Przez nowe przepisy i interpretacje prawne sądów te inicjatywy społeczne zostały wystawione na próbę i kompletnie zanikły. To bardzo źle, bo powoduje to brak potrzeby i chęci współpracy wśród ludzi. Dawniej współpraca była określona prawnie. Gdy mieszkaniiec angażował się w pewne działania od samego początku i wiedział, że ma wpływ na przedsięwzięcie, np. budowę wodociągu, wówczas współpracował z gminą, z sołtysem, deklarował współdziałanie, miał realną władzę decyzyjną. W tej chwili obywatel w niewielkim stopniu wykazuje inicjatywę społeczną, wręcz czuje, że ktoś próbuje mu coś narzucić. Z natury jesteśmy podejrzliwi i nieustannie negatywnie podchodzimy do inicjatywy ze strony władz publicznych. Wszystko zależy od ludzi – jeżeli damy im możliwość współpracy i rozwoju, oni będą szli właśnie w takim kierunku. Stwórzmy takie ramy prawne, które pozwolą ludziom na komunikowanie się, współpracę i wspólne podejmowanie przedsięwzięć.

A.R.: Dziękuję za rozmowę.

Wywiady przeprowadziła Anna Rosa
Współpraca: Marek Benio

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.

W związku z wdrożeniem procedury zapobiegającej *ghostwriting* i *guest-authorship*. Redakcja wymaga ujawnienia wkładu poszczególnych autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi autor zgłaszający manuskrypt.

Zważywszy na fakt, że *ghostwriting* i *guest-authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, Redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

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.