



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE PUBLIC GOVERNANCE

3(33) / 2015



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Komitet redakcyjny

Redaktor naczelny

Stanisław Mazur

Redaktorzy tematyczni:

Marek Ćwiklicki – nauki o zarządzaniu

Jacek Klich – nauki polityczne, ekonomia

Łukasz Mamica – ekonomia

Stanisław Mazur – nauki polityczne

Karol Olejniczak – nauki o zarządzaniu

Dawid Sześciło – prawo

Mariusz Trojak – ekonomia

Marcin Zawicki – nauki o polityce publicznej

Redaktor statystyczny: *Andrzej Sokółowski*

Dział Wywiady: *Marek Benio*

Redaktor językowa: *Dorota Kassjanowicz*

Sekretarz: *Anna Chrabąszcz*

Koordynator baz danych: *Marek Oramus*

Redaktor on-line: *Marcin Kukielka*

Rada programowa

Przewodniczący Rady Programowej:

Jerzy Hausner – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Polska

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, Francja

Ash Amin – University of Cambridge, Wielka Brytania

Andrzej Bukowski – Uniwersytet Jagielloński, Polska

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, Francja

Robert Delorme – CEPREMAP, Francja

Dagmir Długosz – Departament Służby Cywilnej, Kancelaria
Prezesa Rady Ministrów, Polska

Marius D. Gavriletea – Babes Bolyai University, Rumunia

Anna Giza-Poleszczuk – Uniwersytet Warszawski, Polska

Jarosław Górniak – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jan Herbst – Uniwersytet Warszawski, Polska

Hubert Izdebski – Uniwersytet Warszawski, Polska

Robert Jessop – Lancaster University, Wielka Brytania

Janusz Koczanowski – Uniwersytet Ekonomiczny

w Krakowie, Polska

Tadeusz Kudłacz – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Polska

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Polska

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Dania

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Szwecja

Grażyna Skąpska – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jacek Szlachta – Szkoła Główna Handlowa, Polska

Magdalena Środa – Uniwersytet Warszawski, Polska

Pasquale Tridico – Università Roma Tre, Włochy

Jan Jakub Wygnański – Pracownia Badań i Innowacji
Społecznych „Stocznia”, Polska

Janusz Zaleski – Politechnika Wrocławska, Polska

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2015
Wersja pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazach: CEEOL, CEJSH, BazEkon,
EBSCO (Business Source Corporate Plus, Business Source Ultimate), ERIH Plus

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*

Adiustacja – *Dorota Kassjanowicz*

Wydawca:

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

tel. 12 293 75 60

www.msap.uek.krakow.pl

Partner wydawniczy:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa

tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91; dział handlowy: w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Druk i oprawa: MCP, Marki

Nakład: 300 egz.

Spis treści

<i>Shanshan Liu, Thomas Hyclak</i> Employment effects of US minimum wage policy	5
<i>Tomasz Geodecki, Maciej Jan Grodzicki</i> Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Kraje Europy Środkowo-Wschodniej w globalnych łańcuchach wartości	16
<i>Andrzej Zybala</i> Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy	41
<i>Rafał Matyja</i> Krajowa Polityka Miejska okiem politologa	56
<i>Tomasz Kupiec</i> Program evaluation use and its mechanisms: The case of Cohesion Policy in Polish regional administration	67
Wybór tekstów klasycznych	
<i>David Harvey</i> Od menedżeryzmu do przedsiębiorczości: transformacja procesu rządzenia miastami w późnym kapitalizmie	84

Contents

<i>Shanshan Liu, Thomas Hyclak</i> Employment effects of US minimum wage policy	5
<i>Tomasz Geodecki, Maciej Jan Grodzicki</i> How to climb up the World Economic League Table? Central and Eastern Europe in global value chains	16
<i>Andrzej Zybala</i> The structure of risk in selected elements of labour-market policy reform	41
<i>Rafał Matyja</i> National Urban Policy in the eyes of political scientist	56
<i>Tomasz Kupiec</i> Program evaluation use and its mechanisms: The case of Cohesion Policy in Polish regional administration	67
Selection of classic texts	
<i>David Harvey</i> From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism.	84

Shanshan Liu, Thomas Hyclak

Employment effects of US minimum wage policy

A strong argument against raising the minimum wage, often voiced in US policy debates, is that a higher minimum wage will have adverse effects on job opportunities. Considerable effort has been devoted to providing quantitative estimates of the employment effects of the minimum wage with quite mixed results. We review this literature before turning to estimates of the impact of state level differences in the level of the minimum wage on youth employment in local labor markets in the Great Lakes Region of the US. We find that a higher minimum wage level is associated with higher earnings, lower employment, and reduced worker turnover for those in the 14 to 18 age group. For workers aged 19 to 21 and 22 to 24, we find less consistent evidence of important minimum wage effects on earnings and employment.

Keywords: minimum wage, youth employment, worker and job turnover.

I. Introduction

Efforts to measure the labor market effects of cross-state differences in the minimum wage have yielded a range of estimates. Case studies using difference-in-difference methods often find positive employment effects following changes in the minimum wage on one side of a state border. Panel data studies seem to confirm the old consensus that a 10% higher minimum wage would result in 1% to 3% fewer jobs for affected workers. But these estimated negative employment effects often disappear when controls for spatial heterogeneity are included.

This paper reexamines the effect of the minimum wage on labor market outcomes by focusing on local labor markets for youth. We concentrate on the five states in the Great Lakes region and use separate time effects for each Bureau of Economic

Analysis (BEA) Economic Area (EA) in that region to control for spatial heterogeneity. We find evidence that the level of the state minimum wage is negatively correlated with teenage employment levels, with low elasticity estimates in the .1 to .3 range, but positively correlated with the employment of young workers between the ages of 22 and 24. We also examine dynamic aspects of youth labor markets and find that accessions, separations and turnover rates are lower in local labor markets with higher minimum wages for all youth. While we find there is no minimum wage effect on net job growth for teens in our sample, there is a positive effect for older youth in these markets.

The rest of the paper proceeds as follows. Section II briefly reviews the literature, with a focus on identifying the methodology and different conclusions about minimum wage effects on employment. Section III describes the data and how we construct our sample. Section IV presents the empirical model. Section V provides the main results. Section VI concludes.

II. Background

What are the effects of higher minimum wage levels on labor market outcomes? This is a question that has attracted the attention of many

Shanshan Liu
Department of Economics
Lehigh University
621 Taylor Street, Bethlehem, PA 18015, USA
liushanshan198603@gmail.com

Thomas Hyclak, Professor
Department of Economics
Lehigh University
621 Taylor Street, Bethlehem, PA 18015, USA
tjh7@lehigh.edu

economists. Previous studies, both theoretical and empirical, have generally reached a variety of conclusions about the effects on the employment level. The large empirical literature, mainly looking at teenage workers or those employed in restaurants or other establishments likely to be affected by the minimum wage, can be divided into four clusters, ordered chronologically.

First, by the early 1980s, most studies of the effects of time series variation in the national minimum wage reported results suggesting that higher minimum wages decreased employment opportunities for low wage workers. Brown's influential survey (1982) identified a consensus finding that the minimum wage elasticity of teenage employment ranged from -0.1 to -0.3 in time series studies using Current Population Survey data with varying sample periods and specifications.

Second, starting in the 1990s, the results of the "new minimum wage research"¹, which tended to study cross-state differences, raised questions about the effects on low-wage employment of a higher minimum wage (Neumark and Wascher, 2007). Case studies of cross border differences following an increase in a state's minimum wage level (Card and Krueger 1994 and 1995) often find a positive and statistically significant effect of the minimum wage on employment in low-wage labor markets. This effect can be explained, in part, by assuming that employers of low-wage workers have market power and act as monopsonistic buyers of labor.

Third, panel studies, employing national-level longitudinal data on individuals or time-series data for a cross-section of geographic areas, often find a negative correlation between employment and the minimum wage.² A good example of such

panel models is that specified in Neumark and Wascher (1992) and written in equation (1). Here E_{it} represents employment in state i at time t , MW_{it} is the minimum wage in state i at time t and X_{it} includes control variables. The equation also includes year dummies τ_t to control for state-invariant time effects and state dummies ϕ_i to capture state-specific, time-invariant unobserved characteristics:

$$E_{it} = \beta_0 + \beta_1 MW_{it} + X_{it}\beta_2 + \phi_i + \tau_t + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

Neumark and Wascher (2008) conclude that panel studies focusing on cross-state variation with time and state fixed effects suggest renewed support for the "consensus" employment elasticity estimate of -0.1 to -0.3.

Several recent papers of the employment effects of cross-state variation in minimum wage levels reinforce the conclusion of this third cluster of studies. Thompson (2009), using Quarterly Workforce Indicators data for 1996-2000, evaluates how state differences in minimum wages affect teenage employment at the county level. By referring to quintiles of teen average quarterly earnings, he identifies high-impact counties (where the minimum wage is most likely to affect teenage markets) and low-impact counties (where prevailing wages exceed the minimum). Using difference-in-difference estimations, he demonstrates that the employment elasticity in the high-impact counties ranged between -0.26 and -0.37. In addition, using the same DID model with an alternative dependent variable (hiring), he shows that the teen share of new hires (THS) declined markedly following a minimum wage increase.

Sabia (2009) points out that industry studies narrowly based on sub-sectors of the retail sector, such as the fast-food restaurants in many case studies, may not capture the minimum wage effects across the entire retail sector. Using monthly data from the 1979-2004 CPS, Sabia supplements

both state and time variation in minimum wages. For example, Quarterly Census of Employment and Wages (QCEW) and Quarterly Workforce Indicators (QWI) can provide a full census of quarterly count of employment and wages, available at the county, MSA, and state levels by industry.

¹ The new minimum wage research began in November 1991, when there were an innovative set of studies on the effects of the minimum wage presented and discussed in "New Minimum Wage Research Conference". And a special issue of the Industrial and Labor Relations Review (ILRR) was published in the early 1990s. (Neumark and Wascher, 2007)

² Generally speaking, nationwide individual-level data, such as the Current Population Survey (CPS), can provide the worker-level demographic information to estimate the employment effect by age, gender or race; time-series and cross-section data (the geographic data) can incorporate

the model in equation (1) by including a fixed effect for each month to capture unmeasured seasonal employment patterns. He finds that the employment elasticity in retail trade is -0.1, while the adverse employment effects are much larger, with estimated elasticities of -0.34 to -0.38, for teenagers in retail sectors.

Taking into consideration that a change in the minimum wage in a state affects employment not only in its own state but also in neighboring states through spatial dependence and spatial spillovers, Kalenkoski and Lacombe (2011) use annual average state level panel data from the BLS for 1990-2004 and employ a Spatial Autoregressive (SAR) model to estimate the teen employment elasticity relative to the real effective minimum wage at -0.21.

Sabia et al. (2012) use 2004 and 2006 CPS data to examine the effects of a minimum wage increase in New York State on the employment rates of 16-to-19-year-old workers without high school diplomas. They employ a difference-in-difference method, which is similar in spirit to the case studies by Card and Krueger (1994 and 1995), with a control group of similar workers in nearby states that did not experience a rise in the minimum wage over the same period. They find that a median employment elasticity of the minimum wage is around -0.7, which is larger than the previous consensus of -0.1 to -0.3.

The fourth cluster of minimum wage studies again questions the existence of a consensus on negative employment effects from minimum wages once controls for spatial heterogeneity are included in panel regressions. Dube, Lester, and Reich (2010) generalize the case study method by estimating the employment effects of state variation in the minimum wage in a panel of contiguous border county-pairs in the United States over the years from 1990 to 2006. They find that the fixed-effects specification in the canonical model presented in equation (1) cannot account for trends in employment prior to the increase in the minimum wage and that spatial heterogeneity may have a time-varying component. To control for this they add a separate pair-specific time effect τ_{pt} for each cross border county pair in their sample to their regressions. Unlike much of the literature from panel studies after the 1990s, they find that an estimated negative employment

effect associated with a higher state minimum wage in estimates of models like equation (1) disappears when the pair-specific time effect is included in their regressions.

Taking a different approach to controlling for spatial heterogeneity, Allegretto, Dube, and Reich (2011) estimate the effects on teen earnings and employment with CPS panel data for the period 1990-2009. Each observation in their sample is at individual level i , in state s and time t . They add a Census division-specific time effect τ_{dt} to sweep out the variation across the nine Census divisions and a state-specific linear trend $\psi_s t$ to capture long-run growth differences across states and conclude that the estimated employment elasticity with these controls in the model is indistinguishable from zero.

Finally, Addison, Blackburn, and Cotti (2009) examine minimum wage effects on employment in low-wage subsectors of the retail trade industry. Their approach to controlling for spatial heterogeneity is to include a county-specific time trend in the error term to sweep out a county-specific linear trend, and then use de-trended data to estimate models similar to equation (1). They find evidence of modest (but robust) positive employment effects in many sectors, and explain this by monopsony and efficiency wages.

Neumark et al. (2013) provide a detailed critique of these approaches to controlling for spatial heterogeneity. They argue that the strategy of limiting identification of the minimum wage effect to within-area or relative-to-area-trend variation leads to neglect of valid information. Still, this cluster of minimum wage studies raises an important question about the evidence for minimum wage effects in local labor markets. We compare results using the panel data approach with estimates that incorporate controls for spatial heterogeneity to add additional information on this issue.

The literature has focused considerable attention on the impact of the minimum wage on the level of employment. Far less attention has been paid to the impact on labor market flows. Thompson (2009), as noted above, provides evidence that the teen share of new hires is significantly lower in counties where the minimum wage affects the local wage structure. Dube, Lester, and Reich (2011) estimate that the number of hires, the

number of separations and the turnover rates for teens and restaurant workers are significantly lower in counties with higher minimum wage levels, even controlling for spatial heterogeneity. This finding is similar to that of Portugal and Cardoso (2006) in their analysis of the mid-1980s change in the minimum wage in Portugal. They conclude that a higher minimum wage reduces the teen share of accessions in continuing and new firms, and sharply reduces the share of teenagers in job separations from continuing firms. We also examine the effect of the minimum wage on such labor market flows as well as net job growth, again comparing results from a typical panel model with those from a model incorporating controls for spatial heterogeneity.

III. Data

We use data from the Quarterly Workforce Indicators (QWI) from the Longitudinal Employer-Household Dynamics (LEHD) program at the U.S. Census Bureau.³ The QWI are built on wage records in the Unemployment Insurance (UI) system and information from the Bureau of Labor Statistics' Quarterly Census of Employment and Wages (QCEW, formerly known as ES-202⁴). The QWI data provide employment levels, employment flows (accessions, separations and turnover rates), job creation and destruction, and average earnings for demographic subgroups (age and gender) by different levels of geography: state, county, metro, and workforce investment area, as well as by detailed industry. We measure the minimum wage at the state level as the higher of the federal or state minimum and include the

total population each year at the county level⁵ in the QWI panel dataset for all counties in the five states of the Great Lakes, or East North Central region, from 2003 through 2007.

The QWI system can apply the job concepts to both full-quarter and point-in-time (not lasting the full quarter) levels. Take employment, for example. Employment for a full quarter assumes that the individual has been continuously employed throughout the quarter with the same employer, i.e., he has valid UI wage records in the current quarter, the preceding quarter, and the subsequent quarter. Employment at a point in time can be divided into two types in the QWI – at the beginning of the quarter and at the end of the quarter. When the individual has valid UI wage records for the current and the preceding (subsequent) quarter she is defined as employed at the beginning (end) of the quarter (Abowd et al., 2005). In our paper, we use the end-of-quarter employment count as the measurement of point-in-time employment.

Following a similar definition, the QWI also provides information about earnings, accessions, separations, job creation, job destruction, and net job flows, at the full-quarter and point-in-time levels, respectively. To accurately estimate the minimum wage effects on teenage workers, we prefer to employ the concept of point-in-time jobs and job changes. Thompson (2009) finds that transitory jobs account for nearly half of all teen employment, compared to just over one-fourth of non-teen employment; and he defines transitory employment as the difference between total employment and stable employment (full-quarter employment). The point-in-time data are also more comparable to other federal statistics that measure labor market situations as of a given day or week each month.

In the QWI system, accessions are divided into two subcategories – new hires and recalls. If there are no valid wage records for this job within the last four quarters, then an accession into a job during the current quarter is called a new hire; otherwise, it is a recall. Separations are the number of workers

³ The QWI variables, including employment, job creation, job loss, net job flows, accessions, separations, and average monthly earnings for both full-quarter and point-in-time jobs can be accessed at the county level in each state separately, which are published by the LEHD Program at the U.S. Census Bureau, <http://lehd.did.census.gov/led/>. For our study, the full public-use QWI data were accessed through the Cornell Institute for Social and Economic Research, using the VirtualRDC @ Cornell, <http://www2.vrdc.cornell.edu/news/data/qwi-public-use-data/>.

⁴ The ES-202 program, also known as the Covered Employment and Wages (CEW) program, includes the employer reports based on information from each state's Department of Employment Security.

⁵ Intercensal Estimates of the Resident Population for Counties, United States Census Bureau, <http://www.census.gov/popest/data/intercensal/county/CO-EST00INT-01.html>.

who left the employer during the current quarter. We define the point-in-time turnover rate as the ratio of the average of point-in-time accessions and separations over the end-of-quarter employment: $Turnover = ((E_{Akt} + E_{Skt})/2)E_{kt}$.⁶

In the QWI system, dynamic job flows – job creation and destruction – are defined at the employer (establishment) level rather than at an individual level. Jobs are created (destroyed) at the establishment if end-of-quarter employment is greater (less) than beginning-of-quarter employment. We calculate the net job flow rate for point-in-time jobs at the county level as the ratio of net point-in-time job changes across the establishments within the county divided by the end-of-quarter (full-quarter) employment.

The QWI data allow us to examine the separate effects of the minimum wage on local labor market outcomes at the county level for workers in three age categories: 14–18, 19–21, and 22–24. Workers in these age groups are most likely to be affected by minimum wage legislation. In 2007 about a fifth of hourly wage earners earning the minimum wage were 16 to 19 years old and nearly half were under 25.⁷ And younger workers are also more likely to be constrained in their choice of residence and so limited to employment opportunities within a geographic area (Ihlanfeldt 1990 and Stoll 1999).

The Bureau of Economic Analysis (BEA) defines eight multi-state regions in the U.S.⁸ We limit our analysis to local labor markets in a single BEA region as a first level control for spatial heterogeneity, focusing on the five state Great Lakes region, also known as the East North Central Region in Census data. QWI data for all five states⁹ in the Great Lakes region are available for the sample period. Some other regions have incomplete region-wide data, due to the lack of state

participation in the QWI program. The states in the Great Lakes region share similar geographic characteristics, common business cycles, and comparable levels of economic development (Crone 1998/1999). And there is sufficient time series and cross state variation in the minimum wage within the Great Lakes region (see Table 1). But this is not true for some other regions. For example, the minimum wages in most states of the Southeast region and in all states of the southwest region are exactly the same as the federal minimum wage, \$5.15, from 2001 to 2006. And even the states neighboring to the Great Lakes region, except for Minnesota, have virtually no changes in the minimum wage from 2001 to 2006.¹⁰

We control for spatial heterogeneity within the Great Lakes region by allowing for separate time effects for BEA Economic Areas (EAs). BEA Economic Areas consist of one or more economic “nodes” – metropolitan or micropolitan statistical areas – and the surrounding counties that are economically related to these nodes.¹¹ There are 32 Economic Areas centered in the Great Lakes region. Nine of these Economic Areas are defined to include counties in two or more neighboring states; 39.4% of the 437 counties in the Great Lakes region are in Economic Areas that overlap state boundaries within the region. So we can take advantage of potential differences in the minimum wage within these Economic Areas as well as time variation within each Economic Area to help identify minimum wage effects in local labor markets.

State minimum wages from 2003 to 2007 in the Great Lakes region are reported in Table 1. This is a time period during which the national labor market approached full employment after the 2001 recession and stayed there until the onset of the recession of 2008–2009. The federal minimum of \$5.15 per hour prevailed in all five states in 2003 but legislation adopting higher state minimum wages was enacted in four of the five states at several points during the sample period.

⁶ An arbitrary aggregate $k = \text{county} \times \text{age group}$.

⁷ U.S Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, <http://www.bls.gov/cps/minwage2007.pdf>.

⁸ The eight regions are New England region, Mideast region, Great Lakes region, Plains region, Southeast region, Southwest region, Rocky Mountain region, and Far West region, <http://www.bea.gov/regional/docs/regions.cfm>.

⁹ According to the definition by BEA, the Great Lakes region includes five states: Illinois, Indiana, Michigan, Ohio, and Wisconsin.

¹⁰ The minimum wage for states – North Dakota, South Dakota, Nebraska, Kansas, Iowa, Missouri, Kentucky, and West Virginia – is constant at \$5.15 from 2001 to 2006. The minimum wage in Minnesota rose from \$5.15 to \$6.15 in 2006.

¹¹ Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce. www.bea.gov/regional/docs/econlist.cfm.

Table 1. State Minimum Wages in the Great Lakes Region

State	2003	2004	2005	2006	2007Q1Q2	2007Q3Q4
Illinois[a]	\$5.15	\$5.50	\$6.50	\$6.50	\$6.50	\$6.50
Indiana[b]	\$5.15	\$5.15	\$5.15	\$5.15	\$5.15	\$5.85
Michigan[b]	\$5.15	\$5.15	\$5.15	\$5.15	\$6.95	\$6.95
Ohio[c]	\$5.15	\$5.15	\$5.15	\$5.15	\$6.85	\$6.85
Wisconsin	\$5.15	\$5.15	\$5.15	\$5.70	\$6.50	\$6.50

Note: [a] – Rates applicable to employers of four or more

[b] – Rates applicable to employers of two or more

[c] – Ohio sets a lower rate for employers with gross annual sales under \$150,000 to \$500,000 (\$3.35 January 1, 1991- January 1, 2005) and for employers with gross annual sales under \$150,000 (\$2.50 January 1, 1991- January 1, 2005), so we assign \$5.15 to minimum wage of Ohio from 2001 to 2006.

Resource: Changes in Basic Minimum Wages in Non-farm Employment under State Law: Selected Years 1968 to 2010, U.S. Department of Labor, Office of State Standards Programs Wage and Hour Division web site Minimum Wage and Overtime Pay Standards Applicable to Nonsupervisory NONFARM Private Sector Employment under State and Federal Laws.

The minimum wage in Indiana increased only in the last two quarters of 2007 when the federal minimum wage was increased to \$5.85 per hour. Thus, differences in federal and state legislation define different minimum wage regimes over time within each state and across states within the region at various intervals in the sample period.

IV. Empirical Model

Using county-level quarterly data, we examine the effect of the level of the minimum wage prevailing in each state from 2003 to 2007 (the minimum wage is the higher of the federal or state minimum wage level) on labor outcomes for youth in three age groups – teenagers between the ages of 14 and 18, youth between the ages of 19 and 21, and older youth between the ages of 22 and 24 in the Great Lakes region.

We start with what Dube et al. (2010) refer to as the “canonical model” for panel studies of spatial differences in the minimum wage, which is written as equation (2) below:

$$\begin{aligned} \ln(Y_{ist}) = & \beta_0 + \beta_1 \ln(MW_{st}) + \\ & + \beta_2 \ln(EMP_{ist}^{TOT}) + \\ & + \beta_3 \ln(POP_{ist}^{TOT}) + \phi_i + \tau_t + \varepsilon_{ist}, \end{aligned} \quad (2)$$

where i , s , and t respectively indicate county, state, and quarterly time for all observations. The dependent variables in our paper can be divided into three sets, all of which are measured for three age groups at the point-in-time level: first, the static level of employment and earnings – the natural log of total employment and average monthly earnings; second, employment flows – the natural log of accessions and separations as well as turnover rates, and third, the dynamic job changes – the net job flows rate.

All independent variables have been transformed into natural log form. $\ln(MW_{st})$ refers to the natural log of the minimum wage, which is the same for all counties within each state in each quarter. To control for aggregate labor market conditions and relative size of the local labor market, two control variables are added – the natural log of total employment of persons between the ages of 14 and 99 years old at the county level [$\ln(EMP_{ist}^{TOT})$] and the natural log of total population at the county level [$\ln(POP_{ist}^{TOT})$]. The model also includes county fixed effects ϕ_i and time effects τ_t common to all of the counties in the sample.

To further address unmeasured spatial heterogeneity in the traditional panel data model, we modify this model by adding the specific time effects, $EA * \tau_t$, for each multi-county Economic Area within the region. Our main focus then

is comparing the estimates of β_1 in regressions in equation (2) with those obtained from the expanded model in equation (3).

$$\ln(Y_{ist}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(MW_{st}) + \beta_2 \ln(EMP_{ist}^{TOT}) + \beta_3 \ln(POP_{ist}^{TOT}) + \phi_i + EA * \tau_i + \varepsilon_{ist}, \quad (3)$$

V. Results

Our main findings about the effects of the minimum wage on the level of employment and earnings for youth in the three age groups are presented in Table 2. Panel A shows the results from the traditional panel data model (Equation (2)) and panel B reports estimates of the model with EA-specific time effects (Equation (3)). Because state minimum wages are the same for all counties within one state, the error term ε_{it} in equation (2) and (3) often does not satisfy the basic assumption $\varepsilon_{it} \sim (0, \sigma_\varepsilon^2)$ in the panel dataset, but instead the idiosyncratic error terms are probably correlated within each state. Therefore, we use clustered standard errors for the estimated coefficients, which allow for an arbitrary pattern of correlation in the error terms across different counties within the same state. All the robust standard errors in brackets in are clustered at the state level for all regressions.

In Column 1 of Table 2, we find that the minimum wage is negatively correlated with the teenage (14-18 years old) employment level. By adding EA-specific time effects, our model shows a bigger negative teenage employment effect with the elasticity of -0.21, compared with that of -0.10 based on the traditional panel model. Thus, our estimation of the teenage employment elasticity falls into the range between -0.1 and -0.3 in the consensus of national CPS studies but in contrast to Dube et al. (2010) and Allegretto et al. (2011), who find that the employment elasticity is indistinguishable from zero, after controlling for spatial heterogeneity.

Column 3 in Table 2 presents the effects of the minimum wage on employment for 19-to-21-year-old young workers. Based on the model with EA-specific time effect, we find that a higher minimum wage is associated with a significantly

lower level of employment for 19-21 year old workers. Again the estimated minimum wage elasticity for this group is strengthened considerably in the regression controlling for Economic Area specific time effects. In contrast with the results for those aged 14-18 and 19-21, the results in column 5 reveal a positive correlation between the minimum wage and the employment of 22-24-year-old workers. This result is statistically significant with a positive elasticity of 0.095 in Panel B. The results in that panel suggest that the minimum wage has the biggest effect on the youngest workers, slightly smaller but still negative effects on employment for 19-21-year-olds, and a positive relationship with employment for the 22-24-year-olds. The minimum wage is positively related to the average monthly earnings of workers in all three age categories, with statistically significant results in Panel B, where we are controlling for spatial heterogeneity.

Table 3 reports the estimates of minimum wage effects on dynamic job changes for all youth in the Great Lakes region, using the panel data model with Economic Area specific time effects. We find that both accessions and separations for all youth are substantially lower in counties with a higher minimum wage level. The negative effect of the minimum wage on accessions and separations is also seen in lower turnover rates in jurisdictions with higher minimum wage levels. This is consistent with the evidence found by Dube et al. (2011) and Portugal and Cardoso (2006) and suggests that, by raising the wage and making jobs more valuable to their holders, the minimum wage lowers quit rates and spurs greater worker effort leading to fewer dismissals (Shapiro and Stiglitz 1984). With a given level of employment and a lower separation rate, we would also expect a lower hiring rate since there would be fewer vacancies to fill. Another possible reason for a negative turnover rate elasticity is that a higher minimum wage shifts the employment distribution away from high-turnover, low-wage firms to low-turnover, high-wage ones (Dube, 2011).

Finally, Column 4 presents the estimated coefficients for the minimum wage in regressions with the net job growth rate as the dependent variable. County job growth rates aggregated across establishments for workers aged 14-18 and

Table 2. Minimum Wage Effects on Employment and Monthly Earning in the Great Lakes Region, All Youth, 2003–2007

Age Group	14–18			19–21		22–24	
	(1) ln(Employment)	(2) ln(Earnings)	(3) ln(Employment)	(4) ln(Earnings)	(5) ln(Employment)	(6) ln(Earnings)	
Panel A Panel Model							
ln(Minimum Wage)	-0.102* (0.040)	0.176** (0.038)	-0.044** (0.012)	0.086** (0.022)	0.001 (0.016)	0.012 (0.016)	
ln(Total Employment)	1.008*** (0.123)	0.128* (0.046)	1.246*** (0.117)	0.107 (0.070)	1.266*** (0.071)	0.111 (0.069)	
ln(Population)	0.328*** (0.053)	-0.271* (0.109)	0.083 (0.207)	-0.343*** (0.053)	0.027 (0.066)	-0.326* (0.131)	
Observations	8,740	8,740	8,740	8,740	8,740	8,740	
R-squared	0.681	0.626	0.717	0.479	0.684	0.411	
Panel B Panel Model with EA × Time FE							
ln(Minimum Wage)	-0.210*** (0.043)	0.199** (0.066)	-0.126** (0.041)	0.218*** (0.015)	0.095*** (0.015)	0.104*** (0.016)	
ln(Total Employment)	0.949*** (0.088)	0.105* (0.049)	1.219*** (0.116)	0.085 (0.073)	1.233*** (0.065)	0.090 (0.068)	
ln(Population)	0.110 (0.061)	-0.256 (0.152)	0.119 (0.194)	-0.268** (0.074)	0.021 (0.071)	-0.199* (0.090)	
Observations	8,740	8,740	8,740	8,740	8,740	8,740	
R-squared	0.724	0.722	0.752	0.567	0.717	0.506	

Notes: All the dependent variables and independent variables are taken in the natural log. Panel A presents results from the traditional panel data model including county fixed effects and time fixed effects. Panel B presents results from the panel data model with BEA-Economic Areas (EA)-specific time effects. Column (1) and (2) present the minimum wage effects on static employment and monthly earnings for teenage worker between the ages of 14 and 18; column (3) and (4) are for the youth aged between 19 and 21; and Column (5) and (6) are for the youth aged between 22 and 24. Average monthly earnings are in nominal dollars. Robust standard errors in parentheses are clustered at the state level for all regressions. *Statistically Significant at the .10 level; ** at the .05 level; *** for the .01 level.

Table 3. Minimum Wage Effects on Job Flows in the Great Lakes Region, All Youth, 2003–2007, Using Panel Model with EA Specific-Time Effects

	(1) ln(Accessions)	(2) ln(Separations)	(3) ln(Turnover rates)	(4) Net Job Flows Rate
Panel A Age 14–18				
ln(Minimum Wage)	-0.507*** (0.090)	-0.558*** (0.093)	-0.301*** (0.038)	-0.018 (0.055)
Observations	8,736	8,734	8,730	8,740
R-squared	0.791	0.786	0.754	0.694
Panel B Age 19–21				
ln(Minimum Wage)	-0.316*** (0.066)	-0.391** (0.120)	-0.222*** (0.043)	0.034 (0.045)
Observations	8,738	8,740	8,738	8,740
R-squared	0.770	0.752	0.695	0.714
Panel C Age 22–24				
ln(Minimum Wage)	-0.261** (0.059)	-0.262*** (0.047)	-0.363*** (0.039)	0.084*** (0.015)
Observations	8,737	8,735	8,732	8,740
R-squared	0.640	0.559	0.533	0.422

Notes: All the dependent variables and independent variables are taken in the natural log, except for the dependent variable—net job flows rate. All the regression results are based on the panel data model with BEA-Economic Areas (EA)-specific time effects. Panel A presents the minimum wage effects on job flows for teenage worker between the ages of 14 and 18; Panel B are for the youth aged between 19 and 21; and Panel C are for the youth aged between 22 and 24. There are some missing values for accessions, separations and turnover rates for each group of the youth. Average monthly earnings are in nominal dollars. Robust standard errors in parentheses are clustered at the state level for all regressions. *Statistically significant at the .10 level; ** at the .05 level; *** for the .01 level.

19–21 are not significantly affected by the level of the minimum wage. On the other hand, counties with a higher minimum wage exhibit faster job growth for workers age 22–24 in our sample. This reinforces our conclusion that higher minimum wages improve labor market outcomes for this group of workers in our sample perhaps because of substitution toward older, more experienced workers in areas with higher minimum wages.

VI. Conclusions

As revealed by the wide ranging results reported in the myriad empirical studies of minimum wage results, the impacts of this policy initiative are complex and vary considerably by time, place, and worker group. We find that state level differences in the minimum wage are associated

with higher wages, lower employment levels and lower turnover rates for workers aged 14–18 and 19–21 in the five-state Great Lakes region during the period from 2003 to 2007 when the national labor market could well be described as at full employment. In contrast with several recent studies, our estimates of these effects are strengthened when we control for unmeasured spatial heterogeneity by including separate time effects for multi-county Economic Areas in the regressions. The elasticity of employment for these two age groups with respect to the minimum wage falls into the range of $-.1$ to $-.3$ – a range that is often found in studies that confirm negative employment effects.

However, when we focus on workers in the age group 22–24 we find that higher minimum wage levels are associated with higher employment levels and faster net job growth as well as higher

wages and reduced turnover. Again, the results are stronger in both the size of the estimated coefficients and the level of statistical significance in the regressions using our control for unmeasured spatial heterogeneity. While positive employment effects are often attributed to monopsony in labor markets, our differing results by age category suggest the possibility of labor-labor substitution, with higher minimum wage levels shifting employment away from the youngest workers toward older, more experienced and, perhaps, reliable workers.

The normative analysis of minimum wage legislation has often pointed to offsetting wage and employment effects from this policy intervention. Like a few studies in the literature, our results also suggest an additional positive impact of minimum wage policy through a statistically significant decrease in labor turnover and, presumably, the associated costs of recruiting, hiring, and training workers to fill vacancies.

References

- Abowd, J.M., Stephens, B.E., Vilhuber, L., Andersson, F., McKinney, K.L., Roemer, M., Woodcock, S. (2005). *The LEHD Infrastructure Files and the Creation of the Quarterly Workforce Indicators*. Technical Paper No. TP-2006-01. U.S. Census Bureau.
- Abowd, J.M., Vilhuber, L. (2010). *National Estimates of Gross Employment and Job Flows from the Quarterly Workforce Indicators with Demographic and Industry Detail*. The Center for Economic Studies (CES) 10–11, U.S. Census Bureau.
- Addison, J.T., Blackburn, M.L., Cotti, C.D. (2009). “Do minimum wages raise employment? Evidence from the U.S. retail-trade sector”, *Labor Economics*, 16(4): 397–408.
- Allegretto, S.A., Dube, A., Reich, M. (2011). “Do minimum wages really reduce teen employment? Accounting for heterogeneity and selectivity in state panel data”, *Industrial Relations*, 50(2): 205–240.
- Brown, C., Gilroy, C., Kohen, A. (1982). “The effect of the minimum wage on employment and unemployment”, *Journal of Economic Literature*, 20: 487–528.
- Burkhauser, R.V., Couch, K.A., Wittenburg, D.C. (2000). “A reassessment of the new economics of the minimum wage literature with monthly data from the Current Population Survey”, *Journal of Labor Economics*, 18(4): 653–680.
- Card, D. (1992). “Do minimum wages reduce employment? A case study of California, 1987–1989”, *Industrial and Labor Relations Review*, 46(1): 23–37.
- Card, D., Krueger, A.B. (1994). “Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania”, *American Economic Review*, 84(4): 772–793.
- Card, D., Krueger, A.B. (1995). *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Crone, Th.M. (1998/1999). “Using state indexes to define economic regions in the US”, *Journal of Economic and Social Measurement*, 25(3–4): 259–275.
- Dube, A., Lester, T.W., Reich, M. (2010). “Minimum wage effects across state borders: Estimates using contiguous counties”, *Review of Economics and Statistics*, 92(4): 945–964.
- Dube, A., Lester, T.W., Reich, M. (2011). “Do frictions matter in the labor market? Accessions, separations and minimum wage effects”. Discussion Paper No. 5811. Institute for the Study of Labor.
- Ihlanfeldt, K.R., Sjoquist, D.L. (1990). “Job accessibility and racial differences in youth employment rates”, *American Economic Review*, 80(1): 267–276.
- Kalenkoski, Ch.M., Lacombe, D.J. (2011). “Minimum wages and teen employment: A spatial panel approach”. Discussion Paper No. 5933. Institute for the Study of Labor.
- Neumark, D., Wascher, W. (1992). “Employment effects of minimum and subminimum wages: Panel data on state minimum wage laws”, *Industrial and Labor Relations Review*, 46(1): 55–81.
- Neumark, D., Wascher, W.L. (2007). “Minimum wages and employment”, *Foundation and Trends in Microeconomics*, 3(1–2): 1–182.
- Neumark, D., Wascher, W.L. (2008). *Minimum Wages*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Neumark, D., Salas, I.J.M., Wascher, W.L. (2014). “Revisiting the minimum wage-employment debate: Throwing out the baby with the bathwater?”. *ILR Review*, 67(3): 608–648.
- Portugal, P., Cardoso, A.R. (2006). “Disentangling the minimum wage puzzle: An analysis of worker accessions and separations”, *Journal of the European Economic Association*, 4(5): 9988–1013.
- Sabia, J. (2009). “The effects of minimum wage increases on retail employment: New evidence from monthly CPS data”, *Journal of Labor Research*, 30(1): 75–97.
- Sabia, J.J., Burkhauser, R.V., Hansen, B. (2012). “Are the effects of minimum wage increases always small?”

New evidence from a case study of New York State”, *Industrial and Labor Relations Review*, 65(2): 350–376.

Shapiro, C., Stiglitz, J.E. (1984). “Equilibrium unemployment as a worker discipline device”, *American Economic Review*, 74(3): 433–444.

Stoll, M.A. (1999). “Spatial mismatch, discrimination, and male youth in the Washington, DC area: Implications for residential mobility policies”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(1): 77–98.

Thompson, J.P. (2009). “Using local labor market data to re-examine the employment effects of the minimum wage”, *Industrial and Labor Relations Review*, 62(3): 343–366.

Welch, F. (1995). “Myth and measurement: The new economics of the minimum wage: comment”, *Industrial and Labor Relations Review*, 48(4): 842–848.

Wpływ polityki płacy minimalnej na zatrudnienie w Stanach Zjednoczonych

W debatach politycznych w USA często powraca argument o rzekomo negatywnym wpływie podwyższenia płacy minimalnej na perspektywę zatrudnienia. Wiele wysiłku włożono w zgromadzenie ilościowych danych szacunkowych dotyczących tego zagadnienia. Uzyskane wyniki należy uznać za niejednoznaczne. Autorzy artykułu analizują dostępną literaturę przedmiotu, a następnie przechodzą do oceny wpływu różnic wysokości płacy minimalnej na poziomie stanowym na zatrudnienie młodzieży na rynkach pracy w regionie Wielkich Jezior. Zaobserwowano związek wyższego poziomu płacy minimalnej z wyższymi zarobkami, niższym zatrudnieniem i spadkiem rotacji pracowników w grupie wiekowej od 14 do 18 lat. W wypadku pracowników w wieku od 19 do 21 lat i od 22 do 24 lat trudniej zaobserwować wyraźny wpływ płacy minimalnej na poziom wynagrodzeń i zatrudnienia.

Słowa kluczowe: płaca minimalna, zatrudnienie młodzieży, rotacja pracowników i stanowisk.

Tomasz Geodecki, Maciej Jan Grodzicki

Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Kraje Europy Środkowo-Wschodniej w globalnych łańcuchach wartości¹

Głównym celem artykułu jest przedstawienie właściwości współczesnej fali globalizacji na gruncie koncepcji globalnych łańcuchów wartości (*global value chains* – GVC) oraz wyciągnięcie pozytywnych i normatywnych wniosków, jakie z niej płyną dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. W szczególności zarysowano naturę wyzwań, przed którymi obecnie stoją te kraje, oraz dokonano refleksji nad pożądanymi kierunkami polityk publicznych. Szczególną uwagę poświęcono rozwojowi technologicznemu umożliwiającemu uzyskiwanie wysokiej wartości dodanej. Rozważania teoretyczne uzupełniono i poparto argumentami empirycznymi w postaci opracowanych przez autorów wskaźników udziału gospodarek w GVC, a także wnioskami z literatury przedmiotu.

Słowa kluczowe: globalne łańcuchy wartości, pozycja konkurencyjna, kraje Europy Środkowo-Wschodniej, pułapka średniego poziomu rozwoju.

Wprowadzenie

Zdaniem coraz liczniejszej grupy ekonomistów kraje Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) stoją przed niebezpieczeństwem wpadnięcia w tzw. pułapkę średniego poziomu rozwoju (zob. ECORYS 2009; Hausner et al. 2013; Świeboda 2013). W konsekwencji, dalszy awans tych państw w światowej lidze gospodarczej oraz dogonienie wysoko rozwiniętych krajów Europy

Zachodniej wydają się mocno zagrożone. W debacie pojawiają się również w kontekście rozwoju Europy Środkowo-Wschodniej takie negatywnie nacechowane określenia, jak „dryf rozwojowy”, „rozwój zależny”, „rozwój oparty na niskich kosztach pracy” czy niska innowacyjność. Poglądy ekspertów znajdują odzwierciedlenie w nastrojach społecznych i w objawach niestabilności politycznej w kolejnych państwach regionu. Natomiast rozwiązaniem problemów ma być przejście do innego modelu rozwojowego.

Niniejszy artykuł jest głosem w tej dyskusji zwracającym uwagę na pewien aspekt procesów rozwojowych państw EŚW związany z globalizacją ich gospodarek. Jednym z wyróżników modelu rozwojowego tego regionu Europy jest intensywna internacjonalizacja, której przejawami są: duża rola korporacji międzynarodowych w produkcji i zatrudnieniu, rosnące obroty handlowe, import kapitału i postęp techniczny oparty na transferze technologii. Z kolei współczesna literatura ekonomiczna, omawiając zagadnienia globalizacji, sugeruje, że w gospodarce światowej doszło do jakościowej zmiany, która polega, w uproszczeniu, na podzieleniu procesów produkcyjnych na liczne etapy, realizowane przez różne firmy

dr Tomasz Geodecki
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
geodecki@uek.krakow.pl

mgr Maciej Jan Grodzicki
Instytut Ekonomii i Zarządzania
Uniwersytet Jagielloński
ul. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
grodzicki.maciej@gmail.com

¹ Prace nad niniejszym referatem zostały częściowo sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach projektu badawczego pn. „Podejście neoweberskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu”, realizowanego przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr umowy UMO-2013/11/B/HS4/01064.

zlokalizowane w różnych krajach. Zjawisko to niesie wiele konsekwencji, w szczególności dla państw doganiających.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie właściwości współczesnej fali globalizacji na podstawie koncepcji światowych łańcuchów wartości (*global value chains* – GVC) oraz wyciągnięcie pozytywnych i normatywnych wniosków, które z niej płyną dla państw EŚW. Przede wszystkim zarysowano naturę wyzwań, przed którymi stoją obecnie te kraje, oraz podjęto refleksję na temat pożądanego kierunku polityki rozwoju. Rozważania teoretyczne uzupełniono i poparto argumentami empirycznymi w postaci obliczonych wskaźników udziału gospodarek w GVC.

1. Technologiczne podstawy przewagi konkurencyjnej

Co sprawia, że dany kraj osiąga przewagę komparatywną w produkcji jakiegoś dobra? Z jednej strony – niskie wynagrodzenia czynników wytwórczych, co umożliwia produkcję i sprzedaż po cenach bardziej konkurencyjnych niż rywale, którą to przewagę często wykorzystują kraje rozwijające się, konkurujące kosztami pracy. Z drugiej strony są to: unikatowość produktów utrudniająca skopiowanie ich przez rywali oraz unikatowość procesów i zasobów warunkująca osiągnięcie wysokiej wydajności czynników wytwórczych. Jednym z istotnych bodźców do zakwestionowania koncentracji na konkurencyjności cenowej, a wręcz zasadności jej rozpatrywania, było stwierdzenie przez Nicholasa Kaldora (1978), że wyższym jednostkowym kosztem pracy (ULC) nie towarzyszy wcale zmniejszenie udziału danego kraju w handlu światowym, a przeciwnie – w okresie powojennym z rosnącym eksportem szły w parze wyższe relatywne ceny i płace, co dla lat 1978–1994 potwierdza Jan Fagerberg (1996). Bez uwzględnienia innych czynników, takich, które umożliwiają większą sprzedaż pomimo wzrostu ceny, trudno byłoby wyjaśnić to zjawisko. Dlatego, jak dowodzi Fagerberg, tylko wzięcie pod uwagę faktu, że eksportowane przez niektóre gospodarki produkty mają przewagę jakościową, przede wszystkim technologiczną, tłumaczy skłonność partnerów handlowych do nabywania ich po wyższej cenie. Umożliwia to wytwórcom osiągnięcie

wyższych poziomów produktywności i udziałów w rynku. Spojrzenie to nie jest nowe – zarówno Marks (już w XIX w.), jak i Joseph Schumpeter w pierwszej połowie XX w. podkreślali istotność technologii w przewadze nad konkurentami². W okresie powojennym paradoks Leontiewa, czyli okoliczność, że Stany Zjednoczone importowały dobra kapitałochłonne, eksportując pracochłonne, skłonił do zakwestionowania hipotezy o decydującym znaczeniu obfitości wyposażenia w czynniki produkcji w kształtowaniu się specjalizacji danego kraju w handlu zagranicznym. Dopiero uwzględnienie kapitału ludzkiego i czynników technologicznych umożliwiło wykazanie, że ta paradoksalna pracochłonność jest pozorna, ponieważ, owszem, praca, ale wyposażona w inne czynniki – wiedzę i technologię – jest tym, co zostaje ucieleśnione w eksportowanych dobrach i decyduje o kształcie amerykańskiego handlu zagranicznego (zob. Krugman, Obstfeld 2007, s. 102–104; Misala 2011). Natomiast zgodnie ze schematem nakreślonym przez Schumpetera (1960): skoro innowacja umożliwia czerpanie renty monopolowej do czasu, aż skuszeni zyskiem imitatorzy zastosują podobne rozwiązanie technologiczne, to kraje wiodące pod tym względem i systematycznie wprowadzające nowe rozwiązania będą mogły czerpać większe korzyści z handlu międzynarodowego i dzięki temu utrzymywać lub nawet powiększać swoją przewagę (zob. też: Fagerberg 1996).

Dlatego do określenia, w jakim stopniu dana gospodarka lub jej gałąź są innowacyjne i awansowane technologicznie, tzn. jakie udaje się uzyskiwać efekty gospodarcze dzięki rozwijaniu nowych technologii, używa się wskaźni-

² Zdaniem Josepha Schumpetera jednym z błędów większości ekonomistów jest nadmierne przywiązanie do konkurencji cenowej, podczas gdy „nie ten rodzaj konkurencji się liczy, lecz konkurencja nowych towarów, nowej technologii, nowych źródeł podaży, nowych typów organizacji (...) – konkurencja, która dysponuje przewagą w zakresie kosztów lub jakości i która uderza nie w marżę zysku i w wielkość produkcji istniejących firm, lecz w same ich podstawy i samą ich egzystencję (...) Potężna dźwignia, która na długą metę napędza wzrost produkcji i spycha ceny w dół, jest (...) zbudowana z zupełnie innego surowca” [niż konkurencja cenowa – aut.]. (Schumpeter 1995, s. 103–104; zob. też: Fagerberg 1988).

ków poziomu techniki³. Dla ich skonstruowania przyjmuje się założenie, że źródłem innowacji jest działalność badawczo-rozwojowa. Choć ekonomia co najmniej od początku XX w. rozpoznaje brak tożsamości wynalazczości i innowacji (Schumpeter 1960), to takie założenie jest o tyle

uprawnione, że prawa własności intelektualnej (patenty) i przewaga czasowa nad konkurentami sprawiają, iż to inwencja, a w mniejszym stopniu imitacja, są źródłem przewag konkurencyjnych.

Termin „wysoka technika” stosowany jest do tych dziedzin aktywności gospodarczej, w których

Tabela 1. Działy przetwórstwa przemysłowego według intensywności B+R

Sektor	Przetwórstwo przemysłowe
Wysoka technika (<i>high-technology</i>)	21. Produkcja podst. substancji farmaceutycznych oraz leków i pozostałych wyrobów farmaceutycznych 26. Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych
Średniowysoka technika (<i>medium high-technology</i>)	20. Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych 27. Produkcja urządzeń elektrycznych 28. Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana 29. Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep 30. Produkcja pozostałego sprzętu transportowego*
Średnioniska technika (<i>medium low-technology</i>)	19. Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej 22. Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych 23. Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych 24. Produkcja metali 25. Produkcja metalowych wyrobów gotowych z wyłączeniem maszyn i urządzeń**
Niska technika (<i>low technology</i>)	10. Produkcja artykułów spożywczych 11. Produkcja napojów 12. Produkcja wyrobów tytoniowych 13. Produkcja wyrobów tekstylnych 14. Produkcja odzieży 15. Produkcja skór i wyrobów ze skór wyprawionych 16. Produkcja drewna i wyrobów z drewna oraz korka z włł. mebli, produkcja wyrobów ze słomy 17. Produkcja papieru i wyrobów z papieru 18.1. Drukowanie i działalność usługowa związana z poligrafią 31. Produkcja mebli 32. Pozostała produkcja wyrobów*** 33. Naprawa, konserwacja i instalowanie maszyn i urządzeń

Uwagi: *dział 30 Produkcja pozostałego sprzętu transportowego dzieli się na grupy zaliczane zarówno do wysokiej techniki (HT) (30.3 Statki powietrzne i kosmiczne)) jak i średniowysokiej techniki (MHT) (większość grup) a także średnioniskiej techniki (30.1 Statki i łodzie),

** bez 25.4 Produkcja broni i amunicji (MHT),

*** bez 32.5 Produkcja urządzeń, instrumentów oraz wyrobów medycznych (MHT).

Źródło: opracowanie własne na podst. *Nauka i technika w 2012 r.*, Warszawa, 2013.

³ Niekiedy angielskie określenie *high technology* (*high tech*) tłumaczy się w języku polskim wprost, jako „wysoka technika” (zob. np. coroczne raporty GUS z serii „Nauka i technika”).

wartości sprzedaży notuje się duży udział prac badawczo-rozwojowych⁴. Są to głównie gałęzie przemysłu przetwórczego wytwarzające towary (dla usług zarezerwowano odrębną klasyfikację). Poziom techniki jest tym dla sektorów gospodarki (branż), czym wskaźnik intensywności B+R/PKB dla krajów. Zgodnie z klasyfikacją stworzoną w 1995 r. przemysły dzielą się na:

- wysoką technikę (*high-technology industries*);
- średniowysoką technikę (*medium high-technology industries*);
- średnioniską technikę (*medium low-technology industries*);
- niską technikę (*low-technology industries*).

Pierwotnie granice przedziałów ustalono na poziomie 1, 3 i 5%; w dalszych pracach nad konstrukcją wskaźników wzięto pod uwagę, że w miarę rozwoju gospodarki udział B+R może zwiększać się lub zmniejszać. Przykładowo, w analizie z 1997 r. Thomas Hatzichronoglou sugeruje przesunięcie granic do poziomu 7,5, 2,5 i 1%, przy okazji zwracając uwagę, że ostateczna klasyfikacja może różnić się w zależności od tego, czy do zawartości B+R zaliczy się także pośredni wkład technologiczny poprzednich faz produkcji i czy w mianowniku ujęta zostanie sprzedaż, czy wartość dodana⁵. Najbardziej popularna klasyfikacja działów przetwórstwa przemysłowego⁶, odnosząca się do działów klasyfikacji

⁴ Jak zauważa Benoit Godin (2004), historia tej rodziny wskaźników sięga lat trzydziestych XX w., kiedy to w raporcie Hollanda i Spraragena z 1933 r. stwierdzono, że „wydaje się, iż te przedsiębiorstwa, których produkty zbliżają się do surowców, przeznaczają mniejszy odsetek swoich przychodów ze sprzedaży na badania niż przedsiębiorstwa, których produkty są przetworzone w większym stopniu” (cyt. za: Godin 2004, s. 1218). Jak się dostrzega, firmy wysokiej techniki częściej prowadzą badania, które są źródłem pozytywnych efektów zewnętrznych w gospodarce, w większym zakresie podejmują działalność innowacyjną (przynajmniej rozumianą jako wdrażanie innowacji technologicznych), tworzą większą wartość dodaną i przyczyniają się do zwiększenia konkurencyjności krajowej gospodarki (Godin 2004).

⁵ Poprzednia klasyfikacja dzieliła przemysł na trzy kategorie: wysokiej, średniej i niskiej techniki, z progami 4% i 1% (zob. GUS 2006, s. 210).

⁶ Eurostat, „High tech industries and knowledge based services”, *Science and Technology* 2006, nr 13, ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/ist/docs/ks-ns-06-013_en.pdf [dostęp: 15.06.2015].

NACE i odpowiadających im działów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) z 2007 r. dzieli tę sekcję na cztery sektory według nomenklatury z 1995 r. (zob. tab. 1).

Miary wysokiej techniki, stosowane dotychczas szczególnie do analiz z zakresu handlu zagranicznego, pomyślane były jako wskaźniki efektu działalności badawczo-rozwojowej (w odróżnieniu od nakładów pieniężnych na B+R, które służą pomiarowi wkładu). Jako takie coraz częściej używane bywają do określania konkurencyjności gospodarki narodowej (GUS 2004), zgodnie z przyjętym założeniem, że struktura eksportu i stopień nasycenia technologią wywożonych towarów odzwierciedla jakościowy aspekt wyposażenia gospodarki w czynniki wytwórcze. W miarę jednak postępującej globalizacji miary handlu towarami wysokiej techniki mogą nieść inną informację niż w warunkach, gdy naturalnym ograniczeniem pola działań korporacji były granice rodzimej gospodarki.

2. Globalne łańcuchy wartości i ich fragmentacja a natura konkurencji międzynarodowej

Zarysowane mechanizmy i źródła konkurencyjności międzynarodowej w ostatnich dekadach zmieniają swój charakter pod wpływem nowych procesów zachodzących w gospodarce światowej. Dla celów ich opisu odwołam się do koncepcji globalnych łańcuchów wartości (Humphrey, Schmitz 2002; Gereffi, Humphrey, Sturgeon 2005). Wywodzi się ona z nurtu badań nad gospodarką światową i mechanizmami zależności (teoria systemów-światów Immanuela Wallersteina, koncepcja światowych łańcuchów towarowych Gary’ego Gereffiego), ale czerpie także inspiracje z nauk o organizacji i zarządzaniu, a w szczególności z teorii łańcucha wartości Michaela Portera (1985) (za: Bair 2005). Tomasz Rojek definiuje łańcuch wartości, odnosząc się do myśli Portera, w następujący sposób:

W ogólnym ujęciu łańcuch wartości przedstawia proces „dodawania” wartości do produktu, rozpoczynający się od czynności związanych z zakupem przez przedsiębiorstwo surowców, materiałów, półfabrykatów itp., niezbędnych do procesu produkcyjnego. Następnie łańcuch war-

tości obejmuje produkcję, czynności logistyczne, marketingowe, a kończy się na świadczeniu usług dodatkowych na rzecz klientów (Rojek 2014, s. 1)

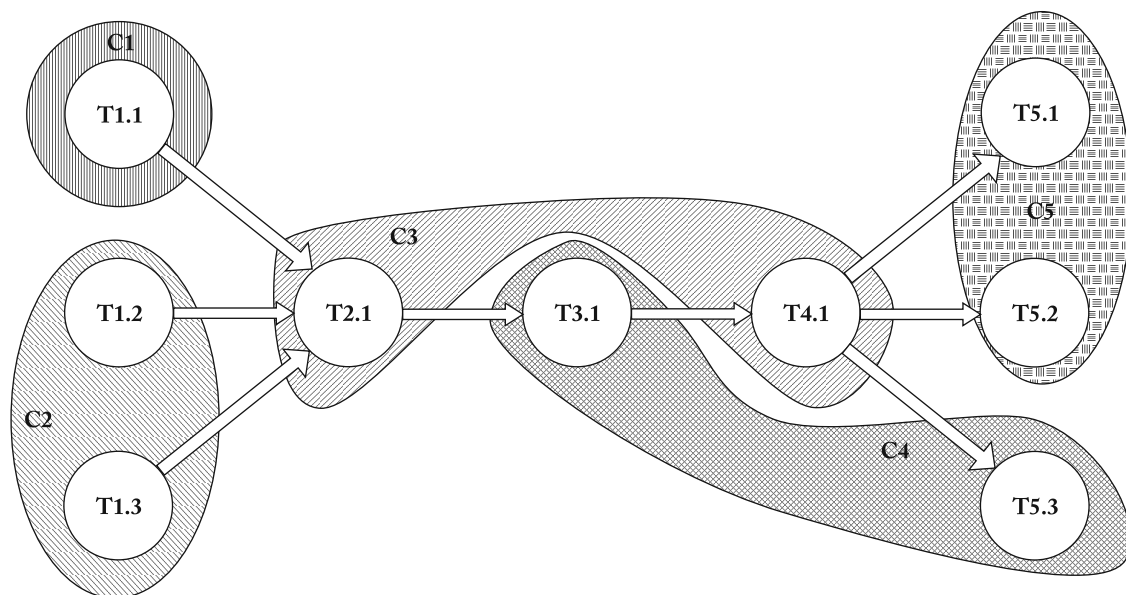
Przedstawiciele nurtu globalnych łańcuchów wartości dokonali twórczej adaptacji tej idei do celów analizy gospodarki światowej i procesów rozwojowych. Zachowali dzięki temu użyteczność metafory łańcucha oraz szerokiego rozumienia wartości ekonomicznej. O ile jednak Porter skupiał się na konkretnej firmie lub grupie firm, o tyle teoretycy globalizacji i rozwoju kładą większy nacisk na aspekty instytucjonalne oraz na międzynarodowy kontekst aktywności gospodarczej (Henderson et al. 2002).

Na rycinie 1. przedstawiono przykładowy łańcuch wartości związany z produkcją pojedynczego dobra finalnego. Składa się on z pięciu faz, które są dodatkowo podzielone na pojedyncze aktywności (T1–T5), oraz jest zlokalizowany w pięciu krajach (C1–C5).

Diagram stanowi ilustrację kilku właściwości łańcuchów wartości, które współcześnie podlegają procesom tzw. fragmentaryzacji, czyli podziału pomiędzy coraz liczniejsze podmioty i lokalizacje (Arndt, Kierzkowski 2001; Gereffi 2005). Po pierwsze, ponieważ *de facto* coraz więcej krajów uczestniczy w wytwarzaniu półproduk-

tów, części, komponentów, ale i w świadczeniu usług na rzecz wytworzenia dóbr końcowych, w literaturze przedmiotu mówi się o „globalnych łańcuchach wartości” (Gereffi 2005, s. 168). Po drugie, poszczególne kraje mogą uczestniczyć tylko w niektórych etapach produkcyjnych danego dobra. W rezultacie dochodzi do tzw. specjalizacji wertykalnej, w której międzynarodowy podział pracy nie ma charakteru sektorowego (np. artykuły rolnicze *versus* dobra przemysłowe), lecz dotyczy pojedynczych rodzajów działalności, faz łańcucha wartości. Po trzecie, przetwarzane i eksportowane przez poszczególne kraje dobra mogą zawierać istotne ilości importowanych dóbr pośrednich, przy niskim udziale krajowej wartości dodanej (np. eksport dóbr z C3 do C4). Dochodzi zatem do handlu zadaniami (*trade in tasks*; Lanz, Miroudot, Nordås 2011), które mają charakter zarówno produkcyjny, jak i usługowy. Po czwarte, przepływy wartości w ramach globalnego łańcucha mogą być dość wielokierunkowe, a niektóre państwa uczestniczą w kilku etapach produkcji (np. kraje C3 i C4).

Jak pokazuje Richard Baldwin (2006, 2009), do podziału łańcuchów (*unbundling of value chain*) doszło w dwóch fazach. Według niego pierwsza fala globalizacji była bardzo długa, gdyż trwała



Rycina 1. Przykład łańcucha wartości

Źródło: Grodzicki 2014, s. 17.

od końca XIX w. aż do lat osiemdziesiątych XX w. U jej podstaw leżały decyzje korporacji o przenoszeniu zakładów produkcyjnych do innych państw, powodowane chęcią zbliżenia się do dużych rynków zbytu. Do drugiego podziału łańcuchów wartości dochodzi od lat osiemdziesiątych, kiedy to postęp techniczny w dziedzinie transportu i technologii komunikacyjnych (a w pewnym stopniu także liberalizacja handlu i przepływów kapitałowych) umożliwiły korporacjom międzynarodowym podział procesów produkcyjnych pomiędzy położone nawet w bardzo odległych od siebie lokalizacjach liczne zakłady oraz firmy zewnętrzne (Baldwin 2006; Marsh 2012). W rezultacie doszło do powstania globalnych sieci produkcyjnych, koordynowanych przez duże firmy, w ramach których zachodzi duża część światowych obrotów handlowych (Gereffi 2005).

Jednak, jak zauważają William Milberg i Deborah Winkler (2013), powyższe czynniki natury technologicznej, choć niezwykle istotne, nie wyczerpują zbioru przyczyn fragmentaryzacji łańcuchów wartości. Kluczowym aspektem tych procesów, zdaniem wymienionych autorów, było podjęcie przez międzynarodowe korporacje określonych decyzji strategicznych, które doprowadziły do powstania nowego modelu biznesowego. Koncerny światowe zaczęły skupiać swoje wysiłki na kluczowych kompetencjach. W praktyce polega to na tym, że w przedsiębiorstwie pozostawia się jedynie te etapy łańcucha wartości, które generują wysoką wartość dodaną. Te natomiast rodzaje działalności, które przynoszą niskie renty ekonomiczne, zbyteczne z punktu widzenia zysków korporacji, są zlecane podmiotom zewnętrznym (rynkowo bądź quasi-hierarchicznie). *Outsourcing* przynosi różnorodne dynamiczne korzyści przedsiębiorstwom: nie tylko pozwala na redukcję kosztów i koncentrację na kluczowych kompetencjach, lecz również zwiększa elastyczność korporacji i tworzy nowe bariery wejścia na rynek dla potencjalnych konkurentów. Dzięki temu duże firmy są w stanie maksymalizować wartość dla akcjonariuszy. Ponadto, *offshoring* wywiera presję na rynki pracy w krajach na średnim i wysokim poziomie rozwoju, zarówno poprzez faktyczny spadek liczby miejsc pracy, jak i poprzez efekt zagrożenia przeniesieniem produkcji, który osłabia siłę przetargową pracowników (ibidem).

3. Zaangażowanie w globalne łańcuchy wartości w świetle analizy z wykorzystaniem międzynarodowych tablic przepływów wartości

Fragmentaryzacja procesów produkcyjnych stanowi, z punktu widzenia celów empirycznego i teoretycznego opisu zjawisk w gospodarce światowej, wyzwanie metodologiczne. Tradycyjne koncepcje teoretyczne dotyczące specjalizacji, przewag komparatywnych, konkurencyjności czy handlu, jak i metody ich badania, odnosiły się do poziomu sektorów lub grup produktów. Obecnie konkurencja międzynarodowa w coraz większym stopniu przebiega na poziomie rodzajów zadań wykonywanych w ramach całego łańcucha wartości, do czego powinny zostać dostosowane wspomniane kategorie teoretyczne, aby odzwierciedlać zjawiska zachodzące w sferze realnej.

Dużej wagi nabiera podział na przepływy handlowe (w ujęciu brutto) i przepływy wartości dodanej pomiędzy krajami. Liczni autorzy zwracają uwagę na fakt, że w wyniku fragmentaryzacji łańcuchów produkcji eksportowane dobra i usługi zawierają w sobie istotny wkład wartościowy dóbr pośrednich pochodzących z zagranicy (Koopman et al. 2010; Timmer et al. 2012; Johnson 2014). Ponadto różnice między przepływami wartości brutto a przepływami wartości dodanej cechują się wysoką heterogenicznością w wielu wymiarach (czasowym, sektorowym, krajowym), co powoduje, że badania oparte na przepływach wartości brutto mogą prowadzić do nieuprawnionych wniosków na temat przewag komparatywnych, dwustronnych relacji handlowych i oceny konkurencyjności gospodarek (Johnson 2014). W odpowiedzi na te zastrzeżenia opracowano metody badawcze bazujące przede wszystkim na analizach macierzy przepływów międzygałęziowych, które pozwalają na oszacowanie międzynarodowych przepływów wartości dodanej (Koopman et al. 2010; Timmer et al. 2012).

Techniki analiz międzynarodowych przepływów międzygałęziowych

W niniejszej części zaprezentowano techniki badawcze oparte na analizach macierzy międzynarodowych przepływów międzygałęziowych

(zwanymi również macierzami nakładów-wyników – *input-output*), które zostały wykorzystane w empirycznej części artykułu. Celem ich zastosowania było dokonanie ilościowego opisu nowego wymiaru międzynarodowych stosunków gospodarczych, związanych z integracją gospodarek państw Europy Środkowo-Wschodniej w ramach globalnych łańcuchów wartości. Dokonano także porównania uzyskanych wyników z wnioskami otrzymanymi na podstawie tradycyjnych analiz przepływów handlowych.

W szczególności, prowadzonym analizom przyświecała chęć dokonania:

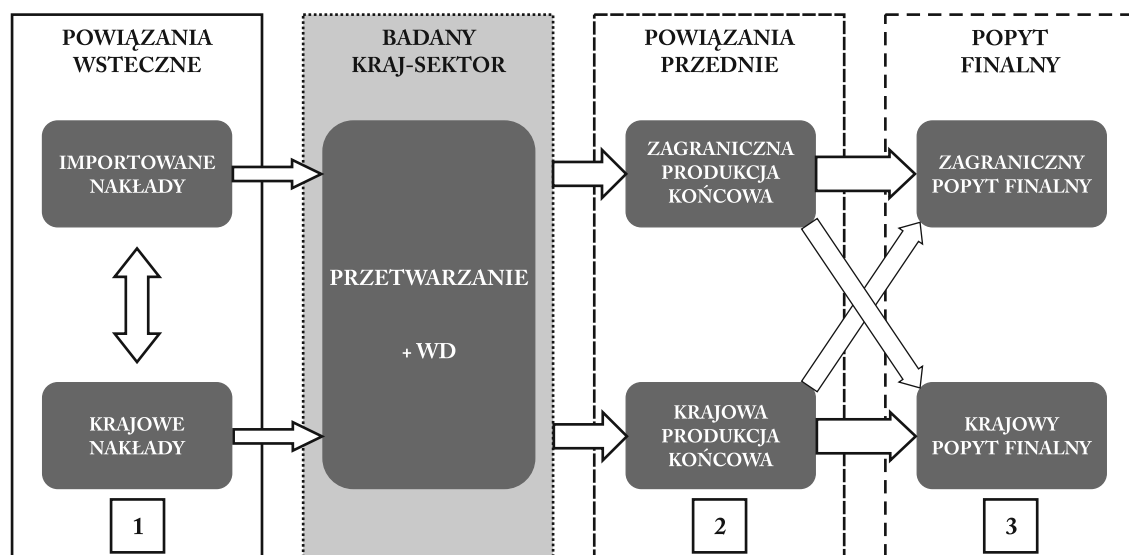
- oceny zakresu i natury zaangażowania państw EŚW w globalne łańcuchy wartości;
- opisu „prawdziwych”, opartych na wkładzie wartości dodanej, przewag komparatywnych państw EŚW;
- oceny, które sektory gospodarek państw EŚW są zaangażowane w tworzenie wartości w ramach GVC.

W badaniach wykorzystano bazę danych *World Input-Output Database* (WIOD; Timmer et al. 2012)⁷, która prezentuje wartości bezpośrednich przepływów produktu brutto między krajami

i sektorami w latach 1995–2011, a także uwzględnia 40 państw (i „resztę świata” jako osobną jednostkę) oraz 35 głównych sektorów gospodarki.

W przyjętym podejściu badawczym, podstawową jednostką analizy jest pojedynczy sektor gospodarki w danym kraju. Na rycinie 2. przedstawiono symbolicznie usytuowanie sektora w szerszym łańcuchu wartości. Sektor ma zazwyczaj pewne powiązania wsteczne związane z wykorzystywaniem w procesach produkcyjnych krajowych i zagranicznych dóbr pośrednich. Również produkty wytwarzane w sektorze mogą być przetwarzane lub wykorzystywane do produkcji przez inne branże gospodarki w kraju i za granicą, zanim trafią do końcowych nabywców. Ponadto, ostateczni nabywcy dóbr wytworzonych z udziałem wartości dodanej danego sektora mogą być mieszkańcami kraju bądź zagranicy. W ten sposób wyszczególniamy trzy kluczowe rodzaje połączeń z punktu widzenia sektora (opisane numerami 1–3 na ryc. 2).

Celem prowadzonych analiz jest wyszczególnienie wkładu wartości dodanej badanego sektora w produkcji konkretnych dóbr finalnych. Ponadto, planuje się dokonać oceny skali powiązań



Rycina 2. Łańcuch wartości w ujęciu analitycznym

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Baza WIOD jest jedną z kilku tego rodzaju, które zostały udostępnione badaczom w ostatnich latach. Inne to m.in. TIVA OECD i GTAP 8 Database.

sektora, w szczególności z zagranicznymi: dostawcami, odbiorcami i nabywcami końcowymi. Dzięki odpowiednim przekształceniom macierzy przepływów międzygałęziowych otrzymuje się oszacowane dane dotyczące przemieszczeń wartości dodanej pomiędzy krajami i sektorami (dokładna metodologia: Leontief 1986; Timmer et al. 2012; Koopman et al. 2010). Uzyskane wyniki uwzględniają zarówno bezpośredni, jak i pośredni (poprzez inne sektory) wkład wartości dodanej. Przykładowo, dzięki obliczeniom możemy ocenić, jaki jest wkład wartości dodanej polskiego przemysłu maszynowego w produkcję końcową niemieckiego przemysłu samochodowego. Tego typu obliczenia wykonano dla lat 1995–2011, a uzyskane dane nominalne zdeflowano wskaźnikiem wzrostu cen w Stanach Zjednoczonych (dane są wyrażone w dolarach amerykańskich).

Otrzymane macierze przepływów wartości dodanej pozwalają na uzyskanie, po odpowiednich przekształceniach, następujących miar udziału w GVC:

- **Wartość dodana w globalnych łańcuchach wartości** (wartość dodana w GVC) – łączna wartość dodana kraju, uprzedmiotowiona w dobrach końcowych przemysłowych światowych łańcuchów wartości (alternatywnie może być rozumiana jako łączny dochód uzyskany dzięki uczestniczeniu w GVC – dochód GVC). Jest to podstawowa miara zaangażowania kraju w światowe łańcuchy wartości zaproponowana przez Marcela Timmera et al. (2012);

- **Wskaźniki pozycji w światowych łańcuchach wartości:**

1. ICE (*Imported Content of Export*) – wskaźnik, który wyraża procentowy wkład wartości dodanej wytworzonej za granicą do wartości dóbr eksportowanych przez dany kraj. Może być stosowany do oceny głębokości powiązań wstecznych gospodarki i stopnia polegania na zagranicznych dostawcach.
2. FFG (*Foreign Final Goods*) – wskaźnik informujący o tym, jaka część wartości dodanej w GVC kraju jest dalej przetwarzana i staje się częścią wartości zagranicznych dóbr końcowych, a zatem również o skali powiązań przednich gospodarki.

3. FOR (od *Foreign Demand*) – wskaźnik określający, jaką część wartości dodanej w GVC można przypisać zakupom przez zagranicznych nabywców finalnych, czyli informujący o roli zagranicznego popytu końcowego.

- **Wskaźniki ujawnionych przewag komparatywnych** (według wzoru zaproponowanego przez Balasę), obliczone na podstawie wartości dodanej w GVC, w porównaniu do UE-27, które służą do oceny wzorców specjalizacji w zaangażowaniu w światowe łańcuchy wartości:

$$RCA_{GVC_i}(s) = \frac{GVC_i(s)/GVC(s)}{GVC_i/GVC}$$

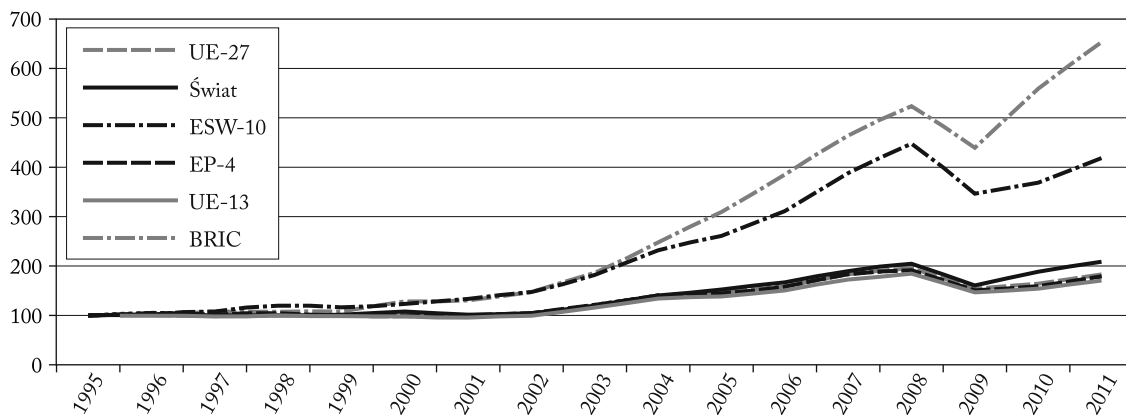
Interpretując wartości wskaźnika ujawnionych przewag komparatywnych (RCA) należy je porównywać z jednością. RCA większe od 1,0 dotyczą sektorów, w przypadku których dana gospodarka zaangażowana jest ponadprzeciętnie na tle całej Unii Europejskiej w tworzenie wartości dodanej w ramach produktu końcowego danej branży. I odwrotnie, RCA poniżej 1,0 występują w przypadku tych globalnych łańcuchów wartości, w których dany kraj jest relatywnie słabo obecny.

Zwiększenie zaangażowania gospodarek europejskich w globalne łańcuchy wartości

Wspomniany wzrost obrotów handlowych dobrami pośrednimi sprawia, że wymiana międzynarodowa jest intensywniejsza niż w przeszłości. Granicę przekraczają, jak dawniej, dobra finalne, ale wykonanie dóbr pośrednich coraz częściej zleca się partnerom o niższych kosztach, niezależnie od ich przynależności państwowej. Półprodukty służące wytworzeniu danego towaru przekraczają granicę wielokrotnie, zanim dotrą jako produkt finalny do nabywcy. Dlatego statystyki handlu międzynarodowego coraz częściej podwójnie księgują to samo: np. wartość dwóch półproduktów jako eksport jednego kraju, a następnie ich wartość jako cenę produktu wzbogaconego zaledwie o wartość montażu i jako wartość eksportu drugiego kraju, choćby ten uzyskał dochód jedynie w ostatniej fazie produkcji. W tej sytuacji wskaźniki handlu międzynarodowego

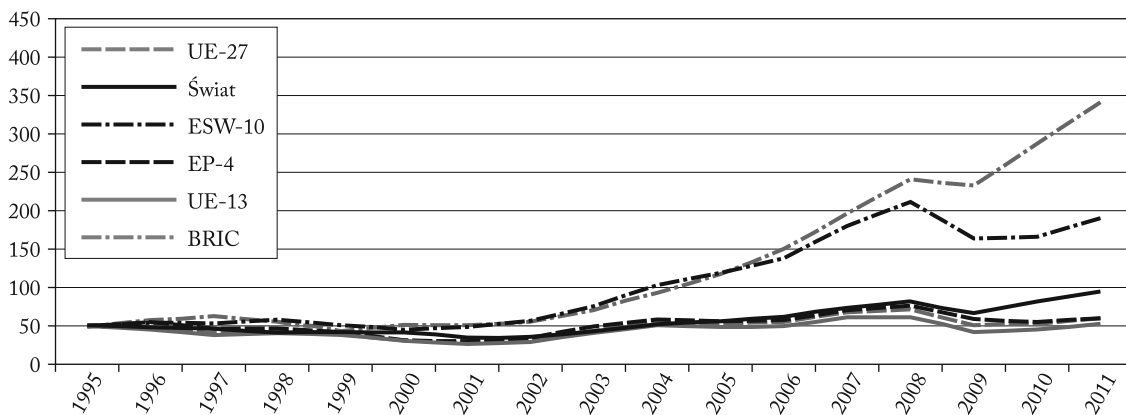
odnotowują większą intensywność przepływów niż w rzeczywistości niegdysiejszej rozłączności gospodarek. Że dzieje się tak nie tylko ze względu na ruch dóbr finalnych, ale coraz częściej dóbr pośrednich, wnioskować można z porównania eksportu brutto (mierzonego wartością przemieszczanych towarów) z przepływem wartości dodanej (zob. ryc. 3 i 4). Dynamika wartości tego pierwszego wskaźnika jest wysoka, ale nie towarzyszy jej analogiczny wzrost wartości dodanej.

Zwiększenie zaangażowania w globalne łańcuchy wartości widoczne jest przede wszystkim w przypadku państw rozwijających się: kraje BRIC⁸ uzyskują w ich ramach czterokrotnie większą wartość dodaną niż w 1995 r., choć wymiana wartości dodanej w handlu zagranicznym całego świata zwiększyła się o 50%. Podobnie w UE: kraje Europy Środkowo-Wschodniej⁹ odnotowały 2,5-krotny przyrost wartości dodanej, choć UE



Rycina 3. Dynamika eksportu brutto w wybranych grupach państw, poziom z 1995 = 100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WIOD.



Rycina 4. Dynamika wartości dodanej w GVC w wybranych grupach państw, poziom z 1995 = 100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WIOD.

⁸ Brazylia, Rosja, Indie, Chiny.

⁹ Dalsza analiza odnosi się przede wszystkim do krajów Unii Europejskiej podzielonych na trzy regiony: Europa Południowa (Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja), Kraje Europy Środkowo-Wschodniej (które przystąpiły do UE po 2004 r. z wyjątkiem Chorwacji, Malty i Cypru oraz kraje UE-13, tj. pozostałe państwa „dwudziestki siódemki” – głównie z Europy Zachodniej i Północnej. Uzasadnienie tego podziału jako odzwierciedlającego relacje pomiędzy centrum a krajami (pół)peryferyjnymi zob. Grodzicki, Geodecki 2015.

jako całość odnotowuje jej przepływ nieznacznie zwiększony od 1995 r.

Pozycja gospodarek europejskich w łańcuchach wartości

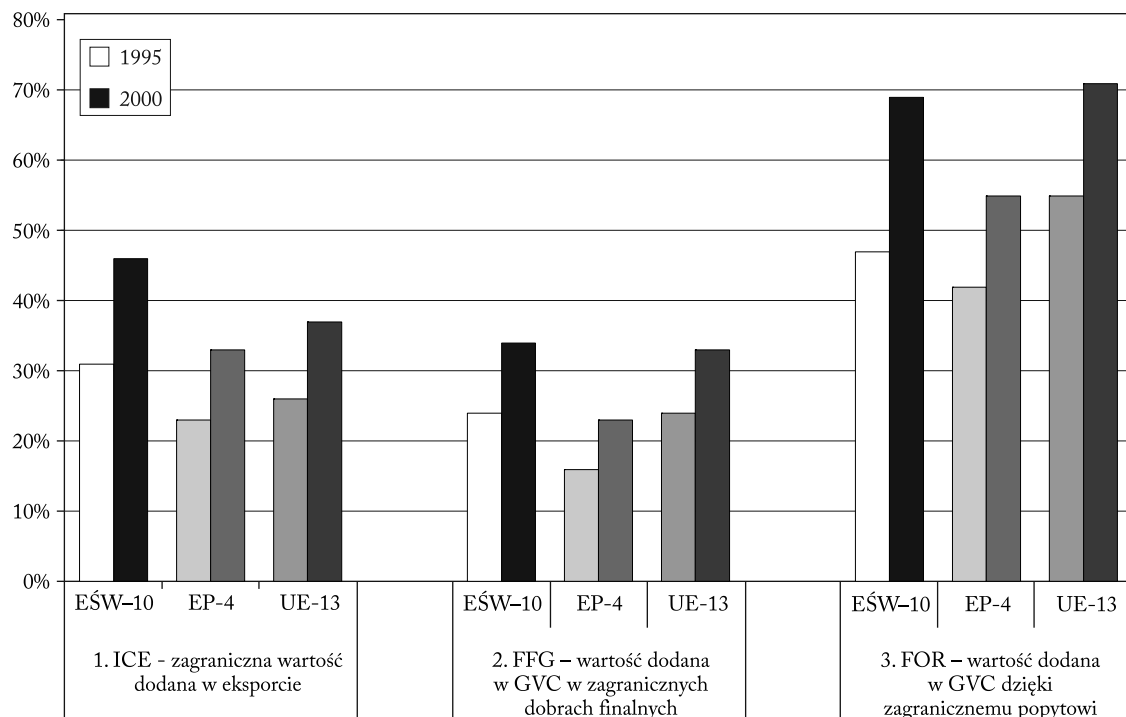
Unia Europejska jest ugrupowaniem państw, w których na skutek znoszenia barier w przepływie towarów, usług i kapitału (i w pewnym stopniu siły roboczej) proces umiędzynarodowienia gospodarek zachodzi wyjątkowo intensywnie.

Dlatego w im większym stopniu włączeni jesteśmy w łańcuchy wartości globalnych korporacji, tym bardziej możemy się spodziewać, że wartość dodana polskich produktów eksportowych w coraz większej mierze jest wytwarzana w innych częściach świata. W przeszłość odchodzą czasy, kiedy etykieta na ciastkach „made in Poland” oznaczała, że ze sprzedaży produktu korzysta

polski rolnik, polski młynarz i polski producent ciastek. Przytaczane wyżej przepływy wartości dodanej sugerują jednak, że proces ten nie przebiega symetrycznie, tzn. m.in. ze względu na wielkość gospodarek wschodnioeuropejskich ich włączenie w światowe łańcuchy wartości jest intensywniejsze niż przypadku pozostałych krajów Starego Kontynentu.

Istotnie, analiza połączeń wstecznych (*backward linkages*) i przednich (*forward linkages*) sugeruje, że Europa Środkowa stała się swego rodzaju fabryką i montownią dóbr projektowanych i konsumowanych za granicą¹⁰. Rycina 5 obrazuje udział krajów Europy Południowej i Wschodniej, a także całej UE-13, w światowych łańcuchach tworzenia wartości w przemyśle przetwórczym w latach 1995 i 2011, obliczony na bazie przepływów wartości dodanej.

Wskaźnik importu zaopatrzeniowego (1.) obrazuje, w jakim stopniu w eksporcie danej gospo-



Rycina 5. Wskaźniki pozycji w globalnych łańcuchach wartości w grupach państw

Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ Richard Baldwin dostrzega światowe centra produkcyjne, które wyłoniły się w ostatnim ćwierćwieczu na skutek outsourcingu wielu faz produkcji do krajów o niższych kosztach, ale przepływy gospodarcze bazują głównie na współpracy z określonymi partnerami. Nazywa je odpowiednio: Fabryka Azja, Fabryka Ameryka, Fabryka Europa.

darki ucieleśniona jest zagraniczna, a w jakim krajowa wartość dodana, co ma bezpośrednie przełożenie zarówno na dochody, jak i zatrudnienie. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW-10) w latach 1995–2011 udział importu zaopatrzeniowego zwiększył się z 31 do 46%, co oznacza, że eksportując nasze produkty, w znacznie większym stopniu niż w 1995 r. opieramy się na komponentach z zagranicy. Proces ten w mniejszej mierze miał miejsce w Europie Południowej (EP-4) i krajach Europy Północno-Zachodniej (UE-13)¹¹, co – z jednej strony – kaže dostrzec, że choć mniejszy był przyrost wartości w ramach łańcuchów, w których podmioty z tych państw uczestniczą, z drugiej pozwala to zatrzymać większą część wartości dodanej w rodzimych gospodarkach.

Wskaźnik 2. jest indeksem oznaczającym udział zagranicznych producentów dóbr finalnych w wytwarzanej wartości dodanej przedsiębiorstw krajowych. Wartości wskaźnika można interpretować jako oznaczającą to, jaką część naszej produkcji kierujemy do sprzedaży przez podmioty zagraniczne, które nie są ostatecznymi konsumentami (w EŚW-10 zwiększenie z 24 do 34% w latach 1995–2011), czyli także obrazuje, w jakim stopniu poszczególne państwa przekazują na zewnątrz – często swoim spółkom-matkom – stadia związane ze sprzedażą dóbr finalnych (z reguły pozwalające osiągać wyższą wartość dodaną)¹². Także i w tym przypadku kraje Europy Południowej wykazywały mniejszą skłonność do integracji, natomiast te z Europy Północno-Zachodniej przejawiały podobne wartości indeksu jak państwa wschodnioeuropejskie.

Analogiczne podobieństwo można zaobserwować w przypadku wskaźnika 3. obrazującego to, jaką część wytworzonej wartości dodanej nabywają konsumenci dóbr finalnych z zagranicy – im wyższy ów wskaźnik, w tym większym stopniu produkcja danej gospodarki zaspokaja potrzeby nabywców zagranicznych. W EŚW-10 jego wartość zwiększyła się z 47 do 69%, podob-

nie jak w krajach Europy Północno-Zachodniej (UE-13). Warto zauważyć, że jest ona pochodną stopnia orientacji eksportowej gospodarki, wielkości kraju i siły nabywczej jego mieszkańców. Wykorzystanie siły nabywczej konsumentów z zagranicy stanowi szansę umożliwiającą ekspansję produkcji w większej skali niż na to pozwala rynek krajowy.

Podsumowując te obserwacje, można stwierdzić, że we wszystkich trzech grupach państw europejskich dało się zaobserwować wyraźne pogłębienie integracji i wzajemnej zależności ich gospodarek: rośnie zależność od zagranicznych dostawców, nabywców i konsumentów. Przy tym wyraźnie kraje Europy Środkowo-Wschodniej wyróżniają się na tle pozostałych wysokimi wartościami tych wskaźników oraz ich dynamiką. Mniejszą niż przeciętna skłonność do integracji wykazują natomiast kraje południa Europy.

Konkurencyjność w handlu produktami wysokiej techniki z uwzględnieniem wyników analizy globalnych łańcuchów wartości

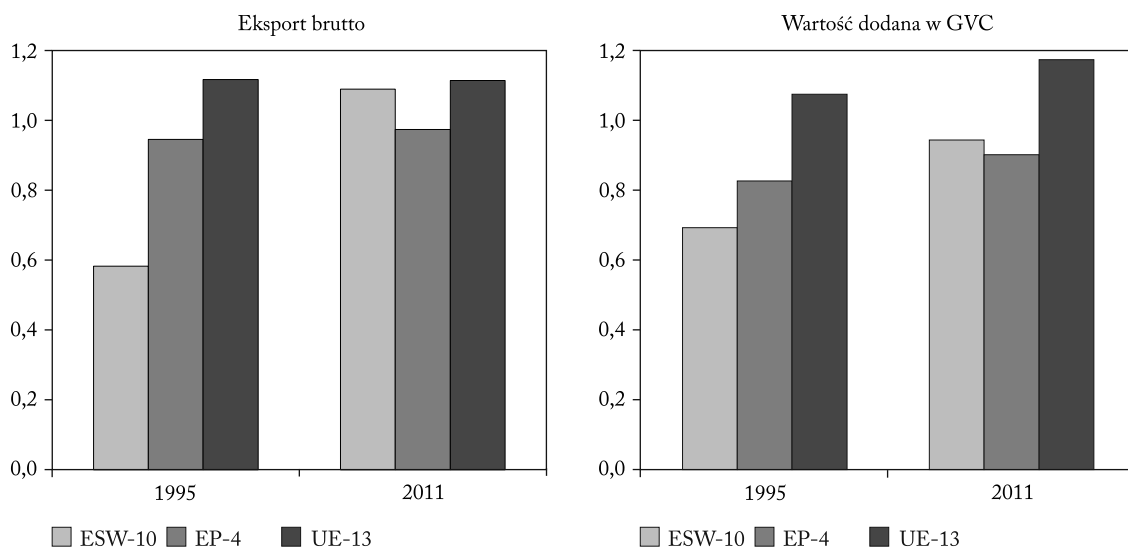
Według *Innovation Union Scoreboard* z 2011 r.¹³ gospodarki Europy Środkowo-Wschodniej nie należą do najbardziej innowacyjnych. Czechy, Polska i Węgry znalazły się odpowiednio na 17., 23. i 19. pozycji wśród 27 państw Unii. Jedną z niewielu przewag państw wyszehradzkich jest właśnie produkcja i eksport wyrobów średnio-wysokiej i wysokiej techniki. Zarówno Polska, jak i Czechy oraz Węgry eksportowały wyraźnie więcej takich produktów niż średnio UE-27.

Analiza wzorców specjalizacji w poszczególnych krajach przy użyciu wskaźnika RCA przemysłów, ale z uwzględnieniem także wartości dodanej, skłania jednak do nieco innych wniosków. Na wykresie zaprezentowano RCA dla trzech wyodrębnionych grup państw europejskich. Kraje EŚW, choć w większej mierze niż w 1995 r., specjalizują się w eksporcie wyrobów wysokiej i średniowysokiej techniki, to perspektywa GVC pozwala dostrzec, że przewaga komparatywna ($RCA > 1$) w ich przypadku dotyczy

¹¹ Ich gospodarki także doświadczyły integracji z gospodarkami zachodnioeuropejskimi z pozycji importerów kapitału zagranicznego.

¹² Uwaga, nie oznacza to, że na rodzimym rynku operują jedynie podmioty krajowe, których zysk zostaje podzielony w kraju.

¹³ Przyjęto ranking IUS z 2011 r., który umożliwia porównanie z danymi z tablic przepływów międzygałęziowych WIOT obejmujących lata 1995–2011.



Rycina 6. Porównanie wskaźników RCA w sektorach średnio-wysokiej i wysokiej techniki dla eksportu brutto i wartości dodanej w GVC w trzech grupach państw UE w latach 1995 i 2011

Źródło: opracowanie własne.

jedynie eksportu, ale już nie korzyści z niego uzyskiwanych w postaci wytwarzanej wartości dodanej. I odwrotnie, choć udział państw Europy Zachodniej w handlu produktami o zaawansowanym i średniozaawansowanym poziomie techniki zmniejszył się, m.in. ze względu na wzrost roli państw słabiej rozwiniętych, to ich zaangażowanie w tworzenie wartości dodanej na wszystkich etapach produkcji takich produktów uległo zwiększeniu. W pewnej mierze może to wynikać ze wzrostu konkurencyjności kosztowej na skutek obniżenia ceny produkcji w związku z przekazaniem jej pracochłonnych etapów partnerom z nowych krajów członkowskich.

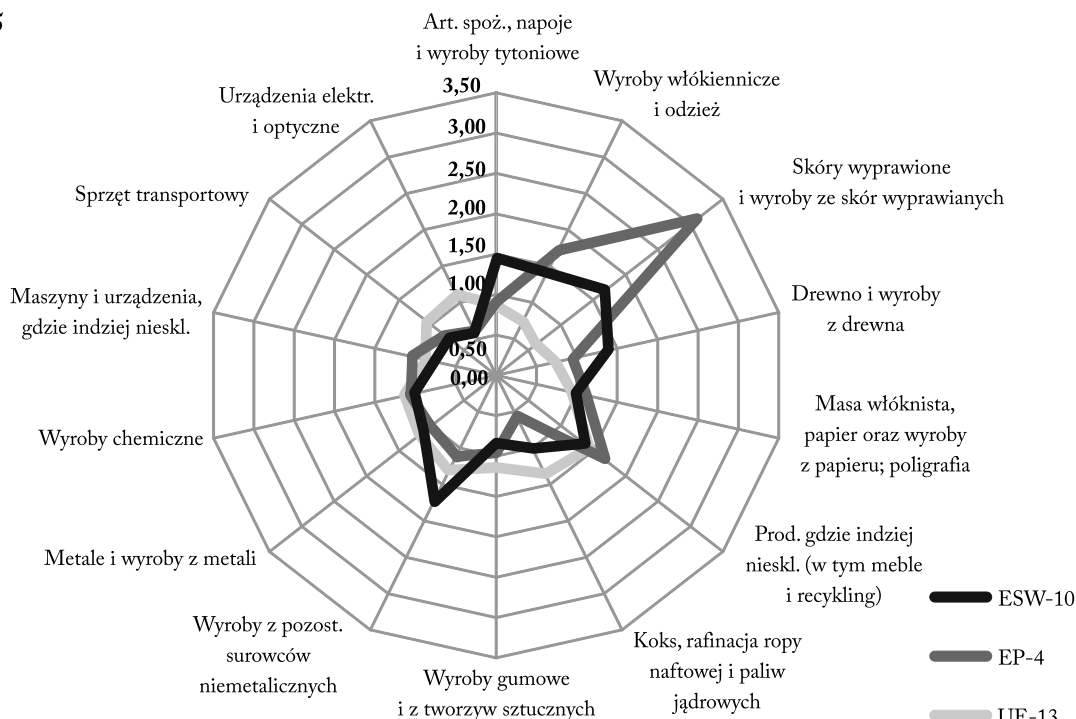
Na rycinie 7 uszeregowano gałęzie przemysłu przetwórczego według stopnia zaawansowania technologicznego zgodnie z ruchem wskazówek zegara. Idąc od górnej części w prawo mijamy kolejno gałęzie o najniższym udziale B+R w obrotach (art. spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe), dochodząc do bardziej zaawansowanych technologicznie przemysłów w rodzaju produkcji urządzeń elektrycznych i optycznych, sprzętu transportowego (głównie samochody), maszyn i urządzeń czy wyrobów chemicznych. W kategorii *high-tech* i *medium high-tech* kraje Europy Południowej specjalizowały się w wy-

twarzaniu maszyn i urządzeń oraz produktów chemicznych. Natomiast EŚW zyskują głównie na produkcji sprzętu transportowego. Ich wiodące obszary specjalizacji to jednak średnio-niska i niska technika.

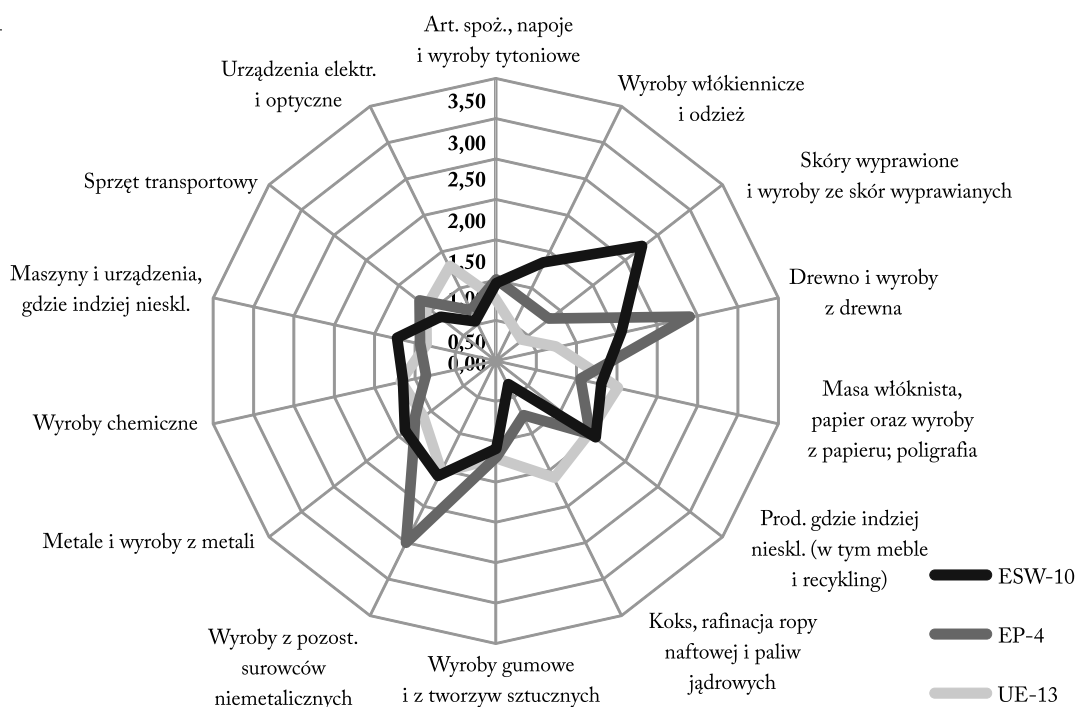
Analiza RCA przeprowadzona dla poszczególnych krajów EŚW (ryc. 8.) wskazuje na relatywnie niekorzystną pozycję konkurencyjną polskiego przemysłu z punktu widzenia poziomu zaawansowania technologicznego. Polska w latach 1995–2011 poprawiła swoje przewagi komparatywne głównie w produkcji wyrobów niskiej (produkty spożywcze, drewno, meble) i średnio-niskiej techniki (wyroby z metali i pozostałych surowców niemetalicznych).

Niemniej warto zwrócić uwagę na jeden z przemysłów średniowysokiej technologii, w którym Polska, jak i gospodarki Czech i Węgier zwiększyły swoją przewagę – przemysł samochodowy (na wykresie w ramach kategorii „sprzęt transportowy”), który stał się jednym z kół zamachowych przemysłów krajów środkowoeuropejskich w latach 1995–2011. Jako przemysł średniowysokiej techniki generujący dużą wartość dodaną sektor ten odpowiada za znaczną część wysokiego wskaźnika handlu międzynarodowego produktami przemysłów średniowysokiej techniki w krajach

1995



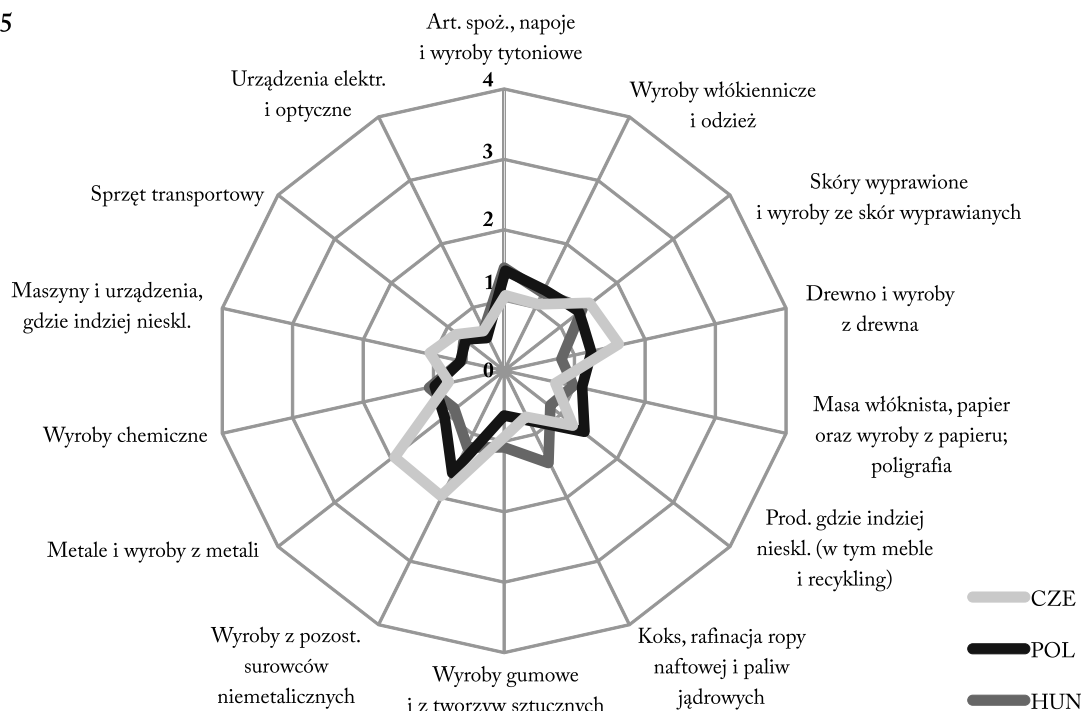
2011



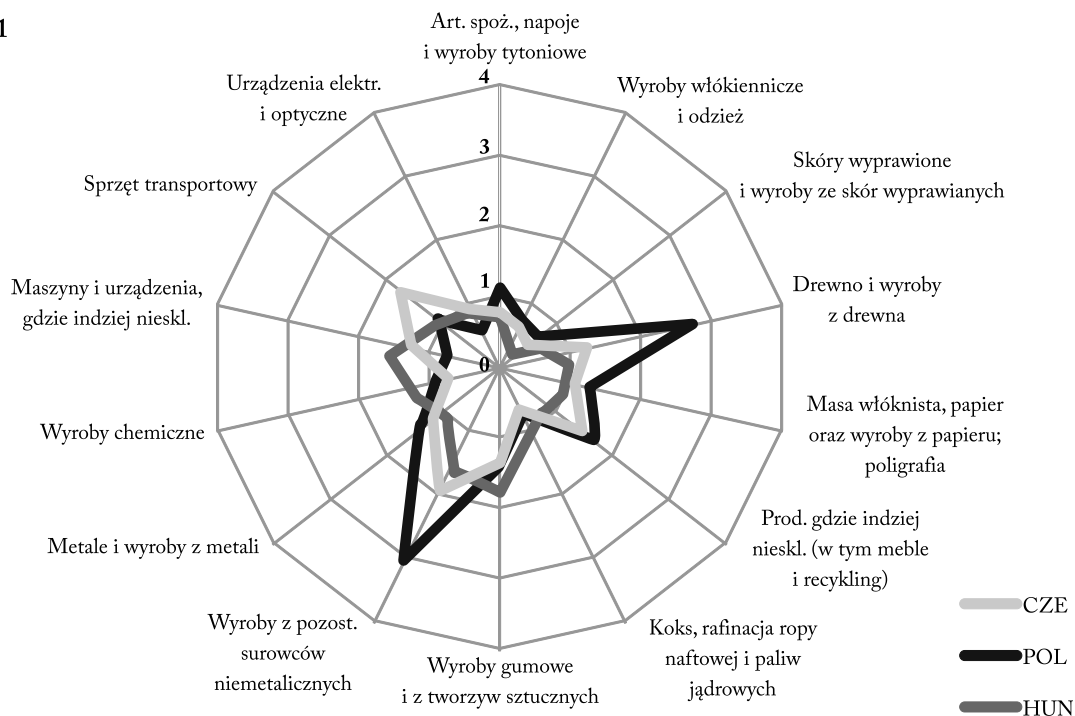
Rycina 7. Ujawnione przewagi komparatywne w wartości dodanej w GVC w grupach państw, 1995 i 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WIOD.

1995



2011



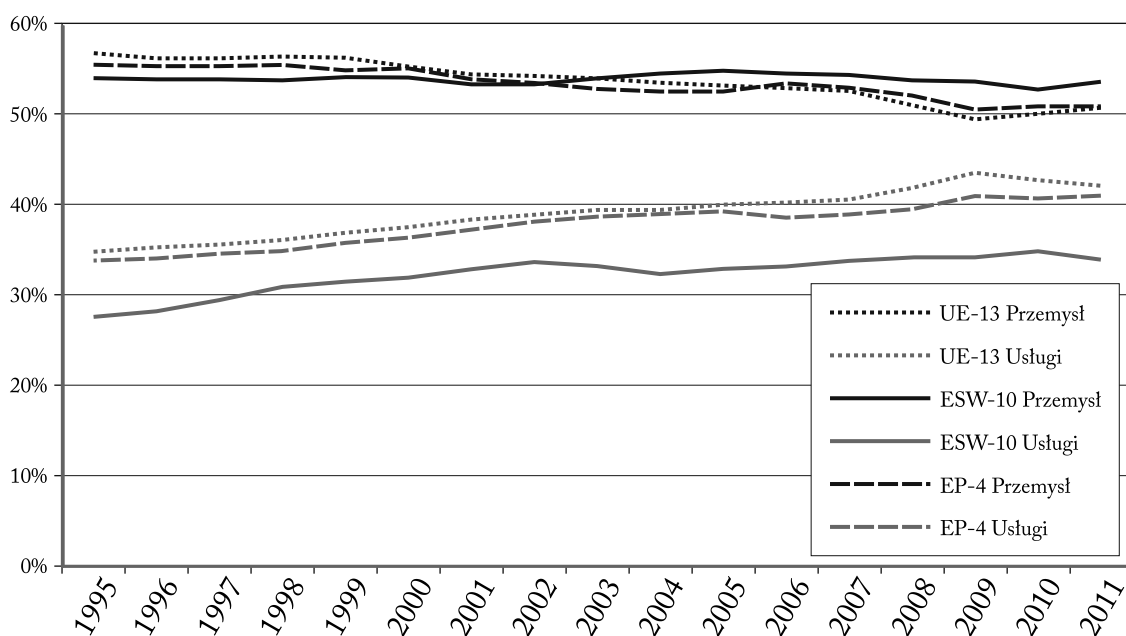
Rycina 8. Ujawnione przewagi komparatywne (RCA) w wartości dodanej w GVC w wybranych krajach EŚW, 1995 i 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WIOD.

EŚW. Jednocześnie ze względu na specyficzne cechy, jakimi są: łączenie faz o wysokiej wartości dodanej wymagających wysokich nakładów kapitałowych i intensywnych nakładów na działalność badawczo-rozwojową z fazami produkcyjnymi o niskiej wartości dodanej, bywa wykorzystywany jako przedmiot analizy w studiach usytuowanych w nurcie GVC (np. Fortwengel 2011; Timmer et al. 2014). Johann Fortwengel zwraca uwagę, że sam fakt generowania przez ten sektor wysokiej wartości dodanej nie przesądza jeszcze o tym, iż przyczynia się ona do szeroko rozumianego rozwoju kompetencji we wszystkich gospodarkach zaangażowanych w proces produkcji w sytuacji, gdy kraje środkowoeuropejskie produkują komponenty samochodów o niskiej wartości, a kluczowe kompetencje w sferze B+R nadal pozostają w rodzimej gospodarce (Fortwengel 2011, s. 21). Co więcej, lokalni producenci często nie są niezależnymi aktorami, ale podmiotami o różnym stopniu uzależnienia od firmy wiodącej: albo jej filią, albo lokalnym dostawcą, co ze względu na zależność własnościową lub funkcjonalną stanowi barierę dla dalszego rozwoju w ramach danego

łańcucha wartości (ibidem, s. 22). Oznacza to, że w celu wyjaśnienia natury współczesnych wzorców konkurencyjności i relacji międzynarodowych obok analizy przepływów handlowych i wartości dodanej na poziomie gospodarki narodowej należy wniknąć w relacje zależności i podporządkowania podmiotów gospodarczych oraz struktur podmiotową branż na poziomie mikro- i mezoekonomicznym.

Warto też zwrócić uwagę na proces dezindustrializacji w krajach, w których siedziby mają korporacje transnarodowe. Rozproszenie produkcji w różnych państwach świata zdaniem Baldwina (2012) prowadzić będzie do dalszego pogłębienia tego procesu. Produkcja przemysłowa wygaszana jest w krajach o relatywnie drogiej sile roboczej, a te o niskich płacach relatywnie zyskują. W warunkach integracji europejskiej odzwierciedla się to w uruchamianiu produkcji przemysłowej w spółkach-córkach koncernów zlokalizowanych w krajach EŚW. Co więcej, jak pokazuje w swojej analizie przemysłu samochodowego Fortwengel (ibidem), działy projektowania, marketingu czy sprzedaży wiodących firm – a więc szeroko ro-



Rycina 9. Sektory generujące wartość dla GVC w grupach państw, w procent całości wartości dodanej w GVC

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WIOD.

zumiane usługi i jednocześnie fazy przynoszące dużą wartość dodaną, pozostają zlokalizowane w gospodarkach centralnych. Prowadzi to do uprzemysłowienia państw słabiej rozwiniętych i dezindustrializacji krajów rozwiniętych. W latach 1995–2011 przemysł w Europie Wschodniej utrzymał udział w tworzeniu wartości dodanej, co doprowadziło do sytuacji, w której region ten w większym stopniu ma charakter przemysłowy niż kraje Europy Zachodniej (zob. ryc. 9).

4. Jak awansować w światowej lidze? – wyzwanie dla przedsiębiorstw i rządów

Miejsce krajowych podmiotów w łańcuchu wartości a konkurencyjność gospodarki

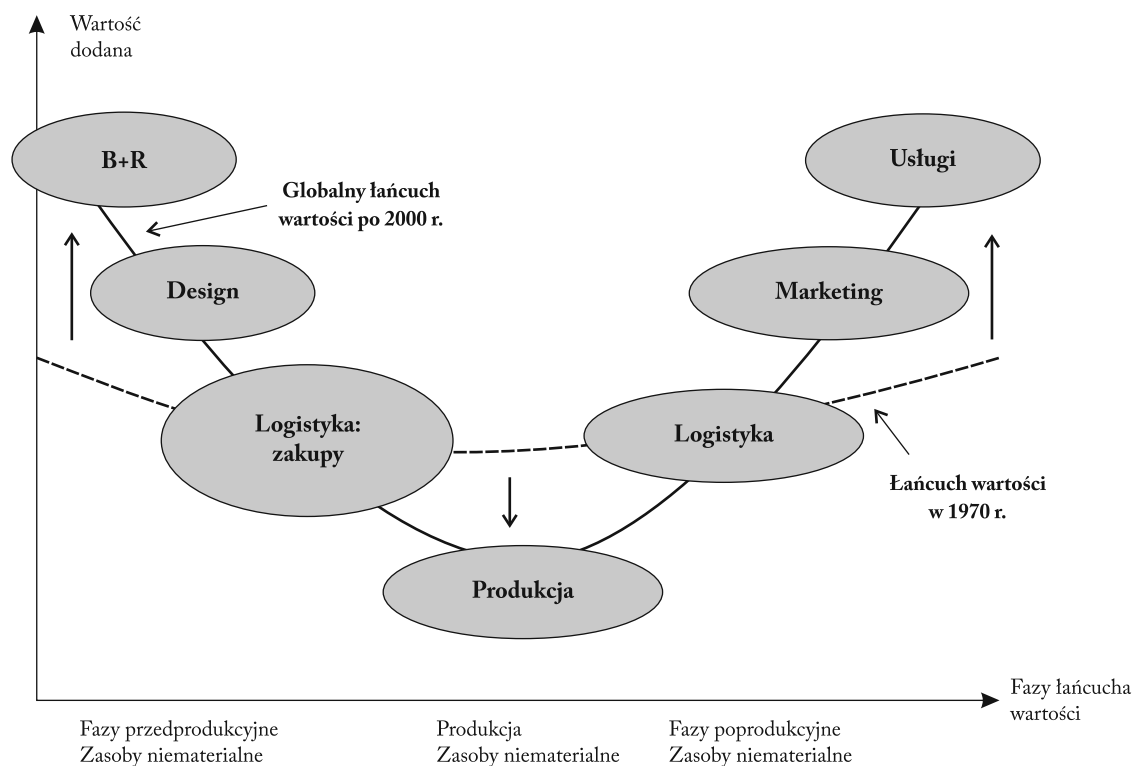
Biorąc pod uwagę rzeczywisty przepływ wartości między krajami, a nie tylko eksport, który, jak zaznaczono wyżej, coraz mniej mówi o specjalizacji gospodarki narodowej, Martin Srholec (2007) dostrzega, że wzrost zaawansowania technologicznego krajów Europy Środkowo-Wschodniej może być pozorny. Jak zaznacza, szczególnie eksport produktów wysokiej techniki z tego regionu jest w gruncie rzeczy „statystyczną iluzją”. To raczej w warunkach *headquarter economies* eksport wyrobów *high-tech* stanowi wyraz zaawansowania technologicznego lokalnych przedsiębiorców. Obserwację tę błędnie przenosi się na rzeczywistość gospodarek rozwijających się, gdy tymczasem kraje takie specjalizują się głównie w pracochłonnych fazach łańcuchów produkcyjnych, często zachodzących w filiach koncernów zagranicznych. Badania wydają się potwierdzać, że działalność zaawansowana technologicznie nierzadko jest skoncentrowana w przestrzeni i pozostaje zlokalizowana w krajach, w których duże, międzynarodowe korporacje mają swoje siedziby (Le Bas, Sierra 2002; Chang 2003; Srholec 2007). Badania niemieckich spółek-matek i ich czeskich spółek-córek przez Daniela Münicha et al. (2014) potwierdzają, że koncerny niemieckie często zastrzegały działalność B+R dla swoich siedzib, pomimo braku istotnych różnic w kwalifikacjach czeskich i niemieckich pracowników.

Obserwacje te mają znaczenie nie tylko dla skonstatowania, że wbrew pozorom nadal to głównie gospodarki rozwiniętych państw Zachodu

specjalizują się w produkcji dóbr zaawansowanych technologicznie, a więc że stopień zaawansowania technologicznego jest skorelowany z poziomem rozwoju. Są one o tyle istotne, że owa specjalizacja jest, jak podnoszono w rozdziale wprowadzającym, źródłem dochodów i determinuje możliwość dalszego rozwoju gospodarczego. Oznacza to, że nowy międzynarodowy podział pracy może oddziaływać konserwująco na rozróżnianie świata na gospodarki zaawansowane technologicznie i zacofane. Dzięki outsourcingowi produkcji te pierwsze mogą utrzymać konkurencyjność na rynkach międzynarodowych i jednocześnie osiągać wysokie renty czerpane z unikatowości stosowanych rozwiązań. Podzielenie łańcucha wartości pomiędzy różne kraje i zlokalizowanie faz produkcyjnych w państwach rozwijających się umożliwiło bowiem korporacjom transnarodowym, najczęściej z *headquarter economies*, zmniejszenie kosztów wytwarzania, przez co zwiększył się udział etapów początkowych i końcowych w wartości dodanej generowanej w łańcuchu (Gereffi, Fernandez-Stark 2010; Baldwin 2012).

Przedstawia to zobrazowana na rycinie 10 tzw. krzywa uśmiechnięta (*smiling curve*). Uzyskanie przez przedsiębiorstwa krajowe możliwości prowadzenia działalności w bardziej intratnych fazach produkcji jest więc kwestią o zasadniczym znaczeniu dla zdolności całej gospodarki do czerpania większych korzyści z wymiany międzynarodowej.

Włączenie się kraju w globalny łańcuch wartości, przynoszące korzyści w krótkim okresie, może więc okazać się barierą dla rozwoju niezależnego potencjału gospodarki i dla długookresowego tempa wzrostu. Po pierwsze, konkurencja nabiera coraz bardziej globalnego charakteru i wciąż więcej państw włącza się do światowych sieci produkcyjnych. Nieskomplikowane rodzaje aktywności, przenoszone przez korporacje na zewnątrz, charakteryzują się prostotą i niskimi barierami wejścia, co powoduje zaciekłą konkurencję wśród przedsiębiorstw, ale i całych państw. W miarę jak coraz więcej krajów jest w stanie zaoferować przyzwoite warunki instytucjonalne i infrastrukturalne, a koszty transportu i komunikacji maleją, coraz większa jest też konkurencja o pozyskanie inwestorów skłonnych ulokować produkcję w danym regionie (Geodecki et al. 2012). Owa konkurencja, powodowana także



Rycina 10. Wartość dodana w poszczególnych fazach procesu produkcji – przedmiot oddziaływania polityki przemysłowej

Źródło: OECD 2013.

liberalizacją handlu prostymi wytworami, doprowadziła do powstania nadmiernych możliwości produkcyjnych w skali globalnej.

W konsekwencji, nieskomplikowane rodzaje działalności nie generują rent ekonomicznych w postaci wzrostu płac, kapitału na inwestycje bądź efektów zewnętrznych. Dlatego trwały rozwój wymaga ciągłego podnoszenia potencjału i rozwijania nowych zdolności społecznych, które pozwolą wykonywać coraz bardziej zaawansowane czynności, przynoszące wyższą wartość dodaną (Gereffi 2005). Osiągnięcie tego celu współcześnie wiąże się z bardzo wysokimi nakładami na edukację, naukę i infrastrukturę (Nelson 2006). Jednak nawet takie działania mogą okazać się nieskuteczne, jeżeli będą podejmowane naraz przez dużą liczbę państw. Milberg i Winkler określają to zjawisko mianem współczesnej pułapki Prebisha-Singera, która polega na tym, że złożenie wysiłków wielu krajów (*fallacy of composition*) pogarsza ich sytuację względem firm

wiodących w GVC. Nawet jeśli bowiem uda im się rozwinąć bardziej złożone rodzaje działalności, to presja konkurencyjna uniemożliwia poprawę *terms of trade*.

Awans technologiczny i przemysłowy w warunkach globalnych łańcuchów wartości

Przedstawione wyniki analiz empirycznych rzucają nowe światło na naturę konkurencyjności w krajach europejskich i zmuszają do postawienia pytania na temat współczesnych mechanizmów rozwoju gospodarczego. Jako punkt wyjścia dla próby odpowiedzi przyjmujemy dwa istotne wnioski płynące z dotychczasowych dociekań. Po pierwsze, konkurowanie pomiędzy firmami, ale również krajami, odbywa się w coraz większym stopniu na poziomie pojedynczych zadań – etapów procesów produkcyjnych, a w mniejszym dotyczy produktów końcowych lub branż gospodarki. Po

drugie, podział etapów produkcyjnych pomiędzy lokalizacje w różnych państwach i regionach świata coraz bardziej odbywa się w ramach sieci produkcyjnych zdominowanych przez korporacje transnarodowe.

W takich uwarunkowaniach, jak zauważają Milberg i Winkler (2013), jednym z podstawowych mechanizmów rozwoju gospodarczego w krajach doganiających jest poprawa pozycji krajowych przedsiębiorstw w światowych łańcuchach wartości. Państwo będące na ścieżce konwergencji stoi przed wyzwaniem poszukiwania takich rodzajów działalności gospodarczej, które przynoszą wysoką wartość dodaną. Ukierunkowane na ten cel procesy modernizacji branż gospodarki, rozwijania działalności o wysokiej wartości dodanej i wynikającej z tego poprawy pozycji międzynarodowej krajowych przedsiębiorstw określa się pojęciem „awansu przemysłowego” (*industrial upgrading*) (Humphrey, Schmitz 2002; Radošević, Yoruk 2015)¹⁴. Jak definiuje to Dieter Ernst (1998) polega on na istotnej zmianie krajowych specjalizacji i bazy wiedzy, na których opiera się zdolność tworzenia wartości, natomiast Slavo Radošević i Esin Yoruk (2015) odnoszą ten termin zarówno do zdolności przedsiębiorstw, jak i całej gospodarki, wskazując, że proces ten jest podporządkowany poszukiwaniu nowych, bardziej zyskownych rodzajów prowadzonej działalności.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka rodzajów modernizacji (Humphrey, Schmitz 2002; OECD 2013). Dwa tradycyjne mechanizmy to awans produktowy i procesowy, polegający na wprowadzaniu do produkcji odpowiednio innowacyjnych wytworów oraz wydajnych procesów. Współcześnie, w kontekście powstania globalnych łańcuchów wartości zidentyfikowano również dwa nowe rodzaje: funkcjonalny (polegający na poprawie pozycji w danym łańcuchu wartości, „krzywa uśmiechu”) oraz łańcuchowy (bazujący na włączeniu się firm w nowe łańcuchy, z wykorzystaniem dotychczasowej wiedzy).

Szczególną odmianą awansu przemysłowego jest awans technologiczny, tak jak innowacje technologiczne są szczególnie ważną odmianą wdrażanych przez przedsiębiorców innowacji.

Jak bowiem pokazują analizy Justin Lin (2012), Tomasza Geodeckiego (2014) i Barta Verspagena (1991), kiedy gospodarki doganiające charakteryzują się dużym dystansem technologicznym, mogą rozwijać się, bazując na imitacyjnym wysiłku technologicznym, lecz gdy zaczynają aspirować do udziału w grupie gospodarek o wysokich dochodach, strategia ta nie wystarcza, aby dojść do poziomu rozwoju liderów. Zatem konieczne jest znalezienie alternatywnych ścieżek poprzez dywersyfikację technologiczną, ale nie poprzez imitację zachowań liderów (Lee 2013).

Opisywana przez Slavo Radoševića i Esin Yoruk (2015) za Alice Amsden i Tedem Tschangiem (2003) drabina awansu technologicznego w drodze rozwoju kompetencji technologicznych wiedzie od zdolności do osiągnięcia sprawności operacyjnej przez pracowników technicznych, poprzez takie fazy, jak osiągnięcie kompetencji inżynierskich do wdrażania ulepszeń, a następnie prototypów w skali produkcji i kolejno całego systemu wytwórczego. Na szczycie hierarchii umieszczają zdolność do wytwarzania nowej wiedzy, co oznacza zaangażowanie dużych nakładów badawczych dla osiągnięcia wiedzy o tym, jak produkować i sprzedawać całkowicie nowe towary. W uproszczeniu, analizy oparte na rachunkowości wzrostu pokazują dynamiczne przejście od dominujących nakładów na działalność transfer wiedzy, np. poprzez nabycie maszyn i urządzeń, w których ucieleśniona jest nabywana technologia, do dominacji nakładów na działalność badawczo-rozwojową (Geodecki 2014).

Zaangażowanie lokalnych podmiotów w globalne łańcuchy wartości może pomóc w awansie technologicznym. Baldwin (2012) zwraca uwagę, że strategia krajów rozwijających się w sferze industrializacji nie musi już uwzględniać budowania całej infrastruktury przemysłowej, w sytuacji gdy możliwe staje się włączenie przedsiębiorstwa w już istniejący łańcuch, co jest i tańsze, i mniej ryzykowne. Z kolei László Bruszt i Béla Greskovits (2009) dostrzegają, że dzięki globalnym łańcuchom wartości także gospodarki, które relatywnie późno dołączają do grona uprzemysłowionych, także stały się w latach dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych producentami i eksporterami produktów o wysokim stopniu złożoności, do których wytworzenia konieczny jest zaawansowany kapitał ludzki i fizyczny.

¹⁴ Brak jednoznacznego polskiego tłumaczenia tego określenia, stąd w tekście wymiennie występują terminy „awans przemysłowy” i „modernizacja”.

Jak jednak zauważają Radosevic i Yoruk (2015), oparcie się na uczestnictwie w globalnych łańcuchach wartości jest kluczem do sukcesu głównie w pierwszych fazach uzyskiwania zdolności produkcyjnych i technologicznych. Na dalszych etapach rozwoju może ono spowalniać awans, ponieważ przywództwo technologiczne wymaga dużo większej autonomii rozwojowej, silnego lokalnego popytu na technologię i wielu wyspecjalizowanych dostawców usług oraz wiedzy. Niezdolność wielu gospodarek do zbudowania własnych kompetencji technologicznych jest mechanizmem, za pomocą którego wyjaśnia się tzw. pułapkę średniego dochodu (Eichengreen, Park, Shin 2011; Agenor et al. 2012; OECD 2013), która polega na niemożności przejścia z fazy średniego dochodu do fazy wysokich dochodów (u Barry'ego Eichengreena ustalonej na poziomie 17 tys. USD z 2005 r.). Rosnące koszty pracy i brak unikatowych rozwiązań pozwalających uzyskiwać wysoki poziom wartości dodanej sprawiają, że gospodarka taka traci przewagi konkurencyjne i nie znajduje mechanizmu napędowego dla dalszego pięcia się po drabinie wzrostu. W literaturze tzw. Business School, z flagowym corocznym raportem pod red. Klaus Schwaba (2014) odzwierciedlone jest to w koncepcji filarów konkurencyjności, które w zależności od poziomu rozwoju gospodarki oddziałują z różnym natężeniem na zdolność do zwiększania produktywności. Xavier Sala-i-Martin empirycznie ustalił wagi oddziaływania czynników wzrostu dla krajów o różnym poziomie rozwoju, wskazując, że dla sukcesu gospodarek wysoko rozwiniętych konieczny jest wysoki poziom innowacyjności i zaawansowanie procesów biznesowych. Ten ostatni filar zaproponowany został przez innego znanego twórcę raportu – Michaela Portera, dowodzącego (1985), że kompetencje korporacji rozumiane jako strategie przedsiębiorstw i praktyki operacyjne mają zasadnicze znaczenie dla konkurencyjności firm, bez której nie można mówić o konkurencyjnej gospodarce (Porter, Schwab 2008, s. 61). Strategie te podejmowane są zarówno przez przedsiębiorstwa chcące awansować w ramach łańcucha wartości, jak też przez graczy, którzy dążą do zachowania swojej hegemonii jako firmy wiodącej w łańcuchu.

Bariery w procesie awansu technologicznego

John Humphrey i Hubert Schmitz (2002) przypominają przykład awansu przemysłowego, odtworząc ścieżkę rozwoju wschodnioazjatyckich producentów odzieży, którzy najpierw zajmowali się montażem importowanych półproduktów, następnie zwiększali zakres produkcji lokalnej i częściej zaopatrywali się u miejscowych dostawców, w trzeciej fazie rozwoju sprzedawali własne wytwory, lecz pod cudzymi markami, aż w końcu udawało im się produkować pod własnymi markami na rynkach krajowych i zagranicznych. Jak się jednak okazuje, należy włożyć wiele wysiłku, aby móc uczynić dwa ostatnie kroki, a wiodące firmy nie tylko nie są zainteresowane awansem lokalnych podmiotów, a wręcz mu przeciwdziałają, bo zagraża on ich wyłączności w dysponowaniu kluczowymi kompetencjami. Same przewagi lokalne i jakość lokalnych aktywów mogą zatem być niewystarczające do poprawy pozycji w łańcuchu i do generowania wyższej wartości dodanej, czy osiągnięcia rent ekonomicznych.

Analiza łańcuchów wartości pozwala zidentyfikować kilka powodów, dla których tego rodzaju powiązania zorganizowane quasi-hierarchicznie dominują w krajach rozwijających się:

1) Struktura rynku naturalnie uprzywilejowująca korporacje międzynarodowe – duża część współczesnych łańcuchów wartości jest zorganizowana wokół firm wiodących, które pełnią, w zależności od struktury łańcucha, funkcję głównego nabywcy lub dostawcy. Względnie mała liczba takich przedsiębiorstw prowadzi do rozwoju struktur oligopolistycznych lub oligopsonistycznych, które generują renty dla korporacji. Po drugiej stronie owych relacji występuje zażarta konkurencja pomiędzy dostawcami, usługodawcami lub odbiorcami z państw rozwijających się.

Dostrzegane współczesne procesy/czynniki, które dodatkowo sprzyjają quasi-hierarchicznemu podporządkowaniu, to (Humphrey, Schmitz 2002):

– poszukiwanie przez firmy globalne w sektorach o dużej pracochłonności tanich partnerów z krajów rozwijających, którzy są przy tym mało zaawansowani pod względem kompetencji i na swój rodzimy rynek dostarczają produkty o niskich standardach, trzeba ich zatem

- przyuczyć do produkcji eksportowej o wyższych parametrach;
- rosnące znaczenie standardów pracy, bezpieczeństwa lub środowiskowych, co wymaga kontrolowania przez firmę wiodącą, czy proces produkcji i działalność dostawców spełnia standardy;
 - złożoność zadań i produktów, które stają się coraz bardziej wyprofilowane, oraz rozwój dóbr o niskim czasie magazynowania – aby dostarczyć produkt szybko zwiększa się rola standardów czasowych i koordynacji zadań.

2) Procesy zarządzania globalnymi łańcuchami wartości, na które składają się strategiczne działania korporacji międzynarodowych i lokalnych aktorów – strategie obierane przez zarządy korporacji, polegające m.in. na koncentracji na kluczowych kompetencjach, dodatkowo wzmacniają siłę przetargową tych podmiotów w relacjach z dostawcami. Polegają one na podejmowaniu działań, które pozwalają zarówno maksymalizować krótkookresową wartość dla akcjonariuszy, jak i utrwać siłę oligopolu w dłuższym okresie. Milberg i Winkler (2013) zaliczają do nich m.in. fuzje i przejęcia, drastyczną kontrolę kosztów – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, oraz wykorzystywanie początkowej władzy do podporządkowywania sobie dostawców.

Na uwagę zasługuje ten ostatni mechanizm. Umowy między firmami wiodącymi a małymi dostawcami z państw rozwijających się często mają na celu umacnianie asymetrii. Jest to możliwe dzięki ograniczaniu transferu technologii, wprowadzaniu barier wejścia i wyjścia z relacji, przrzucaniu ryzyka lub wyzwalaniu dodatkowej konkurencji wśród dostawców (ibidem).

W światowych łańcuchach wartości może dojść do rozwoju różnych mechanizmów koordynacji – od rynkowych, przez sieci i quasi-hierarchii, po klasyczne hierarchie. Ich kształt i ewolucja będzie w dużej mierze zależał od działań firm-liderów, korporacji, które organizują łańcuchy dostaw (Humphrey, Schmitz 2002). Gereffi et al. (2005) wyróżniają pięć modeli mechanizmów koordynacji, które cechują się różnym poziomem zależności i asymetrii podmiotów. Trzy kluczowe zmienne, które decydują w praktyce o doborze sposobu koordynacji działań, to:

- 1) kompleksowość transakcji pomiędzy dostawcami a firmą wiodącą;

- 2) kodyfikowalność tych transakcji;
- 3) zdolności lokalnych aktorów.

Przedstawiony opis dotyczy przede wszystkim strategii obejmowanych przez korporacje międzynarodowe. Wynikać mogłoby z niego, że pole działań dla współpracujących z nimi przedsiębiorstw z państw rozwijających się jest ograniczone. Nie oznacza to jednak, że takie firmy oraz rządy narodowe, które chciałyby je wspierać, stoją na straconej pozycji.

Strategie przedsiębiorstw i państw, czyli jak awansować w światowej lidze gospodarczej

Przedsiębiorcy w krajach na niskim bądź średnim poziomie rozwoju muszą mieć świadomość, że jednym z warunków powodzenia ich funkcjonowania w dłuższym okresie powinno być zwiększanie władzy w relacji z firmą wiodącą. Jak piszą Humphrey i Schmitz (2002), owe relacje nie są ukształtowane raz na zawsze, lecz pozostają dynamiczne, podobnie jak pozycje poszczególnych aktorów. Spośród trzech wymienionych właściwości, które wpływają na sposoby koordynacji i zarządzania łańcuchem wartości, w obszarze oddziaływania firm krajowych przede wszystkim są ich własne zdolności.

Wnioskować więc można, że przedsiębiorstwa mają instrumenty, by odejść od podporządkowania i przejmować fazy przynoszące większą wartość dodaną. Jednak spełnione muszą być dwa podstawowe warunki po temu: po pierwsze, musi istnieć strategiczna intencja/wola, żeby awansować, a po drugie dokonane muszą zostać zazwyczaj znaczące inwestycje w sprzęt, zdolności technologiczne i pracowników. Istotna zatem staje się długookresowa perspektywa działania i powstrzymanie się od konsumowania krótkookresowych korzyści płynących z uczestniczenia w globalnych łańcuchach wartości (Humphrey, Schmitz 2002; Gancarczyk 2014). Osiągnięcie awansu przemysłowego jest możliwe tylko wówczas, gdy przedsiębiorstwo pozyska nową wiedzę lub kapitał albo osiągnie dostęp do nowych rynków. Tego typu działania, sprzyjające zwłaszcza osiągnięciu awansu procesowego lub produkcyjnego, często można prowadzić w porozumieniu z firmą wiodącą.

Jednakże krajowe przedsiębiorstwa mogą również podejmować próby działań o charakterze metastrategicznym, czyli ukierunkowanych na zmianę całego układu relacji z firmą wiodącą i ewolucji całego łańcucha wartości. Jako przykłady takich działań warto wskazać poszukiwanie nowych łańcuchów (współpracy z nowymi korporacjami), w których poprawa pozycji jest łatwiejsza, ale które również gwarantują dywersyfikację ryzyka. Firmy mogą także próbować dokonać awansu funkcjonalnego w sposób powolny, stopniowy, poszukując nowych funkcji biznesowych, których korporacje wiodące chciałyby się pozbyć. Przykład krajów Azji Południowo-Wschodniej pokazuje, że działania takie prowadzą do ogólnonarodowego sukcesu. Ale nie można zapominać, że muszą mieć źródło wewnątrz firmy. Należy jednak podkreślić, że wiele z tych, które mogłyby wspomóc krajowe przedsiębiorstwa w relacjach z korporacjami, leży poza zasięgiem pojedynczych podmiotów.

Jak wspomniano, awans musi zachodzić równolegle także na poziomie sektorowym, regionalnym czy krajowym. Wymaga on zatem aktywności wielu różnych podmiotów. Często powinny one przyjmować charakter działań zbiorowych, które pozwolą na dostarczenie różnorodnych dóbr publicznych, w tym rozwoju wiedzy i technologii (tzw. *industrial commons*). Ponadto, nieliniowość procesów rozwojowych powoduje, że zdolności posiadane i rozwijane przez pojedyncze przedsiębiorstwa, stanowiące racjonalną adaptację do obecnych wymagań rynkowych, będą barierą dla osiągnięcia modernizacji na dalszym etapie ścieżki doganiania.

Im większy skok, jaki ma się dokonać w ramach awansu przemysłowego, tym mniejsza szansa, że wystarczą zasoby wiedzy, które zawierają się w aktualnych powiązaniach biznesowych. Zdaniem Humphreya i Schmitza to, że na Tajwanie i w innych południowoazjatyckich krajach można było obserwować awanse międzysektorowe, to bez wątplenia specyfika lokalnych i narodowych systemów innowacyjnych (przedsiębiorstwa mogły się na nich oprzeć) oraz dobrze ukierunkowanej polityki przemysłowej.

Skala i kompleksowość zarysowanych wyzwań pokazują, że same wysiłki podmiotów prywatnych mogą być niewystarczające i że istnieje spore pole dla działań ze strony instytucji państw. Od czasów Alexandra Gerschenkrona (1962) ekonomiści

dostrzegają, że odpowiednio ukierunkowana polityka państwa umożliwi osiągnięcie gospodarkom słabiej rozwiniętym wyraźnie wyższych stóp wzrostu, niż uzyskują te wiodące, m.in. dzięki możliwości zastosowania nowoczesnych technologii przez gospodarki zacofane (tzw. renta zacofania). Za Gerschenkronem B. Eichengreen i współpracownicy (2011) przypominają, że obok właściwej polityki gospodarczej państwa oraz wysokich stóp inwestycji wielkie znaczenie ma „ideologia wzrostu”, a więc włączenie wielu sfer życia publicznego i zaangażowanie obywateli we wspólne myślenie kategoriami narodowego (w znaczeniu krajowego) sukcesu gospodarczego. Jednakże, działania prorozwojowe ze strony rządów, zwłaszcza w obszarze relacji z korporacjami, natrafiają na liczne bariery (międzynarodowa konkurencja o kapitał, zaostrenie międzynarodowego prawa własności intelektualnej, polityka Komisji Europejskiej itd.). Ponadto, zalecenia ekonomii są w tym obszarze dość ogólne i ograniczone do wniosków ze studiów przypadków. Niemniej jednak, można pokusić się o postawienie kilku zaleceń o dość ogólnym charakterze.

Po pierwsze, kluczowym aspektem wydaje się strategiczne podejście do procesów rozwojowych – na poziomie rządowym, samorządowym, ale także – przez odpowiednie zachęty – w sektorze przedsiębiorstw. Renty ekonomiczne osiągnane z tytułu włączenia w GVC (związane np. z łatwą dyfuzją technologii i niskimi kosztami pracy), choć ograniczone, stanowią pokusę, by kontynuować określony model biznesowy. Tymczasem powinny zostać podporządkowane osiągnięciu korzyści dynamicznych, czyli budowie długo-okresowych zdolności technologicznych i produkcyjnych w kraju.

Elementem filozofii rządzenia, oprócz perspektywy długookresowej, powinno stać się przekonanie o konieczności oraz o możliwości skutecznego wspierania sektora przedsiębiorstw przez państwo (Humphrey, Schmitz 2002; Chang 2003), a narzędzia polityki przemysłowej powinny wspierać zarządzanie relacjami przedsiębiorstw w globalnych łańcuchach wartości. Naturalnie takie działania są dużym wyzwaniem dla instytucji publicznych. Wspieranie tradycyjnego i stopniowego awansu procesowego lub produktowego jest względnie proste, gdyż niekoniecznie uderza w interesy firm wiodących, a wręcz może

być przez nie wspomagane. Jednak próby osiągnięcia awansu funkcjonalnego są obciążone większym ryzykiem. Literatura przedmiotu sugeruje, że instytucje państwa powinny wykazywać się adaptacyjnością i często niekonwencjonalnością działań, ukierunkowanych na wsparcie przedsiębiorstw (Humphrey, Schmitz 2002; Gereffi 2005; Lee 2013).

Jak zauważają autorzy *World Investment Report 2013* (UNCTAD 2013), polityka przemysłowa, uwzględniająca kontekst globalnych łańcuchów wartości, stoi przed wyzwaniem realizacji kilku, nierzadko sprzecznych ze sobą, celów. Są to m.in.: maksymalizacja bieżących korzyści z uczestnictwa w GVC, wspieranie modernizacji krajowych przedsiębiorstw, zarządzanie ryzykiem związanym z GVC oraz dbanie o kwestie środowiskowe czy społeczne. Można jednocześnie wyróżnić kilka cech połączonych polityk publicznych:

- przyjmowanie perspektywy związanej z funkcjami biznesowymi czy fazami GVC realizo-

- wanymi w krajowych przedsiębiorstwach, zamiast dotychczas dominującej – sektorowej;
 - bazowanie na dobrym rozpoznaniu charakteru integracji krajowych przedsiębiorstw w GVC, ich aktualnych i potencjalnych przewag konkurencyjnych, czynników sukcesu i barier rozwojowych;
 - stosowanie narzędzi o wysokim stopniu dostosowania do sytuacji branż, a nawet poszczególnych przedsiębiorstw;
 - dostrzeganie kluczowej roli relacji z korporacjami, co powinno przejawiać się w udzielaniu wsparcia krajowych przedsiębiorstwach w przetargach w ramach GVC i w próbach budowy obustronnie korzystnych porozumień.
- W tabeli 2 zestawiono narzędzia polityk publicznych, które ukierunkowane są na wsparcie rodzimych gospodarek i przedsiębiorstw w procesie awansu przemysłowego. Podzielono je ze względu na poziom oddziaływania (mikro-, mezo- i makroekonomiczny) i obszar oddziały-

Tabela 2. Narzędzia polityki przemysłowej na rzecz awansu przemysłowego według obszaru i poziomu oddziaływania

Obszar	Poziom gospodarki	Przykłady działań
Budowa pozycji krajowych przedsiębiorstw w światowych sieciach produkcji	Mikro	<ul style="list-style-type: none"> – wspieranie adaptacji technologii – wspieranie rozwoju kompetencji pracowników – zachęty do inwestycji w długookresowe zdolności technologiczne – wsparcie w zarządzaniu pozycją w GVC (poszukiwanie nowych funkcji, nowych partnerów biznesowych, negocjacje z firmami wiodącymi)
	Mezo	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie dla instytucji branżowych, w tym dla współpracy przedsiębiorstw, która może pozwolić na osiągnięcie efektów skali (centra technologii, organizacje biznesowe) – wspieranie procesów powstawania dużych krajowych aktorów (np. średnich i dużych firm, które organizują hierarchicznie klastry małych firm) – infrastruktura techniczna specyficzna dla poszczególnych sektorów
	Makro	<ul style="list-style-type: none"> – dostosowanie szerokich instytucji (narodowego systemu innowacji) do wyzwań związanych z etapem produkcji wiedzy i technologii, a nie adaptacji. – strategia „kija” (stosowana m.in. przez rząd Malezji) polegająca na wymuszaniu stopniowego podnoszenia płac w przedsiębiorstwach przez prawo pracy (wymusza zmianę funkcjonowania firm oraz stymuluje popyt wewnętrzny)
Polityka względem korporacji międzynarodowych	Mikro	<ul style="list-style-type: none"> – presja na transfer technologii – presja na korzystanie z dóbr krajowych dostawców
	Makro	<ul style="list-style-type: none"> – kontrola warunków pracy – regulacja cen transferowych, podatków – regulacje środowiskowe

Źródło: opracowanie własne na podst.: Humphrey, Schmitz 2002; UNCTAD 2013; Gancarczyk 2014.

wania (budowanie pozycji rodzimych przedsiębiorstw *versus* polityka wobec przedsiębiorstw międzynarodowych).

5. Podsumowanie

W artykule przedstawiono zjawisko fragmentaryzacji globalnych łańcuchów wartości w kontekście perspektyw rozwojowych Europy Środkowo-Wschodniej. Jego istotną konsekwencją jest rosnąca rola korporacji międzynarodowych i pogłębiona asymetria relacji między podmiotami gospodarczymi w krajach na różnym poziomie rozwoju. Choć podstawą kształtowania przewag konkurencyjnych gospodarek nadal są takie czynniki, jak: zaawansowanie technologiczne, unikatowość procesów i produktów albo niskie koszty produkcji, to ich rola jest moderowana przez usytuowanie przedsiębiorstw z poszczególnych państw w globalnych łańcuchach wartości. Same lokalne zasoby, zdolności i wiedza mogą być niewystarczające do osiągnięcia awansu przemysłowego, jeśli krajowe przedsiębiorstwa zajmują w nich niekorzystne pozycje.

Opisane zjawiska zdają się w szczególności wysokim stopniu dotyczyć państw EŚW, w tym Polski. Zaprezentowane wskaźniki obecności w światowych łańcuchach wartości potwierdzają intuicyjne przekonanie o charakterystyce modelu rozwojowego regionu. Choć EŚW znacząco zwiększyła udział w światowej produkcji przemysłowej, to zarówno obecna zdolność do czerpania korzyści przez podmioty z krajów tego regionu, jak również ich przyszły awans rozwojowy nadal w dużym stopniu zależą od zagranicznych firm i konsumentów, a przewaga komparatywna gospodarek wschodnioeuropejskich wciąż utrzymuje się w sektorach niskich technologii. Uzależnienie od zagranicznych korporacji może przyczynić się do wpadnięcia w pułapkę średniego poziomu rozwoju.

Tym samym, zmianie podlega natura wyzwań stojących przed przedsiębiorstwami i rządami w krajach na średnim poziomie rozwoju. Awans w światowej lidze gospodarczej, owszem, zależy od sprawnego kształtowania relacji z korporacjami międzynarodowymi, ale przede wszystkim wymaga strategicznego, długookresowego i wielopłaszczyznowego podejścia do wzmacniania

zasobów i rozwijania kompetencji krajowych przedsiębiorstw.

Literatura

Agénor P.R., Canuto O. (2012). „Middle-income traps”, World Bank, Policy Research Working Paper 6210.

Amsden A., Tschang F. (2003). „A new approach to assessing the technological complexity of different categories of R&D (with examples from Singapore)”, *Research Policy*, nr 32, s. 553–572.

Arndt S.W., Kierzkowski H. (red.) (2001). *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Bair J. (2005). „Global capitalism and commodity chains: Looking back, going forward”, *Competition and Change*, t. 9, nr 2, s. 153–180.

Baldwin R. (2006). *Globalisation: The Great Unbundling(s)*. Helsinki: Office of the Prime Minister of Finland.

Baldwin R. (2009). „Integration of the North American economy and new-paradigm globalization”, *CEPR Discussion Papers*, nr 7523.

Baldwin R. (2012). „Global supply chains: Why they emerged, why they matter and where they are going”, *CEPR Discussion Paper*, nr DP 9103.

Bruszt L., Greskovits B. (2009). „Transnationalization, social integration, and capitalist diversity in the East and the South”, *Studies in Comparative International Development*, t. 44, nr 4, s. 411–434.

Chang H.J. (2003). *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. London–New York: Zed Books.

ECORYS (2009). *Measuring and Benchmarking the Structural Adjustment Performance of EU Industry. The Framework Contract of Sectoral Competitiveness Studies – ENTR/06/054. Key Findings*.

Eichengreen B., Park D., Shin K. (2011). „When fast growing economies slow down: International evidence and implications for China”, *NBER Working Paper*, 16919.

Ernst D. (1998). „Catching-up, crisis and industrial upgrading: Evolutionary aspects of technological learning in Korea's electronics industry”, *Asia Pacific Journal of Management*, t. 15, nr 2, s. 247–283.

Fagerberg J. (1988). „International competitiveness”, *The Economic Journal*, nr 98, s. 355–374.

Fagerberg J. (1996). „Technology and competitiveness”, *Oxford Review of Economic Policy*, t. 12, nr 3.

Fortwengel J. (2011). „Upgrading through Integration? The Case of the Central Eastern European Automotive Industry”, *Transcience Journal*, t. 2, nr 1.

Gancarczyk M. (2014). „Enterprise- and industry-level drivers of cluster evolution and their outcomes for clusters in developed and less developed countries”, *European Planning Studies*, t. 23, nr 10.

Geodecki T. (2014). „Leading factors for catching-up by developing economies: Conclusions from the crisis”, w: Ł. Mamica, P. Tridico (red.), *Economic Policy and the Financial Crisis*. London–New York: Routledge.

Geodecki T., Górnjak J., Hausner J. et al. (2012). *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Gereffi G. (2005). „The global economy: Organization, governance, and development”, w: N. J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.

Gereffi G., Fernandez–Stark K. (2010). „The offshore services value chain: Developing countries and the crisis”, w: O. Cattaneo, G. Gereffi, C. Staritz (red.), *Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective*. Washington, DC: The World Bank.

Gereffi G., Humphrey J., Sturgeon T. (2005). „The governance of global value chains”, *Review of International Political Economy*, t. 12, nr 1, s. 78–104.

Gereffi G., Xubei L. (2013). „Risks and opportunities of participation in global value chains”, *World Bank Policy Research Working Paper*, nr 6847.

Gerschenkron A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective; A Book of Essays*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Godin B. (2004). „Obsession for competitiveness and its impact on statistics: The construction of high-technology indicators”, *Research Policy*, nr 33, s. 1217–1229.

Grodzicki M. (2014). „Global value chain and competitiveness of V4 economies”, w: D. Kiendl-Wendner, K. Wach (red.), *International Competitiveness in Visegrad Countries: Macro and Micro Perspectives*. Graz: Fachhochschule Joanneum.

Grodzicki M., Geodecki T. (2015). *New dimensions of labour division in an economically integrated Europe. The role of global value chains*. Artykuł zaprezentowany na 1st World Congress of Comparative Economics, w dn. 26.06.2015.

GUS (2004). *Nauka i technika w 2003 r.* Warszawa.

GUS (2006). *Nauka i technika w 2005 r.* Warszawa.

GUS (2013). *Nauka i technika w 2012 r.* Warszawa.

Hatzichronoglou T. (1997). *Revision of the High-Technology Sector and Product Classification*. OECD

Science, Technology and Industry Working. Paris: OECD Publishing.

Hausner J. (red.) (2013). *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?* Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Henderson J., Dicken P., Hess M., Coe M., Yeung H.W. (2002). „Global production networks and the analysis of economic development”, *Review of International Political Economy*, t. 9, nr 3, s. 436–464.

Humphrey J., Schmitz H. (2002). „How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?”, *Regional Studies*, t. 36, nr 9, s. 1017–1027.

Johnson R.C. (2014). „Five facts about value-added exports and implications for macroeconomics and trade research”, *Journal of Economic Perspectives*, t. 28, nr 2, s. 119–142.

Kaldor N. (1978). „The effect of devaluations on trade in manufactures”, w: *Further Essays in Applied Economics*. New York: Holmes & Meier.

Komisja Europejska (2012). *Innovation Union Scoreboard*, Brussels.

Koopman R., Powers W., Wang Z., Wei S.J. (2010). „Give credit where credit is due: Tracing value added in global production chains”, *NBER Working Papers*, nr 16426.

Krugman P., Obstfeld M. (2007). *Ekonomia międzynarodowa*. Warszawa: PWE.

Lanz R., Miroudot S., Nordås H.K. (2011). „Trade in Tasks”, *OECD Trade Policy Papers*, nr 117.

Le Bas Ch., Sierra Ch. (2002). “Location versus home country advantages’ in R&D activities: some further results on multinationals’ locational strategies”, *Research Policy*, t. 31, nr 4, s. 589–609.

Lee K. (2013). „Capability failure and industrial policy to move beyond the middle-income trap: From trade-based to technology-based specialization”, w: J.E. Stiglitz, J.Y. Lin (red.), *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*. Londyn: Palgrave Macmillan.

Leontief W. (1986). *Input-Output Economics* (wyd. 2). Oxford: Oxford University Press.

Lin J.Y. (2011). „New Structural Economics: A framework for rethinking development”, *World Bank Research Observer*, t. 26, nr 2, s. 193–221.

Lin J.Y. (2012). „From flying geese to leading dragons: New opportunities and strategies for structural transformation in developing countries”, *Global Policy*, t. 3, nr 4, s. 397–407.

Marsh P. (2012). *The New Industrial Revolution. Consumers, Globalization and the End of Mass Production*. New Haven: Yale University Press.

- Milberg W., Winkler D. (2013). *Outsourcing Economics. Global Value Chains in Capitalist Development*. New York: Cambridge University Press.
- Misala J. (2011). *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej*. Warszawa: PWE.
- Münich D., Srholec M., Motitz M., Schäffler J. (2014). „Mothers and daughters: Heterogeneity of German direct investments in the Czech Republic”, *Prague Economic Papers*, nr 1, s. 42–62.
- Nelson R.R. (2006). „Economic development from the perspective of evolutionary economic theory”. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, nr 2.
- OECD (2013). *Interconnected Economies, Benefitting from Global Value Chains*. Paris.
- Porter M.E. (1985). *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Free Press.
- Porter M., Schwab K. (red.) (2008). *Global Competitiveness Report 2008–2009*. Geneva: World Economic Forum.
- Radosevic S., Yoruk E. (2015). „Why do we need theory and metrics of technology upgrading?”, *GRIN-COH Deliverable*.
- Rojek T. (2014). „Koncepcja łańcucha wartości w zarządzaniu przedsiębiorstwem”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia*, nr 66, s. 813–822.
- Schumpeter J.A. (1960). *Teoria rozwoju gospodarczego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Schumpeter, J.A. (1995). *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja* (tłum. M. Rusiński). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Schwab K. (red.) (2014). *World Competitiveness Report 2014–15*. Geneva: World Economic Forum.
- Srholec M. (2007). „High-tech exports from developing countries: A symptom of technology spurts or statistical illusion?”, *Review of World Economics*, t. 143, nr 2.
- Świeboda P. (2013). „Middle income trap or growing pains?”, *CEED Institute Bulletin of Central and Eastern Europe*, nr 1.
- Timmer M.P., Los B., Stehrer R., de Vries G.J. (2012). „Fragmentation, incomes and jobs: An analysis of European competitiveness”, *Economic Policy*, t. 28, nr 76, s. 613–661.
- Timmer M.P., Dietzenbacher E. et al. (2015). „An illustrated user guide to the world input–output database: The case of global automotive production”, *Review of International Economics*, t. 23, s. 575–605.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report, Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Geneva–New York: United Nations.
- Verspagen B. (1991). „A new empirical approach to catching up or falling behind”, *Structural Change and Economic Dynamics*, t. 2, nr 2.

How to climb up the World Economic League Table? Central and Eastern Europe in global value chains

The main objective of the article is to present the characteristics of the contemporary wave of globalization on the basis of the concept of global value chains (GVCs) and to draw on this basis positive and normative implications for the countries of Central and Eastern Europe. In particular, we have outlined the nature of the challenges currently faced by these countries and reflected on the desirable directions of public policies. Special attention has been given to technological development that enables gaining high value added. Theoretical considerations have been supplemented and supported by empirical arguments in the form of indices of integration of economies in the GVCs, as well as by the conclusions from the economic literature.

Keywords: global value chains, competitive position, Central and Eastern Europe countries, middle-income trap.

Andrzej Zybała

Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy

Tekst ma charakter analizy reformy polityki rynku pracy, która jest wdrażana w Polsce od połowy 2014 r. Autor koncentruje się na związanej z nią strukturze ryzyk, zwłaszcza ryzyk widocznych w tej części reformy, która zakłada powierzenie prywatnym kontraktorom (agencjom zatrudnienia) produkcji usług aktywizacji zawodowej dla długoterminowo bezrobotnych.

Autor wyróżnia tradycyjne ryzyka występujące w tego typu reformach, spotykane w wielu krajach, które wdrażają je już od wielu lat. Należą do nich: *creaming* („spijanie śmietanki”), *parking* („parkowanie” bezrobotnych) i *gaming* („ogrywanie” regulacji prawnych). Siła oddziaływania powyższych ryzyk warunkowana jest tym, jak skonstruowane zostały quasi-rynki, na których działają kontraktorzy.

Autor stawia tezę, iż powodzenie reformy w Polsce zależy od opanowania – trudnych z natury – umiejętności zarządzania powyższymi ryzykami. Wskazuje na trudności wynikające między innymi z przyjętego modelu quasi-rynku, ale także z funkcjonującego u nas modelu zarządzania publicznego w obrębie polityki rynku pracy.

Słowa kluczowe: polityka rynku pracy, polityka publiczna, ryzyka, zarządzanie publiczne.

1. Wstęp

W maju 2014 r. rozpoczęła się reforma rozwiązań funkcjonujących do niedawna w polityce rynku pracy, głównie w zakresie sposobów działania urzędów pracy oraz aktywizacji zawodowej długoterminowych bezrobotnych (wprowadzenie na szerszą skalę prywatnych kontraktorów do aktywizacji bezrobotnych). Są powody, aby twierdzić, że jest to reforma, a więc zmiana o charakterze systemowym o znacznym zasięgu, a nie tylko pewien „lifting” dotychczasowych rozwiązań. Jacek Męcina (2013) pisze wręcz o nowej polityce rynku pracy.

Warto zatem poświęcić jej analizę. Dotyczy ona głównie struktury ryzyk widocznych w zaplanowanych działaniach.

Nie przypadkowo podejmuję kwestię ryzyk. Są bowiem powody, aby sądzić, że w Polsce reformatorzy mają istotne kłopoty w sferze identyfikacji ryzyk i zdolności zarządzania nimi w celu ich eliminowania bądź łagodzenia. Może to być jedna

z istotnych przyczyn tego, że reformowanie, nie tylko w zakresie polityki rynku pracy, przebiega w Polsce ze zmiennym szczęściem. Widoczne są zarówno przykłady uzyskiwania zaplanowanych efektów, jak i łatwo można dostrzec porażki. Również nauki społeczne nie do końca radzą sobie z odpowiedzią na pytanie o czynniki ryzyka powodujące porażki, a także te, które uprawniają do sukcesy w reformach. Jan Szczepański ocenił w latach siedemdziesiątych, że nauki społeczne w ogóle są słabo przygotowane do badania działań publicznych (Szczepański 1973). Sytuacja nadal pozostawia wiele do życzenia.

Można wskazać badaczy charakteryzujących ryzyka, którymi obciążone są projekty reform w Polsce. Szczepański już kilka dekad temu pisał o tym, że w interwencjach publicznych widoczne są ryzyka wpływające choćby z faktu, iż aktorzy polityk dość zawężająco rozumieją pojęcie „reforma” jako proces niemal tylko techniczny i sprowadzony do tworzenia przepisów prawnych. Natomiast nie towarzyszy mu próba wnikięcia głębiej w istotę problemu będącego przedmiotem działań publicznych i uruchamiania działań komplementarnych (perswazyjnych wobec interesariuszy problemu). Również Jerzy Regulski, promotor i projektodawca reform w strukturze

dr hab. Andrzej Zybała
Katedra Administracji Publicznej
Szkoła Główna Handlowa
Al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa
andrzej.zybała@sgh.waw.pl

administracyjnej kraju w 1990 r., dostrzegał podobne ryzyka związane z uproszczonym sposobem pojmowania działań publicznych (Regulski 2014, s. 469), a Lena Kolarska-Bobińska wskazywała na kolejne. Otóż na przełomie wieków podejmowano działania, których wizja nie była jasno określona, albo pozostawały one dość silnie sfragmentaryzowane (w ramach reformy nie implementowano interwencji, które zostały zaplanowane do wprowadzenia) (Kolarska-Bobińska 2000, s. 7). Z kolei Cezary Włodarczyk twierdzi, że reformy w polityce zdrowia z 1997 r. podejmowano dopiero w sytuacji pojawienia się groźby utraty w niej sterowności (Włodarczyk 1998, s. 380). Innego typu ryzyka zauważa on w kolejnych reformach, które miały miejsce w latach 2012–2014. Nie były one formułowane w sposób, który można uznać za racjonalny. Nie radzono sobie bowiem m.in. z sekwencyjnością działań, doborem stosowanych narzędzi, dialogiem z zainteresowanymi środowiskami itp. (Włodarczyk 2014, s. 240).

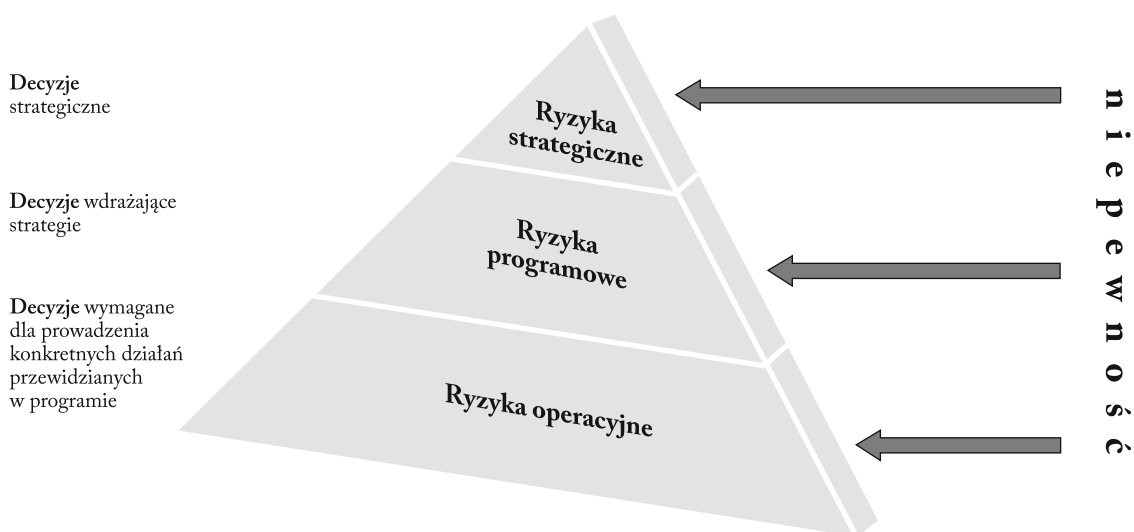
2. Pojęcie ryzyka

Nim przystąpię do właściwej analizy, omówię samo pojęcie ryzyka. Tradycyjnie jest ono silnie wykorzystywane w naukach ekonomicznych, ale zaadaptowało je także wiele innych, łącznie z nauką o politykach publicznych i zarządzaniem publicznym. Istnieją liczne definicje tego terminu. Od dawna popularnością cieszy się ta autorstwa Williama W. Lowrance'a z 1976 r. (Bradbury 1989, s. 382). Według niej „ryzyko jest miarą prawdopodobieństwa i dotkliwości wystąpienia niepożądanych skutków” (Andretta 2014, s. 1185). Terje Aven wyróżnił w historii sześć ścieżek rozwojowych rozumienia ryzyka. Zaznacza, że współcześnie istnieje tendencja, aby je pojmować szeroko jako pewną potencjalność/możliwość straty. Píše on: „niektóre definicje odwołują się do prawdopodobieństwa, przypadku czy oczekiwanych wartości, niektóre do niepożądanych zdarzeń albo niebezpieczeństwa, a jeszcze inne do niepewności. Niektórzy uznają ryzyko za subiektywne i epistemiczne, warunkowane dostępnością wiedzy, podczas gdy inni przypisują ryzykom status ontologiczny niezależny od tego, kto je ocenia” (Aven 2012, s. 33).

Z kolei brytyjscy doradcy rządowi (Cabinet Office... 2002, s. 7.) scharakteryzowali je jako niepewność uzyskania zaplanowanego rezultatu na skutek możliwości wystąpienia określonych okoliczności, które sprzyjają albo zagrażają wynikom działania. Ryzyko jest określane przez kombinację prawdopodobieństwa i wpływu niepożądanych konsekwencji na rezultaty podejmowanych działań. Podkreślają relatywność ryzyk z uwagi na odmienność ich postrzegania przez różne podmioty, co stanowi dodatkowe wyzwania. Jednym z nich jest komunikowanie wiedzy o ryzykach i budowanie pewnej intersubiektywności w ich postrzeganiu. Ponadto, kluczowe pozostaje dla nich również pojęcie zarządzania ryzykami (ich identyfikowanie, ocenianie i kontrolowanie). Usprawnia ono proces decydowania publicznego, ponieważ prowadzi do głębszego zrozumienia struktury ryzyk, które tkwią w projekcie działań i ich prawdopodobnego wpływu (HM Treasury 2003, s. 79–86).

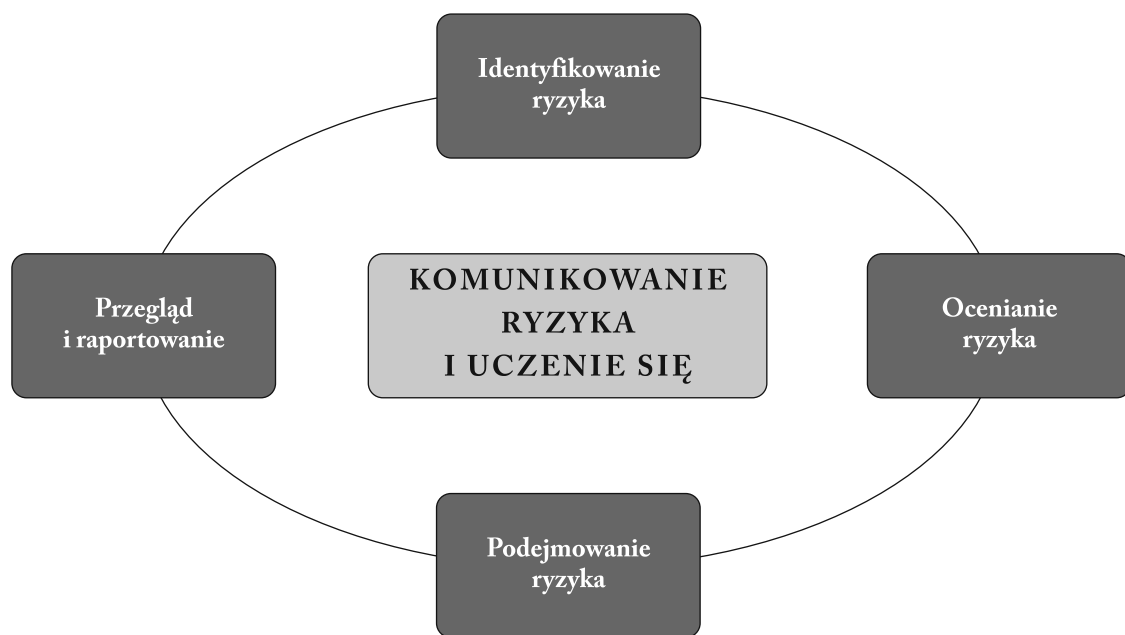
Spójrzmy teraz na sposoby badania struktury ryzyk. Rycina 1 przedstawia jeden z nich (Cabinet Office... 2002) – opiera się on na metodologii zaproponowanej przez komórkę strategiczną pracującą dla brytyjskiego rządu. Ryzyka wyszczególniono na szczeblach, na których podejmowane są decyzje. Wyodrębniono ryzyka strategiczne, dotyczące m.in. zagrożenia istnienia niespójności w programowanej interwencji, nieracjonalności alokacji zasobów, sformułowania niewykonalnych celów, nieumiejętności oceny dostępnych opcji (alternatyw) działania, niezdolności do adekwatnego reagowania na zmieniający się kontekst, w którym zachodzi interwencja.

Inne ryzyka występują na etapie programowania działań. Dotyczą wyboru metod implementowania interwencji. Może wystąpić tu potencjalna groźba niedopasowania sposobu ich finansowania do skali problemów, przyjęcie niewłaściwych metod organizowania działań, zapewniania ich trwałości, wybierania wykonawców czy ustanawiania kryteriów jakości. Istnieją także specyficzne ryzyka na etapie działań operacyjnych. Odnoszą się do kwestii technicznych, związanych z zarządzaniem dostępnymi zasobami, planami realizacji (np. zgranie czasowe). Wyróżnia się tu także zagrożenia dotyczące zdolności zarządzania siecią wykonawców, partnerów czy zarządzania infrastrukturą (np. informatyczną).



Rycina 1. Hierarchia ryzyk – na szczeblach, na których podejmowane są decyzje

Źródło: Cabinet Office... 2002, s. 15.



Rycina 2. Proces zarządzania ryzykiem

Źródło: Cabinet Office... 2002, s. 43.

3. Konsekwencje oddziaływania ryzyk

Pojęcie ryzyka stosuję w odniesieniu do powyższej reformy z poczuciem, że jest to adekwatne

i uprawnione. Ryzyka są szczególnie ważną kategorią analityczną w przypadku polityk, które wyróżnia wysoki poziom wewnętrznej złożoności, a taką wydaje się polityka rynku pracy. Złożoność

polityki sprawia, że jej realizacja jest bardzo trudna. Trudne jest także jej reformowanie (*policy change*).

Złożoność polityki rynku pracy pochodzi z faktu, że ma ona charakter organiczny, a więc zawiera wiele zmiennych (składowych), które są współzależne względem siebie (wzajemnie się warunkują). Ta współzależność jest czasem trudna do odczytania (zrozumienia), ponieważ często zmieniają się jej wzorce, np. dotyczące relacji między aktorami polityki rynku pracy, a także ich preferencje i punkty odniesienia (Ramalingam, Jones, Reba, Young 2008, s. 9).

Warto podkreślić, że samo występowanie ryzyk w danej polityce czy działaniu nie oznacza z góry, że musi nastąpić porażka. Wszystko zależy od zdolności do zarządzania nimi. Dlatego w administracjach publicznych wielu krajów rozbudowywane są techniki owego zarządzania ryzykami, w celu eliminowania ich najbardziej destrukcyjnych skutków.

Ważne jest pytanie o to, co mogą spowodować ryzyka, gdy nie zostaną zmoderowane (złagodzone) w polskiej reformie rynku pracy? Wskażmy na kilka ich skutków (poza samym faktem nieosiągnięcia zaplanowanych rezultatów):

- pogorszenie warunków realizacji polityki rynku pracy;
- pogorszenie klimatu sprzyjającego efektywnym działaniom w urzędach pracy;
- swoiste „spalenie” głównej idei reformy; niewłaściwe jej wprowadzenie może wywołać opór wobec jej wykorzystania w przyszłości, gdy warunki realizacji będą korzystniejsze;
- ryzyko pijarowskie; w oczach społeczeństwa działania autorów reformy mogą stać się symbolem nieefektywności;
- spadek autorytetu rządu i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (rozczarowanie społeczne z uwagi na nieefektywne działania).

4. Działania w reformie i jej kluczowe ryzyka

Nim przystąpię do właściwej analizy ryzyk, przypomnę, jakie działania postanowiono przeprowadzić w ramach reformy¹:

¹ Główne założenia reform zostały zawarte w znowelizowanej w 2014 r. Ustawie o promocji zatrudnienia

- 1) systemowe zaangażowanie agencji zatrudnienia (prywatnych podmiotów/kontraktorów) do prowadzenia usług aktywizacji zawodowej długoterminowych bezrobotnych;
- 2) partnerstwo powiatowych urzędów pracy (PUP) z ośrodkami pomocy społecznej w zakresie wspólnego wykonywania programów aktywizacji bezrobotnych w określonych okolicznościach;
- 3) nowe sposoby profilowania zawodowego bezrobotnych, w zależności od stopnia oddalenia od rynku pracy (od poziomu ich dezaktywizacji, utraty zdolności do pracy);
- 4) zmiany instytucjonalne w sposobie funkcjonowania urzędów pracy (m.in. bodźce motywacyjne dla urzędów i ich pracowników, sposób obsługi bezrobotnych i pracodawców);
- 5) wprowadzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego, z którego mogą skorzystać firmy chcące prowadzić kształcenie ustawiczne dla swoich pracowników;
- 6) wprowadzenie nowych, albo skorygowanych instrumentów ekonomicznych zachęcających pracodawców do zatrudniania osób do 30. roku życia i po 50., a także zatrudnienia rodziców powracających na rynek pracy (np. telepraca)

Reforma ma na celu uzyskanie lepszych rezultatów zatrudnieniowych i efektywności kosztowej². Oczekiwane skutki nie zostały wyrażone liczbowo. Ale znany jest obecny poziom efektywności, więc porównanie nie będzie trudne. Dla przykładu, efektywność zatrudnieniowa w 2012 r. wyniosła 61%, a w 2011 – 55,7% (rok wcześniej – 54,2%)³. Z kolei efektywność kosztowa wyniosła

nia i instytucjach rynku pracy, <http://psz.praca.gov.pl/documents/10240/120290/150114%20ujednolicony%20tekst%20ustawy%20o%20promocji%20zatrudnienia%20%28...%29.pdf?version=1.0&t=1421227713300> [dostęp: 11.01.2015].

² Autorzy reform rozumieją efektywność zatrudnieniową jako wielkość odsetka osób zdobywających zatrudnienie po uczestnictwie w przeprowadzonych formach aktywizacji zawodowej. Natomiast efektywność kosztowa jest rozumiana jako koszt aktywizacji osób, które znalazły zatrudnienie w wyniku uczestnictwa w programach aktywizacji. Inaczej – jest to stosunek wydatków powiatów, finansowanych z Funduszu Pracy, na aktywizację zawodową do liczby osób, które znalazły zatrudnienie.

³ *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji*

(2011 r.) 9,0 tys. zł, czyli tyle wydał przeciętny urząd pracy na skuteczne aktywizowanie (natomiast samo uczestnictwo osób bezrobotnych w różnych formach aktywizacji to 6,3 tys. zł).

Warto także dodać, że reformy podjęte w Polsce w zakresie urynkwienia usług aktywizacji znane są w wielu krajach od lat dziewięćdziesiątych, zwłaszcza w krajach anglosaskich, ale także w Holandii czy Danii. Tamtejsze reformy były skutkiem występowania wielu zjawisk i trendów. Rządzący, ale i eksperci, zaczęli zmieniać zdanie co do tego, że usługi rynku pracy muszą wytwarzać wyłącznie instytucje publiczne (urzędy pracy lub publiczne służby zatrudnienia). Zarzucali im porażkę w próbach porzucania biurokratycznego sposobu działania, nieefektywność itp. Jednocześnie jakby domyślnie zaczęto zakładać – czasami wbrew realnym danym – że podmioty sektora prywatnego i pozarządowego będą lepszymi wykonawcami programów aktywizacji. Uznawano, że mogą one rywalizować o kontrakty na specjalnie skonstruowanych quasi-rynkach (Davies 2008). Wierzano, że uda się wytworzyć na nich mechanizmy rynkowej rywalizacji za pomocą regulacji prawnych, samoregulacji oraz bodźców (parametrów) finansowych (Reesa, Whitworth, Carter 2014, s. 222; van Berkel 2014, s. 190). Rządzący wierzyli, że sprywatyzowane programy aktywizacyjne będą dostarczały usług, które są bardziej spersonalizowane i dostosowane do realiów rynku pracy (potrzeb pracodawców) (Bredgaard, Larsen 2008, s. 343). Liczyli także na pewne odpolitycznienie programów aktywizacji, co miało oznaczać zdjęcie z nich odpowiedzialności za ich efektywność.

Ponadto powyższym trendom towarzyszyło wyłanianie się bardziej menedżerskiego podejścia do zarządzania działaniami publicznymi, które stało się widoczne w administracji publicznej (*New Public Management*). Doszło także do przeformułowania istotnych zasad w polityce rynku pracy, przez co zyskała ona miano tzw. aktywnej polityki rynku pracy.

zawodowej w 2011 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, Warszawa 2012, s. 8–9, oraz dane za 2012 r. ze strony MPiPS: <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/zatrudnienie-i-przeciwdzialanie-bezrobociu/art,6212,wzrost-efektywnosci-urzedow-pracy.html> [dostęp: 06.02.2014].

Inicjatorzy powyższych reform byli świadomi licznych ryzyk, które się z nimi wiążą. Wskazywały bowiem na nie ewaluacje pierwszych programów aktywizacji (typu *welfare-to-work*). Ale rządzący zdecydowali się na realizację kolejnych ich edycji, wierząc, że uda się lepiej skalibrować strukturę quasi-rynków i bodźców kształtujących efektywność działania kontraktorów. W wielu krajach eksperymentowano z różnymi modelami quasi-rynków. Testowano konkurencyjne modele zlecania usług, zarządzania sieciami kontraktorów, monitorowania ich wyników, łagodzenie ryzyk itp. (Larsen, Wright 2014).

Część analityków argumentowała jednak, że wykorzystanie mechanizmów quasi-rynkowych przyniosło rozczarowujące rezultaty (ibidem, s. 350). Funkcjonowanie tych rynków okazało się kosztowne (np. biurokratyzacja wynikająca z organizowania zamówień publicznych na produkcję usług publicznych, konieczność monitorowania i kontrolowania kontraktorów itp.) (ibidem, s. 462). Mechanizmy rywalizacji między kontraktorami również nie okazały się wystarczająco silne i motywujące, aby osiągalni oni odpowiednio dobre wyniki zatrudnieniowe. Steve Davies przekonywał również, że badania wcale nie potwierdzają lepszych wyników osiąganych przez brytyjskich prywatnych kontraktorów w stosunku do publicznych służb zatrudnienia (Davies 2008, s. 158). W dyskusję włączyła się brytyjska instytucja audytu (National Audit Office). Zdaniem jej ekspertów, ponad 20 programów aktywizacji realizowanych do 2011 r. „ma historię nieodłącznego ryzyka i ograniczonego sukcesu”, a ich wartość w zamian za wydane pieniądze (*value for money*) była rozczarowująca (National Audit Office, 2012a).

5. Główne ryzyka w sprywatyzowanych programach aktywizacji bezrobotnych

Literatura przedmiotu wskazuje dość jednoznacznie na pewną grupę podstawowych ryzyk, które dotyczą sprywatyzowanych programów aktywizacji (Finn 2008, 2011; Koning, Heinrich 2013; Carter, Whitworth 2015). Uczeni formułowali je na podstawie analizy doświadczeń międzynarodowych, głównie brytyjskich, holenderskich oraz australijskich. Ryzyka wypływają stąd, że

kontraktorzy przejawiają kilka skłonności, które stwarzają ryzyko, by osiągnąć cel:

- *creaming* („spijanie śmietanki”), czyli ryzyko, że prywatni kontraktorzy⁴ będą selekcjonowali tych bezrobotnych, którzy są względnie łatwi do aktywizacji zawodowej (ich aktywizacja przynosi im pewny dochód z publicznego budżetu);
- *parking* („parkowanie” bezrobotnych), czyli ryzyko, że kontraktorzy będą pomijali bezrobotnych trudniejszych do aktywizacji (wytworzą wyższe koszty w procesie aktywizacji, a próba znalezienia im pracy do końca jest obciążona znacznym ryzykiem);
- *gaming* („ogrywanie”), czyli ryzyko, że kontraktorzy będą wykorzystywali nieprecyzyjność części przepisów prawnych, aby zapewnić sobie korzyści finansowe niewspółmierne do poniesionych kosztów i wysiłków.

Fundamentalnym pytaniem jest to, czy reformatorzy w Polsce poradzą sobie z zarządzeniem powyższymi ryzykami i stworzą efektywne metody ich łagodzenia. Nie szukam jednak na razie odpowiedzi, ponieważ chodzi mi bardziej w tym miejscu o analizę samych ryzyk. Rozpocznę ją od pokazania brytyjskich zmagania z ryzykami, po czym przejdę do działań zaplanowanych wokół nich w polskich reformach.

Warto przypomnieć, że brytyjski rząd już pod koniec lat dziewięćdziesiątych zdecydował o zaangażowaniu prywatnych kontraktorów do realizacji programów aktywizacji długoterminowych bezrobotnych (Reesa et al., 2014, s. 223–224). W literaturze przedmiotu panuje względna zgoda co do tego, że rządzący niezwykle świadomie podchodzili do analizy ryzyk. Skrzętnie analizowali i ewaluowali wszystkie urynkwione programy aktywizacji. Wspierała ich w tym instytucja audytu (National Audit Office, 2012b). Poza tym analizę przeprowadzali oczywiście uczeni akademicy, a także komisje parlamentarne (Work and Pension Committee, Committee of Public Accounts), które zajmują się zwyczajowymi w Wielkiej Brytanii przesłuchaniami interesariuszy realizowanych programów publicznych. Badano również doświadczenia międzynarodowe (Finn 2007, 2008).

W Wielkiej Brytanii w czerwcu 2011 r. uruchomiona została nowa edycja programu urynkwionej aktywizacji (*The Work Programme*) przeznaczonego dla ponad 1,6 mln bezrobotnych. Wprowadzono w nim nowe rozwiązania regulacyjne, które miały efektywniej łagodzić ryzyka niż w programach poprzednich (seria tzw. *New Deals* dla wyselekcjonowanych grup bezrobotnych).

Można mówić o odmiennej architekturze regulacyjnej nowego programu. Władze wyraźniej postawiły na tzw. model czarnej skrzynki. Oznacza to, że kluczowe są rezultaty (zapewnianie zatrudnienia), a nie metody aktywizacji zastosowane przez kontraktorów. Adekwatnie do tego, wynagradzani są oni za rezultat, a nie za proces tak czy inaczej przeprowadzonej aktywizacji. Ponadto, zmieniono model kontraktowania. Z ok. 2000 do 40 zredukowano liczbę głównych kontraktorów, którzy ubiegają się o kompleksowe kontrakty (mają podzlecać część działań mniejszym organizacjom i firmom)⁵. Działają w 18 okręgach na obszarze kraju (w jednym okręgu jest od dwóch do trzech kontraktorów). Tym razem władze zdecydowały się także na zawieranie z nimi umów długoterminowych (na siedem lat). Przyjęto również nowy model przekazywania im płatności (największą otrzymują po sześciu miesiącach zatrudnienia bezrobotnego, następnie – co kwartał przez dwa lata).

Powyższe rozwiązania służą poprawie zarządzania całym programem, ale także mają tworzyć lepsze warunki do łagodzenia ryzyk. Spójrzmy także na dodatkowe mechanizmy skonfigurowane z myślą o łagodzeniu wymienionych wcześniej ryzyk. Walce z *creaming*’iem służy zasada zróżnicowania płatności za aktywizację bezrobotnych o różnym stopniu oddalenia od rynku pracy. Wyodrębniono dziewięć grup bezrobotnych. Na przykład za aktywizację byłych więźniów można otrzymać 5,5 tys. funtów, a za aktywizację młodego bezrobotnego – 3,7 tys. Łagodzi to ryzyko polegające na tym, że kontraktorzy będą aktywizowali tylko „łatwiejszych” bezrobotnych, którzy nie wymagają wysokich kosztów przygotowania do podjęcia zatrudnienia.

Istotne są dalsze rozwiązania. Otóż kontraktorzy mogą otrzymać dodatkową zapłatę (*incentive*

⁴ W Polsce kontraktorami są agencje zatrudnienia.

⁵ Z 40 kontraktów 35 to firmy komercyjne, 3 – organizacje pozarządowe, a 2 – podmioty publiczne.

payment), jeśli znajdą zatrudnienie dla większej liczby bezrobotnych niż zadeklarowali w umowie z władzami. Brytyjskie urzędy pracy (Job Center Plus) mają także instrument regulacyjny, który pozwala im na bieżące przekazywanie nowo napływających bezrobotnych do tych kontraktorów, którzy osiągają lepsze wyniki. Urzędy mogą przekierować bezrobotnego do „wydajniejszego” kontraktora nawet w trakcie trwającego już programu aktywizacji⁶ (a zatem najlepsi kontraktorzy mają możliwość zwiększania udziału w rynku na skutek efektywnego działania). Urzędy mogą także w odstąpić od kontraktu w wypadku słabych wyników kontraktora, co rzeczywiście miało już miejsce (OECD 2014, s. 191).

Wiele rozwiązań i regulacji służy łagodzeniu ryzyka „parkowania” bezrobotnych. Główne polegają na wspomnianym już powyżej mechanizmie oferowania wyższej zapłaty za „trudniejszych” bezrobotnych. Ponadto kontraktorzy otrzymują wynagrodzenie już po trzech miesiącach utrzymywania ich w stanie zatrudnienia (w przypadku większości bezrobotnych – po sześciu miesiącach). Z kolei łagodzeniu ryzyka *gaming’u* służą rozwiązania regulacyjne. Wprowadzono wspomniane wyżej wieloletnie umowy z głównymi kontraktorami, aby mieli oni przed sobą długą perspektywę świadczenia usług, co powinno zredukować ich skłonność do koncentrowania się na bieżących, szybkich zyskach. Podobny efekt ma przynieść mechanizm, który sprawia, że kontraktorzy muszą zainwestować własne pieniądze, do momentu kiedy uzyskają płatność za swoją pracę (muszą zainwestować łącznie ok. 600 mln funtów).

Łagodzeniu powyższych ryzyk służy wiele innych rozwiązań. Położono nacisk na wykorzystywanie mechanizmów samoregulacji. Kontraktorzy są zachęceni do tworzenia kodeksów etycznych, kodeksów dobrych praktyk (m.in. w relacjach z podwykonawcami). Mają one wzbudzać w nich

wolę do respektowania wymagających reguł profesjonalnych i moralnych. Służą także zwiększeniu poziomu transparentności w działaniach kontraktorów i w relacjach między nimi a podwykonawcami. Wśród tzw. działań „miękkich” warto zwrócić uwagę na to, że rządzący w sposób systematyczny prowadzą z kontraktorami dialog, który można nazwać regulacyjnym. Powołano Forum Partnerstwa służące jako platforma stałej współpracy między interesariuszami⁷. Kontraktorzy utworzyli struktury, które ich reprezentują w relacjach z władzą, podwykonawcami oraz urzędami pracy⁸. W tym celu powołali stowarzyszenie Employment Related Services Association⁹. Jego zadaniem jest wypracowywanie sposobów podnoszenia jakości usług aktywizacji i ich lepsze dopasowanie do potrzeb bezrobotnych. Pracuje ono także nad poprawą zarządzania siecią subkontraktorów (rozwijanie dobrych praktyk, nienarzucanie nadmiernych ciężarów) i profesjonalizowaniem kadr kontraktorów (w tym celu utworzono specjalny Instytut – Institute of Employability Professionals).

Ponadto brytyjskie władze wprowadziły sporo innych „miękkich” regulacji (to tzw. bodźcowanie), które są ukierunkowane na pobudzanie kontraktorów do dojrzałych działań. Oferują bonusy dla najlepszych z nich w wybranych dziedzinach (m.in. za innowacje, profesjonalizację itp.)¹⁰. Ale jednocześnie rządzący mają do dyspozycji całą gamę instrumentów „twardych”, jak groźba utraty kontraktu w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości czy kontrolowanie kontraktorów w trakcie realizacji kontraktów.

Kontrolerzy państwowi mają prawo do bieżącego dostępu, bez zapowiedzi, do dokumentów kontraktorów. Kontraktorzy muszą na bieżąco kontrolować swoje działania poprzez wykonywanie audytów wewnętrznych pod kątem odporności systemów zarządzania na pokusy wyłudzenia niezасłużonych pieniędzy za aktywizację. W kontraktach umieszczany jest zapis mówiący o tym, że kontraktor ma prowadzić

⁶ Brytyjskie Ministerstwo Pracy i Emerytur uruchomiło „Work Programme” w czerwcu 2011 r. Przeznaczono na niego 3–5 mld funtów (w ciągu 5 lat) z myślą, aby w tym czasie objąć opieką 1–1,5 mln osób. Oszacowano, że wydanie jednego funta w programie przyniesie oszczędności rządu 1,95 funta (z uwagi na niższy poziom przestępczości, wyższe zatrudnienie, lepsze zdrowie uczestników programu i korzystniejszą dystrybucję dochodów w społeczeństwie).

⁷ Work Programme Partnership Forum, <https://www.gov.uk/government/policy-advisory-groups/work-programme-partnership-forum> [dostęp: 20.03.2014].

⁸ Zob. <http://ersa.org.uk/> [dostęp: 20.12.2014].

⁹ Zob. <http://ersa.org.uk> [dostęp: 20.12.2014].

¹⁰ Zob. <http://ersa.org.uk/events/awards> [dostęp: 11.01.2015].

działania antykorupcyjne we własnym zakresie (np. zapewniając, iż na pracowników nie jest wywierana presja, by poświadczali zatrudnienie klientów, które nie nastąpiło w pełnym wymiarze).

Uczeni i analitycy są zgodni, że łagodzenie ryzyk przynosi tylko względne sukcesy. Kontraktorzy dość powszechnie praktykują *creaming* i *parking*. Badania ewaluacyjne pokazują, że wewnątrznie profilują oni bezrobotnych z uwagi na ich oddalenie od rynku pracy (oznaczani są jako „czerwoni”, „bursztynowi” i „zieloni”) i koncentrują się na aktywizacji tych ostatnich („najłatwiejszych”). Tymczasem temu ryzyku miało przeciwdziałać wyodrębnienie dziesięciu kategorii bezrobotnych, za których kontraktorzy otrzymują zróżnicowane stawki w zależności od oddalenia ich od rynku pracy (Hill 2008).

Natomiast cały program aktywizacji („Work Programme”) przynosi efekty, które trudno jednoznacznie ocenić. Trudność wynika z faktu, że różne grupy bezrobotnych objęte aktywizacją w różnej skali uzyskują zatrudnienie (Department for Work & Pensions [2014]). Część z nich to grupy bardzo trudne do aktywizacji, jak np. osoby po wyrokach czy pobierające dotąd renty.

W okresie od uruchomienia programu w czerwcu 2011 r. do października 2014 r. aktywizacją objęto 1,65 mln bezrobotnych. Wśród nich 367,5 tys. uzyskało zatrudnienie na przynajmniej pół roku (pewne niszowe grupy mogły pracować trzy miesiące, aby znaleźć się w tej statystyce). Ponadto 639 tys. bezrobotnych podjęło pracę, ale nie zaliczyło minimalnego okresu w zatrudnieniu (nie uwzględniono im tego jako rezultatu zatrudnieniowego). Z liczby 367,5 tys. osób, które pracowały przez pół roku, zatrudnienie kontynuowało 348 tys. (do września 2014 r. 66% z powyższej liczby aktywizowanych pracowało przez dwa lata, czyli do końca okresu, w którym kontraktorzy otrzymują wynagrodzenie za podtrzymywanie zatrudnienia).

6. Ryzyka w polskiej reformie

W przypadku polskich reform można mówić o znacznej liczbie ryzyk; prawdopodobnie jest ich więcej niż w Wielkiej Brytanii. Wynika to choćby z faktu, że po raz pierwszy ma u nas miejsce próba systemowego wprowadzenia prywatnych

kontraktorów w sferę wykonywania usług aktywizacyjnych. Mamy inny model zarządzania polityką rynku pracy, inne relacje między jej interesariuszami. W konsekwencji rządzący oraz instytucje rynku pracy stoją wobec wielu trudnych wyzwań: trafnego identyfikowania ryzyk, budowania narzędzi przeciwdziałania im oraz ich łagodzenia. Problemem wydaje się także i to, że wokół urynkwienia programów aktywizacji nie pojawiła się pogłębiona debata ekspercka (np. w fazie konsultacji projektu nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Przeprowadzono nieliczne badania pokazujące złożoność tego przedsięwzięcia. Odbył się wprawdzie pilotaż w wybranych powiatach, ale konkluzje są niejednoznaczne (DGP 2014).

Zwróć najpierw uwagę na pewną strukturę czy konstrukcję programu; określa ona jednocześnie parametry quasi-ryнку, który powstał w celu jego realizacji. Otóż, program urynkwionej aktywizacji opiera się na licznych komponentach i założeniach spotykanych w różnych narodowych modelach, ale nie odwzorowuje literalnie żadnego z nich. Wymienię kilka głównych punktów odniesienia, które charakteryzują przyjęty w Polsce model realizacji programu. Rządzący przyjęli model zaangażowania ograniczonej liczby kontraktorów, na co zdecydowali się również Brytyjczycy po kilkunastoletnich doświadczeniach, ale u nas jest on realizowany w dość skrajnej postaci. Na terenie jednego województwa zaangażowany zostaje jeden kontraktor (w Wielkiej Brytanii działa ich dwóch lub trzech, aby musieli między sobą konkurować). Inna różnica to ta, że w Polsce władze stosują dwuletnie umowy, a Wielkiej Brytanii – siedmioletnie.

Ponadto polscy reformatorzy wybrali dość specyficzny model płacenia kontraktorom. Otóż otrzymują oni zapłatę według jednolitej stawki niezależnie od tego, jak bardzo dany bezrobotny jest oddalony od rynku pracy, a więc – jak trudny jest do aktywizacji. W innych krajach stawki są zróżnicowane, co zostało wprowadzone po to, by odzwierciedlały one zróżnicowane koszty aktywizacji różnych grup. Natomiast w zakresie trybu (harmonogramu) wynagrodzeń zdecydowano się na płacenie kontraktorom za samo zainicjowanie procesu aktywizacji. W wielu krajach wprowadzono model opłat wyłącznie za rezultat (zdobycie zatrudnienia dla bezrobotnego). Jak wspominałem

wcześniej, ten drugi model określa się często mianem tzw. czarnej skrzynki, co oznacza, że władze nie interesują się sposobem aktywizacji, ale przede wszystkim efektem zatrudnieniowym.

Chciałbym zastrzec, że nie uważam za problem tego, iż polski model „urynkowanej” aktywizacji odbiega w różnych aspektach od modeli innych państw. Najważniejsze jest to, czy program pozostaje spójny wewnętrznie, dopasowany do krajowych realiów i ma szansę być efektywny, w tym – odporny na ryzyka. Ale czy polski program taki jest, w pełni będzie wiadomo dopiero w fazie implementacji, a więc gdy stanie się jasne, jak kontraktorzy reagują na wprowadzone bodźce quasi-rynkowe. Wydaje się jednak, że przynajmniej część powyższych założeń przyjętych w programie może utrudniać radzenie sobie z wymienionymi wyżej ryzykami. Istnieje bowiem obawa, że niektóre regulacje adresowane do kontraktorów (agencji zatrudnienia) nie oferują takiej struktury bodźców (nagród i kar), która czyniłaby ich odpornymi na pokusy sięgania po niezасłużone zyski (czy zaniżania dostarczanej wartości w zamian za otrzymane pieniądze).

Wydaje się, że ryzyko swoistego *gaming*’u („ogrywania” regulacji) wzmacnia przyjęty w reformie model wynagradzania kontraktorów. Znaczną część zapłaty mają oni otrzymywać za wstępną aktywizację, przed zapewnieniem zatrudnienia. Zapłata podzielona została na cztery raty, natomiast tylko wypłata dwóch ostatnich uwarunkowana jest uzyskaniem pracy dla bezrobotnego. A zatem agencje mogą zadowalać się dochodem z pierwszych dwóch rat i nie dążyć do zapewnienia bezrobotnemu trwałego zatrudnienia. W sumie za te dwa etapy, które należy uznać za „przedzatrudnieniowe”, kontraktor może otrzymać 40% całej zaplanowanej kwoty wynagrodzenia (tj. ok. 4500 zł, zakładając, że cała aktywizacja kosztuje ok. 11 tys. zł brutto. Jest to kwota przyjmowana zwykle w procedurach zamówień publicznych organizowanych dla wyłonienia kontraktorów w województwach). Tymczasem w Wielkiej Brytanii w 2014 r. władze wycofały się nawet z wypłacania jakiegokolwiek kwot za zainicjowanie aktywizacji (wcześniej było to poniżej 10% całej przewidzianej sumy).

Ponadto, u nas kontraktor otrzymuje pełne wynagrodzenie, gdy bezrobotny pracuje przez sześć miesięcy (w Wielkiej Brytanii płatności

w ratach są rozciągnięte na okres dwóch lat, jeśli bezrobotny w tym czasie pracuje). Powyższe obserwacje nie mają na celu sugerowanie, że kontraktorom należy obniżyć wynagrodzenie. Badania międzynarodowe pokazują, że zbyt niskie kwoty przyczyniają się do słabych wyników aktywizacji. Chodzi natomiast o to, aby kontraktorzy byli przekonani, że wysokie wynagrodzenie należy się tylko za dobre wyniki zatrudnieniowe (Finn 2011). To podstawowy bodziec występujący na tradycyjnym rynku. Na quasi-ryнку musi zostać umiejętnie wytworzony za pomocą regulacji.

Polscy program nie chroni dostatecznie przed ryzykiem „parkowania” trudniejszych bezrobotnych. Przyjęto bowiem model tylko jednej stawki płatności za aktywizację wszystkich ich typów. Jak wspomniałem wcześniej, w Wielkiej Brytanii wprowadzono dziewięć kategorii bezrobotnych i tyle stawek za ich aktywizację z uwagi na wyższe koszty osób bardziej oddalonych od rynku pracy. Pewnym zabezpieczeniem przed ekstremalną postacią tego ryzyka w Polsce jest mechanizm „poprzeczki”, czyli wymaganie, aby określony odsetek osób aktywizowanych rzeczywiście podjął zatrudnienie (wprowadzone w trakcie przetargów wyłaniających kontraktorów). W innym wypadku kontraktorzy płacą kary. Ale te oczekiwania nie są zbyt wygórowane. W przypadku wojewódzkich urzędów pracy (WUP) na Mazowszu 50% bezrobotnych ma przepracować 14 dni, a 30% – przynajmniej trzy miesiące. Jednocześnie ta regulacja, która na pierwszy rzut oka wydaje się uzasadniona, może jednak spowodować też niezamierzone konsekwencje. Otóż agencje mogą koncentrować się na aktywizacji właśnie tego wymaganego odsetka, zaniedbując („parkując”) pozostałych.

Narażenie na ryzyko „parkowania” wynika również z faktu, że wojewódzkie urzędy pracy, które zarządzają programami aktywizacji, nie mają instrumentów wyłaniania najefektywniejszych kontraktorów i kierowania do nich bezrobotnych. Przyjęto bowiem, wspomnianą powyżej, zasadę, że w jednym województwie działa jeden kontraktor. Nie funkcjonują zatem mechanizmy konkurencji spotykane w Wielkiej Brytanii, gdzie urzędy pracy mogą kierować bezrobotnych do kontraktorów najefektywniejszych.

Ryzyko „parkowania” tkwi także w regulacjach dotyczących tego, czym jest efekt zatrudnienio-

wy. Za zatrudnienie uważane jest bowiem również zarejestrowanie działalności gospodarczej. Kontraktorzy mogą zatem oferować im „pomoc” w tym zakresie. Zdarza się jednak, że mikrofirmy szybko bankrutują z powodu braku zleceń. Takie ryzyko wystąpiło w Wielkiej Brytanii, choć nie zdiagnozowano tam jeszcze jego skali. Media szeroko opisywały to zjawisko. Wiązało się to z oszustwami: kontraktorzy zalecali bezrobotnym założenie firm, fałszywie twierdząc, że odniosą korzyści w postaci dostępu do wyższych zasiłków¹¹.

Powróć jeszcze do ryzyka *gaming*’u, a więc wykorzystywania przez kontraktorów niespójności części regulacji prawnych. W polskim programie nie widać wyraźnie mechanizmów, które miałyby łagodzić to ryzyko, zarówno po stronie regulacji prawnych, jak i samoregulacji. Można powiedzieć, że kształtowany u nas quasi-rynek w obszarze aktywizacji nie ma jeszcze „miękkich” komponentów, które mogłyby wzmacniać proces doskonalenia standardów działań i postaw wśród jego interesariuszy. Trudno dostrzec inicjatywy władz służące inspirowaniu kontraktorów do działania w tym zakresie. Natomiast sami kontraktorzy również nie są w stanie w sposób oddolny szybko ich wytworzyć, aby móc wypracować np. sposoby eliminowania ze swego grona tych podmiotów, które stosują niewłaściwe praktyki (a więc *creaming*, *parking* i *gaming*). Jest to środowisko wciąż słabo zorganizowane i niespójne. W Polsce zasadniczo widoczna jest daleko posunięta niechęć grup zawodowych i biznesowych do tworzenia i doskonalenia standardów zachowań swoich korporacji. Wprowadzie czasami powstają kodeksy etyczne czy kodeksy dobrych praktyk, ale w wielu wypadkach w praktyce nie odgrywają one normotwórczej roli.

Architektura programu nie ułatwia także łagodzenia ryzyka *gaming*’u poprzez wykorzystywanie aktywności samych bezrobotnych oraz przedstawicieli urzędów pracy. Chodzi tu o zdolność do wczesnego wykrywania nieprawidłowości, których mogą dopuszczać się kontraktorzy (jak np. obniżanie jakości aktywizacji). Bezrobotni mogą potencjalnie o tym informować. Ale może

to nastąpić wówczas, gdy będą czuli się traktowani „podmiotowo” i w pełni poznają swoje uprawnienia w ramach programu ich aktywizacji u kontraktora. W dokumentach zamówień publicznych, z którymi zapoznają się kontraktorzy, są zapisy mówiące o rozpatrywaniu skarg bezrobotnych, których aktywizują. Nie wiadomo jednak, jak zadziała to w praktyce i jak skutecznie będą reagowali na skargi pracownicy urzędów pracy.

Z powyższego względu istotna jest także podmiotowość pracowników urzędów pracy (wojewódzkich i powiatowych). To oni decydują o kwalifikowaniu bezrobotnych do programu aktywizacji. Odpowiadają choćby za ich profilowanie, określanie stopnia ich oddalenia od rynku pracy itp. To oni przeprowadzają też cały proces zamówień publicznych i monitorowania ich efektów. Ich podmiotowość i aktywność mają szczególne znaczenie wobec tego, że w Polsce brak regulacji dotyczących tzw. sygnalistów, a więc osób, które pracując w urzędach lub u kontraktorów i dostrzegając nieprawidłowości, informują o nich. Polskie przepisy nie chronią prawnie tego typu ludzi, inaczej niż w Wielkiej Brytanii, gdzie przywiązuje się wielką wagę do tego, by ułatwić im „działanie”. Są oni bowiem źródłem bezcennych czasami informacji, które mogą pomóc w walce z określonymi ryzykami.

7. Ryzyka systemowe

Znaczne ryzyka kryją się w sposobie funkcjonowania całego systemu polityki rynku pracy, a także pewnej specyfiki funkcjonowania i postaw ich aktorów. Przyjrzyjmy się najpierw instytucjonalnym aktorom rynku pracy. Otóż WUP-y staną wobec nie lada wyzwań, aby nauczyć się wyłaniać – z procesów zamówień publicznych – takich kontraktorów, którzy rzeczywiście zaoferują skuteczną aktywizację. Skala trudności jest olbrzymia wobec faktu, że wybór kontraktorów ma miejsce głównie na podstawie „miękkich” kryteriów (jak koncepcja aktywizacji i jej organizacja). Cena tylko w 20% decyduje o wyborze oferty. Wiele zależy zatem od kompetencji zawodowych zgromadzonych w WUP-ach. Ryzykiem jest to, że ujawni się luka między potencjałem ludzkim urzędów i kontraktorów (bądź potencjałem ich prawników). Zresztą obszar zamówień publicz-

¹¹ Work advisers’ pushing jobless into self-employment’, www.bbc.com/news/uk-politics-21260331 [dostęp: 5.08.2014].

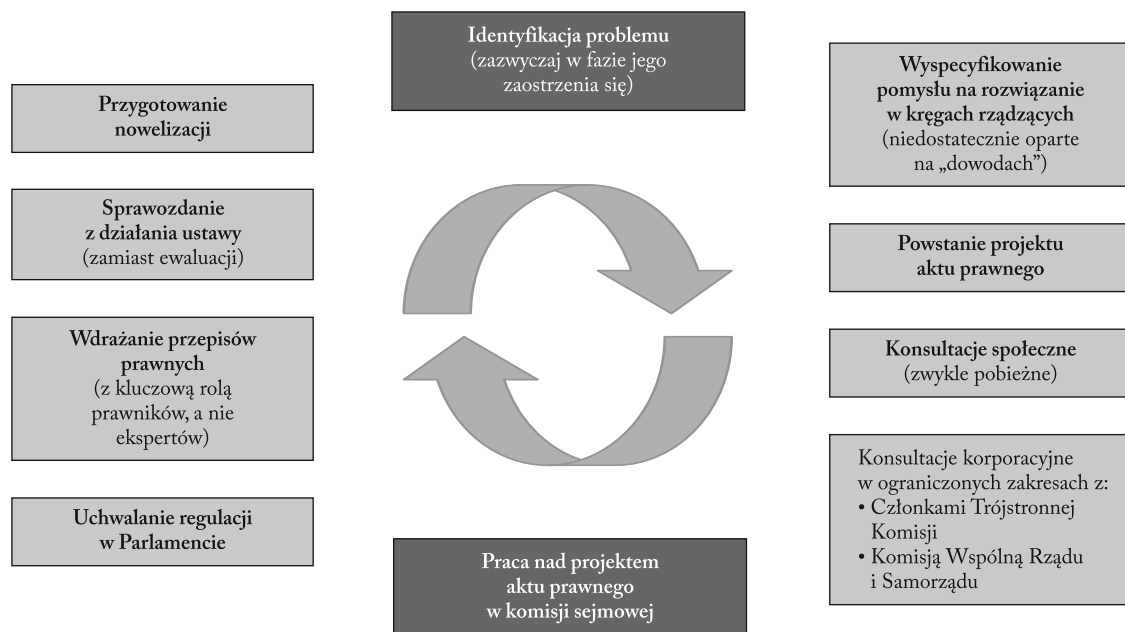
nych należy do tradycyjnych bolączek sektora publicznego.

Nie jest zapewne przypadkiem to, że w Wielkiej Brytanii samo ministerstwo przeprowadza wstępną selekcję kontraktorów, którzy następnie zostają dopuszczeni do udziału w przetargach (wszechstronnie badany jest ich potencjał). To ono koordynuje cały proces realizacji programów aktywizacyjnych kontraktorów. Tymczasem w odniesieniu do Polski powstaje pytanie, czy WUP-y będą umiały efektywnie monitorować realizację kontraktów w różnych powiatach. Wiadomo, że nie mają specjalistycznego oprogramowania informatycznego, które wspiera monitorowanie.

Urzędy pracy (powiatowe i wojewódzkie) w Polsce od lat obciążone są licznymi problemami, które negatywnie wpłynęły na jakość ich działania (przez lata wysoka rotacja pracowników, niespójne finansowanie ich działań, braki kadrowe i kompetencyjne, słabości zarządzania itp.) (Jelonek, Keler, Worek 2010; Kryńska 2001; Poliwczyk 2011; Dolny 2010). Reforma zakłada wprowadzenie bodźców motywacyjnych dla pracowników merytorycznych urzędów. To cenne, ale na razie trudno oszacować ich efektywność.

Przedstawiciele urzędów wypowiadali się sceptycznie. Również dobre jest to, że nastąpi zwiększenie funduszy dla urzędów pracy, które osiągają lepsze wyniki zatrudnieniowe (w 25% wysokość środków na aktywizację będzie uzależniona od efektywności zatrudnieniowej). Ale wydaje się, że niezadresowany pozostał problem nieprofesjonalnej rekrutacji do pracy w urzędach.

Widoczne są także ryzyka wynikające ze sposobu zarządzania polityką rynku pracy. Mark Considine i Jenny Lewis wymieniają – jako swoiste typy idealne – cztery modele – proceduralny (biurokratyczny), korporatystyczny, rynkowy i sieciowy (Considine, Lewis 2003). Jest wiele dowodów wskazujących na to, że w Polsce model biurokratyczny w największym stopniu wyjaśnia sposób zarządzania istniejący w praktyce. Jego cechą jest także scentralizowanie (zetatygowanie) i oparcie się na oddziaływaniu przez odgórną regulację. Wyzwała to skłonność rządzących do podejmowania jednostronnych decyzji w tej polityce. Osłabia to podmiotowość interesariuszy (ryc. 3). Zachodzi przewaga odgórnej kontroli nad podmiotowymi interakcjami aktorów polityki. W literaturze przedmiotu można spotkać stwierdzenia o przewadze hierarchicznych relacji



Rycina 3. Cykl programowania i realizacji (implementacji) w polityce rynku pracy

Źródło: opracowanie własne.

między władzami centralnymi a WUP i PUP (Sztandar-Sztanderska 2013, s. 10). Według Karoliny Sztandar-Sztanderskiej władza centralna podejmowała próby zwiększenia kontroli nad interesariuszami polityki rynku pracy w sposób typowy dla zarządzania biurokratycznego. Za przykład podaje przepisy o standaryzacji i ujednoliceniu usług rynku pracy. Scentralizowanie widoczne jest także w niewielkiej wadze przywiązywanej do konsultacji społecznych i partnerstwa, wzajemnej wymianie informacji itp.

A zatem istnieje istotne ryzyko polegające na pasywności interesariuszy reformy i koncentracji na doraźnych korzyściach. Może to spowodować wiele dalszych negatywnych konsekwencji, jak m.in.. zablokowanie mechanizmów wyłaniania liderów, np. w urzędach pracy, jak i w szerszej grupie interesariuszy polityki rynku pracy. Tymczasem bez przywództwa trudno sobie wyobrazić dynamikę działania, tworzenie klimatu do efektywnego działania, generowania innowacyjnych pomysłów itp.

8. Zakończenie

Dla rządzących w każdym kraju olbrzymim wyzwaniem jest wykonanie tak złożonych działań publicznych, jak quasi-rynkowe programy aktywizacyjne. Rządzący, ale również inni interesariusze, muszą dysponować znacznym potencjałem analitycznym i operacyjnym, aby poradzić sobie z wyzwaniami. Daniel Finn przeszedł programy aktywizacji w wybranych krajach i wskazał na to, jak wiele czynników musi być monitorowanych i analizowanych. Podkreślił, że niezbędny jest ciągły proces uczenia się po stronie interesariuszy w zakresie całego procesu, od zlecenia usług aktywizacji, przez ich wykonywanie, aż po ewaluowanie. Konieczne jest bowiem stałe dostosowywanie parametrów działania do wyłaniających się problemów, a tych nie brakuje. Wyzwaniem jest adekwatna wycena usług aktywizacji, ale także zaprojektowanie i zapewnienie działania kompleksowych systemów informatycznych, które umożliwiają bieżące monitorowanie losów bezrobotnych, wyników aktywizacji czy weryfikowania jakości usług świadczonych przez kontraktów.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że wiele zależy od umiejętności niezależnego moni-

torowania doświadczeń bezrobotnych wyniesionych z procesu aktywizacji (jak np. radzenie sobie z zażaleniami, m.in. w związku z „parkowaniem”). Bardzo ważne jest także umiejętne zarządzanie systemem bodźców, które współkształtują postawy i działania kontraktorów. Trzeba umieć minimalizować takie, które skłaniają do nadużyć i maksymalizować te wyzwalające ich innowacyjność. Finn podkreśla, że lepsze wyniki kontraktowania mogą przyjść z czasem, gdy zarządzający procesem kontraktowania zyskają na tyle duże umiejętności, aby móc wykluczać słabych kontraktorów, zwiększyć konkurencję, doskonalić zarządzanie wynikami (*performance management*) (Finn 2011, s. 5).

Wiele wskazuje na to, że w Polsce mamy problem z analizowaniem ryzyk. Jest on w zasadzie szerszy i dotyczy nie tylko ryzyk, ale w ogóle analizy polityk publicznych w różnych wymiarach ich funkcjonowania. W konsekwencji proces decyzyjny rzadko poprzedzany jest pełną, zobjektywizowaną analizą czynników, które wpływają na sukces bądź porażkę w działaniu publicznym. Badania z 2014 r. pokazują, że na kilkanaście analizowanych polityk w żadnej nie nastąpiła systemowa analiza ryzyk na etapie formułowania tychże polityk, a więc wówczas, gdy je przygotowywano do wdrożenia¹². W instytucjach publicznych nie ma także wypracowanych technik służących takiej analizie.

W przypadku jednej z analizowanych polityk respondent stwierdził, że analizę ryzyk przeprowadzano, ale zdroworozsądkowo. Pokazywała ona, że istnieją ryzyka wynikające z braku odpowiednio przygotowanych kadr i nadmiernego obciążenia pracowników zadaniami. Inny ekspert tej samej polityki powiedział, że „Nie było żadnej analizy ryzyk. Nie było pilotażu. Nie było badań porównawczych z innymi krajami”. A kolejny

¹² Badania przeprowadzone w Collegium Civitas ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (PB/3/2014). Analizy objęły 20 polityk i działań publicznych. Opierały się one na badaniach fokusowych oraz wywiadach pogłębionych z dwudziestoma osobami, które miały status insiderów w danej polityce (urzędnicy, politycy albo eksperci). Analizowano polityki o skali makro, jak polityka emerytalna, odpadowa, farmaceutyczna, a także działania w skali bardziej mikro, jak reforma nadzoru pedagogicznego, wprowadzenie bezpłatnego podręcznika, program lokalnych dróg itp.

badany stwierdził, że nie dało się odczuć, iż inicjatorzy reformy interesowali się analizą ryzyk występujących w reformie. Czasami była mowa o analizach cząstkowych.

Poważnym problemem wydaje się to, że proces decyzyjny w działaniach publicznych jest w niewystarczającym stopniu nasycony wiedzą analityczną (Mazur 2008). Potwierdzają to przytaczane badania. Wprawdzie pracownicy administracji publicznej przejawiali tendencję do twierdzenia, że wiedzy wytwarzano dużo i w adekwatnej skali, natomiast eksperci pozarządowi czuli często w tym zakresie niedosyt.

Uogólniając nieco omawiane zagadnienie, można uznać – z pewną dozą optymizmu – że w Polsce rośnie zainteresowanie wytwarzaniem wiedzy na potrzeby formułowania i wykonywania polityk, co jest również szansą na lepsze identyfikowanie struktury ryzyk. Jednak jest to postęp z dość niskiego pułapu i sytuacji powszechnego braku silnie zakorzenionej w społeczeństwie tradycji kartezjańskiej (Hryniewicz 2007), która mobilizuje do reagowania na problemy właśnie analizą i innowacyjnym budowaniem alternatywnych rozwiązań eliminujących ryzyka.

Literatura

- Andretta M. (2014), „Some considerations on the definition of risk based on concepts of systems theory and probability”, *Risk Analysis*, t. 34, nr 7.
- Audit Commission (2001). *Worth The Risk?* London: UK Government.
- Aven T. (2012). „The risk concept – historical and recent development trends”, *Reliability Engineering and System Safety*, nr 99.
- Bradbury J.A. (1989). „The policy implications of differing concepts of risk”, *Science, Technology & Human Values*, t. 14, nr 4.
- Bredgaard T., Larsen F. (2008). „Quasi-markets in employment policy: Do they deliver on promises?”, *Social Policy & Society*, t. 7.
- Cabinet Office. Strategy Unit. (2002). *Risk: Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty*. Strategy Unit Report. London: Strategy Unit.
- Carter E., Whitworth A. (2015). „Creaming and parking in quasi-marketised welfare-to-work schemes: Designed out of or designed in to the UK work programme?”, *Journal of Social Policy*, t. 44, nr 2.
- Considine M., Lewis M.J. (2003). „Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand”, *Public Administration Review*, t. 63, nr 2.
- Davies S. (2008). „Contracting out employment services to the third and private sectors: A critique”, *Critical Social Policy*, t. 28, nr 2.
- Department for Work & Pensions (2014). *Quarterly Work Programme National Statistics to Sept 2014*. Newcastle-upon-Tyne: Press Office.
- DGP (2014). „Wymogi odstraszaają agencje zatrudnienia”, *Dziennik. Gazeta Prawna*, 24.11.
- Dolny E. (2010). „Pomoc w poszukiwaniu pracy” w: Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wojewódzki Urząd Pracy.
- ERSA (2012). „Policy briefing: Preventing fraud and error in welfare to work programmes”.
- Finn D. (2007). *Contracting out Welfare to Work in the USA: Delivery Lessons*. Department for Work and Pensions, Research Report No 466.
- Finn D. (2008). *The British 'Welfare Market' Lessons from Contracting out Welfare to Work Programmes in Australia and the Netherlands*. Portsmouth: University of Portsmouth.
- Finn D. (2011). *Sub-contracting in Public Employment Services. Review of Research Findings on Recent Trends and Business Model*. Brussels: The European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Fisher E. (2012). „Risk and governance”, w: D. Levi-Faur (red.), *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Heyman B. (2012), „Risk and culture”, w: J. Valsiner (red.), *Oxford Handbook of Culture and Psychology*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill J.G. (2013). „The marketization of employment services and the British Work Programme”, *Competition and Change*, t. 17, nr 2.
- HM Treasury (2003). *Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government*. London: TSO.
- House of Commons (2013). *Can the Work Programme work for all user groups? First Report of Session 2013–14 Work and Pensions Committee*. London: Stationery Office.
- House of Commons, Committee of Public Accounts (2013). *Work Programme Outcome Statistics. Thirty-third Report of Session 2012–13*. London: Stationery Office.
- Hryniewicz J. (2007). *Stosunki pracy w polskich organizacjach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Instytut Polityk Publicznych (2014). *Prawidłowości w procesie formułowania polityk publicznych w Polsce*. Raport z badań. Warszawa: Collegium Civitas.
- Jelonek M., Keler K., Worek B. (2010). „Dane – ich gromadzenie, integracja i jakość”, w: J. Górniak, S. Mazur (red.), *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*. Warszawa: Pracodawcy RP.
- Kolarska-Bobińska L. (2000). „Wstęp”, w: *Cztery reformy Od koncepcji do realizacji* (red. L. Kolarska-Bobińska). Warszawa: Oficyna Naukowa, Instytut Spraw Publicznych.
- Koning P., Heinrich C.J. (2013). „Cream skimming, parking, and other intended and unintended effects of high-powered, performance-based contracts”, *Journal of Policy Analysis and Management*, t. 32, nr 3.
- Kryńska E. (2001). *Dylematy polskiego rynku pracy*. Warszawa: IPISS.
- Larsen F., Wright S. (2014). „Interpreting the marketization of employment services in Great Britain and Denmark”, *Journal of European Social Policy*, t. 24, nr 5.
- Mazur S. (2008). *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej* w: Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: Polska Agencja rozwoju Przedsiębiorczości.
- Męcina J. (2013). *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2012). *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku*. Warszawa: Departament Funduszy.
- National Audit Office (2012a). *Introducing the Work Programme*. London: Stationery Office.
- National Audit Office (2012b). *Preventing Fraud in Contracted Employment Programmes*. London: Stationery Office.
- OECD (2014). *Connecting People with Jobs. Activation Policies in the United Kingdom*. Paris: OECD Publishing.
- Poliwczak I. (2011). „O lepszą jakość usług wsparcia! Urzędy pracy otrzymały lepsze narzędzia diagnozowania sytuacji na rynkach pracy”, *Dialog*, nr 3.
- PSDB (2012). *Centra Aktywizacji Zawodowej. Pierwsze doświadczenia*. Warszawa: WYG.
- Ramalingam B., Jones H., Reba T., Young J. (2008). *Exploring the Science of Complexity: Ideas and Implications for Development and Humanitarian Efforts*. London: Overseas Development Institute.
- Reesa J., Whitworth A., Carter E. (2014). „Support for all in the UK work programme? Differential payments, same old problem”, *Social Policy & Administration*, t. 48, nr 2.
- Regulski J. (2014). *Życie splecione z Historią*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Szczepański J. (1973). *Refleksje nad oświatą*. Warszawa: PIW.
- Szczepański J. (1999). *Reformy, rewolucje, transformacje*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Sztandar-Sztanderska K. (2013). *Nie zrzucamy całej winy na nieefektywne urzędy pracy i fikcyjnych bezrobotnych*. Warszawa: Wrzos EAPN Polska.
- Van Berkel R. (2014). „Quasi-markets and the delivery of activation – A frontline perspective”, *Social Policy & Administration*, t. 48, nr 2.
- Włodarczyk C. (1998). *Reforma opieki zdrowotnej w Polsce. Studium polityki zdrowotnej*. Kraków: Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”.
- Włodarczyk C., (2005). „Międzynarodowe standardy a polska reforma zdrowotna”, w: *Polityka społeczna. Wybrane problemy (wybór artykułów z lat 1999–2005)*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Włodarczyk C. (2014). „Racjonalna polityka zdrowotna sprzyjająca zdrowiu. Uwagi sceptyczne”, w: Z. Strzelecki, E. Kryńska, J. Witkowski (red.), *Kryzys jakości życia*. Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”.

The structure of risk in selected elements of labour-market policy reform

The text analyses labour-market policy reforms implemented in Poland since mid-2014. The author focuses on their attendant structure of risks, particularly those seen in the part of the reform that envisages the delivery of professional activation services for the long-term unemployed by private contractors (employment agencies).

The author discusses the traditional risks inherent in this type of reform found in a number of countries that have implemented it for a long time. These are: 'creaming' (selection by service providers of which clients to serve), 'parking' (less effort put into working with beneficiaries who are harder to place) and 'gaming' (exploitation of loopholes in programme design). The impact of these risks depends on the construction of quasi-markets in which the providers operate.

The author argues that the success of reforms in Poland depends on the capacity to manage such risks, which, due to its very nature, is a skill that is hard to develop, and identifies a range of attendant difficulties. They arise, among others, from the adopted quasi-market model and from the current model of public management in the area of labour market policy.

Keywords: labour market policy, public policy, risks, public management.

Rafał Matyja

Krajowa Polityka Miejska okiem politologa

Artykuł stanowi krytyczne omówienie rządowego dokumentu *Krajowa Polityka Miejska* (KPM 2014), podjęte z perspektywy nauk politycznych. Autor wskazuje na podstawowe wady dokumentu, związane z pominięciem istotnych działań rządu wpływających na rozwój miast, takich jak: zmiany podziału administracyjnego, tworzenie i znieszenie instytucji publicznych finansowanych z budżetu centralnego, restrukturyzacja gospodarki. Badacz przedstawia brak spójności między definicją miast jako miejsc skupienia nauki i biznesu a zaproponowaną hierarchią ośrodków miejskich, ściśle związaną z ich statusem administracyjnym (stolice województw). Opisuje próby narzucania przez rząd władzom lokalnym działań, w sferze których powinny one korzystać z właściwej samorządowi autonomii (partycypacja obywatelska, procesy suburbanizacji, rozwiązania komunikacyjne).

Słowa kluczowe: polityka miejska, dokumenty strategiczne, centralizm, władze lokalne.

Polityka miejska państwa zostawia trwalszy ślad niż inne polityki sektorowe. Degradacja lub awans miasta, jego rozwój bądź upadek, bywają zwykle trwalsze niż zmiany jakiegokolwiek gałęzi gospodarki czy dziedziny usług publicznych. Co więcej, w polityce rządów wobec miast wyraża się zarówno treść ustrojowa państwa, jak i realia procesu politycznego. Badany w niniejszym tekście dokument tylko częściowo – mimo deklaracji – ową politykę wyraża, pozostawiając istotne działania rządu poza sferą opisu. Nie można zatem poprzestać na prostym omówieniu jego treści. Refleksja nad tym, co wypowiedziane wprost i co przemilczane, jest dobrym punktem wyjścia do szerszego opisu warunkowania rozwoju miast przez działania rządu i podległych mu agend.

1. Wstęp

Politologia rzadko brana jest pod uwagę jako nauka objaśniająca funkcjonowanie współczesnych miast i oddziaływanie struktur państwa

dr hab. Rafał Matyja
Katedra Nauk Społecznych, Wydział Administracji
i Nauk Społecznych
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania
w Rzeszowie
ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów
rmatyja@wsiz.rzeszow.pl

na ich rozwój. W wydanym sześć lat temu pod redakcją Bohdana Jałowieckiego tomie *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku* nie znalazło się miejsce dla nauk o polityce, choć wśród wymienionych dyscyplin były nie tylko geografia, urbanistyka, architektura, historia czy ekonomia, lecz także filozofia kultury, antropologia kulturowa, psychologia, demografia i polityka społeczna (Jałowiecki 2008).

Taką sytuację można tłumaczyć na dwa sposoby. Po pierwsze tym, że nauki polityczne w Polsce nie zajęły się miastami w stopniu uzasadniającym poświęcenie im osobnego rozdziału. Po drugie tym, że sama materia polityki wydaje się autorom licznych badań nad miastami mało istotna, kojarzona jest – zgodnie z potocznym jej rozumieniem – z niemerytoryczną, interesowną ingerencją w proces rozwoju miast. Gdyby przyczyną pominięcia nauk politycznych był ten pierwszy powód, sprawa nie wymagałaby komentarza. Możliwe jednak, że to pominięcie wynika z poważniejszego przekonania, lekceważącego znaczenie możliwych wyników badań politologów czy też – także pominiętych w publikacji pod redakcją Jałowieckiego – reprezentantów nauk o administracji dla współczesnej wiedzy o miastach.

To pominięcie jest szczególnie ważne w tym aspekcie badań nad miastami, który dotyczy

polityki rządu wobec nich. Polityki sięgającej swym rodowodem jeszcze w czasy monarchów i ich dworów – począwszy od dokumentów lokacyjnych, poprzez cały system przywilejów, aż po sferę działań symbolicznych. Nowoczesnym wymiarem tej polityki było przez dziesięciolecia przyznawanie rozmaitych statusów administracyjnych, lokowanie uczelni wyższych, prowadzenie połączeń kolejowych, budowa lotnisk itp. Polityka miejska zawsze obejmowała także kwestie ustrojowe, szczególnie wtedy, gdy różnicowała statusy miast, określała granice samorządności, regulowała kwestie dochodów i budżetów oraz zadań miejskich samorządów.

Rozumienie polityki jako wpływu (Dahl, Stinebrickner 2007, s. 46, 67–77) pozwala przy tym nie ograniczać się do kwestii, w których rząd dysponuje bezpośrednimi narzędziami sprawowania władzy. Liczą się także: deklarowane poparcie dla idei i rozwiązań oraz wypowiedzi tworzące korzystny lub niechętny klimat wokół dążeń lub interesów. Dobrym punktem wyjścia takiej analizy jest zatem przyjrzenie się oficjalnym wypowiedziom przedstawicieli rządu. Szczególnie teraz, gdy po wielu latach oczekiwania powstał oficjalny tekst *Krajowej Polityki Miejskiej*, który zgodnie z ustawą „jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego” (*Krajowa Polityka Miejska* – [dalej: KPM] 2014, s. 5). Ponieważ mamy do czynienia z wstępną wersją tego dokumentu, warto wyrazić zastrzeżenia niedotyczące detali i sformułowań, ale samej zasady polityki miejskiej. Zwłaszcza, że samo użycie słowa „polityka” w tytule dokumentu jest mylące. Nie tylko dlatego, że nie deklaruje on w istocie spójnej „polityki”, lecz także z tego powodu, iż analiza politycznych aspektów omawianych problemów jest tym, czego autorzy skrupulatnie unikali. Nie mówię przy tym o polityce rozumianej jako rywalizacja między partiami, ale przede wszystkim jako przemyślane i spójne działania rządu, uwzględniające fakt rywalizacji różnych podmiotów o wpływ na sprawy publiczne i o zasoby pozostające w dyspozycji instytucji publicznych.

Warto zastrzec, że niemal wszystkie współczesne dokumenty strategiczne są naznaczone

swego rodzaju doktrynalną apolitycznością i często pomijają ten naturalny, niedający się wyeliminować, aspekt działań rządu, jakim jest polityka rozumiana jako wywieranie wpływu i dystrybucja rzadkich zasobów przez władze publiczne. Nie jest to specyfika polskiej administracji, lecz pewien dość upowszechniony wzór myślenia. Jak pisze Anne Mette Kjær „tradycyjnie zakładano, że sektor publiczny funkcjonuje najskuteczniej, jeśli jest apolityczny, a jego struktura ma charakter hierarchiczny, oparty na zasadzie merytokracji” (Kjær 2009). Jednak jak twierdzi autorka, koncepcja ta spotkała się nie tylko z krytyką, ale została podważona także przez badania pokazujące, „że taki sposób pojmowania rządzenia jest nieefektywny” (ibidem, s. 12).

Interesującą w tym kontekście opinię wyraża jeden z ważniejszych badaczy współczesnej administracji – Guy Peters, zwracając uwagę na fakt, że zasada rozdziału polityki od administracji „nawet, jeśli jest fałszywa – w części lub całości – to jednak odwoływanie się do niej leży w interesie polityków i biurokratów. (...) Urzędnicy administracji publicznej mogą dzięki niemu angażować się w politykę (bardziej po to, aby promować interesy swoich organizacji, mniej zaś po to, by wesprzeć daną partię polityczną), nie przejmując się politycznymi konsekwencjami rezultatów swoich decyzji. Co więcej, sztuczne rozdzielanie polityki od administracji pozwala urzędnikom na kształtowanie ważnych decyzji publicznych pod pretekstem poszukiwania takich rozwiązań, które są poprawne organizacyjnie czy prawnie, i na unikanie politycznych nacisków, które mogłyby prowadzić do zmiany tych decyzji” (Peters 1999, s. 211).

Przyczyna takiej apolityczności jest dość oczywista. Nieco dalej Peters wskazuje na to, że jedno z najważniejszych narzędzi obrony wpływów administracji w jej relacjach z politykami stanowi długofalowe planowanie – jego współczesnym wyrazem jest także opracowywanie wieloletnich dokumentów strategicznych, których ważność przekracza kadencję, w jakiej powstają. Drugi element – ważny z punktu widzenia niniejszych rozważań – to „odwoływanie się do opinii rozmaitych ciał doradczych” (Peters 1999). Ponadto „urzędnicy mają znaczny wpływ na funkcjonowanie organów doradczych, które często w sposób

znaczący kształtują decyzje w ważnych sprawach publicznych” (ibidem, s. 275–277, 281).

Zachowania administracji, podobnie jak dokumenty strategiczne, nigdy nie są politycznie neutralne. Przeciwnie – w demokracji to element realizacji zamierzeń rządu mającego „polityczną” właśnie legitymację do rządzenia lub pewnej szerszej wizji ustrojowej państwa. Aby zatem poddać możliwie pełnej analizie dokument, jakim jest *Krajowa Polityka Miejska*, należy przede wszystkim uzupełnić pogląd na temat jego autorstwa zastrzeżeniem, że to, z jednej strony, wstępna propozycja stanowiska rządu¹, ale także wyraz opinii dominujących w urzędniczo-eksperskim środowisku resortu rozwoju regionalnego. Odzwierciedla on świadomość kręgu, który wybitny polski socjolog nazwał u progu transformacji „biurokracją typu eksperckiego” (Podgórecki 1995, s. 193, 200), wskazując na jej wyższe od tradycyjnie rozumianej biurokracji aspiracje w zakresie kształtowania polityki państwa.

O tym, że decydujący wpływ na treść dokumentu wywarł krąg urzędniczo-eksperski związany z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, świadczy zawężające (być może z konieczności) pojmowanie polityki miejskiej oraz stwierdzenie, iż jest ona „elementem dwóch krajowych polityk: regionalnej i przestrzennej” (KPM 2014, s. 15), a zatem pozostaje przedmiotem troski jednego resortu, a nie dyrektywą ogólną, określającą także elementy innych polityk. Innym elementem poświadczającym taki charakter wypowiedzi jest to, że dokument przejmuje – jak pokażemy w dalszej części artykułu – wiele popularnych dziś w środowisku eksperckim koncepcji związanych z rozwojem miasta (powstrzymanie procesu suburbanizacji, wzmocnienie komunikacji rowerowej, w tym upowszechnienie roweru publicznego, czy koncepcja *smart cities*).

Ten resortowy charakter dokumentu został częściowo podany w wątpliwość we fragmencie deklarującym, że jego treść „w odniesieniu do instytucji rządowych należy traktować jako bezpośrednie zobowiązanie adresowane do tych

instytucji”, a następnie podkreślającym, iż chodzi nie o jeden resort, lecz o „wszelkie organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej oraz urzędy je obsługujące, a także pozostałe instytucje i podmioty pozostające w relacji zależności w stosunku do administracji rządowej”. Co więcej, dotyczy to także przedstawicieli Skarbu Państwa w organach spółek, fundacji i innych podmiotów (ibidem, s. 6). Jednak zakres realnych zobowiązań wiążących struktury rządowe jest w tym dokumencie bardzo skromny. Co więcej, znacząca część postulatów KPM odnosi się do samorządów miejskich jako jedyne możliwego ich wykonawcy.

Równocześnie w dokumencie widoczne jest pomijanie tych sfer działań rządu, które nie są elementem polityki przestrzennej lub regionalnej, a w istotny sposób kształtują sytuację miast. Te pominięte sfery to: polityka dystrybucji zasobów za pomocą kształtowania modelu administracyjnego państwa, tworzenia i znoszenia instytucji finansowanych z budżetu państwa i działających poza Warszawą, działania w zakresie restrukturyzacji gospodarki itp.

Aby było jasne, jakie działania rządu realnie kształtujące sytuację miast mam na myśli, podam kilka przykładów. Pierwszy z nich to kwestia skutków reformy 1998 r. odbierającej status wojewódzki 31 miastom, a wzmacniającej realną pozycję 18, które ów status utrzymały. Co więcej, reforma ta wzmocniła szanse rozwojowe kilkuset miast powiatowych, dając im narzędzia polityczne do skutecznego zabiegania o własne interesy.

Druga sfera dotyczy działań rządu wpływających na rozwój miasta i odnosi się do reorganizacji struktur finansowanych z budżetu centralnego. Klasycznym przykładem może być likwidacja dużego – liczącego ponad 1000 funkcjonariuszy i pracowników cywilnych – Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w 80-tysięcznym Nowym Sączu. W odpowiedzi na zapytanie pos. Arkadiusza Mularczyka i interpelację pos. Andrzeja Guta-Mostowego wiceministrowie spraw wewnętrznych nie odnosili się w żaden sposób do skutków tej decyzji dla rynku pracy i sytuacji społeczno-gospodarczej miasta (zapytanie nr 7261 i interpelacja 10014 dostępne są na stronach internetowych Sejmu).

Trzeci element polityki rządu, który przynosi zasadniczą zmianę sytuacji innego – tym razem

¹ Omawiany dokument ma status „materiału roboczego do dyskusji z partnerami przed formalnymi konsultacjami międzyresortowymi i społecznymi”. Tym samym nie może być on traktowany jako formalne stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju ani Rządu.

kilkunastotysięcznego – miasta, to szeroka dyskusja na temat likwidacji KWK Brzeszcze, jaka toczyła się na przełomie 2014 i 2015 r. i wywołała nawet jednomyślny sprzeciw radnych sejmiku małopolskiego (Sejmik Województwa Małopolskiego, rezolucja z 15 stycznia 2015). W obu wspomnianych wyżej przypadkach nie kojarzono działań rządu z ich skutkami w wymiarze lokalnym.

Czwarta sfera, w której rząd ma istotny wpływ na dystrybucję rzadkich zasobów oddziałujących na rozwój miast, dotyczy ważnych imprez – przede wszystkim sportowych. Przykładem może być choćby decyzja powołanego przez Ministra Sportu i Turystyki zespołu do spraw wyboru miast gospodarzy ME w piłce nożnej UEFA Euro 2012 (*Sprawozdanie...* 2009, s. 97).

Choć we wszystkich wymienionych przypadkach motywy działania nie należą do przestrzeni polityki miejskiej, to z punktu widzenia miast i samorządów miejskich były one jednak najważniejszymi elementami tejszej polityki, podobnie jak decyzje dotyczące infrastruktury komunikacyjnej czy np. wcześniejsze decyzje lokalizacyjne Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych, a także wsparcie rządu dla projektów budowy lub modernizacji instytucji kultury itp.

Problemem kluczowym, który znacząco wykracza poza sam dokument, jest pytanie, czy rząd chce postrzegać politykę miejską kompleksowo, czy sektorowo. Jeżeli widzi w niej jedną z istotnych perspektyw oceny skutków polityk sektorowych, opartą na monitorowaniu efektów tych polityk na poziomie miast, to zakres dokumentu programowego, jakim jest *Krajowa Polityka Miejska*, pozostaje zbyt wąski.

Przesłankę do takiego kompleksowego ujęcia polityki miejskiej stanowi sformułowanie omawianego tu dokumentu, mówiące że „strategicznym celem krajowej polityki miejskiej jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców” (KPM 2014, s. 16). A zatem – choćby z perspektywy przywołanych wyżej przypadków – możliwa jest taka rekonstrukcja rozumienia samej polityki miejskiej, która nada jej charakter systemowy i porządkujący całość polityki rządu wobec miast.

Warto zatem sformułować uwagę dotyczącą funkcji dokumentu w samym procesie decyzyjnym rządu. W procesie dalszych prac nad KPM zasada powszechnego obowiązywania celów polityki miejskiej powinna zostać poparta narzędziem umożliwiającym jej realizację, takim np. jak monitorowanie skutków decyzji wszystkich resortów odnoszących się do rozwoju miast wraz z prawem tymczasowego zablokowania decyzji powodujących efekty sprzeczne z deklarowanymi przez rząd celami polityki miejskiej.

2. Czym jest miasto?

Warto zatem przyjrzeć się temu, jaką wizją miasta posługują się twórcy KPM. Definicja miasta, którą formułuje ten dokument, jest istotna nie tyle z punktu widzenia akademickiej skrupulatności, ile raczej pod kątem jej funkcjonalnych i politycznych skutków, a także tego, co taka definicja uwzględnia, a co pomija milczeniem.

Zacznijmy od pierwszego elementu. *Krajowa Polityka Miejska* na samym wstępie zawiera stwierdzenie, że „miasta są miejscem skupienia nauki i biznesu oraz kreowania rozwoju gospodarczego. Są obszarami koncentracji firm, pracowników, wiedzy i umiejętności, co przyczynia się do większej produktywności i dynamiki wzrostu tych obszarów”. A w następnym akapicie czytamy: „z drugiej strony obszary miejskie są miejscem, w których [tak w oryginale – przyp. R.M.] skupia się wiele problemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych” (KPM 2014, s. 4). Tak zarysowane pojęcie przypomina do pewnego stopnia definicję miasta zawartą w Karcie Lipskiej, w której jednak zauważa się, że miasta to „cenne i niezastąpione dobra gospodarcze, społeczne i kulturowe”.

Koncentracja na dwóch aspektach (skupienie nauki i biznesu) albo bardzo zawęża pojęcie miasta (nie wszystkie są siedzibami instytucji naukowych z prawdziwego zdarzenia), albo bardzo rozszerza rozumienie pojęcia nauki. Ponadto, czyni miasta przestrzeniami koncentracji produkcji i usług komercyjnych, pomijając fakt, że w wielu przypadkach są one przede wszystkim centrami administracji i usług publicznych związanych z edukacją, opieką zdrowotną, kulturą itp.

Gdyby jeszcze dokument był rzeczywiście oparty na tej definicji i konsekwentnie rozpatrywał ową gospodarczą rolę miast, zawierał oferty jej wzmocnienia, przykłady dobrych praktyk w tym zakresie – można byłoby w tym miejscu podjąć spór merytoryczny na temat skutków takiej koncepcji miasta. Niestety, przytoczona wyżej definicja nie stanowi w żadnym razie intelektualnego rdzenia strategii. Pozostaje zatem w podwójny sposób dysfunkcyjna – nie pozwala zrozumieć, czym jest obiekt deklarowanej polityki, i pozostaje bez związku z większością zawartych w omawianym dokumencie deklaracji.

Przyjrzyjmy się zatem temu, co zawarta w KPM definicja miasta pomija. Oprócz stwierdzonej wyżej różnicy w zakresie sformułowanego przez Kartę Lipską rozumienia miasta jako dobra nie tylko gospodarczego, lecz także zasobu społecznego i kulturalnego, widoczne są trzy inne istotne braki.

Pierwszy pominięty element to rzeczywistość miasta jako zbiorowości społecznej, a co za tym idzie – także „wspólnoty politycznej” zarówno w tym sensie, jaki wynika z przesłanek ustrojowych definiujących charakter samorządu gminnego, jak i w tym, że miasta są nie tylko przedmiotem polityki miejskiej – mają też różnorodne narzędzia polityczne jej kształtowania. Z przytoczonych wyżej przykładów Nowego Sącza i Brzeszcz wynika choćby fakt reprezentowania ośrodków miejskich na forum parlamentu i sejmiku województwa. Na poziomie miejskim dochodzi także do budowania koalicji politycznych, a niekiedy polityczno-medialnych, które stoją na straży kluczowych celów realizowanych na szczeblu regionu lub państwa (Sagan 2000, s. 11). Wprawdzie na stronie piątej dokumentu czytamy, że KPM „respektuje obowiązujący ustrój Polski, którego niezbywalnym elementem jest samodzielność samorządu terytorialnego” (KPM 2014, s. 5), ale samo słowo „respektuje” oznacza raczej to, iż nie postrzega owego samorządu jako określającego ustrojową pozycję miast.

Drugi poważny brak polega na wspomnianym wyżej pominięciu miasta jako skupiska funkcji związanych ze świadczeniem różnorodnych usług publicznych. Tymczasem to ten element sprawia, że rząd dysponuje licznymi narzędziami wspierania lub osłabiania miast (znowu rozumianych nie wyłącznie jako jednostki samorządu

terytorialnego) w ramach prowadzonych polityk sektorowych, których logika nie jest poddawana ocenie z punktu widzenia skutków dla różnych grup miast.

Trzecią pominiętą istotną kwestią jest znaczenie miasta jako węzła komunikacyjnego. W konsekwencji prowadzi to do pominięcia innej istotnej roli rządu w zakresie polityki miejskiej – jako podmiotu kształtującego sieć infrastruktury komunikacyjnej. To, czy miasto będzie miało dobre połączenia drogowe, kolejowe i lotnicze, wpływa w istotny sposób na rolę, jaką może odgrywać w regionie, decyduje o atrakcyjności inwestycyjnej, sprzyja rozwojowi turystyki itp. Kraków bez lotniska w Balicach i szybkiego połączenia kolejowego z Warszawą straciłby z pewnością znaczną część turystów.

Czwarty problem dotyczy miasta jako dobra kultury, w sensie nie dającym się sprowadzić do działających na jego terenie instytucji. Zabytki architektury, układy urbanistyczne miast, ich warstwa symboliczna przechowują kluczowe elementy dziedzictwa kulturowego, stanowią o unikatowej wartości otoczenia dla jednostki i społeczności. Miasta kształtują wyobraźnię estetyczną, są ramami dla całych złożonych kodów zachowań i ról społecznych, które określają ich specyfikę (Wallis 1990, s. 28–29; Karwińska 2008, s. 86–89). Tę rolę miast dokument całkowicie pomija, lekceważąc to, co specyficznie miejskie i – jako takie – warte specjalnej ochrony ze strony państwa.

3. Hierarchia ośrodków miejskich

Krajowa Polityka Miejska nie tylko w specyficzny sposób deklaruje rozumienie przez rząd tego, czym jest miasto, ale także, które miasta zasługują na szczególną uwagę administracji centralnej. Zarysowana w dokumencie stratyfikacja miast bierze pod uwagę wyłącznie ich status administracyjny. Wyróżnia jedynie 18 ośrodków wojewódzkich, określając je mianem „miast konkurencyjnych”, a pozostałe – nieujęte w żadnej kategorii – obejmuje ogólną klauzulą „silne miasto”. Co więcej, o owej pierwszej osiemnastce pisze, że to właśnie te miasta „dysponują największym potencjałem rozwojowym” (KPM 2014, s. 17), choć sam status administracyjny nie wydaje się

wystarczającą przesłanką takiego określenia. Zwłaszcza, gdy postrzega się siłę konkurencyjną miasta – zgodnie z przywołaną wcześniej definicją – jako skupienie nauki i biznesu.

Warto przypomnieć, że już w okresie, w którym dokonywano aktualnego podziału administracyjnego kraju, istniały poważne wątpliwości dotyczące potencjału ośrodków centralnych niektórych województw. Łukasz Zaborowski przywołuje liczne opinie ekspertów wskazujące, że status siedziby władz wojewódzkich powinien przysługiwać miastom liczącym powyżej 200 czy nawet 300 tys. mieszkańców, dodatkowo będących silnymi ośrodkami akademickimi. Tylko w wypadku, gdy inne powody wskazują konieczność powołania województwa na obszarze, na którym nie istnieje odpowiednio silny ośrodek miejski, można dopuścić umieszczenie siedziby województwa w takim mieście (Zaborowski 2013, s. 34–42). Osobną kwestią jest utworzenie jednostek podziału administracyjnego niemających odpowiedniego potencjału ani terytorialnego, ani jeśli chodzi o jednostkę centralną (Wendt 2001, s. 90, 99). Można zatem ocenić, że w kontekście tamtej – niedawnej przecież – debaty powinno być jasne, iż status administracyjny miasta nie jest dobrą podstawą do wnioskowania o jego potencjale.

Porównajmy podejście zaprezentowane w KPM z *Koncepcją Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030*, w której dokonano wyraźnego rozgraniczenia dwóch grup ośrodków metropolitalnych. Do rdzenia projektowanej przez ten dokument „metropolii sieciowej” należą: Warszawa, Konurbacja Górnośląska (wykraczająca zasięgiem poza historyczny Górny Śląsk), Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Bydgoszcz, Toruń, Szczecin, Lublin, Białystok i Rzeszów. Drugi krąg stanowią z kolei: Kielce, Olsztyn, Opole, Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski (czyli pozostałe miasta wojewódzkie) oraz Płock, Koszalin, Słupsk, Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom i Rybnik (KPZK 2012, s. 26; OECD 2010, s. 13) pomijane w KPM jako „miasta konkurencyjne”.

Zamiast więc wytyczonej przez KPM podstawowej grupy 18 miast wybranych ze względu na status administracyjny – można było przywołać znacznie bardziej pasujący do realiów podział na 12 centrów tworzących pierwszą grupę i dal-

sze 13 tworzących grupę drugą. Zwłaszcza, że do podobnych wniosków prowadzą współczesne badania. W opracowaniu dotyczącym obszarów metropolitalnych w Polsce Maciej Smętkowski, Bohdan Jałowiecki i Grzegorz Gorzelak (2009) wymieniają siedem metropolii (Warszawę, Kraków, Poznań, Wrocław, Łódź, Trójmiasto i Konurbację Śląską – obejmującą także miasta „nieśląskie”), trzy ośrodki regionalne o dużym znaczeniu (Lublin, Szczecin i Toruń) oraz siedem ośrodków regionalnych o mniejszym znaczeniu (Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowę, Kielce, Rzeszów i Olsztyn). Zaważmy, że skład tej siedemnastki różni się w kilku punktach od propozycji wyróżnienia 18 „miast konkurencyjnych” zawartej w KPM. Po pierwsze, żadnego z dwóch wymienionych w opracowaniu statusów ośrodków regionalnych nie osiągnęły trzy miasta wojewódzkie: Opole, Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra (autorzy przyznają im status ośrodków subregionalnych typu A). A jednocześnie w siedemnastce znajdujemy Bielsko-Białą i Częstochowę (ibidem).

Sprawa jest o tyle istotna, że rozróżnienie miast dokonane przez KPM nie pozostaje jedynie opisem panującej sytuacji, ale stanowi podstawę deklaracji politycznej obejmującej np. „wzmacnianie potencjału naukowego szkół wyższych” czy rozwijanie połączeń transportowych lub też umożliwianie zarządzania obszarami funkcjonalnymi wokół tych miast. Jedyłą racją, dla której przywileje te mają dotyczyć Opola czy Zielonej Góry, a ominąć – Bielsko-Białą, Częstochowę czy Radom, jest formalny status stolicy województwa i tak dający miastom nim dysponującym wyraźną przewagę nad tymi, które go utraciły.

Warto w tym kontekście dostrzec inne poważne zaniedbanie KPM. Dokument nie przeprowadza pobieżnej choćby analizy skutków najpoważniejszej operacji dokonanej przez państwo i przekształcającej warunki rozwoju miast, jakim była zmiana podziału administracyjnego kraju w 1998 r. A szkoda, bo pozwoliliby to ocenić znaczenie odgórnego dystrybucji potencjału administracyjnego jako narzędzia polityki (co jest niezmiernie ważne w kontekście postulatu dotyczącego zniesienia lub redukcji liczby powiatów), skutki dla miast, które straciły status ośrodków wojewódzkich, i rolę podjętych działań kompen-

sujących tę stratę, a także nowej stołeczności jako czynnika rozwojowego miast.

Dodatkową wadą polityki deklarowanej w odniesieniu do tej grupy miast (wobec której w 1998 r. używano argumentu, że status „województwi” to jedynie detal administracyjny, a nie wyróżnienie czy przywilej), jest fakt, iż dokument nie wyodrębnił w żaden sposób grup miast będących realnymi centrami subregionów lub – jak miasta aglomeracji śląskiej – dużymi ośrodkami tworzącymi obszary o cechach metropolii. Umieszcza je natomiast w sporej grupie „miast silnych” wraz z ośrodkami „lokalnymi”, choć nie precyzuje, czy tym razem chodzi o resztę miast na prawach powiatu czy też o większość lub wszystkie miasta powiatowe.

Trudno też nie odnotować faktu, że KPM nie dostrzega innego czynnika różnicującego pozycję ustrojową, jakim jest status miast na prawach powiatu. Sposób, w jaki osiągnano ten status, miał bezpośredni związek ze znośaniem dawnych województw, a zatem mógłby być wygodnym narzędziem projektowania polityki miejskiej na szczeblu między preferowaną „osiemnastką” a miastami powiatowymi.

Co ciekawe, KPM nie deklaruje nowej polityki metropolitalnej. Wskazanie 18 miast jako głównych i nierozróżnialnych z punktu widzenia rządu ośrodków rozwoju jest raczej krokiem w kierunku jej pogrzebania. Tymczasem większość ekspertów zgodnie stwierdza potrzebę istnienia regulacji ustrojowych wzmacniających funkcjonalność metropolii, a niektórzy z nich postulują nawet uczynienie z tej kwestii „strategicznego projektu politycznego” (*Narastające dysfunkcje...* 2013, s. 24). W dokumencie brakuje też ważnej w tym kontekście deklaracji dotyczącej decentralizacji funkcji stołecznych, skupionych dziś niemal wyłącznie w Warszawie. Skoro możliwe jest funkcjonowanie siedziby Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach, to dlaczego w podobny sposób nie można postąpić w przypadku innych instytucji? Umiejscowienie poza stolicą Trybunału Konstytucyjnego to nie tylko przykład federalnych Niemiec (Karlsruhe), lecz także unitarnej Republiki Czeskiej (Brno).

Dokument nie stawia wreszcie ważnego pytania o stanowisko rządu wobec procesu łączenia miast na prawach powiatu z powiatami istniejącymi wokół nich i nieposiadającymi odrębnego ośrodka miejskiego. Ciekawy w tym względzie

„eksperyment” podjęty przez miasto Wałbrzych i powiat wałbrzyski zakończył się ponownym rozdzieleniem obu tych podmiotów. Być może jednak uważna analiza tego przypadku mogłaby pozwolić na znalezienie formy współdziałania „w pół drogi”, biorącej pod uwagę realne zależności w sferach takich jak niektóre usługi publiczne, użytkowanie dróg czy wspólna promocja miasta i otaczającego go powiatu.

4. Polityka czy partycypacja

Najbardziej zaskakującym elementem KPM – przede wszystkim dla osób, które rzadko czytają polskie i europejskie „deklaracje strategiczne” – może być nacisk położony na kwestie obywatelskiej partycypacji. Po pierwsze dlatego, że to na szczeblu centralnym mieliśmy w ostatnich latach do czynienia z wyraźnym osłabieniem zaufania do władz i kryzysem różnych form obywatelskiej partycypacji. Trudno powiedzieć, dlaczego w takiej sytuacji rząd, zamiast diagnozować problemy leżące bezpośrednio w przestrzeni jego oddziaływania, udziela rad znacznie lepiej pod tym względem postrzeganej administracji lokalnej.

Po drugie, dokument nie próbuje wskazać pożądanych zmian ustrojowych, nie analizuje np. skutków wprowadzenia powszechnych wyborów wójta, burmistrza i prezydenta oraz osłabienia pozycji rad miast, ale stwierdza jedynie, że celem działań władz samorządowych „powinno być budowanie miasta otwartego na dialog i współpracę wszystkich aktorów miejskich” (KPM 2014, s. 40). Pominąwszy już niestosowność narzucania przez rząd kierunków polityki samorządom, należy stwierdzić, że fragment ten ujawnia po raz kolejny zasadniczą wagę dokumentu, jaką jest przenoszenie odpowiedzialności na szczebel lokalny przy zupełnym pominięciu działań centrum państwa.

Po trzecie, sposób, w jaki KPM mówi o partycypacji obywatelskiej, najpełniej pokazuje konsekwencje unikania mówienia o polityce. Najwięcej zastrzeżeń może budzić to, że rozwiązania problemu niskiej aktywności obywatelskiej i braku zaufania do władz omawiany dokument poszukuje poza głównym zestawem narzędzi, jakim w tym względzie dysponuje państwo. Nie dostrzega przy tym realnych praktyk władz

samorządowych, związanych z deformacją lokalnych rynków medialnych (wspieranie mediów życzliwych Ratuszowi) czy z mobilizacją przez Ratusz wsparcia ze strony osób od niego zależnych jako swego rodzaju adwokatów w debatach publicznych, klientów odgrywających rolę „zadowolonych obywateli”.

Tymczasem słabość czy zależność mediów lokalnych i instytucji obywatelskiej oznacza sytuację, w której lokalna elita władzy pozbawiona jest zobiektywizowanego nadzoru, a potencjalne inne segmenty elity społecznej nie mają niekontrolowanego przez Ratusz forum wypowiedzi na tematy publiczne (*Narastające dysfunkcje...* 2013, s. 30–31). Tymczasem, w tej sprawie możliwa jest nie tylko deklaracja ogólna, jakich nie brak w KPM, lecz także zapowiedź ustawowego ograniczenia prawa samorządu do wspierania tylko wybranych mediów lokalnych poprzez politykę zamieszczania płatnych obwieszczeń, reklam i informacji na ich łamach.

Jednak zaangażowanie administracji centralnej w promowanie „partycypacji” na szczeblu gminy nie powinno nigdy przekraczać ustrojowej granicy ograniczającej uprawnienia rządu wobec jednostek samorządu terytorialnego. Łatwo bowiem można sobie wyobrazić stosowanie przez rząd – pod pretekstem partycypacji czy innej idei ogólnej – narzędzi realnie ograniczających podmiotowość i samodzielność gminy. Zwłaszcza, że w dokumencie spotykamy niepokojąco dużo pouczeń i rekomendacji zdradzających przekonanie autorów, że „wiedzą lepiej” jak powinny postępować władze gminy.

5. Rząd w roli burmistrza

Krajowa Polityka Miejska zawiera wyraźne stanowisko w kilku sprawach pozostających w kompetencji samorządu terytorialnego. Co więcej, nie wspomina, że są one często przedmiotem konfliktu interesów, nie zaznacza też ubocznych skutków propagowanych rozwiązań. Dotyczy to m.in. idei rewitalizacji zabytkowych śródmieść, krytyki „rozlewania się” miast, rozwoju komunikacji rowerowej itp. Nawet w aspektach, w których dość łatwo zaakceptować punkt widzenia „strony rządowej”, można mieć wątpliwości,

czy powinna ona wchodzić w taki sposób w rolę rady miasta, burmistrza bądź prezydenta.

Podajmy kilka przykładów. Dokument bardzo wyraźnie opowiada się za udogodnieniami dla rowerzystów. W KPM czytamy (wyróżnienia – R.M.), że „taryfy komunikacji publicznej w dużych ośrodkach miejskich i regionach **powinny** w sposób przemyślany i przyjazny odnosić się do możliwości przewozu rowerów”. Szkoda, że dokument wspomina o taryfach, a nie o taborze komunikacyjnym, który sprawia trudności nawet osobom podróżującym w godzinach szczytu z wózkami dziecięcymi. I dalej: „równolegle rozwijane i integrowane z innymi gałęziami transportu **powinny być** systemy roweru publicznego” (KPM 2014, s. 56), choć nie jest pewne, w których miastach to rozwiązanie rzeczywiście okaże się funkcjonalne ekonomicznie i społecznie. Nie wiemy, jak na tę funkcjonalność wpłynie rozmiar miasta (ludność i rozległość), jego akademicki charakter, dostępność ścieżek rowerowych – szczególnie w śródmieściu. Autorzy nie biorą też pod uwagę faktu, że w wielu miejscach brakuje elementarnych urządzeń wspierających korzystanie z roweru – np. wytyczonych ścieżek/pasów rowerowych w centrum miasta, co powoduje coraz częstsze traktowanie w ten sposób chodników czy pasażerów pieszych, a zarazem konflikt między ich spokojnym i bezpiecznym użytkowaniem przez dzieci i osoby starsze a potrzebami szybkiej komunikacji rowerowej. Można zatem przyjąć, że pomija interesy innych użytkowników komunikacji miejskiej – przede wszystkim tej technologicznie nieprzystosowanej do przewozu rowerów – których komfort podróżowania (i tak często bardzo niski) dodatkowo się obniży, a także osób pieszych, narażonych na dodatkowy stres w związku ze zwiększoną obecnością rowerów w centrum. Obecnością, która po wprowadzeniu roweru miejskiego ma swego rodzaju dodatkową sankcję i poparcie ze strony władz miasta, często niewykonujących przy tym żadnego gestu, by wprowadzić udogodnienia dla ruchu rowerowego na jezdniach bądź rozgraniczyć ruch rowerowy i pieszy na chodnikach i pasażach tam, gdzie nie wymaga to istotnych inwestycji.

W podobnie kategorię sposób KPM domaga się działań na rzecz „powstrzymania żywiołowej suburbanizacji” (ibidem, s. 28), przy aktywnej współpracy samorządów w ramach obszarów

funkcjonalnych miast. Jakkolwiek trudno nie zgodzić się z zasadnością tego celu, to stawianie gminy w roli jedynej – czy nawet głównego – podmiotu, mające za zadanie powstrzymać ten niekorzystny proces, jest niezasadne. Zwłaszcza, że wysuwając taki postulat, pomija się realny dziś konflikt interesów między mieszkańcami gmin podmiejskich, którzy są beneficjentami zwiększonego zainteresowania gruntami pod budowę domów, oraz władz tych gmin, zyskujących zamożnych płatników PIT i klientów lokalnych centrów handlowo-usługowych, a miastami. Rozwiązanie tego konfliktu nie leży w zakresie możliwości podmiotu, jakim jest miasto, a za obecny stan rzeczy winy nie ponoszą miejskie władze samorządowe.

Czytelnik dokumentu nie powinien odnosić wrażenia, że w sytuacji, gdy dążenie do posiadania własnego domu z ogrodem jest jedną z istotnych motywacji życiowych (Kajdaneck 2011, s. 74 i nast.), państwo udaje, iż nie dostrzega tej potrzeby, a jedynie walczy ze skutkami jej zaspokojenia. I to rękami samorządów: tych, które na tym tracą i – jak można sądzić z dokumentu – tych, które na zaspokojeniu tej potrzeby zyskują szansę rozwojową, jakiej znikąd by nie otrzymały. Z punktu widzenia politycznej odpowiedzialności należy łączyć wypowiedzanie ogólnie słusznych postulatów pod adresem władz samorządowych z tworzeniem narzędzi, które pomogą im skutecznie zapobiegać niekorzystnemu zjawisku „rozlewania się miast”. Tymczasem kierunek argumentacji dokumentu utrzymany jest raczej w duchu tego, co autorzy najważniejszego raportu na temat owego samorządu nazwali precyzyjnie „dysfunkcją etatystyczną” polegającą na traktowaniu samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej administracji państwowej (*Narastające dysfunkcje...* 2013, s. 20).

Jednocześnie jednak dokument nie reaguje na te działania władz miejskich, w których rząd mógłby występować we właściwej sobie roli obrońcy interesu ogólnego wobec partykularyzmów. Nie staje w obronie tych, w których uderzają nowe regulacje miejskie wprowadzające przywileje dla osób płacących podatek w danym mieście. Tymczasem to rząd mógłby być główną instytucją broniącą racjonalności myślenia o państwie jako o względnie jednolitym obszarze podatków i – wynikających z ich płacenia – praw (co więcej,

dbając o to, by nie uderzały one również w gości, np. podatników z innych krajów UE, turystów czy imigrantów). W dokumencie tym rząd nie formułuje także stanowiska w innej, ważnej z punktu widzenia polityki miejskiej, kwestii, jaką jest spór o tzw. janosikowe.

Powstaje zatem fundamentalne pytanie, czy rząd może kształtować szersze ramy polityki instytucji publicznych, także tych od niego niezależnych. Wydaje się, że odpowiedź jest oczywista – zarówno ze względu na przyjęty model ustrojowy, jak i logikę współczesnego rządzenia, polegającego nie tylko na dysponowaniu własnymi zasobami, lecz także na oddziaływaniu na innych aktorów. Jednak właśnie te koncepcje rządzenia zakładają, że „rząd musi pogodzić się z utratą możliwości kierowania i nauczyć zarządzać sieciami w sposób pośredni” (Kjær 2009, s. 55), a zatem dokonując wymiany środków i zasobów, budując zaufanie między instytucjami centralnymi a regionalnymi i lokalnymi, tworząc wspólnotę celów opartą na współodpowiedzialności za skutki działań, a nie na „decentralizacji deficytów i kłopotów”.

Za wyborem sieciowego modelu polityki miejskiej przemawiają następujące argumenty: kluczowe podmioty mają charakter instytucji publicznych (ministerstwa i urzędy centralne, samorządy regionalne, samorządy lokalne, instytucje samorządowe), a tylko niewielką część stanowią grupy nacisku związane z podmiotami działającymi komercyjnie (firmami dostarczającymi rozwiązań technologicznych dla miast, deweloperami, producentami taboru transportowego itp.). Nie zachodzi zatem obawa kolizji interesu publicznego i prywatnego, lecz przede wszystkim różnych interesów publicznych, w którym rozgraniczenie między ogólnym i partykularnym dokonuje się głównie na szczeblu ustrojowym.

6. Podsumowanie

Niniejszy tekst przede wszystkim rekonstruuje polityczne aspekty dokumentu. Nawet jeżeli wskazuje na jego stronniczość w kwestiach polityki lokalnej, to nie dlatego, by dyskutować samą zasadność formułowanych postulatów. I nie po to, żeby podkreślać istnienie granic uprawnień rządu, ale by pokazać niebezpieczną logikę działania, w której rząd próbuje, z jednej strony,

narzucić swoją racjonalność samorządom lokalnym, a z drugiej – nie podejmuje wielu kwestii leżących w jego wyłącznej kompetencji. Niestety, to połączenie mentalnego centralizmu – czyli przekonania, że perspektywa rządu jest bardziej racjonalna od praktyk lokalnych – z ucieczką od odpowiedzialności wydaje się podstawową cechą analizowanego dokumentu.

Krajowa Polityka Miejska zdaje się przy tym pomijać kluczowy fakt, że z perspektywy historii najnowszej Polski, a także całej Europy Środkowo-Wschodniej, istotnymi czynnikami rozwoju miast są decyzje ośrodków państwowych – przede wszystkim rządów, dokonujących podziałów administracyjnych, lokujących duże inwestycje infrastrukturalne, podejmujących decyzje dotyczące umiejscowienia ważnych instytucji publicznych, a przed 1989 r. – także wielkich zakładów przemysłowych. Obecnie rola ta polega również na dokonywaniu reorganizacji i redukcji zatrudnienia (Nowy Sącz) czy udziale w restrukturyzacji przemysłu (Brzeszcze). Pisząc o współczesnych miastach naszej części Europy, niektórzy badacze nadal podkreślają, że ich szanse rozwojowe są związane ze statusem administracyjnym (szczególnie stołecznością), położeniem w systemie osadniczym czy dostępnością komunikacyjną (Węclawowicz 2007, s. 201), a zatem z czynnikami, które nie zależą od działań władz lokalnych, lecz w znaczącej mierze – centralnych. Dziś tylko kilka metropolii ma dobre i szybkie połączenia kolejowe z Warszawą (Kraków i Katowice dzięki CMK, ponadto Poznań i – od niedawna – Trójmiasto). Dobrym przykładem polityki miejskiej w negatywnym wymiarze było wycofanie się rządu z dwóch kluczowych dla rozwoju Łodzi inwestycji transportowych: Kolei Dużych Prędkości do Wrocławia oraz Centralnego Portu Lotniczego (Madejska 2014).

Jednocześnie dokument, przyjmując jako wyłączne kryterium oceny potencjału rozwojowego miasta jego status administracyjny (stolicy województwa), wzmacnia tylko mechanizmy rozwoju oparte na dystrybucji owych statusów przez centrum. Co więcej, uwzględniając kryterium administracyjne, zarówno pozostaje w sprzeczności z deklarowanym sposobem rozumienia miast jako ośrodków biznesowo-naukowych, jak i wchodzi w kolizję z rozpoznaniem zawartymi w *Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego*

Kraju i w naukowych analizach potencjału miast, przywołanych powyżej.

Najpoważniejszy błąd poznawczy autorów dokumentu to ten, że rząd postrzegany jest jako względnie sztywna (niepodlegającą częstym zmianom) i sprawna struktura, a miasta – jako struktury plastyczne poddające się swobodnemu modelowaniu. To złudzenie nie pozwala autorom myśleć o zasobie, jakim jest zmiana sposobu własnego działania, a zarazem sprawia, iż poszukują oni instrumentów przekształcania rzeczywistości rękoma innych, lekceważąc opór materii, spreczne interesy i odmiennosc opinii.

Dokument ponadto nie wskazuje ośrodka, który byłby w stanie monitorować i koordynować całość polityki rządu wobec miast. Struktura KPM, a przede wszystkim istotne pominięcia pokazują, że autorzy nie postrzegają jako polityki miejskiej wszystkich działań rządu wpływających w sposób istotny na sytuację miast, a jedynie bardzo wąski ich zakres. Podobnie, nie analizują działań legislacyjnych inspirowanych przez rząd (reformy administracyjne 1998 r.), określających w decydujący sposób reguły funkcjonowania miast.

Określenie zakresu polityki miejskiej jako polityki całego rządu i wskazanie ośrodka odpowiedzialnego za jej monitorowanie oraz koordynację wydają się warunkiem minimalnym, jaki powinien spełnić ten dokument. Ponadto warto, by *Krajowa Polityka Miejska* dostrzegła to, co specyficznie polityczne: realne narzędzia pozostające w gestii rządu, bariery ustrojowe stawiane władzy centralnej w jej relacjach z samorządem, konflikty interesów w obrębie miast i między poszczególnymi miastami i ich grupami. Świadomość politycznych aspektów proponowanych rozwiązań stanowi pewien elementarny obowiązek autorów dokumentu, nawet jeżeli z nawyku lub kalkulacji będą oni chcieli utrzymać konwencję demonstracyjnej „apolityczności” wypowiedzi.

Literatura

Dahl R.A., Stinebrickner B. (2007). *Współczesna analiza polityczna* (przekł. P.M. Kazimierczak). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jałowiecki B. (red.) (2008). *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Kajdanek K. (2011). *Pomiędzy miastem a wsią. Suburbanizacja na przykładzie osiedli podmiejskich Wrocławia*. Kraków: Nomos.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, 24–25 maja 2007 (2007). www.silesia.org.pl.
- Karwińska A. (2008). *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kjær A.M. (2009). *Rządzenie* (przekł. M. Dera). Warszawa: Wydawnictwo Sic.
- KPM (2014). *Krajowa Polityka Miejska*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- KPZK (2012). *Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Madejska M. (2014). „Łódź – studium przypadku”, w: Ł. Bukowiecki, M. Obarska, X. Stańczyk (red.), *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityki miejskie, doświadczenia*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* (2013). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- OECD (2010). *Urban Dimension of Strategic Documents: National Regional Development Strategy and National Spatial Arrangement Concept*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Peters B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym* (przekł. K. Frieske). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Podgórecki A. (1995). *Spoleczeństwo polskie*. Rzeszów: Wydawnictwo WSP.
- Sagan I. (2000). *Miasto – scena konfliktów i współpracy. Rozwój miast w świetle koncepcji reżimu miejskiego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Smętkowski M., Jałowicki B., Gorzelak G. (2009). „Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 1, nr 35.
- Sprawozdanie z realizacji przedsięwzięć Euro 2012 oraz z wykonanych działań dotyczących realizacji przygotowań Polski do finałowego turnieju Mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012* (2009). Warszawa: Ministerstwo Sportu i Turystyki.
- Wallis A. (1990). *Socjologia przestrzeni*. Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.
- Wendt J. (2001). *Geografia władzy w Polsce*. Gdańsk: Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego.
- Węclawowicz G. (2007). *Geografia społeczna miast*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zaborowski Ł. (2013). *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

National Urban Policy in the eyes of political scientist

The article offers a critical review of the government document “National Urban Policy” (2014) from the viewpoint of political science. The author points out the fundamental flaws in the document related to the omission of important government actions influencing the development of cities, including changes in the administrative division of Poland, the establishment and closure of public institutions financed from the central budget, or restructuring of the economy. The article underlines a lack of consistency between the definition of cities as areas of concentration of economic activity and scientific institutions, and the proposed hierarchy of urban centres closely related to their administrative status (as regional capitals). The text also describes government attempts to impose certain policies in the area studied on local authorities where the latter should enjoy due autonomy (public participation, urban sprawl processes, transportation systems).

Keywords: urban policy, strategic documents, centralism, local government.

Tomasz Kupiec

Program evaluation use and its mechanisms: The case of Cohesion Policy in Polish regional administration

This article discusses evaluation use in the area of EU operational programs implemented by Polish regional administration, which is an uncharted territory. The analysis is based on the assumption that evaluation is a long-term process producing a stream of knowledge that supports management decisions throughout a program's lifetime. Three cases of regional programs, their managing authorities and 44 evaluation studies completed by them between 2007 and 2012 were analyzed. The degree of evaluation use was found unsatisfactory and limited to minor modifications of the implementation process. The main barrier to the evaluation use was poor quality of evaluation studies, obvious and insignificant conclusions, reports missing answers to key questions. That resulted from other problems: incompetence of evaluators and inappropriate research methodologies.

Keywords: evaluation use, program evaluation, regional operational program, Poland, Cohesion Policy

Introduction

Use is the key concept in the field of evaluation. Most evaluators expect their evaluations to be used, and accept the fact that the value of their work can be judged from this perspective (Henry and Mark, 2003). The question of whether evaluations are used and how was asked almost as soon as evaluation practice emerged (Ledermann, 2011); in the late 1980s it became a "hot topic" (Alkin and Coyle, 1988).

Considerable number of research in the field has led to the development of taxonomies of use (e.g. Knorr, 1977; Weiss, 1980; Patton, 1997; Shulha and Cousins, 1997). Eventually, at the beginning of the 20th century an alternative term and theory of evaluation influence was proposed (Henry and Mark, 2003; Mark and Henry, 2004; Kirkhart, 2000).

The first set of empirical studies on evaluation use was conducted in the 1970s (e.g. Weiss, 1972; Knorr, 1977; Alkin et al., 1979; Weiss and Bucuvalas, 1980). Many more followed in the next decades. In popular literature reviews (Cousins

and Leithwood, 1986; Shulha and Cousins, 1997; Johnson et al., 2009) over a hundred of empirical studies about evaluation use are analyzed. This rich body of research presents many potential factors of evaluation use. However, as Ledermann (2011) states, research on evaluation use is still disappointingly inconclusive. Therefore, there is still a need to explore the subject.

This article presents another case of evaluation use. It is based on the current state of play in the field and aims to provide another piece of evidence on evaluation use and factors influencing it. Original input that this research offers is that it presents the case of Poland – a country that so far might be perceived as a "white gap" on the map of evaluation use empirical studies¹. Poland is an example of a country where evaluation practice in public policies was imposed by external regulation and has developed with no prior domestic tradition (Žuber, Bienias, 2008; Górnica, 2007; Olejniczak, 2009). Such a situation is typical in the European Union, where member states eligible for support from the Cohesion Policy (CP) are also obliged to evaluate effects of that assistance.

Tomasz Kupiec

EGO – Evaluation for Government Organizations S.C.
ul. Podmokła 53b, 04–819 Warszawa
t.kupiec@evaluation.pl

¹ Until 2013, when this research was conducted, the only exception was a study of Ferry and Olejniczak (2008), who analyzed the use of six CP evaluation reports.

Before CP was established, evaluation traditions were present only in some Nordic and northern European countries. Because of that, in many cases CP has become a medium transmitting evaluation practice (Bachtler, 2001; Bachtler and Wren, 2006). There were two main waves of evaluation practice diffusion through CP (European Commission, 2012; Bustelo, 2014): the first in 1980–90 to Southern Europe (e.g. Portugal, Spain, Greece) and the second from 2004 to Central and Eastern Europe (e.g. Poland, Hungary, Bulgaria), affecting in total more than 15 countries. Therefore, the case of Poland, and more specifically the evaluation of Polish regional operational programs under CP, may serve as an example of a more general phenomenon of EU member states facing “coercive adoption” of evaluation, which might influence actual evaluation use (Højlund 2014). Findings of this research may contribute to the discussion about how the evaluation systems used in EU member states and regions should be organized and operate. What is and could be the role of CP requirements in developing those systems?

EU Cohesion Policy is aimed at socio-economic development of a union of 28 countries, 274 regions and over 500 million citizens. In the programming period of 2007–2013, its budget amounted to €350 billion (35.7% of the EU budget). CP is implemented through multiannual socio-economic programs prepared and managed by member states/regions, but approved by the European Commission. Poland joined the EU in 2004 and has been the largest beneficiary of CP since 2007. Although evaluation practice in Polish public administration started only in 2004, it has developed rapidly since then². The number of commissioned evaluations has risen from 5 in 2004 to more than 120 per year after 2007 (National Evaluation Unit and Skórska, 2011: 201). Much of this development is a contribution of 16 regional governments, which – due to the decentralization of CP implementation in 2007 – each became a Managing Authority for Regional Operational Program (MA ROP). The ROP 2007–2013 budget ranges from €491,000 to €1,867,000, and the scope of support in each program is fairly wide, including: SMEs, R&D,

information society, tourism, culture, environment, urban regeneration, transport, education, health. An MA's responsibilities include preparing, implementing and evaluating its program. To complete the task each MA established an evaluation unit (EvU). By the end of 2012, EvUs completed 236 evaluation studies, which is an average of 14.8 per region (Kupiec, 2014a). That proves that MA ROPs are capable of producing an evaluation report. Yet, so far there is no evidence that these reports and knowledge is actually used.

The article is divided in several parts. First, the idea of evaluation as a management tool is introduced. From this perspective, evaluation use is defined. In this part also an evaluation production and use model (which was a basis for organizing this study) is presented. The second part describes the design and methodology of this study. Part three presents the results: the degree of evaluation use and the characteristics of the evaluation process (barriers/factors influencing evaluation use).

Evaluation as a management tool

A regional development program, which involves setting goals, planning measures, allocating resources and finally implementation, is a clear example of a strategic management process. It is, therefore, reasonable to analyze program evaluation from the perspective of evaluation as a management tool.

My understanding of the link between management and evaluation can be explained best on the basis of evolutionary or learning school of strategic management, which says that the environment is too complex to formulate a strategy once and for all with a clear vision and goals. Strategies must be developed step by step, with subsequent adaptations and learning (Mintzberg et al., 1998). A tool for this learning, particularly in the public sector, may be evaluation (Dahler-Larsen, 2005; Furubo et al., 2002). Moreover, if strategic management is a process of constant learning and adaptations (Chakravarthy, 1982), evaluation should also be regarded as an ongoing activity – a sub-process of management conducted in parallel with other management activities, providing information on the quality of the implementation process (support

² However, it is still limited to the field of Cohesion Policy.

for operations management) as well as effects of intervention (support for strategic management). Such an understanding of evaluation is very close to that of Rist and Stame (2006), who argue that when talking about evaluation we should no longer refer to individual evaluation studies, but to streams of studies and data.

The use of evaluation

With evaluation defined as above, evaluation use should be regarded primarily as an overall impact of evaluation on the management process, that is the number and significance of program adaptations, modifications informed by evaluation. Both strategic and operations decisions (with a greater emphasis on the former) must be informed for evaluation use to be regarded as satisfactory. Referring to the popular taxonomies, it is rather *the use of findings* than *process use* (Alkin and Taut, 2003; Kirkhart, 2000; Cousins, 2003). Considering the trinity of instrumental, conceptual and symbolic use³ (Patton, 1997; Shulha and Cousins, 1997; Henry and Mark, 2003; Weiss, 1980; Knorr, 1977), we should focus here on instrumental use. Conceptual use might, in a longer term, also lead to program adaptations, but this impact is indirect and hard to grasp. In this context, symbolic use, which only appears to have an impact on decision-making, is regarded as nonuse or misuse of evaluation (Alkin and Coyle, 1988).

Factors influencing the use of evaluation

A rich body of literature on evaluation use (mostly from the United States) offers a number of classifications of factors influencing the use of evaluation (e.g. Patton et al., 1977; Alkin et al., 1979; Alkin, 1985; Cousins and Leithwood, 1986; Shulha and Cousins, 1997; Johnson et al., 2009; Owen, 2007; Balthasar, 2006, 2009; Saunders, 2012) as well as models explaining evaluation use

(Johnson, 1980; Cousins and Leithwood, 1986; Johnson, 1998; Cousins, 2003; Mark and Henry, 2004). If less numerous, European sources also offer a number of potential factors influencing evaluation use. For example, studies of the European Commission's evaluations (Williams et al. 2002; EPEC 2005) suggested that evaluation use depends on: timing, the goal of evaluation, support from the management, quality of the research process and results, monitoring of the recommendations' implementation. Balthasar (2006, 2009) drew attention to the importance of the institutional context: the relation and distance between the potential user of the research and the evaluator. Dahler-Larsen (2012) and Højlund (2014) stressed the dependence of evaluation on its social and organizational context, and the latter developed a classification showing how the external pressure and internal propensity to evaluate impact the level and type of the research's use.

One of the general conclusions that can be drawn from the above is that there are two main sets of factors influencing evaluation use. The first is labeled *usability* (Saunders, 2012), *evaluation implementation* (Cousins and Leithwood, 1986; Johnson et al., 2009) or *characteristics of the evaluation* (Owen, 2007). It refers to the evaluation study, e.g. organization of the research process, quality, relevance and the reliability of the findings. The second is named *use* (Saunders, 2012), *decision or policy settings* (Cousins and Leithwood, 1986; Johnson et al., 2009), *characteristics of the settings* (Owen, 2007). It relates to the evaluation context, e.g. institutional capacity, organizational structure, the practice of using evidence and the political climate. Another common feature of the relevant papers is that they seem to focus on a single evaluation study and present the issue of evaluation production and use from the perspective of the researcher (who is responsible for the identification of the potential user, their engagement in the research process, and the quality of communication).

The model of evaluation production and use applied in this paper assumes the opposite: evaluation is a process producing a stream of studies and responsibility for its quality and evaluation use lies on the shoulders of the commissioning institution (or the evaluation unit within its

³ *Instrumental* – decision makers use the evaluation findings to modify the evaluated; *conceptual* – the evaluation findings help the program staff understand the program in a new way; *symbolic* – when an evaluation is conducted to legitimize a decision that has already been made.

structure). Still, the model is deeply rooted in the existing literature on the subject. The idea was to present a logical sequence between successive groups of explanatory variables, i.e. evaluation use factors, and the dependent variable, the actual use of evaluation. In this sense, the model draws on the work of Cousins and Leithwood (1993) and Johnson (1998). The model uses a process approach, i.e. subsequent modules correspond to the stages of the evaluation production process. This approach is adapted from the models of Mark and Henry (2004) and Olejniczak (2008). The difference, however, lies in the identification of the stages of the process, due to the understanding of evaluation as a holistic process, whose product is not a single study but a stream of them, as outlined above. The identification of factors included in each module was inspired by Cousins and Leithwood (1986, updated by Johnson et al., 2009) and Owen (2007). However, as a consequence of the model's assumptions, some factors relevant only in the context of a single study being developed were abandoned or reformulated to correspond to the idea of evaluation being a pro-

cess. Additionally, the idea of evaluation's dependence on the organizational context (Dahler-Larsen, 2012) was reflected in the model, e.g. by including factors concerning the characteristics of EvUs and the ability of an organization to learn.

The logic of the model assumes that evaluation must start with identifying goals, verbalizing what we expect from this tool, how it is to help us and with what. Next, the evaluation process must be planned, which includes laying down procedures, organizing structures (EvU), providing resources (human, financial). During the implementation, subsequent studies are planned, commissioned, conducted and approved. Later, their findings are disseminated, debated, accumulated and hopefully used. The functioning of the whole process needs to be controlled and modified in case of deviations from the expected effects. External determinants influence the way the process is planned, implemented and the way findings are used. On the other hand, the actual utility of the evaluation impacts the environment (e.g. managers' attitude toward evaluation).

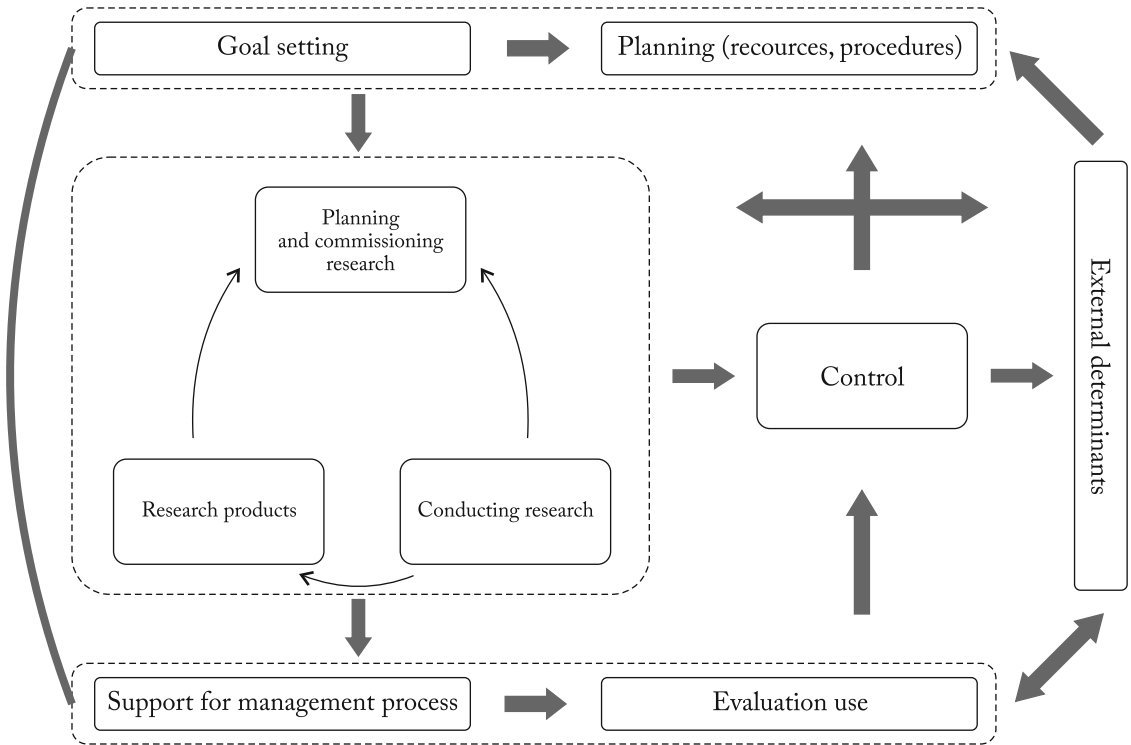


Figure 1 A model of evaluation production and use

The model includes:

- External determinants: the EvU's wider environment (decision-making characteristics, political climate, program flexibility, competing pieces of information) and the EvU's immediate environment (managers' approach (to evaluation), programming & implementing staff's approach, public procurement unit's approach);
- Goal-setting: Are there any objectives of the evaluation process as a whole? What are they? Who identifies them? Who is aware of them? (one factor)
- Planning of the evaluation process: characteristics of the EvU (capacity, place in the organizational structure, responsibilities), evaluation budget, evaluation procedures;
- Conducting of the evaluation process:
 - o planning and commissioning of the studies: relevance, methodological assumptions, characteristics of the contractor;
 - o conducting of the studies: quality of the research process, stakeholders' engagement, supervising contractor;
 - o outcomes of the studies: report quality (complete, credible, relevant), type of knowledge (revealing/obvious, controversial/acceptable, important/insignificant, diagnostic/prescriptive);

The evaluation process also includes efforts to build an evaluation culture:

- Support for the management process: dissemination of the findings, consideration of the findings, knowledge accumulation, managing and monitoring of the recommendations;
- Evaluation use – as explained above;
- Control of the evaluation process: the procedure and practice of carrying out cyclical analyses to check if the evaluation process's goals are met, and introducing modifications if needed (one factor).

It is important to realize that evaluation is a sub-process of a wider policy cycle (e.g. Bingham, Felbinger, 2002; Górnjak, 2007) or (as in the cases described here) a process of managing public intervention/program (Haber, Szałaj, 2010). This relationship is reflected in some features of the model, although it intentionally focuses on a zoomed-in, detailed picture of the evaluation process. First of all, the evaluation use module refers to decisions that are in fact outside

of the evaluation process but are informed by it. A number of factors comprising the model reflect how evaluation is organized within a wider management process and depends on it, e.g.: external determinants – decision-making in the organization, political climate, ROP flexibility; research planning – matching topics with information needs, research timing (especially delivering knowledge at a right time); support for the management process – consideration of findings (that is, the ability of the organization to learn). Some of those elements could be considered external to the evaluation process, yet they were included in the model because its basic function was not to precisely delineate the process but to identify factors enhancing and restricting evaluation use.

Design & Methodology

Out of 16 Polish regions managing regional operational programs under the EU Cohesion Policy, three cases were chosen. The strategy of “maximum case variation” (Flyvbjerg 2006) based on three criteria was applied (see Table 1).

All ROP evaluations in selected regions (region I – 20 studies, region II – 10 studies, region III – 14 studies) were analyzed in terms of evaluation use. A total of 440 recommendations arising from those studies were traced to check whether they had led to any modifications in the ROP or its management system. Modifications that could be linked to evaluation⁴ were labeled “operational” (referring to improvements of the implementation process) or “strategic” (referring to the ROP's scope, its goals, measures, financial allocations, supported types of projects), and classified as: significant, medium, or minor. The basis for this analysis was desk research covering data from the recommendation management system and subsequent versions of the ROP and the ROP supplement. Additional questions about conceptual use were obtained from interviews.

⁴ A modification was defined as resulting from evaluation if: 1) we could find a recommendation indicating the need for such a change, 2) the recommendation had been issued before the modification was introduced, 3) the recommendation was specific and clear enough to prove such a causal link.

Table 1 Characteristics of voivodeships selected for case studies

Voivodeship	I	II	III
Number of completed evaluation studies	20	10	14
Location of EvU within MA ROP's organization structure	Inside ROP monitoring unit; ROP implementation in different department	Inside ROP programming unit; ROP implementation in different unit of the same department	Inside ROP monitoring unit; ROP implementation in separate institution.
Relation between ROP and HCOP evaluation	ROP and HCOP evaluation in separate departments	ROP and HCOP evaluation in separate units of the same department	ROP and HCOP evaluation in the same unit

Source: own elaboration.

Four semi-structured, in-depth interviews were conducted in every region with: the chief of the department responsible for managing the ROP, individuals from the ROP managing and implementation units, a representative of the EvU⁵. Such a selection of interviewees allowed us to grasp the perspectives of knowledge producers and potential users. The structure of the interview protocol reflected the modules and detailed factors of the research model described above. The interviews were what we primarily used to characterize the evaluation process, with desk research (DR) playing a supplementary role. However, for some modules (research planning & commissioning, research outcomes – quality of the report) DR was the basic source of information. For others, (resources and procedures, type of knowledge) interviews and DR were equally important.

The analysis covered evaluation studies completed between 2007 and 2012. The interviews and the measurement of evaluation use were conducted between September and November 2013.

Results

Evaluation use

The MA ROPs in the three analyzed regions conducted 10 to 20 evaluation studies, costing PLN from 516,000 to 1,328,000 (EUR 123,000

– 316,000) in the period 2007–2012. In two regions the evaluation reports contained around 170, and in the third one – 107 recommendations addressed to the institutions involved in the implementation of the ROP. The highest share of officially implemented recommendations was 58% (95 out of 163), and in the other two regions it did not exceed 40% (42/107 and 40/170). An additional 16% (26/163) to 35% (60/170) of the recommendations were suggestions formulated for the future operational programs, nevertheless only part of them is possible to implement. In other words, evaluators in the analyzed regions proposed on average around 50 recommendations that would be implemented and another 25 which may be used in the future.

As suggested above, it is not recommendations but actual adaptations of the program and its implementation system that indicate the degree of evaluation use. Although one might expect that each implemented recommendation is equivalent to a modification, the reality in the analyzed regions is quite different. A large number of recommendations marked as implemented did not in fact result in any change. In most of those cases the recommended actions had been taken before the evaluation study was completed, with no relation to its conclusions. Another group of recommendations leading to no modification are very general ones, not indicating any specific action. For instance, “a reallocation of funds should be considered to support measures of higher importance for the beneficiaries” is a very general statement, and although in subsequent years the MA ROP decided to transfer funds between

⁵ Respondents were contacted by mail and phone, and interviews were organized in the particular ROP MA's premises. Each of them lasted from 1h30m to 2h30m.

Table 2 Evaluation studies in analyzed regions

Region	I	II	III
No. of evaluation studies, including:	20	10	14
studies containing recommendations	19	7	9
cost of studies (PLN)	1 328 190	516 108	1 275 636
No. of recommendations, including:	170	163	107
implemented recommendations, including:	40	95	42
partly implemented recommendations	15	19	14
recommendations not implemented	70	42	28
recommendations to be implemented in the future, including:	60	26	37
recommendations possible to implement	30	19	33
Modifications/decisions supported by evaluation	20–40	30–50	20–30

Source: own elaboration.

program measures, it cannot be concluded that they were a consequence of this recommendation.

The number of adaptations that were introduced as a consequence of evaluation conclusions and recommendations amounted to 30 in region II and 20 in the other two regions. In the case of 10–20 modifications in each region we could not determine whether they resulted from evaluation or not. The number of adaptations does not seem too small, but their scope is a matter of concern. In fact, **all modifications implemented in the three analyzed regions as a result of evaluation have an operational character**, i.e. they focus on improvements of the ROP implementation system. The majority of them were also of minor or at most moderate importance. The subjects of the implemented modifications can be grouped into several areas:

- trainings for beneficiaries, e.g. focus on practical examples, reducing the size of training groups, different layout of information materials;
- information activities, e.g. creating a new tab on the website, creating FAQ, providing a tracked changes version when updating documents, providing information about typical errors in funding applications received during previous calls;
- promotional activities, e.g. use of ROP mascots, abandoning of short commercials in favor of longer ones, focusing on effective media channels;

- information points, e.g. clear marking of the offices, monitoring of activities, implementation of customer service standards;
- organization of work related to payment applications, e.g. shifting of tasks between employees, launching an application generator;
- monitoring indicators, e.g. changing the catalogue of indicators, clarifying indicator definitions, changing the target values.

Most of the modifications resulting from evaluation in all three regions refer to information and promotion activities. Interestingly, recommendations on this subject originate not only from studies evaluating information and promotion, but frequently appear also in evaluations of different issues e.g. the potential of local governments, local governments' activity related to applying for ROP funds, barriers to ROP implementation, ROP effects. Other recommendations, concerning monitoring indicators, handling payment or funding applications, project selection procedures, are also part of the organization of the ROP implementation process.

Evaluations carried out in the period studied, had virtually **no impact on strategic decisions, concerning the assumptions behind ROP intervention, defined problems and ways to solve them, identified objectives, priorities, financial allocations**. The only exception (out of 120 analyzed) – an adaptation which can be classified as strategic – took place in region III and concerned increasing preference in the selection

criteria for clusters that are at an early stage of development. It was, nevertheless, a minor modification with low impact on ROP objectives achievement⁶.

By no means did non-use of evaluation in the process of strategic decision-making result from a lack of such decisions. The orientation of ROP support and financial reallocation were modified in all three regions, but the corresponding decisions were not informed by evaluation. Adaptations were introduced in ROP documents themselves and, in most cases, in ROP supplements (UROP), which contain detailed provisions on the scope of the support. ROP documents were modified once, in 2011, mainly in order to enter into the budget additional funds from the so-called National Financial Reserve and Technical Adjustment. Therefore, it was necessary to decide to what end the additional funds should be allocated. On this occasion some previous fund allocations were also withdrawn or reduced. UROPs were modified several times a year, and the total number of versions of that document adopted by the end of 2012 exceeded 20 in every region. The modifications covered: the maximum level of financial support, minimum level of beneficiaries' contribution, financial reallocations between measures, adding/removing/modifying types of supported projects or whole measures, establishing preferences for certain types of projects, changes in project selection criteria and in project selection procedures.

⁶ The responsibility for that situation lies both with the evaluators and the EvUs/other officials with the MA ROP. Evaluators tend to suggest minor operational recommendations as a remedy for strategic issues (which may result from insufficient competences but also the fact that, as evaluators argue, such reports are more easily approved by EvUs). EvUs often suggest to evaluators that strategic modifications should have the implementation time set for the future perspective, as it is too late to implement them in the current program (the problem of timing is mentioned in the "evaluation use barriers" section). That results in an only around 15% share of strategic recommendations in a total number of them. One third of strategic recommendations had been postponed to ROP 2007-2013, but only 8% got actually implemented. Two thirds of strategic recommendations postponed to the next programming perspective, but only 29% are possible to implement (the rest is too deeply embedded in the context of ROP 2007-2013).

Apart from the large volume of decisions not informed by evaluation, there were also cases of evaluation misuse (e.g. the MA ROP in region I claimed that its decision was grounded in evaluation, although conclusions from the study were opposite to the modification made) or symbolic use (the MA in region II commissioned a study to evaluate transport, and then used it to justify its decision to increase support for transport, although the study focused on transport only and offered no conclusions to the effect that transport should be preferred over other support areas).

Searching for the cases of evaluation impacting strategic decisions, we analyzed potential modifications resulting from recommendations for future programs. Surprisingly, more than a half of them (and over 80% in region I) is again of an operational character and refer to the same areas as recommendations proposed for the present programs, e.g.: reshaping the system of monitoring indicators and selection criteria, creating procedures for partner projects, modifying the content of trainings for beneficiaries, improving the payment application generator, clarifying website content, or systemizing FAQ. One may suspect that at least part of the recommendations listed above was initially intended for the present implementation system, but it was easier for the MA to postpone implementation to the future than to officially reject them.

Strategic proposals for future programs are not numerous. Moreover, a vast majority of them seem to be of minor importance. They relate, for example, to technical issues (focus on integrated projects coordinated by different local governments, encouraging demonstration of coherence between ROP projects and the EU2020 strategy). Other suggestions offer solutions that are typical and obvious (support for subregional centers, differentiation of support for urban and rural areas, support for entrepreneurship), resulting from EU regulations (integrated, territorially oriented interventions). Some other proposals carry no potential for change since they focus on areas that had already been supported, and the intention behind the recommendations was just to give more preference to them when it comes to selection criteria (education and health in region II).

Examples of valuable and potentially useful strategic recommendations are so scarce that they can be all quoted here:

- region I – the list of 31 potential key projects worth funding in 2014–2020,
- region II – a detailed prescription regarding the support for transport (e.g. a project improving traffic safety, the concept of building a suburban railway network, a list of complementary investments to key rail projects),
- region III – a classification of municipalities into three types (converging, diverging and stable) and the suggestion to differentiate support depending on the type of municipality.

Based on the presented facts, it is reasonable to conclude that the degree of instrumental use and evaluation impact on decisions concerning management and implementation of ROPs is clearly unsatisfactory. Evaluation does not influence strategic modifications and the resultant operational adaptations are at most of medium importance. Findings from desk research are consistent with the views of IDI respondents – MA representatives, who are the primary users of evaluation. According to the director of the ROP management department in region II, the only outcome of evaluation are small improvements of minor issues in the implementation process. A representative of the programming unit said that evaluation findings are too general and shallow to be translated into decisions, and evaluation utility to date has not justified the level of spending on research. A management representative in region I also admitted that the use of evaluation generally comes down to unimportant recommendations and minor adjustments. When asked whether any significant adaptations were made based on the knowledge provided by evaluation, respondents said: “nothing comes to my mind”, “not in the last two years when I was a manager”, “I can’t remember”.

A relatively large number of operational adaptations is not sufficient for a positive assessment of instrumental evaluation use. An efficient system for ROP management and implementation is one in which it is more important where we head (strategic function) than how fast we go (implementation-absorption function) (Olejniczak, 2013). Therefore, an evaluation process which serves only to improve the implementation pro-

cedures is not enough. Moreover, in the case of operational recommendations related to the institutions of the ROP implementation system, their structure and procedures, we are facing a situation where evaluation users are much more familiar with the object of the study than researchers. As a result, a specific “deadweight” effect may occur. Evaluation users are aware of at least part of the problems that the study “identifies” before it actually begins, and then during interviews they provide solutions that are later presented to them in the evaluation reports. At least some of the modifications would therefore be introduced even without evaluation, and for the remaining, evaluation is only a general impulse, but not the source of specific solution proposals. Thus, the importance of evaluation is even lower than it is indicated by the simple sum of recommendations leading to modifications.

Conceptual use, or the evaluation’s contribution to MA representatives’ state of knowledge and perception of issues related to the ROP is also insignificant. In all analyzed regions respondents argued that evaluation had not offered them new insights into regional development and the way the ROP impact it. Only in region II respondents were able to point to examples of evaluation studies that they had learnt anything from (e.g. how ROP implementation looks from the beneficiaries’ perspective and how small the impact of ROP investments is on healthcare compared to decisions of the National Health Fund). Again, only in region II evaluation results are sometimes used in discussions and debates as an argument to justify decisions. Just as in the case of instrumental use, conceptual use of evaluation should as well be considered as inadequate.

Evaluation use barriers

With such a low degree of evaluation use in all three observed regions, discussion about factors influencing this phenomenon can be reduced to the presentation of key barriers to evaluation use. Listed below are those elements of evaluation production and use that were assessed negatively in all three regions:

- Knowledge resulting from evaluation studies concerns mostly insignificant matters, or

“trifles, improving trifles in the implementation process”, as one respondent called them. Most of the recommendations concern minor and technical issues.

- Conclusions following from evaluation are not revealing and explorative, but obvious and most often in line with the MA's earlier own observations. Conclusions and recommendations are often literal quotations from MA representatives' observations expressed during interviews. Respondents admitted that: “the majority of conclusions from evaluation can be expected before the study begins; evaluation reports often discover issues that have already been discovered and are obvious”.
- Reports do not meet users' information needs. MA representatives admit that “evaluators often do not go in the direction we expected”; that the quality of some reports “was actually low or all we could do was to store them on the shelf”. The analysis of evaluation reports shows that they often do not meet objectives set out in TOR and the methodological report, or meet them only partially. In the observed cases, conclusions and recommendations frequently focused on simple technical issues and the implementation process, although the evaluation objectives and questions were oriented at the program outcomes, and its impact on regional development and different sectors of regional economy.
- Many reports are incomplete, they do not provide answers to some key research questions. The frequently missing issue is ROP impact on the development of the region, and the situation of the different groups of beneficiaries, e.g. the competitiveness of enterprises. Instead of actual answers to these questions, reports often present less valuable content: a description of changes that have occurred in the region without demonstrating their connection to ROP intervention, subjective opinions of the beneficiaries on the effects of their projects, expert opinion not supported by any data.
- Poor quality of data analysis and conclusions. In most studies there are significant errors in data analysis, e.g. instead of the required quantitative analysis only selected cases are discussed, the research subject is only described and not evaluated, overall changes in regional economy are confused with ROP impact, opinions derived from interviews are not confronted with or supplemented by other sources, the effectiveness of different support forms is confused with the preferences of the beneficiaries.
- Scarce and inadequate data, particularly the shortage of official statistics. Data needed for ROP evaluation are often not collected at all, collected only partially, or provided with a very long delay.
- Low competence of evaluators. Respondents in region II argued that research teams often did not have enough capacity to prepare a valuable evaluation report. In region I it was said that the problem of insufficient competence and low commitment of evaluators occurred not in individual cases but, to a lesser or greater extent, virtually all studies.
- Research methodologies are not relevant to evaluation goals. Noted errors include: estimating ROP impact on the development of tourism based on the CATI with tourist projects beneficiaries, estimating additional complementarity effects based on the ITI with beneficiaries, no analysis of application funds, too small samples in quantitative analyses, missing counterfactual approach, replacing data analysis with survey questions.
- Difficulties with the study's timing. In many cases, evaluation findings were available too late to be used. On the other hand, a major portion of research on ROP effects was conducted too early to capture any outcomes of the intervention⁷.
- Lack of process approach to ROP evaluation. In none of the analyzed regions there are any control procedures, indicators to measure the quality of implementation and effects of the evaluation process (goal achievement), and procedures to introduce modifications in case of unsatisfactory results of the control.

⁷ An important factor is the durability of the research planning and conducting process. Five months on average pass between the commissioning of a study and receiving the final report, and that does not include the time needed to identify the information needs, transforming them into a research plan and preparing TOR.

Numerous and repeating divergences between evaluation reports and the expectations stated in the terms of reference raise the question why no effective measures were taken to solve that problem. Firstly, respondents from the EvU responsible for commissioning studies and approving reports do not have the impression that their quality is that low. Those who complain most are people from the ROP programming and implementation unit, but they are not sufficiently engaged in the research process to react. Secondly, as a part of a bureaucratic administration the EvU concentrates on the legality of the process more than on its utility. In most cases, reports meet the formal requirements, because the missing answers are not marked with blank pages in the reports. The fact that they are missing is hidden in pages full of obvious, irrelevant information. EvUs are overloaded with work, so they concentrate on what they are accountable for – producing a certain number of reports in accordance with the procedures⁸.

Based on the research model, barriers described above can be arranged in a logical sequence of problems resulting from each other, which

ultimately leads to the unsatisfactory level of evaluation utilization (Figure 2). Lack of significant and revealing conclusions is the result of incomplete reports, which, in most cases, miss answers to the most interesting but, at the same time, most difficult questions about the effects of ROP implementation. Incomplete reports stem from the lack of relevant data and a low quality of data analysis. Poor quality of data analysis may result from both the incompetence of the evaluators and the mismatch of methodologies and research objectives.

Along with the similarities – problems in the evaluation process which are present in all analyzed regions – there we also noted some differences that may affect the degree of evaluation use:

- A positive attitude toward evaluation distinguishes department director in region II. This person believes in the value of evaluation, which is confirmed by his involvement in the preparation, implementation and dissemination of findings of particular studies. The department director is a support for the EvU, and

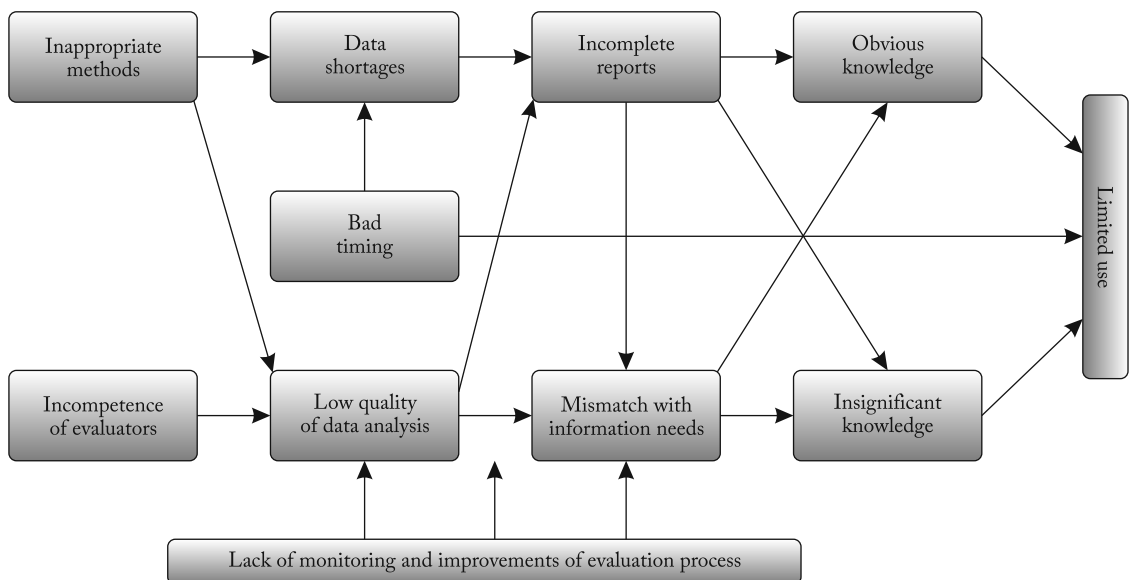


Figure 2 Barriers of evaluation use existing in all three regions

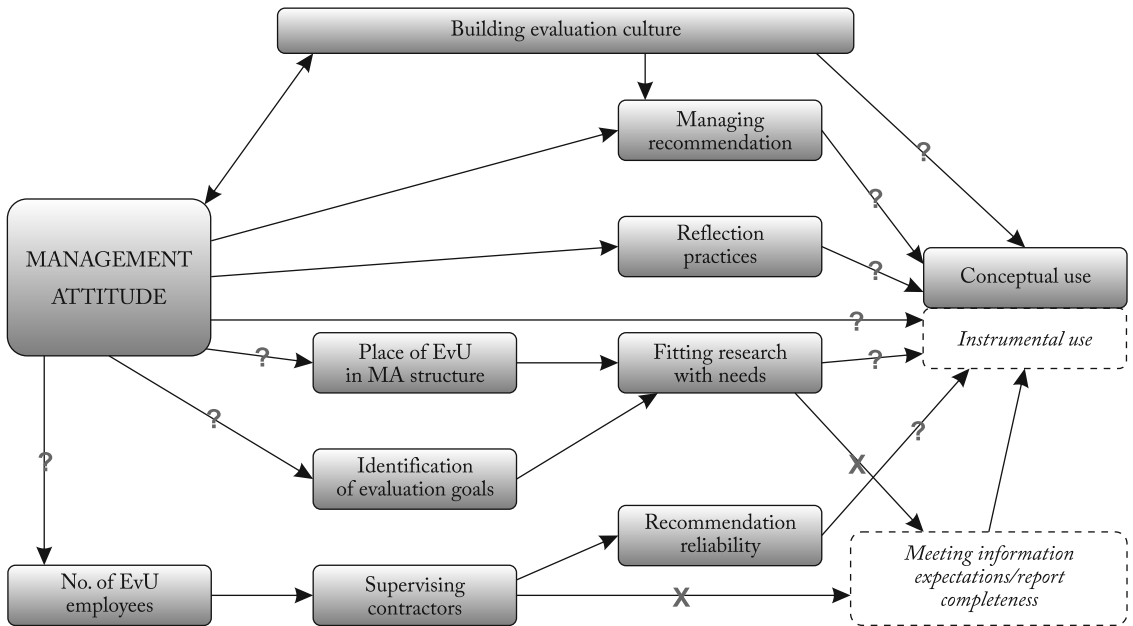
⁸ It is important to note that the deficiencies of ROP evaluation do not result from a limited budget. All analyzed regions allocated substantial amounts for evaluation, of which less than a half was actually spent. In most cases, due to the competition between evaluators, the final price of the study was far below the limit set initially by the commissioning institution.

as its representatives declare “he never had to be convinced that evaluation is important, it is rather him who convinced others”. In the other two regions directors rather demonstrate a lack of interest and awareness of the subject, or even are skeptical, and consider evaluation just a formal obligation.

- Representatives of the ROP management and implementation units as well as the EvU in region II demonstrate a better understanding of a wide range of goals that ROP evaluation may serve and are aware that evaluation is actually a management tool.
 - The explored evaluation subjects fit best the information needs of the unit managing ROP in region II. The EvU in that region is also directly involved in managing ROP, so their research proposals are actually in line with the management unit’s needs. As declared by respondents, the research subjects are always chosen in close cooperation with the department director and the ROP management unit manager. In the other two regions EvUs are separated from the management unit and the latter demonstrates a lack of interest in identifying evaluation topics. In most cases in the regions evaluation subjects are selected independently by the EvU.
- The above facts interestingly correspond with our other observations. The EvU in region II is the only one that complains about the attitude of the public procurement unit in their organization, claiming that when the terms of reference are framed their proposals are often rejected or modified in a way that does not fit their needs. Respondents from the other regions do not feel that their needs are not met, but that might actually mean that their (knowledge) needs are not clearly specified or do not exist. Region I, where the process of identifying information needs was assessed the worst, is also the one with the most evaluation reports containing no recommendations, which may even intensify the impression that from the very beginning no one expected those studies to be used.
- Regions differ significantly in terms of the reflection practices – discussions and debates about evaluation findings, developing specific solutions and decisions on their basis. In re-

gion II such actions are taken at several stages: when the preliminary results are received and discussed with ROP managers, at the meeting of the Evaluation Steering Group, and when the recommendation table – stating which recommendations are to be adopted, how, when, and who is responsible for that – is prepared. At the same time, in region I evaluation users admit that they do not discuss implications of the evaluation findings.

- Similar differences can be observed with regard to recommendation management. A good practice of region II comprises determining how a recommendation can be used via dialogue between the EvU and evaluation users. Next, the regional board adopts a formal decision on the recommendation’s use which is binding for the whole institution. The recommendation implementation process is monitored, and information is submitted to the ROP Monitoring Committee and the Evaluation Steering Group. At the other extreme is region I, where recommendation management in fact does not exist. Use depends on an individual decision of a particular user. Neither the department director nor the regional board are interested in this process or informed about it. An interviewed EvU representative admitted that he was not in favor of monitoring recommendation implementation.
- Collaboration and supervision of the research team in regions II and III take the form of: meetings prior to the preparation of the methodology report, control of the reliability of the data collection process (including contacting random respondents, observations of FGI). In region I an EvU representative admitted that he did not control contractors in any way because of time shortages. This difference in approach corresponds with staffing shortages, which are most noticeable in region I.
- Activities building the evaluation culture are conducted only in region II. Trainings on evaluation were organized there for all MA employees, MC and beneficiaries, at the beginning of the ROP implementation cycle. The ESG operating only in this region is also a means of developing evaluation capacity. Some of the evaluation findings were presented to a regional parliament commission.



* Factors in grey boxes with solid contour were assessed positively in region II and negatively in the two others. Factors in white boxes with intermittent contour were assessed negatively in all three regions.

Figure 3 Factors supporting evaluation use in region II

- The credibility of recommendations and their coherence with evaluation conclusions are again the highest rated in region II. A negative view of this aspect in region I resulted from data analysis as well as subjective feelings of the respondents.

The fact that all differentiating elements have been positively evaluated in one region, and negatively in the others, leads to the supposition that these factors may be linked. The positive attitude of the management seems to improve the quality of the evaluation process. It ensures a better match between research subjects and the MA's information needs, facilitates a debate on the possible use of the findings and recommendation management (Figure 3). On the other hand, it has to be stressed that **coherence between information needs and evaluation subjects and solid supervision of the contractors does not guarantee a decent quality of the final reports** (crossed arrows in Figure 3). Reports do not meet evaluation users' expectations to more or less the same extent in all three regions.

It is not clear how the favorable attitude of the management and its positive consequences influ-

ence the actual use of evaluation (question marks in Figure 3). As mentioned above, evaluation use is insufficient in all three regions. However, in the case of region II, where the evaluation process is plainly of higher quality, evaluation use is better. This applies particularly to the conceptual use. It can, therefore, be assumed that a positive attitude toward evaluation, commitment to the process of analyzing the potential use of findings (and, above all, the awareness of those findings), and systematic monitoring of the recommendation implementation process, facilitates or is even a necessary condition of taking advantage of valuable evaluation reports when they are provided.

Conclusions

Evaluation use in the process of managing ROPs in three analyzed Polish regions is clearly disappointing. A large number of conducted studies led only to minor modifications of the implementation process. Evaluation does not support any strategic decisions, although such decisions are made. As some of the MA repre-

sentatives admit, current benefits of evaluation do not justify the costs associated with it.

A direct and common cause of this situation is the poor quality of evaluation studies. Knowledge resulting from evaluation is usually obvious, insignificant, concerning minor issues that users are familiar with before the study begins. Reports are incomplete, they lack answers to some of the key research questions. Low quality of evaluation studies results from other problems, such as the incompetence of evaluators and inappropriate research methodologies.

Importantly, the problems described above – evaluation studies not fulfilling information needs, unreliable (due to inappropriate methodologies), obvious and insignificant conclusions – exist in all 16 Polish regions, which has been revealed by an analysis of a representative sample of 71 ROP evaluation studies (30% of studies completed in 2007–2012) (Kupiec, 2014b). This is a reason to suspect that insufficient evaluation use is very likely the case in all regions.

This research dealt with the details of the evaluation production process. As a consequence, it did not focus on a wider political and administrative context, which is ridden with a number of problems that may be behind the barriers to evaluation use identified above:

1. The first is the typical organizational culture of Polish administration in which still a perception of evaluation as a formal obligation is popular. It is notable that more than 10 years after joining the EU there are still no signs of disseminating the evaluation practice from CP to any domestic policy domain. Instead of evidence-based decisions, intuitive and arbitrary decisions dominate (Zybała, 2012). Two case studies showed that important decisions concerning ROP budget allocation were made against evaluation findings or with evaluation used only in a symbolic way⁹.
2. The administration is interested in preserving the status quo (Mazur, 2014). Decisions once taken stiffen (Mazur, Olejniczak, 2012) and evaluation is rather used to justify and confirm than to question them.

3. Another reason is the lack of acceptance for failures in the EU and Polish administration. The pressure is on accountability, narrowly defined efficiency and predictability (Mazur, Olejniczak, Płoszaj 2013). Leaving no space for errors means also no space for experimenting, testing, evaluating, learning.

4. In the context of CP, this leads to the situation where regional authorities have an interest in presenting the ROP programming and implementation process in as positive a light as possible. The national government and the European Commission have no reason to deny it and question the success of structural funds. Therefore, there is little motivation for an evaluation process to be effective, able to highlight serious problems and propose significant corrections.

The the political and administrative context outlined leaves one with little hope that regional authorities might become interested in improving the ROP evaluation system. Yet the question about how it could be done is still worth consideration. The easiest and the most straightforward answer would be removing the identified evaluation use barriers. EvUs must refocus from report production to valuable knowledge production. One of the options to consider is reducing the number of commissioned studies. EvUs could then expect more from themselves (spend more time on identifying information needs, deciding on the research scope and methodology, supervising the contractor and disseminating and debating evaluation findings) and evaluators (not accepting reports based on poor data analysis or missing answers to key questions). A promising alternative for the “production of new studies” is meta-evaluation. It helps to develop evaluation capacity by identifying strengths and weaknesses in the current evaluation practice (Stufflebeam, 2001). By combining information from multiple studies, meta-evaluations may also serve as a more reliable and convincing base for decisions than a single evaluation (Cooksy, Caracelli, 2005). The broader and long-term goal should be to develop a comprehensive evidence-based policy approach of which evaluation is only one of core competencies along with: forward & outward looking, innovative and creative, using evidence, inclusive, joined up, reviews, lessons learnt (Office, 1999).

⁹ In region II a study was conducted only to justify earlier decisions.

Funding

The analysis was performed as part of a project implemented by the Kozminski University in Warsaw with the financial support of the initiative Santander Universidades.

References

- Alkin M.C. (1985). *A Guide for Evaluation Decision Makers*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Alkin, M.C., Coyle, K. (1988). "Thoughts on evaluation utilization, misutilization and non-utilization", *Studies in Educational Evaluation*, 14(3): 331–340.
- Alkin, M.C., Daillak, R., White, P. (1979). *Using Evaluations. Does Evaluation Make a Difference?* Beverly Hills, CA: Sage.
- Alkin, M.C., Taut, S.M. (2003). "Unbundling evaluation use", *Studies in Educational Evaluation*, 29: 1–12.
- Bachtler, J. (2001). "Quod erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej", *Studia Regionalne i Lokalne*, 7(4): 41–59.
- Bachtler, J., Wren, C. (2006). "Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research questions and policy challenges", *Regional Studies*, 40(2): 143–153.
- Balthasar, A. (2006). "The effects of Institutional Design on the Utilization of Evaluation. Evidenced using Qualitative Comparative Analysis (QCA)", *Evaluation*, 12(3): 353–371.
- Balthasar, A. (2009). "Institutional design and utilization of evaluation: A contribution to a theory of evaluation influence based on Swiss experience", *Evaluation Review*, 33(3): 226–256.
- Bingham, R.D., Felbinger, C.L. (2002). *Evaluation in Practice: A Methodological Approach*. New York: Seven Bridges Press.
- Bustelo, M. (2014). "Presidential editorial", *Evaluation*, 20(1): 3–9.
- Chakravarthy, B.S. (1982). "Adaptation: A promising metaphor for strategic management", *The Academy of Management Review*, 7(1): 35–49.
- Cooksy, L.J., Caracelli, V.J. (2005). "Quality, context, and use: Issues in achieving the goals of metaevaluation", *American Journal of Evaluation*, 26(1): 31–42.
- Cousins, J.B. (2003). "Utilization effects of participatory evaluation", in: T. Kellaghan, D.L. Stufflebeam, L.A. Wingate (eds.), *International Handbook of Educational Evaluation*. Boston: Kluwer, pp. 245–265.
- Cousins, J.B., Leithwood, K.A. (1986). "Current empirical research on evaluation utilization", *Review of Educational Research*, 56(3): 331–364.
- Cousins, J.B., Leithwood, K.A. (1993). "Enhancing knowledge utilization as a strategy for school improvement". *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 14: 305–333.
- Dahler-Larsen, P. (2005). "Evaluation in public management", in: E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, pp. 615–639.
- Dahler-Larsen, P. (2012). *The Evaluation Society*. Palo Alto, CA: Stanford Press.
- EPEC (2005). *Study on the Use of Evaluation Results in the Commission*. Final report, Paris: European Policy Evaluation Consortium.
- European Commission (2012) *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, Guide, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm (access: 30.01.2013).
- Ferry, M., Olejniczak, K. (2008). *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*. Warszawa: Ernst & Young Polska.
- Flyvbjerg B. (2006). "Five misunderstandings about case-study research", *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219–245.
- Furubo, J.E., Rist, R.C., Sandahl, R. (2002). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Górniak, J. (2007). "Ewaluacja w cyklu polityk publicznych", in: S. Mazur (ed.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*. Kraków, UE Katowice, MSAP, pp. 11–28.
- Haber, A., Szałaj, M. (eds.) (2010). *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Henry, G.T., Mark, M.M. (2003). "Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions", *American Journal of Evaluation*, 24(3): 293–314.
- Højlund, S. (2014). "Evaluation use in the organizational context – changing focus to improve theory", *Evaluation*, 20(1): 26–43.
- Johnson, K.W. (1980). "Stimulating evaluation use by integrating academia and practice", *Science Communication*, 2(2): 237–262.
- Johnson, R.B. (1998). "Toward a theoretical model of evaluation utilization", *Evaluation and Program Planning*, 21(4): 93–110.
- Johnson, K., Greenseid, L.O., Toal, S.A., King, J.A., Lawrenz, F., Volkov, B. (2009). "Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005", *American Journal of Evaluation*, 30(3): 377–410.

- Kirkhart, K.E. (2000). "Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence", *New Directions for Evaluation*, 88: 5–25.
- Knorr, K.D. (1977). "Policymakers' use of social science knowledge: Symbolic or instrumental?", in: C.H. Weiss (ed.), *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington, MA: Lexington Books, pp. 165–182.
- Kupiec, T. (2014a). "Evaluation practice of Regional Operational Programmes in Poland", *Management and Business Administration. Central Europe*, 126(3): 135–151.
- Kupiec, T. (2014b). "Użyteczność ewaluacji jako narzędzia zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi", *Studia Regionalne i Lokalne*, 56(2): 52–67.
- Ledermann, S. (2011). "Exploring the necessary conditions for evaluation use in program change", *American Journal of Evaluation*, 33(2): 159–178.
- Mark, M.M., Henry, G.T. (2004). "The mechanisms and outcomes of evaluation influence", *Evaluation* 10(1): 35–57.
- Mazur, S. (2014). "Dowody naukowe w zarządzaniu publicznym", in: A. Haber, K. Olejniczak (eds.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, pp. 155–160.
- Mazur, S., Olejniczak, K. (2012). "Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym", in: K. Olejniczak (ed.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, pp. 25–60.
- Mazur, S., Olejniczak, K., Płoszaj, A. (2013). "Organizacyjne uczenie się w administracji publicznej – wnioski z porównania międzynarodowego", in: S. Mazur, A. Płoszaj (eds.) (2013), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, pp. 295–309.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (1998). *Strategy Safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. New York: The Free Press.
- National Evaluation Unit and Skórska, P. (2011). "Poland", in: K. Olejniczak, P. Strzęboszewski, S. Bienias (eds.), *Evaluation of Cohesion Policy: Overview of Practices*. Draft Report for Polish Presidency. Warsaw: Ministry of Regional Development, pp. 196–206.
- Office, S.P.M.T.C. (1999). *Professional Policy Making for the Twenty First Century*. London: Cabinet Office.
- Olejniczak, K. (2008). *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olejniczak, K. (2009). *Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego – studium porównawcze*. Raporty i analizy EUROREG, nr 2/2009, Warszawa.
- Olejniczak, K. (2013). "System zarządzania polityką – propozycja uniwersalnych ram koncepcyjnych". *Zoon Politikon*, 4: 41–55.
- Owen, J.M. (2007). *Program Evaluation: Forms and Approaches*. London: The Guilford Press.
- Patton, M.Q. (1997). *Utilization-focused Evaluation: The New Century Text* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Patton, M.Q., Grimes, P.S., Guthrie, K.M., Brennan, N.J., French, B.D., Blyth, D.A. (1977). "In search of impact: An analysis of the utilization of federal health evaluation research", in: C.H. Weiss (ed.), *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington, MA: Heath.
- Rist, R., Stame, N. (eds.) (2006). *From Studies to Streams: Managing Evaluative Systems*. London: Transaction Publishers.
- Saunders, M. (2012). "The use and usability of evaluation outputs: A social practice approach", *Evaluation*, 18(4): 421–436.
- Shulha, L.M., Cousins, J.B. (1997). "Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986", *Evaluation Practice*, 18(3): 195–208.
- Stufflebeam, D.L. (2001). "The metaevaluation imperative", *American Journal of Evaluation*, 22(2): 183–209.
- Weiss, C.H. (1972). "Utilization of evaluation: Toward comparative study", in C.H. Weiss (red.), *Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Education*. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Weiss, C.H. (1980). "Knowledge creep and decision accretion", *Knowledge: Creation, Utilization, Diffusion*, 1: 381–404.
- Weiss, C.H., Bucuvalas, M.D. (1980). *Social Science Research and Decision-Making*. New York: Columbia University Press.
- Williams, K., de Laat, B., Stern, E. (2002). *The Use of Evaluation in the Commission Services. Final Report*. Paris: Technopolis France.
- Zybała, A. (2012). "O lepszą jakość polityk publicznych", *Analizy i Opinie*, 127, <http://www.isp.org.pl/uploads/analyses/2048186281.pdf> (access: 12.10.2015).
- Zuber, P., Bienias S. (2008). "System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość", in: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (eds.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, pp. 84–98.

Wykorzystanie ewaluacji i jego mechanizmy w zarządzaniu regionalnymi programami operacyjnymi w polskich województwach

Artykuł omawia słabo dotychczas rozpoznaną kwestię wykorzystania ewaluacji w regionalnych programach operacyjnych wdrażanych przez polskie województwa. Analizę problemu poprzedziło założenie, iż ewaluacja jest długofalowym procesem produkującym strumień wiedzy wspierającej zarządzanie programem na wszystkich jego etapach. Na potrzeby badania zrealizowano trzy studia przypadków – programów regionalnych, instytucji nimi zarządzających i 44 ewaluacji zrealizowanych przez nie w latach 2007–2012. Wyniki wskazują na niski poziom wykorzystania ewaluacji, skutkującego jedynie drobnymi zmianami w procesie wdrażania. Bezpośrednimi barierami wykorzystania ewaluacji okazały się: niska jakość badań, oczywiste i mało znaczące wnioski, brak odpowiedzi na kluczowe pytania badawcze. Te z kolei wynikały z: braku kompetencji ewaluatorów oraz niewłaściwej metodyki badań.

Słowa kluczowe: wykorzystanie ewaluacji, ewaluacja programu, regionalne programy operacyjne, polityka spójności.

Wybór tekstów klasycznych

David Harvey

Od menedżeryzmu do przedsiębiorczości: transformacja procesu rządzenia miastami w późnym kapitalizmie z wprowadzeniem Boba Jessopa

W bieżącym wydaniu kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* prezentujemy artykuł Davida Harveya, od 40 lat najczęściej cytowanego specjalisty w dziedzinie geografii społeczno-ekonomicznej (znanej też jako geografia człowieka). Prezentowana praca znakomicie ilustruje odrębne, stanowiące znak firmowy autora, podejście oparte na „historycznym materializmie geograficznym” do krytyki zarówno ekonomii politycznej, jak i szerszej grupy stosunków panujących w społeczeństwach kapitalistycznych od skali mikro do skali globalnej, w tym, w szczególności, tych na poziomie miast. Stanowi ona również prowokujący do myślenia komentarz do zmieniającego się charakteru zarządzania miastami w epoce przejścia od ery fordowskiej w krajach kapitalistycznych po obu stronach Atlantyku, z typową dla niej spiralą nieustannego wzrostu opartego na masowej produkcji i masowej konsumpcji, wspieranej przez keynesowskie państwo opiekuńcze, ku postfordowskiej gospodarce naznaczonej „elastycznym” reżimem akumulacji oraz rosnącą integracją rynków światowych. Tej zmianie towarzyszy presja wywierana na miasta, regiony i narody, by ograniczały zakres pomocy społecznej oraz konkurowały z innymi miastami, regionami i narodami o zyskowne inwestycje na rynku światowym. Jak wskazuje tytuł artykułu, zmiana ta objęła także odejście od menedżeryzmu miejskiego (rozumianego jako świadczenie przez biurokrację usług mających na celu poprawę warunków życia w danej jurysdykcji, z dużą rolą odgrywaną przez władze) do przedsiębiorczości miejskiej (bardziej zorientowanej na rynek strategii działań na rzecz pobudzenia wzrostu, z kluczową rolą firm prywatnych, organizacji pozarządowych i partnerstw publiczno-prywatnych).

David Harvey urodził się 31 października 1935 r. w hrabstwie Kent (Anglia). Obecnie zajmuje stanowisko honorowego profesora antropologii i geografii w Ośrodku Studiów Podyplomowych (Graduate Center), City University of New York (CUNY). Ukończył szkołę średnią dla chłopców w Gillingham (hrabstwo Kent), a następnie uzyskał dyplom licencjata (1957) i stopień doktora (1962) w St John's College na Uniwersytecie Cambridge. Pracę doktorską, utrzymaną w dominującym wtedy w Wielkiej Brytanii regionalno-historycznym nurcie dociekań w geografii, poświęcił produkcji chmielu dla branży piwowarskiej w swoim rodzinnym hrabstwie w XIX w. Zwrócił w niej uwagę na związki między uwarunkowaniami produkcji rolnej, londyńskimi rynkami kredytowymi, handlem z koloniami oraz innymi aspektami wymiany handlowej, które później określił mianem „obwodów cyrkulacji kapitału”. Zainteresowania Harveya historią na krótko zeszyły na dalszy plan, gdy stał się zwolennikiem „naukowego” podejścia do geografii jako ilościowej, pozytywistycznej nauki przestrzennej (zob. Harvey 1969). Powrócił do nich na dobre na początku lat siedemdziesiątych w pełnych pasji filipikach przeciwko przykładom rażącej niesprawiedliwości społecznej, rasizmu i wyzysku w Baltimore (stan Maryland, USA), gdzie przyjął propozycję pracy w charakterze wykładowcy na Wydziale Geografii i Inżynierii Środowiska na Johns Hopkins University.

Harvey zainteresował się szczególnie dynamiką transformacji miast, w tym powstawania gett, oraz związków terenów zurbanizowanych z procesem akumulacji kapitału zarówno z perspektywy historycznej, jak i współcześnie. Wiele analiz zawartych w prezentowanym tu artykule opiera się na jego badaniach prowadzonych w Baltimore, lecz autor uzupełnił je wnioskami płynącymi z przemian zachodzących w innych miastach świata anglojęzycznego. Starając się zrozumieć i wyjaśnić istotę funkcjonowania miast i codziennego życia w skupiskach zurbanizowanych, zainteresował się różnorodnymi dyscyplinami, w tym sztuką, naukami humanistycznymi oraz społecznymi. Zainteresowania te szły w parze z jego zaangażowaniem w radykalne, marksistowskie podejście do geografii, które zapoczątkował w latach siedemdziesiątych. Za uwieńczenie tych prac można uznać wydanie w 1982 r. jednej z najlepszych książek autora – *The Limits To Capital* (Granice kapitału), która zasługuje na szczególną uwagę ze względu na rozważania poświęcone przestrzennej dynamice akumulacji kapitału (zob. też Jessop 2004, 2006 oraz Castree, Gregory 2006).

Po obronie pracy doktorskiej na Uniwersytecie Cambridge Harvey przez rok piastował stanowisko adiunkta na Uniwersytecie w Uppsali Szwecji (1960–1961), po czym przyjął stanowisko wykładowcy geografii na Uniwersytecie w Bristolu (1961–1969), gdzie, jak wspominałem, zainteresował się „aspektem przestrzennym” tej dyscypliny. Następnie udał się na drugą stronę Atlantyku, gdzie jako profesor nadzwyczajny Johns Hopkins University (1969–1973) walnie przyczynił się do rozwoju radykalnej geografii marksistowskiej. Baltimore było wtedy głęboko podzielonym miastem, a Harvey stał się zwolennikiem ruchu „Prawo do miasta”, bojownikiem zaangażowanym w walkę o sprawiedliwość społeczną, co znalazło odzwierciedlenie głównie w udziale w ruchach społecznych, robotniczych i studenckich. Z tamtego okresu pochodzi jego książka *Social Justice and the City* (Sprawiedliwość społeczna i miasto) (1973). Stwierdził w niej, że geografom nie wolno bagatelizować panującego w miastach ubóstwa i jego następstw ani tym bardziej trzymać się na uboczu, udając obserwatorów z pretensjami do naukowego obiektywizmu.

W latach 1987–1993 był profesorem geografii (w Katedrze im. Halforda Mackindera) na Uniwersytecie w Oksfordzie, gdzie aktywnie interesował się działalnością związków zawodowych i polityką społeczną. W latach 1993–2001 wrócił do Johns Hopkins University jako profesor. Swoje obecne stanowisko w Nowym Jorku piastuje od 2001 r. Pozostaje aktywnym wykładowcą, badaczem i intelektualistą światowego formatu, niestroniącym od wypowiedzi na tematy publiczne. Jest laureatem licznych wyróżnień oraz nagród, piastował także stanowisko wizytującego profesora w wielu instytucjach akademickich. Doktoraty *honoris causa* nadały mu uniwersytety w Roskilde (Dania), Buenos Aires (Argentyna), Uppsali (Szwecja), Ohio State University (USA), Lund (Szwecja), Kent (Wielka Brytania) i w Bristolu (Wielka Brytania). Wśród innych nagród, jakie otrzymał, znajduje się Złoty Medal im. Andersa Retziusa szwedzkiego Towarzystwa Antropologii i Geografii, Medal Patrona Królewskiego Towarzystwa Geograficznego i Międzynarodowa Nagroda im. Vautrina Luda w Dziedzinie Geografii (Francja). Od 1998 r. zalicza się w poczet członków British Academy, a dziewięć lat później wybrano go do American Academy of Arts and Sciences.

Doświadczenia Harveya w Baltimore przyczyniły się do jego zwrotu ku radykalnej, marksistowskiej wersji materializmu historycznego w geografii. Interwencje USA od 2001 r. w Afganistanie, Iraku i w innych krajach wywołały jego oburzenie, któremu dał upust w *New Imperialism* (Nowy imperializm) (2003) i *A Brief History of Neoliberalism* (Krótka historia neoliberalizmu) (2005). W pierwszej z nich wyjaśniał militarystyczne skłonności USA w kategoriach kryzysu kapitalizmu w tym kraju, a w drugiej interpretował neoliberalizm jako ofensywę burżuazji przeciwko klasom podporządkowanym. Część jego najnowszych prac znalazła podsumowanie w rocznym cyklu wykładów poświęconych *Kapitałowi* Karola Marksa¹ oraz w diagnozach przyczyn obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego (Harvey 2010a i b, 2013, 2014).

Przechodząc do meritum artykułu zamieszczonego w bieżącym numerze *Zarządzania Publicznego* należy przypomnieć, że kryzys fordyzmu atlantyckiego wzbudził duże zainteresowanie naukowców i polityków kwestiami życia w miastach, przejawami kryzysu w przemyśle oraz następującej po nim strategicznej reorientacji kierunków działań w gospodarce. Jednym z wyrazów tego zainteresowania są właśnie badania Davida Harveya. W swoim artykule przytacza on trzejelementową definicję tego zjawiska, na której zresztą i ja opieram swoje prace. Po pierwsze, przedsiębiorcze miasto wdraża innowacyjne strategie zmierzające do utrzymania lub zwiększenia własnej konkurencyjności gospodarczej wobec innych miast i przestrzeni gospodarczych. Po drugie, strategie te wypływają z analizy aktualnych okoliczności, mają charakter refleksyjny, są mniej lub bardziej klarownie sformułowane, a także aktywnie realizowane. I po trzecie, zwolennicy tej orientacji przyjmują charakterystyczny dyskurs: odnoszą się do swoich miast jak do przedsiębiorczych organizacji, a w działaniach marketingowych wykorzystują hasła odwołujące się do przedsiębiorczości (Jessop, Sum 2000).

Jak zauważa Harvey w uwagach wstępnych, a następnie ilustruje przykładem Związku Hanzeatyckiego i włoskich miast-państw, miasta od dawna są motorem tworzenia bogactwa, rozwoju politycznego i kulturalnego, a więc w tym sensie można je określić jako przedsiębiorcze. Jednak ta długoterminowa perspektywa historyczna pomija specyficzną rolę odgrywaną przez przedsiębiorcze miasta w akumulacji kapitału, zwłaszcza tam, gdzie badanie procesów urbanizacyjnych prowadzono bez uwzględniania zmian gospodarczych i społecznych. Harvey pragnie zaradzić temu ograniczeniu, odwołując się do systematycznej rekonstrukcji czasoprzestrzennej dynamiki akumulacji kapitału (Harvey 1982), która dostarcza systematycznych powiązań między podstawami teorii Marksa zaprezentowanymi we wszystkich trzech tomach *Kapitału* i ich emanacją w rzeczywistości w postaci nierównomierności zmian geograficznych oraz przepływów finansowych. Z drugiej strony, jak zauważa Harvey w prezentowanym artykule, procesy urbanizacyjne wpływają na kształt i uwarunkowania akumulacji kapitału.

Właśnie w tym miejscu analiza Harveya nabiera kolorów. Autor dostrzega przejście od miejskiego menedżeryzmu (tzn. hierarchicznego zarządzania przestrzenią miejską i odgórnym świadczeniem usług) w latach sześćdziesiątych do miejskiej przedsiębiorczości (tzn. aktywnego zaangażowania w rozwój gospodarczy) w latach siedemdziesiątych XX w. Wiąże się to z wprowadzeniem nowego, przyjaznego rynek sposobu rządzenia, który jednak wymaga

¹ Dostępne w internecie m.in. pod adresem <https://www.youtube.com/watch?v=gBazR59SZXk> (przyp. tłum.).

od państw i partnerstw publiczno-prywatnych tworzenia warunków dla firm poszukujących wyższych zysków – przez to, co Joseph A. Schumpeter (1934) nazwał „nowymi kombinacjami” lub innowacjami. Schumpeter przedstawił pięć sposobów rozumienia innowacji w normalnej działalności gospodarczej:

(1) wytworzenie nowego produktu – tzn. dobra nieznanego wcześniej konsumentom – lub wprowadzenie na rynek towaru o nowych właściwościach, (2) wprowadzenie nowej metody produkcji jeszcze praktycznie niewypróbowanej w danej dziedzinie przemysłu, która wcale nie musi być oparta na nowym odkryciu naukowym, może także polegać na nowym komercyjnym zastosowaniu danego towaru, (3) otwarcie nowego rynku, czyli takiego, na którym dany rodzaj krajowego przemysłu uprzednio nie działał i to bez względu, czy rynek ten istniał wcześniej, czy też nie, (4) zdobycie nowego źródła surowców lub półfabrykatów i to niezależnie od tego, czy źródło już istniało, czy też musiało dopiero zostać stworzone, (5) wprowadzenie nowej organizacji w jakiejś dziedzinie przemysłu, np. stworzenie monopolu bądź jego złamanie (Lim 1990, s. 215, podsumowanie uwag Schumpetera 1934, s. 129–135).

Przez analogię można wyróżnić pięć analitycznie odmiennych (lecz zapewne empirycznie częściowo się pokrywających) obszarów, w których innowacje *stricte* gospodarcze i/lub mające wpływ na tę dziedzinę działalności człowieka mogą występować w odniesieniu do formy i funkcjonowania miast. Obszary te obejmują: (1) tworzenie nowych rodzajów miejsc lub przestrzeni miejskich służących do produkcji, obsługi, pracy, konsumpcji, zamieszkania itp., (2) nowe metody produkcji miejsc lub przestrzeni w celu tworzenia lokalnych przewag konkurencyjnych w dziedzinie wytwarzania towarów/usług lub innych działań na terenach miejskich, (3) otwieranie nowych rynków poprzez marketing miast w nowych dziedzinach i/lub modyfikację przestrzennego podziału konsumpcji poprzez poprawę jakości życia mieszkańców, osób dojeżdżających do pracy lub turystów, (4) znajdowanie nowych źródeł dostaw w celu zwiększenia przewagi konkurencyjnej, np. poprzez współzawodnictwo o utalentowanych imigrantów lub nowe źródła finansowania, oraz (5) zmiany lub przededefiniowanie hierarchii miejskiej i/lub zmiany miejsca danego miasta tej hierarchii. Każdą z tych form działalności można postrzegać jako przejaw innowacyjności i przedsiębiorczości w sensie schumpeterowskim, co więcej, każdy z wytyczonych celów może stanowić podstawę dla jasno określonych strategii działań miast.

Powyższe ujęcie problemu odpowiada analizie Harveya opisującej przejście od miejskiego menedżeryzmu do miejskiej przedsiębiorczości. Badacz bardziej opisowo niż analitycznie nawiązuje do niektórych spośród wyżej wymienionych rodzajów innowacji, a także zauważa, jak podkreślał Schumpeter, że innowacyjność i przedsiębiorczość tworzą swego rodzaju ruchomą bieżnię, na której na wszelkie korzyści płynące z innowacji czyhają konkurenci – inne firmy lub, jak tutaj, miasta naśladujące pionierów, co prowadzi do seryjnego powielania tych samych rozwiązań w postaci parków naukowych, gentryfikacji, miejsc wypoczynku, ośrodków kulturalno-rozrywkowych, galerii handlowych, inwestycji w obszary nabrzeżne itd.

Jeżeli chodzi o wcześniejsze prace Harveya poświęcone sprzecznościom i kryzysom targającym kapitalizmem, badacz interpretuje te zmiany jako doraźne rozwiązania przestrzenne w odpowiedzi na kryzysy. Wcześniej pisał, że „kapitał musi tworzyć trwałe miejsca w przestrzeni (lub krajobrazy) niezbędne do własnego funkcjonowania na pewnym etapie swojej historii tylko po to, by je później zniszczyć (i zdeprecjonować znaczną część zainwestowanego w nie kapitału), robiąc miejsce dla nowych „poprawek przestrzennych” (tzn. innych miejsc i regionów umożliwiających wznowienie akumulacji kapitału)” (2001, s. 25; zob. 1996, s. 6). Kolejnym cykłem poprawek przestrzennych sprzyjają oczywiście innowacje w zakresie infrastruktury materialnej i społecznej, lecz ich konkretna forma zmienia się w zależności od tego, czy kapitał próbuje wdrażać poprawki w celu przezwyciężenia nadprodukcji (nowe rynki), przeciwdziałania przeludnieniu, uzyskania dostępu do nowych surowców czy też uporania się ze zlokalizowaną nadmierną akumulacją (nowe możliwości inwestycyjne) itd. (1982). W przypadku przedsiębiorczości miejskiej obserwujemy przepływ kapitału w ramach miast i regionów oraz pomiędzy nimi w poszukiwaniu nowych możliwości tworzenia zysków przez modyfikację terenów zurbanizowanych, a także zwiększenie konkurencyjności obszarów miejskich, co również wymaga niszczenia kapitału i przestrzeni. To samo zjawisko można oczywiście dostrzec w gigantycznych modyfikacjach przestrzeni, jakie miały miejsce po upadku bloku sowieckiego oraz przejścia od socjalizmu państwowego do różnych rodzajów ustroju kapitalistycznego.

Rozbudowując swoją analizę, Harvey przedstawia wstępny opis kryzysu fordyzmu w przestrzeniach miejskich, wyjaśnia przesłanki stojące za podejmowanymi przez miasta działaniami sprzyjającymi rozwojowi przedsiębiorczości, a także krytycznie ocenia (ograniczone) powodzenie wdrażanych strategii. Co bardziej istotne, zwraca również uwagę na dystrybucyjne następstwa tych ostatnich w skali miast oraz w szerszej perspektywie przestrzennej. Wiąże się to z koleją z analizą interesów klasowych i przymierzy zawiązywanych w celu promowania rozwoju miast opartego na przedsiębiorczości. Prezentowane tu argumenty nawiązują do jego analiz rozwiniętych później w *Brief History of Neoliberalism* (Krótkiej historii neoliberalizmu) (2005) napisanej mniej więcej 20 lat później, gdy zależności między miejską przedsiębiorczością i szerszym projektem neoliberalnym stały się bardziej widoczne. Nie chodzi tu jednak o dopatrywanie się bezpośrednich związków przyczynowych między nimi, lecz o to, że miejska przedsiębiorczość zostaje włączona do projektu neoliberalnego, którego różnorodni zwolennicy wykazują wprost niesamowite zdol-

ności do promowania roli sił rynkowych i adaptowania ich do coraz to nowych dziedzin działalności człowieka, do reorganizacji rządów, stylów rządzenia oraz przekonywania ogółu społeczeństwa do swoich racji.

Professor Bob Jessop
Department: Sociology
Lancaster University
Bowland NorthLancaster LA1 4YN, United Kingdom
b.jessop@lancaster.ac.uk
Przełożył Rafał Śmietana

Bibliografia

- Ashman S. (red.) (2006). „Symposium: On David Harvey’s. »The New Imperialism«”, *Historical Materialism*, t. 14, nr 4, s. 3–166.
- Castree N., Gregory D. (red.) (2006). *David Harvey: a Critical Reader*. Oxford: Blackwell.
- Harvey D. (1969). *Explanation in Geography*. London: Edward Arnold.
- Harvey D. (1973). *Social Justice and the City*. Oxford: Blackwell [Revised edition, 2009].
- Harvey D. (1982). *The Limits to Capital*. Oxford: Blackwell.
- Harvey D. (1985a). *Consciousness and the Urban Experience*. Oxford: Blackwell.
- Harvey D. (1985b). *The Urbanization of Capital*. Oxford: Blackwell.
- Harvey D. (1989a). *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Blackwell.
- Harvey D. (1989b). *The Urban Experience*. Oxford: Blackwell.
- Harvey D. (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.
- Harvey D. (2000). *Spaces of Hope*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Harvey D. (2001). *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Harvey D. (2003a). *Paris. Capital of Modernity*. London: Routledge.
- Harvey D. (2003b). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey D. (2006). *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. London: Verso.
- Harvey D. (2010a). *A Companion to Marx’s Capital*. London: Verso.
- Harvey D. (2010b). *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*. London: Profile Books.
- Harvey D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso.
- Harvey D. (2013). *A Companion to Marx’s Capital* (t. 2). London: Verso.
- Harvey D. (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. London: Profile Books.
- Jessop B. (2004). „On the limits of *Limits to Capital*”, *Antipode*, t. 36, nr 3, s. 480–496.
- Jessop B. (2006). „Spatial fixes, temporal fixes, and spatio-temporal fixes”, w: N. Castree, D. Gregory (red.), *David Harvey: a Critical Reader*. Oxford: Blackwell.
- Jessop B., Sum N.L. (2000). „An entrepreneurial city in action: Hong Kong’s emerging strategies in and for (inter-)urban competition”, *Urban Studies*, t. 37, nr 12, s. 2290–2315.
- Lim C.Y. (1990). „The Schumpeterian road to affluence and communism”, *Malaysian Journal of Economic Studies*, t. 27, nr 102, s. 213–223.
- Schumpeter J.A. (1934). *Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

David Harvey

Od menedżeryzmu do przedsiębiorczości: transformacja procesu rządzenia miastami w późnym kapitalizmie

W ostatnich latach proces rządzenia (*governance*) miastami coraz bardziej koncentruje się na poszukiwaniu nowych sposobów pobudzania rozwoju lokalnego oraz wzrostu zatrudnienia. Tego rodzaju wiara w przedsiębiorczość kontrastuje z praktykami zarządzania z wcześniejszych dekad, które skupiały się przede wszystkim na świadczeniu usług, budowie obiektów użyteczności publicznej oraz zapewnianiu różnego rodzaju udogodnień mieszkańcom miast. W niniejszym artykule autor analizuje kontekst przejścia od menedżeryzmu do przedsiębiorczości, wskazuje na mechanizmy konkurencji między miastami kształtujące uzyskiwane przez nie wyniki, a także na określone oddziaływania makroekonomiczne. Przyjęte przez niego podejście umożliwia dokonanie głębszej analizy związków zachodzących między zmianą polityk i rozwojem gospodarczym w czasach charakteryzujących się znaczną niestabilnością gospodarczą i polityczną.

Słowa kluczowe: rządzenie miastami, rozwój lokalny, konkurencja między miastami, akumulacja kapitału, kapitalistyczne stosunki społeczne.

W ciągu ostatnich 20 lat moje zainteresowania akademickie obejmowały analizę roli urbanizacji w przebiegu zmian społecznych, w szczególności w warunkach kapitalistycznych stosunków społecznych i akumulacji kapitału (Harvey 1973, 1982, 1985a, 1985b, 1989b). Przedsięwzięcie to wymagało głębszej refleksji nad stymulowanym przez kapitalizm procesem kształtowania się określonej geografii historycznej. Zarówno na fizyczny, jak i na społeczny krajobraz urbanizacji przemożny wpływ wywierają zdecydowanie kapitalistyczne kryteria nakładające pewne ograniczenia na przyszłe ścieżki rozwoju kapitalistycznego. Oznacza to, że logika przepływu oraz akumulacji kapitału kształtuje procesy urbanistyczne w kapitalizmie, a te z kolei kształtują uwarunkowania akumulacji kapitału w późniejszych punktach czasu i przestrzeni. Innymi słowy, kapitaliści wpływają na własną geografii historyczną, lecz

podobnie jak wszyscy inni nie czynią tego w okolicznościach historycznych i geograficznych, jakie sami wybrali, nawet gdy odgrywali ważne, a nawet kluczowe, zbiorowe role w kształtowaniu tychże okoliczności. Tę dwukierunkową relację wzajemności i dominacji (gdzie kapitalistów, podobnie jak pracowników najemnych, ogranicza to, co sami stworzyli) najlepiej można ująć teoretycznie w kategoriach dialektycznych. Wychodząc z tego założenia, staram się dostrzec nowe aspekty procesu kształtowania miast, który jest jednocześnie produktem oraz elementem uwarunkowań toczących się przemian społecznych w najnowszej fazie rozwoju kapitalizmu.

Badania roli urbanizacji w dynamice procesów społecznych nie są oczywiście niczym nowym. Co jakiś czas kwestia ta powraca w poważnych debatach, choć częściej w odniesieniu do konkretnych okoliczności historyczno-geograficznych, w których z takich czy innych względów szczególnie ważną rolę odgrywa urbanizacja oraz miasta jako takie. Wpływ miast na powstanie cywilizacji od dawna stanowi przedmiot dyskusji, podobnie jak pełnione przez nie funkcje w starożytnej Grecji i Rzymie. Toczą się spory na temat znaczenia miast w procesie przejścia od feudalizmu do kapitalizmu, dzięki czemu w minionych latach powstała bardzo obszerna i odkrywczą literaturę

David Harvey, Professor

School of Geography

University of Oxford

Mansfield Road, Oxford OX 13 TB, U.K.

Tytuł oryginału: „From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism”, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, t. 71, nr 1, *The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present* (1989), s. 3–17. © 1989 Swedish Society for Anthropology and Geography.

ra przedmiotu. W analogiczny sposób można dyskutować nad wpływem urbanizacji na rozwój przemysłu, kultury i polityki w XIX wieku, a także nad późniejszym przejmowaniem kapitalistycznych stosunków społecznych przez kraje mniej rozwinięte (w których obecnie znajduje się wiele spośród najszybciej rozwijających się miast na świecie).

Zbyt często jednak analizę procesu urbanizacji oddziela się od zmiany społecznej i rozwoju gospodarczego, zupełnie jakby można je było traktować jak zjawiska przygodne czy produkty uboczne ważniejszych, bardziej fundamentalnych zmian społecznych. Niekiedy sugeruje się, że kolejne rewolucje w dziedzinie technologii, stosunków przestrzennych, stosunków społecznych, przyzwyczajzeń konsumentów, stylu życia itp., które w tak dużym stopniu wpływają na historię kapitalizmu, można zrozumieć bez głębokich analiz korzeni i natury procesów urbanizacyjnych. Podejście to zwykle przyjmuje się nieświadomie, więc fakt ten można byłoby uznać za grzech zaniechania, gdyby nie wyraźne antyurbani- styczne nastawienie dociekań w dziedzinie zmian ekonomicznych i społecznych w skali makro. Takiego podejścia nie można zaakceptować. Uważam, że warto pytać, jaką rolę odgrywają procesy urbanizacyjne w procesie dość radykalnej geograficznej restrukturyzacji aktywności człowieka oraz polityczno-gospodarczej dynamiki nierównomiernego rozwoju geograficznego w ostatnich czasach.

1. Ekspozowanie przedsiębiorczości w rządzeniu miastami

Na zorganizowanym w Orleanie w 1985 r. sympozjum spotkali się naukowcy, przedsiębiorcy i politycy reprezentujący osiem dużych miast w siedmiu rozwiniętych krajach kapitalistycznych (Bouinot 1987). Zgromadzeni postawili sobie za cel przeanalizowanie możliwych kierunków działania władz miast w obliczu powszechnej erozji bazy gospodarczej i fiskalnej wielu dużych aglomeracjach świata kapitalistycznego. Podczas sympozjum zarysował się wyraźny konsensus: władze miast powinny się wykazać znacznie większą innowacyjnością i przedsiębiorczością, gotowością do podejmowania wszelkich prób

zaradzenia trudnej sytuacji, a tym samym zapewnienia lepszej przyszłości swoim mieszkańcom. Jedyne punkty sporne dotyczyły tego, jak najlepiej osiągnąć ten cel. Czy należy wspomagać lub nawet tworzyć nowe przedsiębiorstwa, a jeśli tak, to jakie? Czy walczyć o zachowanie, a nawet przejmować zagrożone miejsca pracy, a jeśli tak, to które? A może po prostu ograniczyć się do zapewniania infrastruktury, zachęt podatkowych, atrakcji kulturalnych i społecznych z nadzieją na wzmocnienie starych i przyciągnięcie nowych form działalności gospodarczej?

Powracam do tego sympozjum, ponieważ uważam je za symptomatyczne dla reorientacji podejścia do zarządzania miastami, które miało miejsce w ciągu ostatnich 20 lat w rozwiniętych krajach kapitalistycznych. Mówiąc prościej, typowe dla lat sześćdziesiątych XX w. podejście „menedżerskie”, w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych stopniowo ustępowało miejsca proaktywnej orientacji na przedsiębiorczość. W ostatnich latach, zwłaszcza w rozwiniętych krajach kapitalistycznych, powstał ogólny konsensus co do tego, że przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy przynoszą miastom znaczne korzyści. Co godne uwagi, konsensus ten wydaje się wykraczać poza granice państw, a nawet podziałów politycznych i ideologicznych.

Przykładowo, zarówno Martin Boddy (1984), jak i Allan Cochrane (1987) zgadzają się, że od wczesnych lat siedemdziesiątych władze lokalne w Wielkiej Brytanii „wykazywały coraz większe zaangażowanie w działania na rzecz rozwoju gospodarczego bezpośrednio związane z produkcją i inwestycjami”, a zdaniem Garetha Reesa i Johna Lamberta (1985, s. 179) „w latach siedemdziesiątych wzrost liczby inicjatyw gospodarczych samorządów lokalnych stanowił odpowiedź na zachęty kolejnych rządów”, mających na celu uzupełnienie ogólnokrajowych działań na rzecz zwiększenia efektywności, konkurencyjności i rentowności brytyjskiego przemysłu. David Blunkett, z ramienia Partii Pracy sprawujący przez kilka lat funkcję przewodniczącego rady miasta Sheffield, niedawno wyraził aprobatę dla pewnego rodzaju miejskiej przedsiębiorczości:

Od wczesnych lat siedemdziesiątych, gdy pełne zatrudnienie wypadło z listy priorytetów rządu, wyzwanie to podjęły samorządy lokalne. Udzielały one

wsparcia małym firmom, dbały o ściślejsze powiązania między sektorem publicznym i prywatnym, a także próbowały promować powstawanie nowych firm dzięki różnorodnym działaniom promocyjnym. W ten sposób w nieco zmieniony sposób odgrywały w gospodarce tradycyjną rolę samorządów brytyjskich: oferowały zachęty w formie dotacji, pożyczek oraz infrastruktury subsydiowanej ze środków publicznych bez konieczności angażowania inwestorów w życie społeczności, pragnąc przyciągnąć wielkie koncerny przemysłowe i handlowe poszukujące odpowiednich miejsc do inwestycji. (...) Samorząd dziś, tak jak w przeszłości, oferuje własną odmianę przedsiębiorczości i promocji przedsiębiorczości w obliczu ogromnych zmian gospodarczych i społecznych, jakie niesie ze sobą rozwój technologii i restrukturyzacja przemysłu (Blunkett, Jackson 1987, s. 108–142).

W USA, gdzie patriotyzm lokalny i przedsiębiorczość od dawna stanowiły ważny element funkcjonowania obszarów zurbanizowanych (zob. Elkin 1987), zmniejszenie dopływu środków federalnych oraz udziału miast w podatkach po 1972 r. (gdy prezydent Nixon zadeklarował koniec kryzysu w miastach, dając tym samym do zrozumienia, że rząd federalny nie ma już środków na jego rozwiązywanie) doprowadziły do ożywienia patriotyzmu lokalnego do takiego stopnia, że Robert Goodman (1979), opisując działania władz stanowych i lokalnych, użył określenia „ostatni przedsiębiorcy”. Obecnie istnieje już obszerna literatura poświęcona eksponowaniu roli nowej przedsiębiorczości w procesie formułowania polityk miejskich oraz strategii rozwoju miast w USA (zob. Judd, Ready 1986; Peterson 1981; Leitner 1989).

Jednak przesunięcie akcentów ku promowaniu przedsiębiorczości wcale nie przebiega gładko. Wiele samorządów lokalnych w Wielkiej Brytanii przynajmniej do niedawna nie reagowało na nowe możliwości i naciski, a w USA przetrwanie niektórych miast, takich jak Nowy Orlean, nadal zależy od redystrybucji środków na szczeblu federalnym. Ponadto, uzyskiwane wyniki, choć jeszcze nie zostały właściwie zapisane ani przeanalizowane, stanowią oczywiście mieszaninę sukcesów i porażek ze sporą dozą kontrowersji co do tego, co właściwie należałoby uznać za „sukces” (do tej kwestii powrócę w dalszej części artykułu). Jednak mimo całej tej różnorodności,

od początku lat siedemdziesiątych XX w. trudno nie zauważyć podejmowanych niemal wszędzie prób przejścia od miejskiego menedżeryzmu do pewnej formy promowania przedsiębiorczości. Na uwagę badacza zasługują zarówno przyczyny, jak i następstwa tej zmiany.

Panuje powszechne przekonanie, że przejście to zostało częściowo wymuszone trudnościami dręczącymi gospodarkę kapitalistyczną od pamiętnej recesji z 1973 r. Dezindustrializacja, powszechne i na pozór „strukturalne” bezrobocie, oszczędności budżetowe zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym w połączeniu z rosnącą falą neokonserwatyizmu oraz eksponowanie zalet racjonalności rynkowej i prywatyzacji (raczej w teorii niż w praktyce) częściowo pomagają zrozumieć, dlaczego tak wiele władz miast reprezentujących bardzo odmienne opcje polityczne, dysponujących bardzo różnymi kompetencjami prawnymi oraz politycznymi, podążało w zasadniczo bardzo podobnym kierunku. Nacisk na działania lokalne zmierzające do rozwiązywania wyżej wymienionych problemów wydaje się również mieć wiele wspólnego z kurczącymi się możliwościami państw narodowych w zakresie kontrolowania międzynarodowych przepływów pieniężnych. Inwestycje coraz bardziej przybierają więc postać negocjacji między przedstawicielami dysponentów kapitału i władz lokalnych, które robią, co mogą, by zmaksymalizować atrakcyjność reprezentowanego przez siebie miasta i zachęcić kapitalistę do inwestycji. Z tego samego powodu miejska przedsiębiorczość może odegrać ważną rolę w globalnej transformacji dynamiki kapitalizmu od modelu fordowsko-keynesowskiego, polegającego na akumulacji kapitału, do modelu „elastycznej akumulacji” (krytyczną refleksję na temat tego kontrowersyjnego pojęcia proponują m.in.: Meric Gertler [1988], David Harvey [1989a], Andrew Sayer [1989], Erica Schoenberger [1988], Allen Scott [1988] i Erik Swyngedouw [1986]). W dalszym ciągu artykułu przedstawię argumenty na poparcie tezy, że w ciągu ostatnich 20 lat zmiana sposobu rządzenia miastami ma poważne przyczyny oraz następstwa makroekonomiczne. I nawet jeżeli Jane Jacobs (1984) ma tylko w połowie rację, twierdząc, że bez koncepcji miasta nie można właściwie zrozumieć procesu tworzenia bogactwa narodów, to przejście z miejskiego menedżeryzmu do miejskiej

przedsiębiorczości może mieć daleko idące implikacje dla perspektyw rozwoju miast i wzrostu gospodarczego w przyszłości.

Przykładowo, jeżeli miejska przedsiębiorczość (w najszerszym znaczeniu tego pojęcia) jest osadzona w ramach współzawodnictwa o sumie zerowej między miastami o zasoby, miejsca pracy i kapitał, to nawet najbardziej zaprzysięgli i awangardowi socjaliści zostaną zmuszeni do uczestnictwa w grze stworzonej przez kapitalistów oraz do zaangażowania się w procesy, którym próbują się oprzeć. Właśnie ten problem przesładował zdominowane przez Partię Pracy władze miast w Wielkiej Brytanii (doskonały opis sytuacji sporządzili Rees i Lambert [1985]). Z jednej strony, musiały one opracowywać projekty, które umożliwiałyby „wytwarzanie produktów bezpośrednio związanych z potrzebami ludzi pracy, w sposób wymagający coraz wyższych, a nie coraz niższych kwalifikacji” (Murray 1983), wiedząc jednocześnie, że znaczna część ich wysiłku pójdzie na marne, jeżeli dany region miejski nie zdoła zapewnić sobie względnej przewagi konkurencyjnej. W odpowiednich okolicznościach przedsiębiorczość miejska, a nawet konkurencja między miastami mogą przyczynić się do powstania modelu rozwoju o sumie niezerowej. Ten rodzaj działalności z pewnością odgrywał kluczową rolę w rozwoju kapitalizmu w przeszłości. Pytanie, czy może on doprowadzić do postępowych i socjalistycznych przemian w przyszłości, pozostaje jednak otwarte.

2. Problemy z konceptualizacją

W badaniach nad omawianym zjawiskiem niemal od samego początku pojawiają się trudności konceptualne. Zaczniemy od poważnego zagrożenia stwarzanego przez reifikację miast w połączeniu z językiem opisującym proces urbanizacji jako aktywny, a nie bierny aspekt rozwoju polityczno-gospodarczego. W tym ujęciu „miasta” stają się aktywnymi podmiotami, chociaż w rzeczywistości są po prostu przedmiotami. Urbanizację winno się raczej postrzegać jako proces społeczny osadzony w przestrzeni, w którego przebiegu szeroka gama różnych podmiotów o bardzo różnych celach i programach działania wchodzi ze sobą w interakcje za pośrednictwem

określonej konfiguracji wzajemnie zależających się praktyk przestrzennych. W społeczeństwie klasowym, jakim jest kapitalizm, te praktyki mają określoną treść klasową, co nie znaczy, że wszystkie można interpretować w ten sposób. Wielu naukowców wykazało, że praktyki przestrzenne mogą nabywać i nabywają treści odnoszące się do płci, rasy oraz cech biurokratyczno-administracyjnych (by wymienić tylko jeden podzbiór ważnych możliwości). Lecz w kapitalizmie hegemonem pozostaje szeroka gama klasowych praktyk powiązanych z obrotem kapitałem, z odtwarzaniem stosunków klasowych oraz wpływów klasy pracującej, a także z koniecznością kontrolowania tych wpływów.

Trudność polega na znalezieniu podejścia badawczego umożliwiającego analizowanie wzajemnych relacji między **procesem** i **przedmiotem** bez wpadania w pułapkę niepotrzebnej reifikacji. Przestrzennie osadzony zbiór procesów społecznych, które nazywam urbanizacją, wytwarza niezliczone artefakty – systemy form, przestrzeni i zasobów zorganizowanych w charakterystyczne układy przestrzenne. Wszelkie działania społeczne muszą uwzględniać istnienie tych artefaktów, ponieważ wiele procesów społecznych (np. dojazdy do pracy) stanowi ich namacalne uzewnętrznienie. Urbanizacja narzuca także pewne rozwiązania instytucjonalne, formy prawne, systemy polityczne i administracyjne, hierarchie władzy i im podobne. One również nadają „miastu” zobiektywizowane cechy mogące zdominować codzienne praktyki i ograniczać kierunki działania na przyszłość. Wreszcie na świadomość mieszkańców miast wpływają wspólne doświadczenia, z których rodzą się percepcje, sposób odczytywania symboli oraz aspiracje. We wszystkich tych wymiarach mamy do czynienia z nieustannym napięciem między formą i procesem, między przedmiotem i podmiotem, między czynnością i rzeczą. Odmawianie roli i wpływów obiektywizacji – procesowi, w którego przebiegu tworzone przez nas rzeczy powracają do nas jako różne formy dominacji – byłoby równie głupie, jak przypisywanie tym rzeczom zdolności do podejmowania działań społecznych.

Dynamika stanowi nieodrodną cechę kapitalizmu, więc „rzeczy” nieustannie poddawane są przekształceniom, działania nieustannie wymykają się poza ustalone granice form, a uważane za

obiektywne cechy miasta z zasady są niestabilne. Wpływ kapitalizmu jest tak dogłębny, że same pojęcia urbanizacji i „miasta” również tracą stabilność – i to wcale nie z powodu nieprecyzyjnej definicji tych pojęć, lecz właśnie dlatego, że mają one za zadanie odzwierciedlać zmieniające się relacje między formą i procesem, między czynnością i rzeczą, między podmiotami i przedmiotami. Kiedy więc analizujemy przejście od miejskiego menedżeryzmu do miejskiej przedsiębiorczości w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci, musimy przyjąć do wiadomości zwrotne następstwa tej zmiany postrzegane przez pryzmat ich wpływu na instytucje miejskie oraz na zabudowane obszary miejskie.

Niestety, w ostatnich latach w dziedzinie planowania przestrzennego zaszły zmiany, co sprawia, że definicja miasta jako charakterystycznego układu przestrzennego stała się jeszcze bardziej problematyczna. Z jednej strony, jesteśmy świadkami postępującej fragmentaryzacji miejskiej przestrzeni społecznej na dzielnice, społeczności i towarzystwa „z ulicy”, a z drugiej – praca na odległość i szybki transport sprowadzają do absurdu wszelkie próby konceptualizacji miasta jako jednostki organizacji przestrzennej charakteryzującej się dużą gęstością zabudowy, a nawet jako spójnie zorganizowanego obszaru administracyjnego. Megalopolis z lat sześćdziesiątych poddane zostało jeszcze większemu rozdrobnieniu i rozproszeniu, zwłaszcza w USA, w miarę przyspieszania procesu dekoncentracji miast, który spowodował powstanie chaotycznej zabudowy. Jednak związek z przestrzenią pozostaje w **pewnej** formie nośnikiem określonych znaczeń i oddziaływań. Nowe uwarunkowania ekologiczne i struktury w ramach aglomeracji wpływają na organizację produkcji, wymiany oraz konsumpcji, na określanie relacji społecznych, na kształtowanie się wpływów (finansowych i politycznych) oraz na integrację przestrzenną działalności społecznej. Spieszę dodać, że prezentacja problematyki miejskiej w kategoriach ekologicznych w żaden sposób nie zakłada akceptacji dla wyjaśnień ekologicznych. Chodzi po prostu o to, że uwarunkowania ekologiczne odgrywają ważną rolę w organizacji społecznej i w podejmowanych działaniach. Działania proprzedsiębiorcze w rządzeniu obszarami miejskimi należy więc badać w różnych skalach przestrzen-

nych – dzielnic i społeczności lokalnych, centrum miasta i przedmieść, obszaru metropolitalnego, regionu, państwa narodowego itp.

Należy również określić, kto wykazuje przedsiębiorczość i w jakiej dziedzinie. W tym miejscu chciałbym podkreślić, że „rządzenie” (*governance*) miastem oznacza o wiele więcej niż „zarządzanie” (*management*). Szkoda, że znaczna część literatury (zwłaszcza brytyjskiej) koncentruje się tak bardzo na tym drugim, podczas gdy rzeczywiste możliwości reorganizacji życia w miastach często znajdują się gdzie indziej, a przynajmniej w ramach szerszych koalicji sił, w której władze i administracje miast odgrywają jedynie rolę ułatwiającą i koordynującą. Zdolność do organizowania przestrzeni wywodzi się z całego kompleksu sił mobilizowanych przez różne czynniki społeczne. Jest to proces konfliktogenny, tym bardziej, że toczy się w przestrzeniach ekologicznych o bardzo różnorodnej gęstości społecznej. W ramach obszaru metropolitalnego jako całości musimy traktować tworzenie koalicji w celu realizacji polityk oraz zawieranie sojuszy klasowych jako podstawę wszelkiego rodzaju miejskiej przedsiębiorczości. Działania odzwierciedlające patriotyzm lokalny często inicjują lokalne izby handlowe, kliki miejscowych finansistów, przemysłowców i kupców lub „okrągły stół” liderów biznesu i deweloperów. Ci ostatni często stanowią siłę przewodnią „maszynierii polityki prorozwojowej” (Molotch 1976). Patriotyzm lokalny może się przejawiać w działaniach instytucji edukacyjnych i religijnych, różnych agend rządowych (jak np. wojsko, instytuty naukowo-badawcze, jednostki administracji), lokalnych organizacji pracowników (zwłaszcza zrzeszających przedstawicieli zawodów budowlanych), a także partii politycznych, ruchów społecznych i urzędów szczebla lokalnego (licznych i często bardzo zróżnicowanych), choć nierzadko są one nastawione na realizację zupełnie odmiennych celów.

Tworzenie koalicji i sojuszy jest zadaniem tak delikatnym i trudnym, że osoba mająca wizję, wytrwałość i odpowiednie umiejętności (np. charyzmatyczny burmistrz, sprytny administrator miasta lub bogaty lider biznesu) może nadać indywidualny charakter i kierunek rozwojowi miejskiej przedsiębiorczości, a nawet ukształtować ją zgodnie z określonymi celami politycznymi. Na przykład w Baltimore główną rolę odgrywał

burmistrz Schaeffer, lecz w miastach takich jak Halifax czy Gateshead na czoło wysunęli się prywatni przedsiębiorcy. W innych przypadkach przedsięwzięcia prorozwojowe realizowały bardziej skomplikowane kombinacje osobowości i instytucji.

Zwracam uwagę na te problemy nie dlatego, że są nie do pokonania lub bardzo trudne – wszak rozstrzyga się je codziennie w praktyce kapitalistycznej urbanizacji – lecz dlatego, iż praktyczne ich rozwiązywanie wymaga staranności i powagi. Zaryzykuję tu jednak pewne uogólnienia, które odnoszą się do Baltimore (z poświęconego temu miastu studium przypadku zacerpnąłem znaczną część spostrzeżeń prezentowanych w niniejszym artykule) i zapewne sprawdzają się także w pewnych innych przypadkach.

Po pierwsze, kluczową koncepcją zwrotu ku przedsiębiorczości jest pojęcie „partnerstwa publiczno-prywatnego”: tradycyjny patriotyzm lokalny łączy się z działaniami samorządów lokalnych mającymi na celu przyciągnięcie zewnętrznych źródeł finansowania, nowych inwestycji bezpośrednich lub nowych miejsc pracy. Podczas sympozjum w Orleanie (Bouinot 1987) zwracano uwagę na znaczenie tego rodzaju partnerstwa. Dodam tu na marginesie, że celem reformy samorządowej w Wielkiej Brytanii w latach siedemdziesiątych było ułatwienie powoływania tego rodzaju partnerstw (a nawet przewyżczanie oporu na szczeblu lokalnym poprzez tworzenie korporacji rozwoju obszarów miejskich). W USA tradycja wspieranych przez władze federalne i realizowanych lokalnie przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego zanikła w latach sześćdziesiątych, gdy po zamieszkach władze miast starały się zaprowadzić spokój wśród niezadowolonej ludności poprzez redystrybucję realnych dochodów (wyższy standard mieszkań, wyższa jakość szkolnictwa i opieki zdrowotnej dla ubogich). Rola władz stanowych jako lokalnego moderatora ułatwiającego realizację strategicznych interesów rozwoju kapitalistycznego (w przeciwieństwie do roli stabilizatora społeczeństwa kapitalistycznego) uległa ograniczeniu. Takie samo lekceważenie wobec rozwoju kapitalistycznego odnotowano w Wielkiej Brytanii:

Początek lat siedemdziesiątych był okresem oporu przeciwko zmianom: grupy protestujące przeciwko

budowie autostrad, działania społeczności lokalnych przeciwko wyburzaniu slumsów, przeciwników przebudowy centrum miasta. Interesy strategiczne i interesy przedsiębiorców uśmiercono pod presją społeczności lokalnych. Niewykluczone jednak, że zmierzamy w stronę czasów, w których dominującą rolę znacznie odgrywać przedsiębiorczość (Davies 1980, s. 23; cytata za: Ball 1983, s. 270–271).

W Baltimore początkom przemian można przypisać dokładną datę. W referendum zorganizowanym w 1978 r., po zaciętej i pełnej kontrowersji kampanii politycznej, niewielką większością głosów zezwolono prywatnym deweloperom na zabudowę terenów miejskich. W ten sposób powstała efektowna dzielnica handlowa Harborplace. Odtąd polityka partnerstwa publiczno-prywatnego zyskała poparcie społeczne i była obecna niemal we wszystkich aspektach procesu rządzenia obszarem miejskim (zob. Berkowitz 1984; Levine 1987; Lyall 1982; Stoker 1987).

Po drugie, działalność partnerstwa publiczno-prywatnego nosi w sobie element przedsiębiorczości właśnie dlatego, że z zasady opiera się na spekulacji zarówno na etapie planowania, jak i wykonania, a więc pozostaje narażona na wszelkie trudności oraz zagrożenia typowe dla działań spekulacyjnych, w odróżnieniu od racjonalnie planowanego skoordynowanego rozwoju. W wielu przypadkach oznaczało to, że sektor publiczny ponosił ryzyko, a sektor prywatny realizował korzyści, lecz istnieje wystarczająco dużo odmiennych przykładów (np. ryzyko podjęte przez inwestorów prywatnych podczas budowy centrum handlowego Gateshead Metrocentre), które zadają kłam tego rodzaju uogólnieniom. Podejrzewam jednak, że to właśnie przejmowanie ryzyka przez sektor publiczny na szczeblu lokalnym (a nie krajowym lub federalnym) odróżnia obecny etap miejskiej przedsiębiorczości od wcześniejszych emanacji patriotyzmu lokalnego, gdy kapitał prywatny na ogół wykazywał znacznie mniejszą awersję do ryzyka.

Po trzecie, działania proprzedsiębiorcze wykazują o wiele ściślejsze związki z ekonomią polityczną konkretnego miejsca, a nie terytorium. Mam tu na myśli pewne rodzaje przedsięwzięć gospodarczych (mieszkalnictwo, edukacja itp.) zakładające przede wszystkim poprawę warunków

życia i pracy w określonej jurysdykcji. Z drugiej strony, budowa nowego obiektu (centrum administracyjnego, parku przemysłowego), poprawa warunków działania firm w określonym miejscu (np. interwencja na lokalnych rynkach pracy poprzez programy przekwalifikowywania pracowników, presja utrzymywania płac na niższym poziomie) mogą wywierać wpływy o mniejszym lub większym zasięgu niż obszar, na którym zrealizowano dane przedsięwzięcie. Poprawa wizerunku miast, takich jak Baltimore, Liverpool, Glasgow czy Halifax, poprzez budowę centrów kulturalnych, handlowych, rozrywkowych i biurowych pozornie może oddziaływać korzystnie na cały obszar metropolitalny. Tego rodzaju przedsięwzięcia mogą mieć sens w metropolitalnej skali działań publiczno-prywatnych i pozwalają na tworzenie koalicji przewyższających rywalizację między przedmieściami i centrami miast typową dla fazy menedżeryzmu. Z drugiej strony, South Street Seaport – podobne przedsięwzięcie realizowane w Nowym Jorku – buduje koalicja sił złożona prawie wyłącznie z miejscowych deweloperów i finansistów. Projekt oddziałuje jedynie na skalę lokalną, praktycznie bez wpływu na obszar całej metropolii.

Budowę tego rodzaju obiektów można oczywiście postrzegać jako próbę poprawy warunków życia mieszkańców określonej jurysdykcji (co stanowi główny argument za ich poparciem przytaczany w dyskursie publicznym). Ale w większości przypadków wszelkie korzyści mają charakter pośredni oraz potencjalnie mniejszy lub większy zasięg niż jurysdykcja, w której granicach się znajdują. Co więcej, inwestycje lokalne tego typu z reguły stają się ośrodkiem zainteresowania opinii publicznej i polityków, odwracając ich uwagę od realnych problemów, z którymi boryka się dany obszar jako całość, a niekiedy nawet ogranicza dopływ środków na ich rozwiązywanie.

Tak więc nowa miejska przedsiębiorczość zazwyczaj opiera się na partnerstwie publiczno-prywatnym, koncentruje się na inwestycjach i próbach ożywienia rozwoju gospodarczego poprzez spekulacyjne wznoszenie pewnych obiektów, zamiast dążyć do poprawy warunków życia na danym obszarze jako bezpośrednim (choć wcale nie jedynym) celu politycznym i gospodarczym.

3. Alternatywne strategie rządzenia miastem

W innej pracy (Harvey 1989b, rozdz. 1) dowodzę, że istnieją cztery podstawowe rodzaje miejskiej przedsiębiorczości. Każdy z nich zasługuje na osobną analizę, lecz dopiero rozpatrywanie ich łącznie daje nam klucz do zrozumienia ostatnich gwałtownych zmian prowadzących do nierównomiernego rozwoju systemów miejskich w zaawansowanych gospodarkach kapitalistycznych.

1. Konkurencja w ramach międzynarodowego podziału pracy oznacza tworzenie i wykorzystywanie określonych przewag związanych z wytwarzaniem towarów oraz usług. Niektóre przewagi biorą się z dostępu do zasobów (np. ropy naftowej, dzięki której w latach siedemdziesiątych XX w. rozkwitł Teksas) lub z lokalizacji (np. uprzywilejowanego dostępu miast Kalifornii do krajów azjatyckich o dużym potencjale gospodarczym). Inne rodzaje przewag powstają dzięki inwestycjom publicznym i prywatnym w infrastruktury fizyczne oraz społeczne wzmacniające bazę gospodarczą obszaru metropolitalnego jako eksportera towarów i usług. Bezpośrednie interwencje mające na celu wdrażanie nowych technologii, tworzenie nowych produktów lub dostęp do kapitału podwyższonego ryzyka dla nowych przedsiębiorstw (które mogą zostać wspólną własnością i być tak samo zarządzane) są w stanie znacząco wpływać na decyzje potencjalnych inwestorów, natomiast koszty lokalne można obniżyć poprzez dotacje (ulgi podatkowe, tanie kredyty, uzbrajanie terenów). Obecnie rozwój na dużą skalę prawie nie występuje bez znacznych pakietów pomocowych i zachęt ze strony samorządów terytorialnych (lub szerszych koalicji sił uczestniczących w rządzeniu na poziomie lokalnym).

Międzynarodowa konkurencyjność zależy również od cech, ilości i kosztu lokalnej siły roboczej. Koszty na poziomie lokalnym najłatwiej ograniczać, gdy szczebel lokalny zajmuje miejsce szczebla krajowego w negocjacjach zbiorowych oraz gdy samorządy wraz z innymi dużymi instytucjami, takimi jak szpitale i uniwersytety, dają przykład, obniżając realne wynagrodzenia i świadczenia (typowym zjawiskiem były tu konflikty dotyczące poziomu płac i świadczeń w sektorach publicznym i instytucjonalnym w Baltimore w latach siedemdziesiątych). Dobrze

wyszkolona i wykwalifikowana siła robocza, dostosowana do nowych procesów pracy i ich wymagań, choć droga, może stanowić potężny magnes dla nowych inwestycji gospodarczych. Istnieje wreszcie problem aglomeracji gospodarek na obszarach metropolitalnych. Produkcja dóbr i usług często zależy nie od pojedynczych decyzji jednostek gospodarczych (np. dużych międzynarodowych koncernów o budowie filii w mieście, często o bardzo ograniczonym korzystnym oddziaływaniu na skalę lokalną), lecz od skumulowanego efektu połączenia różnych rodzajów działalności gospodarczej w ograniczonej przestrzeni interakcji, co ułatwia powstawanie wysoko wydajnych i interaktywnych systemów produkcji (zob. Scott 1988). Z tego punktu widzenia duże obszary metropolitalne, takie jak Nowy Jork, Los Angeles, Londyn i Chicago, mają pewne charakterystyczne zalety, których nie zrównoważyły jeszcze koszty korków na drogach. Ale przypadek Bolonii (zob. Gundle 1986) oraz napływ nowych inwestycji przemysłowych do regionu Emilia Romagna wskazują, że staranny dobór gałęzi przemysłu wsparty zdecydowanymi działaniami struktur samorządowych na szczeblu lokalnym (w tym przypadku rządzonych przez komunistów) mogą sprzyjać rozwojowi nowych okręgów przemysłowych oraz konfiguracji specjalności dzięki ekonomii aglomeracji i sprawnej organizacji.

2. Regiony miejskie mogą również dążyć do poprawy swojej pozycji konkurencyjnej w odniesieniu do przestrzennego podziału konsumpcji, podejmując inne działania niż promocja turystyki względnie organizowanie atrakcji dla emerytów. Konsumpcyjny styl urbanizacji po 1950 r. doprowadził do powstania bardzo szerokiej bazy uczestników masowej konsumpcji. Co prawda recesja, bezrobocie i wysokie koszty kredytów ograniczyły dostęp do nich dużym grupom ludności, lecz istnieje jeszcze dość spora liczba konsumentów mających wolne środki (wiele wspieranych kredytem). Konkurencja o tę grupę zaostrza się, a konsumenci posiadający pieniądze mogą być znacznie bardziej wybredni. Paradoksalnie, mimo ogólnej recesji, bardzo szybko rosną inwestycje mające na celu przyciągnięcie konsumentów do pewnych miejsc. W coraz większym stopniu koncentrują się one na jakości życia. Gentryfikacja, innowacje kulturalne i podno-

szenie standardu środowiska miejskiego (w tym powrót do postmodernistycznych stylów architektury i urbanistyki), atrakcje dla konsumentów (stadiony sportowe, centra konferencyjne, sklepy, przystanie, egzotyczne restauracje) i różnorodne rozrywki (organizacja stałych lub okresowych wydarzeń kulturalnych) – oto coraz wyraźniej widoczne aspekty strategii rewitalizacji miast. W powszechnym odbiorze miasto ma być przede wszystkim innowacyjnym, ekscytującym, inspirowującym i bezpiecznym miejscem zamieszkania lub pobytu czasowego, zabawy oraz konsumpcji. Na przykład Baltimore ze swoją marną reputacją „zadupia Wschodniego Wybrzeża” z początków lat siedemdziesiątych zwiększyło zatrudnienie w branży turystycznej z niecałego tysiąca do ponad 15 tys. w ciągu niecałych dwóch dekad – dzięki zakrojonej na szeroką skalę rewitalizacji miasta. Nieco później 13 borykających się z kryzysem miast przemysłowych w Wielkiej Brytanii (w tym Leeds, Bradford, Manchester, Liverpool, Newcastle i Stoke-on-Trent) zdecydowało się na podjęcie wspólnych działań promocyjnych mających na celu przyciągnięcie większego odsetka turystów odwiedzających Wielką Brytanię. *The Guardian* (9 maja 1987 r.) tymi słowami opisuje to dość udane przedsięwzięcie:

Oprócz przychodów i tworzenia miejsc pracy na obszarach objętych rzekomo strukturalnym bezrobociem, turystyka przynosi istotne dodatkowe korzyści w dziedzinie poprawy jakości otoczenia. Odnawianie budynków i budowa obiektów mających na celu przyciągnięcie turystów poprawiają jakość życia stałych mieszkańców miast, zachęcają również do inwestowania w nowe gałęzie przemysłu. Chociaż wspomniane miasta dysponują różnicowanymi atutami, w każdym z nich znajdują się budowle świadczące o tym, co w minionych latach przyczyniło się do ich rozkwitu. Innymi słowy, mają poszukiwaną dziś cechę zwaną dziedzictwem przemysłowym lub dziedzictwem morskim.

Festiwale i imprezy kulturalne również stały się przedmiotem działań inwestycyjnych. „Sztuki piękne tworzą klimat optymizmu, przekonanie, że »wszystko jest możliwe«, stanowiące zasadniczy czynnik rozwoju kultury przedsiębiorczości” – napisał autor wstępu do najnowszego raportu Arts Council of Great Britain, dodając, że działalność związana z kulturą i sztuką może pomóc

przełamać stagnację gospodarczą w centrach miast, gdyż pomaga ludziom „uwierzyć w siebie i w swoją społeczność” (zob. Bianchini, w druku). Różnego rodzaju wydarzenia kulturalne stają się symbolami dynamicznych społeczności – zarówno w rządonym przez komunistów Rzymie, jak i w Baltimore, Bolonii, Glasgow czy Liverpoolu. W ten sposób obszary miejskie mogą mieć nadzieję na zachowanie spójności i na przetrwanie jako *locus* solidarności społecznej, jednocześnie próbując skorzystać na ostentacyjnej konsumpcji w morzu wszechogarniającej recesji.

3. Miejska przedsiębiorczość charakteryzuje się również zaciętą walką o przejęcie kontroli nad kluczowymi funkcjami w świecie wielkich finansów, administracji oraz gromadzenia i przetwarzania informacji (w tym mediów). Funkcje tego rodzaju wymagają określonej i często kosztownej infrastruktury. Efektywność i centralne położenie w światowej sieci komunikacji jest istotne w sektorach, w których niezbędne są osobiste kontakty kluczowych decydentów. Oznacza to znaczne inwestycje w transport i komunikację (np. porty lotnicze, łącza telekomunikacyjne) oraz zapewnienie odpowiedniej powierzchni biurowej wyposażonej w niezbędne powiązania wewnętrzne i zewnętrzne w celu minimalizacji kosztów oraz czasu transakcji. Zapewnienie szerokiego zakresu usług dodatkowych, zwłaszcza tych, które umożliwiają szybkie gromadzenie i przetwarzanie informacji lub pozwalają na szybkie konsultacje z ekspertami, wymaga innego rodzaju inwestycji, podczas gdy konkretne umiejętności niezbędne do takich działań premiąją obszary metropolitalne kształtujące siłę roboczą w określonych dziedzinach (ekonomia, prawo, sektory wysokich technologii, umiejętności medialne itp.). Konkurencja między miastami w tej dziedzinie jest bardzo kosztowna i szczególnie trudna, ponieważ dominują w niej gospodarki aglomeracyjne. Niełatwo złamać monopol istniejących, uznanych ośrodków, takich jak Nowy Jork, Chicago, Londyn czy Los Angeles. Niemniej jednak zainteresowanie szeroko pojętymi usługami finansowymi przez ostatnie 20 lat znacznie wzrosło (w Wielkiej Brytanii poziom zatrudnienia w sektorach finansowym i ubezpieczeniowym podwoił się w ciągu niecałych 10 lat), więc zapewnienie im atrakcyjnej lokalizacji wydaje się znakomitym rozwiązaniem w dążeniu miast do przetrwania. Powstaje wrażenie, że mia-

sto przyszłości będzie czymś w rodzaju centrum dowodzenia i sprawowania kontroli, miastem informacyjnym, postindustrialnym, któremu eksport usług (finansowych, informacyjnych i opartych na wiedzy) zapewni ekonomiczne podstawy przetrwania.

4. Przewaga konkurencyjna dzięki redystrybucji nadwyżek za pośrednictwem rządów centralnych (lub rządów stanowych w USA) nadal ma ogromne znaczenie, ponieważ do mitów należy zaliczyć stwierdzenie, że rządy centralne nie angażują się w redystrybucję w takim samym stopniu, jak kiedyś. Zmieniły się tylko kanały redystrybucji. Na przykład w Wielkiej Brytanii (w Bristolu) oraz w USA (np. w Long Beach–San Diego) kontrakty wojskowe i obronne zapewniają dobrobyt miastom nie tylko z powodu ilości zaangażowanych środków, lecz także ze względu na rodzaj zatrudnienia i dodatkowe korzyści związane z tzw. przemysłem wysokich technologii (Markusen 1986). Podejmuje się wysiłki mające odciąć wiele obszarów miejskich od wsparcia ze strony rządu centralnego, lecz wciąż istnieje niemało sektorów gospodarki (jak np. ochrona zdrowia, szkolnictwo), a nawet całe miasta (zob. Smith, Keller 1983, analiza sytuacji w Nowym Orleanie), w których dokonywanie tego rodzaju cięć jest po prostu niemożliwe. Dzięki temu sojusze grup rządzących miastami, próbując zapewnić im przetrwanie, dysponują wieloma możliwościami wykorzystywania mechanizmów redystrybucji.

Cztery wyżej wymienione strategie nie wykluczają się wzajemnie, a losy obszarów metropolitalnych zależą od rodzajów tworzonych koalicji, doboru i sposobu realizacji strategii przedsiębiorczości, zasobów (naturalnych, ludzkich, lokalizacyjnych) pozostających w gestii władz oraz od siły konkurencji. Nierówny wzrost ma również swoje źródła w synergii, która sprawia, że pewne rodzaje strategii korzystnie wpływają na inne. Na przykład na rozwój megalopolis Los Angeles–San Diego–Long Beach–Orange County wpływają efekty synergii między redystrybucją środków rządowych na rzecz przemysłu obronnego i szybkim rozwojem funkcji dowodzenia oraz kontroli, które jeszcze bardziej pobudziły zorientowaną na konsumpcję działalność w takim stopniu, że doprowadziło to do ponownego ożywienia niektórych rodzajów wytwórczości.

Z drugiej strony, istnieje niewiele dowodów na to, że znaczne nasilenie działań prokonsumpcyjnych w Baltimore przyczyniło się do rozwoju innych funkcji, z wyjątkiem być może stosunkowo nieznacznego wpływu na sektor usług bankowych i finansowych. Co ciekawe, sieci miast i regionów miejskich (np. w południowej części USA [Sunbelt] oraz w południowej Anglii) wytworzyły silniejsze efekty synergiczne niż ich odpowiedniki położone na północy. Thierry Noyelle i Thomas Stanback (1984) sugerują również, że ważną rolę w kształtowaniu losów poszczególnych miast odgrywa ich pozycja w hierarchii. Analizując proces przechodzenia od menedżeryzmu do promowania przedsiębiorczości w rządzeniu miastami, należy także uwzględnić efekt transmisji między miastami oraz wewnątrz hierarchii miejskich.

Przedsiębiorczość miejska zakłada istnienie konkurencji między miastami. Chodzi tu o siłę stawiającą wyraźne ograniczenia projektom mającym na celu odmianę losu poszczególnych miast. Im więc silniejsza konkurencja między miastami, tym większe prawdopodobieństwo, że zadziała ona na poszczególne zurbanizowane obszary jak „zewnątrzny czynnik przymusu”, nakazujący im przestrzegać dyscypliny i logiki rozwoju kapitalizmu. Może nawet wymusić powtarzanie pewnych schematów oraz wzorców rozwojowych (np. budowa podobnych „galerii handlowych”, centrów kulturalno-rozrywkowych, rozwoju obszarów nabrzeżnych, postmodernistycznych centrów handlowych itp.). Dowody na seryjne odtwarzanie podobnych form w przestrzeni miejskiej są bardzo przekonujące, a przyczyny tego zjawiska zasługują na głębszą analizę.

Wraz ze spadkiem kosztów transportu, który niemal zniósł bariery przestrzenne w przepływie towarów, ludzi, pieniędzy i informacji, wzrosło znaczenie indywidualnych cech miejsca, co z kolei doprowadziło do nasilenia konkurencji między miastami o rozwój kapitalistyczny (inwestycje, miejsca pracy, turystyka itp.). Rozważmy tę kwestię przede wszystkim z punktu widzenia bardzo mobilnego kapitału międzynarodowego. Wraz z ograniczeniem barier przestrzennych, odległość od rynków lub od surowców stała się mniej istotna dla podejmowania decyzji o lokalizacji inwestycji. Monopolistyczne elementy konkurencji przestrzennej, tak istotne w teorii Augusta Lösch, znikają. Wytwarzane lokalnie

przedmioty o dużej masie i stosunkowo niskiej wartości (np. piwo lub woda mineralna) są obecnie przedmiotem obrotu na tak długich dystansach, że pojęcia takie, jak „zasięg rynkowy” tracą rację bytu. Z drugiej strony, kapitał może wybierać spośród wielu miejsc lokalizacji inwestycji, co podkreśla znaczenie warunków produkcji panujących w określonym miejscu. Niewielkie różnice podaży siły roboczej (ilości i jakości), infrastruktury i zasobów, regulacji rządowych i poziomu podatków nabierają o wiele większego znaczenia niż kiedyś, gdy wysokie koszty transportu stwarzały „naturalne” bariery dla ekspansji na rynkach lokalnych.

Z tego samego powodu międzynarodowy kapitał może teraz reagować nawet na preferencje małych rynków, produkując niewielkie partie towarów przeznaczonych do zaspokojenia lokalnych nisz rynkowych. W świecie wzmożonej konkurencji – takim jak ten, który powstał wraz z wyhamowaniem powojennego boomu gospodarczego w 1973 r. – naciski wywierane na ponadnarodowy kapitał zmuszają go do większej wrażliwości na niewielkie różnice geograficzne zarówno pod względem produkcji, jak i możliwości konsumpcji.

A teraz rozważmy te same kwestie z punktu widzenia miejsc, które mogą zyskać lub stracić rację bytu, jeżeli nie zaoferują przedsiębiorcom warunków zachęcających ich do pozostania w okolicy. Usuwanie barier przestrzennych doprowadziło do zaostrzenia konkurencji między miejscowościami, państwami i obszarami miejskimi o kapitał rozwojowy. W ten sposób w rządzeniu miastami na pierwszy plan wysuwa się zapewnienie „dobrego klimatu dla przedsiębiorczości” oraz tworzenie najróżniejszych zachęt mających sprowadzić kapitał do miasta. Częściowo wynikiem tego procesu jest oczywiście pobudzenie przedsiębiorczości. Ale tutaj analizujemy ją z innej perspektywy, ponieważ poszukiwania kapitału inwestycyjnego ograniczają przejawy innowacyjności do tworzenia pakietów korzystnych dla kapitalistycznej ścieżki rozwoju oraz wszystkiego, co ten proces za sobą pociąga. Krótko mówiąc, rządzenie miastem polega obecnie na wabienu wysoce mobilnej i elastycznej produkcji wraz z przepływami finansowymi i konsumpcyjnymi. Spekulacyjne cechy inwestycji na obszarach miejskich wynikają więc z niezdolności do precyzyjnego przewidzenia,

jakiego rodzaju pakiet bodźców odniesie sukces w świecie charakteryzującym się tak znaczną niestabilnością i zmiennością gospodarczą.

Dlatego łatwo przewidzieć, że nasilona konkurencja między miastami prędzej czy później nakręci spiralę ich wzrostów i upadków. Oparte na dążeniu do innowacyjności i konkurencyjności działania wielu sojuszy miejskich klas rządzących przyniosły większą, a nie mniejszą niepewność, ponadto obszary miejskie stały się bardziej, a nie mniej podatne na niepewność związaną z gwałtownymi zmianami.

4. Makroekonomiczne implikacje konkurencji między miastami

Makroekonomiczne oraz lokalne implikacje miejskiej przedsiębiorczości i silniejszej konkurencji między obszarami miejskimi zasługują na głębsze zbadanie. Zjawiska te winno się jednak rozpatrywać w kontekście pewnych bardziej ogólnych zmian i tendencji obserwowanych w gospodarkach kapitalistycznych od chwili, gdy pierwsza większa powojenna recesja z 1973 r. wywołała szereg pozornie głębokich dostosowań kapitalistycznej ścieżki rozwoju.

Po pierwsze, konkurencja między miastami o inwestycje z zewnątrz otworzyła miejskie przestrzenie rozwiniętych krajów kapitalistycznych na najróżniejsze nowe wzorce rozwojowe. Mimo to zostały one zdominowane przez seryjnie odtwarzane parki naukowe, centra handlowe, kulturalne i rozrywkowe, wielkopowierzchniowe galerie handlowe o wystroju postmodernistycznym itp., czemu towarzyszyła gentryfikacja niektórych dzielnic. Nacisk na tworzenie sprzyjającego biznesowi klimatu podkreśliło znaczenie miasta jako miejsca koordynacji infrastruktury, stosunków pracy, ochrony środowiska, a nawet polityki podatkowej wobec międzynarodowego kapitału (zob. Swyngedouw 1989). Ponoszenie ryzyka przez sektor publiczny, a zwłaszcza nacisk na jego zaangażowanie w inwestycje o charakterze infrastrukturalnym, oznacza, że z punktu widzenia międzynarodowego kapitału koszt zmian lokalizacji zmalał, a więc wzrosła jego geograficzna mobilność. Tak więc zorientowanie na przedsiębiorczość zwiększa, a nie zmniejsza elastyczność geograficzną, dzięki której ponadnarodowe firmy

mogą kształtować własne strategie lokalizacyjne. Jeżeli więc dana miejscowość przyjmuje na siebie obowiązek regulacji stosunków pracy, przyczynia się jednocześnie do zwiększenia elastyczności strategii zarządzania na podzielonych pod względem geograficznym rynkach pracy. Rozstrzygnięcie sporów zbiorowych na poziomie lokalnym, a nie krajowym, od dawna stanowi cechę stosunków pracy w USA, lecz w ciągu ostatnich 20 lat tendencja ta nasila się w wielu innych rozwiniętych krajach kapitalistycznych.

Innymi słowy, w orientacji miast na przedsiębiorczość nie ma niczego, co zaprzeczałoby tezie o zmianach formy i stylu rozwoju kapitalistycznego w skali makro zauważalnych od początku lat siedemdziesiątych XX w. Wręcz przeciwnie, można przedstawić mocne argumenty na poparcie stwierdzenia (zob. Harvey 1989b, rozdz. 8), że zmiany w polityce miast i nacisk kładziony przez nie na przedsiębiorczość odegrały bardzo ważną rolę, która ułatwiła przejście od geograficznie raczej mało elastycznych fordowskich systemów produkcji wspieranych przez keynesowskie państwo opiekuńcze ku znacznie bardziej otwartej i opartej na zasadach rynkowych formie elastycznej akumulacji. Można też zauważyć (zob. Harvey 1989a, 1989b), że powolne odchodzenie od miejskiego modernizmu w dziedzinach takich jak planowanie przestrzenne, formy uczestnictwa w kulturze i styl życia ku postmodernizmowi również wiąże się z eksponowaniem przedsiębiorczości przez miasta. Poniżej zaprezentuję mechanizm kształtowania się tego rodzaju związków.

Po pierwsze, zastanówmy się nad ogólnymi dystrybucyjnymi następstwami nastawienia miast na przedsiębiorczość. Znaczny odsetek przedsięwzięć realizowanych w ramach osławionego „partnerstwa publiczno-prywatnego” w USA sprowadza się do subwencjonowania zamożnych konsumentów, przedsiębiorstw oraz rozbudowanych funkcji zarządzania, co ma je zachęcić do pozostania w mieście. Dzieje się to jednak kosztem lokalnej konsumpcji zbiorowej, klasy robotniczej oraz ubogich. Zauważalne nasilenie problemów związanych ze zubożeniem i ubezwłasnowolnieniem, w tym doprowadzenie do powstania charakterystycznej „podklasy” (by użyć języka Williama Wilsona [1987]) zostało bezdyskusyjnie udokumentowane w wielu dużych miastach USA. Marc Levine opisuje szczegółowo

sytuację w Baltimore, mieście, które chwaliło się rzekomymi korzyściami płynącymi z partnerstwa publiczno-prywatnego. Boddy (1984) dodaje, że to, co nosi nazwę podejścia „głównego nurtu” (w odróżnieniu od socjalistycznego) do rozwoju lokalnego, w Wielkiej Brytanii sprowadzało się głównie do „inwestowania w nieruchomości pod dyktando przedsiębiorców wyznających zasady wolnego rynku i konkurencji, a ich głównym celem był rozwój gospodarczy, a nie wzrost zatrudnienia, ze szczególnym uwzględnieniem małych firm”. Ponieważ za główny cel uznawano „pobudzenie i przyciąganie prywatnej przedsiębiorczości poprzez tworzenie warunków sprzyjających dokonywaniu rentownych inwestycji”, samorządy zasadniczo „wspierają prywatną przedsiębiorczość, biorąc na siebie część obciążeń związanych z kosztami produkcji”. Ostatnio mobilność kapitału raczej wzrasta, więc subsydiowanie kapitału na poziomie lokalnym prawdopodobnie będzie rosnąć, podczas gdy wsparcie dla grup ekonomicznie upośledzonych spadnie, co doprowadzi do większej polaryzacji społecznej dystrybucji realnych dochodów.

W wielu przypadkach miejsca pracy powstałe w wyniku tego procesu uniemożliwiają jakiegokolwiek postępowe zmiany dystrybucji dochodów, ponieważ eksponowanie roli małych firm i podwykonawców może się przerodzić w zachętę do tworzenia „szarej strefy” jako podstawy przetrwania miast. W ciągu ostatnich 20 lat nieformalna działalność wytwórcza w wielu miastach, zwłaszcza w USA (Sassen-Koob 1988) stała się znaczącym elementem tego procesu. Coraz częściej postrzega się ją albo jako zło konieczne, albo jako przejaw dynamizmu sektora wytwórczego, dzięki któremu na terenach upadających miast nie zanikła jeszcze działalność gospodarcza. Z tej samej przyczyny miejsca pracy w sektorze usług, często skoncentrowane na obszarach miejskich, ulegają polaryzacji na nisko płatne prace, często wykonywane wyłącznie przez kobiety, oraz na wysoko płatne stanowiska kadry kierowniczej. Dlatego orientacja władz miast na przedsiębiorców i przedsiębiorczość przyczynia się do zwiększenia dysproporcji dochodów i możliwości, a także do ubożenia mieszkańców. Zjawisko to zauważono nawet w tych miastach, które pod względem gospodarczym rozwijały się dość dobrze (jak np. Nowy Jork).

Właśnie takiemu rozwojowi wydarzeń próbowały się przeciwstawić zdominowane przez Partię Pracy rady miast w Wielkiej Brytanii (a także niektóre co bardziej postępowe administracje miast w USA). Nie wiadomo jednak, czy udało się to nawet najbardziej postępowym władzom miast, gdyż ich działania są bardzo głęboko osadzone w logice kapitalistycznej gospodarki przestrzennej, w której konkurencja wcale nie działa korzystnie jako niewidzialna ręka rynku, lecz jako zewnętrzne prawo wymuszające najniższy wspólny mianownik w dziedzinie odpowiedzialności i opieki społecznej w ramach nastawionego na konkurencję obszaru miejskiego.

Wiele innowacji i inwestycji mających na celu zwiększenie atrakcyjności poszczególnych miast jako ośrodków kultury i konsumpcji szybko znalazło naśladowców w innych miejscach, co sprawiło, że wszelkie przewagi konkurencyjne uzyskane w logice tego systemu okazały się ulotne. Jak wiele potrzeba nam centrów kongresowych, stadionów sportowych, Disneylandów, przystani dla jachtów i efektownych pasażerów handlowych? Sukces często bywa krótkotrwały lub nieistotny ze względu na równoległe oraz alternatywne innowacje powstające gdzie indziej. Dążenie do przetrwania wymaga utrzymania konkurencyjności, więc lokalne koalicje nie mają wyboru i muszą opracowywać kolejne innowacje w dziedzinie stylu życia, form konsumpcji kultury, produktów i usług, a nawet mieszanek form instytucjonalnych i politycznych. W wyniku tego często powstaje fascynujący, lecz również często destrukcyjny *maelstrom* innowacji kulturalnych, politycznych, produkcyjnych i konsumpcyjnych. W tym miejscu możemy zwrócić uwagę na trudno dostrzegalny, choć istotny związek między promowaniem przedsiębiorczości miejskiej i postmodernistycznym zamiłowaniem do projektowania niewielkich obszarów, zamiast kompleksowego planowania urbanistycznego, upodobaniem do ulotności i eklektyzmu stylów, a nie do poszukiwania trwałych wartości, do przedkładania cytatów i fikcji nad wynalazki i funkcje, i wreszcie – na prymat medium nad przekazem oraz obrazu nad zawartą w nim treścią.

W USA omawiane zjawisko rozwinęło się na ogromną skalę, wywołując niestabilność systemów miejskich. W Houston, Dallas i Denver, w latach siedemdziesiątych uznawanych za sztandarowe przykłady boomu rozwojowego, po 1980 r. na

skutek rozbuchanych inwestycji w nieruchomości wiele instytucji finansowych zbankrutowało lub stanęło na skraju upadłości. Dolina Krzemowa, kiedyś tętniąca życiem i innowacjami mekka poszukujących pracy, nagle straciła swój blask. W 1975 r. Nowy Jork znajdował się na skraju bankructwa. Pięć lat później odbił się od dna dzięki energii sektora usług finansowych i koncentracji funkcji zarządczych, po czym pojawiło się kolejne zagrożenie w postaci fali zwolnień i fuzji racjonalizujących wyżej wymienione sektory w wyniku krachu na giełdzie z października 1987 r. Na początku lat osiemdziesiątych San Francisco, modelowe miasto na wybrzeżu Pacyfiku, nagle zaczęło się dusić od nadmiaru powierzchni biurowej, lecz tamtejszy rynek nieruchomości niemal natychmiast odzyskał równowagę. Nowy Orlean, będący już na garnuszku federalnym, sponsoruje Targi Światowe, które wpędzają miasto w jeszcze większe kłopoty, podczas gdy kwitnące Vancouver organizuje niezwykle udaną Wystawę Światową. Orientacja na przedsiębiorczość i konkurencję dostrzegana od początku lat siedemdziesiątych niewątpliwie wpłynęła na zmienne koleje losów tych miast.

Należałoby zwrócić uwagę na jeszcze jeden, bardziej subtelny efekt wiary miast w przedsiębiorczość. Zachęca ona do rozwijania tych rodzajów działalności, które z największym prawdopodobieństwem prowadzą do wzrostu cen nieruchomości na rynku **lokalnym**, do poszerzenia bazy podatkowej, wzrostu przychodów oraz promują wzrost zatrudnienia (w wyniku współdziałania wcześniej wymienionych czynników). Ponieważ zwiększenie mobilności geograficznej i szybko zmieniające się technologie spowodowały, że wiele form produkcji dóbr uznaje się za niepewne i bardzo podejrzane, obecnie najbardziej stabilną podstawą polityki gospodarczej miast wydają się usługi (a) bardzo zlokalizowane i (b) charakteryzujące się szybkim, jeżeli nie błyskawicznym obrotem. Nacisk na turystykę, produkcję i konsumpcję widowisk, promocję ulotnych wydarzeń wydają się uprzywilejowanymi środkami zaradczymi, mającymi wyciągnąć gospodarki obszarów miejskich z kłopotów. Inwestycje tego rodzaju mogą przynieść szybkie, choć tymczasowe rozwiązania problemów miast, lecz często mają one charakter wysoce spekulatywny. Na przykład

organizacja Igrzysk Olimpijskich jest bardzo kosztownym przedsięwzięciem, które może, lecz wcale nie musi się opłacić. Sporo miast w USA (np. Buffalo) zainwestowało w duże obiekty sportowe w nadziei na sprowadzenie do siebie drużyny Ligi Baseballowej. Podobnie Baltimore planuje budowę nowego stadionu, aby odzyskać drużynę piłkarską, która kilka lat temu przeprowadziła się do lepszego obiektu w Indianapolis (takie postępowanie można uznać za współczesną amerykańską odmianę starożytnego kultu cargo w Papui-Nowej Gwinei – budowy lądowisk w nadziei, że pojawi się na nich samolot z dobrami).

Spekulacyjne projekty tego rodzaju stanowią nieodłączną część ogólniejszego problemu makroekonomicznego. Mówiąc prościej, finansowane z kredytów centra handlowe, stadiony sportowe oraz inne przejawy ostentacyjnej konsumpcji należy określić mianem inwestycji wysokiego ryzyka. W okresie dekonunktury pogorszą one problemy nadmiernej akumulacji i przeinwestowania, na które kapitalizm jako całość jest tak bardzo podatny, co dramatycznie ilustruje zbyt wielka liczba sklepów wielkopowierzchniowych w USA (Green 1988). Niestabilność amerykańskiego systemu finansowego (wymuszająca zaangażowanie środków publicznych rządu – 100 mld dolarów – w ustabilizowanie instytucji oszczędnościowo-pożyczkowych) została częściowo spowodowana nietrafionymi inwestycjami w energię, rolnictwo oraz nieruchomości miejskie. Wiele spośród tych „rynków z festiwalami”, zaledwie 10 lat temu „traktowanych jak lampa Aladyna przez miasta znajdujące się w tarapatkach” (*Baltimore Sun*, 20 sierpnia 1987), natrafiło na trudne czasy. „Projekty realizowane w Richmond w stanie Wirginia, Flint w stanie Michigan i Toledo w stanie Ohio prowadzone przez firmę Rouse’s Enterprise Development Co. tracą miliony dolarów”, a nawet „South Street Seaport w Nowym Jorku i rewitalizacja nabrzeża w Nowym Orleanie” napotykają na poważne trudności finansowe. Zgubna konkurencja między miastami we wszystkich tych wymiarach wpędza je w spiralę nieustannie rosnącego zadłużenia.

Mimo mizernych wyników ekonomicznych, wyżej wymienione inwestycje cieszą się nieślabnącą popularnością wśród społeczeństwa i polityków. Wypromowanie miasta jako lokaliz-

zacji dla pewnych rodzajów aktywności zależy w dużym stopniu od stworzenia atrakcyjnego wizerunku przestrzeni miejskiej. Władze mogą traktować spektakularne inwestycje jako „towar sprzedawany po promocyjnej cenie”, mając nadzieję na przyciągnięcie innych form rozwoju. Niektóre przedsięwzięcia podejmowane w miastach w ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci stanowią próbę stworzenia konkurencyjnego dla innych lokalizacji wizerunku fizycznego i społecznego. Tworzenie nowego wizerunku miasta pociąga za sobą również wewnętrzne konsekwencje polityczne i społeczne. Pomaga przeciwdziałać odczuciom wyobcowania i anomii, które Georg Simmel już dawno zidentyfikował jako poważny problem dręczący mieszkańców współczesnych miast. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy dany obszar miejski chce się kojarzyć z modą, widowiskiem i zabawą. Jeżeli w tym widowisku mogą uczestniczyć wszyscy – od punków i raperów przez „yuppies” do burżuazji – poprzez typowe dla siebie zagospodarowanie przestrzeni społecznej, wszyscy będą mogli odczuć związek emocjonalny z miejscem, w którym mieszkają. Udana, planowe kształtowanie wizerunku miasta jest w stanie również pomóc w wytworzeniu poczucia solidarności społecznej, obywatelskiej dumy i lojalności wobec owego miasta; wizerunek ten może nawet stać się schronieniem dla umysłu w świecie, który kapitał coraz częściej uznaje za niezakorzeniony w przestrzeni. Orientacja miast na przedsiębiorczość (w przeciwieństwie do znacznie bardziej anonimowego menedżeryzmu biurokratycznego) zazębia się z poszukiwaniem tożsamości lokalnej i jako taka uaktywnia mechanizmy kontroli społecznej. Na nowo odkrywa się i przywraca do łask wykorzystywaną z powodzeniem w starożytnym Rzymie metodę „chleba i igrzysk”, natomiast ideologia przynależności do miejsca i społeczności, skupiona na idei wspólnoty broniącej się przed wrogim, groźnym światem międzynarodowego handlu i nasilającej się konkurencji, zaczyna odgrywać kluczową rolę w politycznej retoryce rządzenia miastem.

Radykalna zmiana wizerunku Baltimore dzięki nowemu nabrzeżu i inwestycjom na dawnych terenach portowych stanowi dobry przykład takiego postępowania. Dzięki przebudowie zyskało ono nowe miejsce na mapie, zdobyło tytuł „odrodzo-

nego miasta” i znalazło się na okładce magazynu *Time*, pozbywając się skojarzeń z pospolitością i ubóstwem. Wypromowało się jako dynamiczne, przebojowe, gotowe na napływ kapitału z zewnątrz oraz gościnne dla „właściwych” ludzi. I nie mają tu znaczenia fakty, że w rzeczywistości ubóstwo wzrasta, ogólne warunki życia w mieście się pogarszają, a wnikliwie badania przeprowadzone w oparciu o wywiady z mieszkańcami, liderami społecznymi i przedsiębiorcami ujawniły „przypudrowany rozkład” (Szanton 1986), ani to, iż raport Kongresu z 1984 r. opisuje Baltimore jako „jedno z najuboższych” miast w USA, ani że we wnikliwej analizie rewitalizacji miasta dokonanej przez Levine’a (1987) znajdują się liczne przykłady bardzo częstkowych i ograniczonych korzyści, jakie przyniosła mu ona jako całości, oraz poparty solidnymi argumentami zarzut, iż rewitalizacja przyspiesza, a nie zapobiega jego upadkowi. Skojarzenie z *prosperity* przesłania poważne trudności i popularyzuje na arenie międzynarodowej wizerunek miasta, które odniosło sukces. Nawet *London Sunday Times* (29 listopada 1987) bez cienia ironii ogłosił:

Baltimore, mimo rosnącego bezrobocia, ośmieliło się zmienić swój podupadający port w plac zabaw. Turyści oznaczają zakupy, catering i transport, co z kolei pociąga za sobą budowę, dystrybucję i produkcję – prowadząc do wzrostu zatrudnienia większej liczby mieszkańców, większej aktywności gospodarczej. Rozpad starego miasta został powstrzymany, a potem karta się odwróciła. Tereny portu w Baltimore zaliczają się teraz do największych atrakcji turystycznych w Ameryce, a bezrobocie szybko spada.

Całkowitą zmianę wizerunku Baltimore przekuto w polityczny sukces, we wzrost wpływów lokalnego partnerstwa publiczno-prywatnego, które zrealizowało projekt rewitalizacji. Dzięki temu miasto zyskało środki na rozwój (choć trudno powiedzieć, czy więcej zyskało, czy raczej straciło ze względu na ryzyko ponoszone przez sektor publiczny). Przedsięwzięcie zapewniło również mieszkańcom silniejsze poczucie więzi i tożsamości lokalnej. Jak widać, igrzyska się udają nawet wtedy, gdy brakuje chleba. Wizerunek ostatecznie triumfuje nad treścią.

5. Krytyka miejskiej przedsiębiorczości w warunkach rosnącej konkurencji

Od kilku lat toczy się ożywiona debata na temat „względnej autonomii” władz lokalnych w odniesieniu do dynamiki akumulacji kapitału. Zwrot ku przedsiębiorczości w rządzeniu miastami wydaje się sugerować znaczną autonomię działań lokalnych. Przedstawione w tym artykule pojęcie miejskiej przedsiębiorczości w żaden sposób nie zakłada, że władze lokalne lub szerszy sojusz klasowy uczestniczący w procesie rządzenia miastem automatycznie (lub nawet w „ostatniej instancji”) muszą się stać zakładnikiem wyłącznie kapitalistycznych interesów klasowych, ani że ich decyzje z konieczności odzwierciedlają wymogi akumulacji kapitału. Jak widać, przynajmniej na pierwszy rzut oka wydaje się, że moja analiza nie zgadza się z marksistowską wersją teorii państwa lokalnego zaprezentowanej np. przez Cynthię Cockburn (1977), z którą polemizowało wielu innych niemarksistowskich lub neomarksistowskich autorów (np. John Mollenkopf [1983], John Logan, Harvey Molotch [1987], Ted Gurr, Desmond King [1987] oraz Michael Smith [1988]). Jednak uwzględnienie w rozważaniach konkurencji między miastami wskazuje na możliwość pogodzenia pozornie autonomicznej przedsiębiorczości miejskiej ze sprzecznymi wymaganiami ciągłej akumulacji kapitału przy jednoczesnym zagwarantowaniu odtwarzania kapitalistycznych stosunków społecznych na coraz szerszą skalę i na coraz głębszych poziomach.

Marks wysunął przekonującą tezę, że konkurencja jest z konieczności „nosicielem” kapitalistycznych stosunków społecznych w każdym społeczeństwie, w którym przepływ kapitału stanowi siłę hegemoniczną. Prawa konkurencji zmuszają aktorów indywidualnych i grupowych (kapitalistyczne firmy, instytucje finansowe, państwa, miasta) do pewnych konfiguracji działań, które same z siebie konstytuują dynamikę kapitalizmu. Ale owo „zmuszanie” występuje po działaniu, a nie przed nim. Rozwój kapitalistyczny ma zawsze charakter spekulacyjny – całą historię kapitalizmu można odczytywać jako serię niekiedy małych, a kiedy indziej zakrojonych na szeroką skalę posunięć spekulacyjnych nakładających się nawzajem na siebie w czasie (historycznie) i w przestrzeni (geograficznie).

Przykładowo, nie można dokładnie przewidzieć, jak firmy zachowają się wobec konkurencji na rynku. Każda z nich będzie dążyć własną drogą do przetrwania, nie wiedząc, czy jej się to uda, czy nie. Dopiero po fakcie „niewidzialna ręka” rynku (termin Adama Smitha) zaznacza swoją obecność jako „występująca *a posteriori*, nakładana przez naturę konieczność ograniczająca awanturnicze kaprysy producentów” (Marks 1967, s. 336).

Rządzenie obszarami zurbanizowanymi może być jeszcze bardziej awanturnicze i kapryśne. Ale można też oczekiwać, że tego rodzaju „awanturnicze kaprysy” zostaną uregulowane po fakcie przez konkurencję między miastami. Konkurencja dotycząca inwestycji i miejsc pracy, zwłaszcza w warunkach powszechnego bezrobocia, restrukturyzacji przemysłu oraz powstawania bardziej elastycznych i mobilnych wzorców akumulacji kapitału, prawdopodobnie doprowadzi do wypracowania wielu rozwiązań pobudzających rozwój gospodarczy w ramach konkretnych uwarunkowań lokalnych. Każda koalicja będzie się starała znaleźć własną, charakterystyczną wersję tego, co Jessop (1983) nazywa „strategiami akumulacji i projektami hegemonicznymi”. Z punktu widzenia długoterminowej akumulacji kapitału istotne jest badanie różnych dróg i sprawdzanie skuteczności różnych pakietów przedsięwzięć politycznych, społecznych i zorientowanych na przedsiębiorczość. Tylko w ten sposób dynamiczny i rewolucyjny system społeczny, jakim jest kapitalizm, może odkrywać nowe rodzaje regulacji społecznych i politycznych dostosowanych do nowych form oraz dróg akumulacji kapitału. Jeżeli właśnie to należy rozumieć przez „względną autonomię” państwa lokalnego, w koncepcji tej nie ma niczego, co odróżniałoby miejską przedsiębiorczość od „względnej autonomii”, jaką mają wszystkie kapitalistyczne firmy, instytucje i przedsiębiorstwa obierające różne drogi do akumulacji kapitału. Względna autonomia rozumiana w ten sposób jest całkowicie spójna z taką ogólną teorią akumulacji kapitału, pod którą chętnie bym się podpisał (Harvey 1982). Podobnie jak w przypadku wielu tego typu kwestii, pojawiają się jednak pewne trudności: teoretycy marksowscy i niemarksowscy traktują względną autonomię tak, jakby można ją było analizować poza ograniczającym kontekstem stosunków przestrzennych oraz

jakby konkurencja między miastami oraz między przestrzeniami nie istniała lub była nieistotna.

W świetle tego argumentu wydaje się, że to właśnie na skutek nastawienia menedżerystycznego w kontekście słabej konkurencji między miastami rządzenie obszarami miejskimi niezupełnie stosuje się do zasad akumulacji kapitału. Interpretacja tego argumentu wymaga jednak pogłębionej analizy stosunku państwa opiekuńczego i narodowego keynesizmu (w których osadzone są działania państw lokalnych) do akumulacji kapitału w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Szczupłość miejsca nie pozwala na podjęcie takiej analizy, należy jednak przypomnieć, że wiele argumentów dotyczących względnej autonomii państwa lokalnego wyrażono właśnie w kategoriach państwa opiekuńczego i keynesowskiego kompromisu. Uznanie tego faktu pomaga zrozumieć, dlaczego patriotyzm lokalny i miejska przedsiębiorczość zaliczają się do starych, wypróbowanych tradycji w geografii historycznej kapitalizmu (by wspomnieć tylko o Związku Hanzeatyckim i włoskich miastach-państwach). Powrót do tych tradycji, jak również ożywienie konkurencji między miastami w ciągu ostatnich 20 lat sugerują, że rządzenie obszarami miejskimi coraz bardziej, a nie coraz mniej, dostosowuje się do wymogów akumulacji kapitału. Tego rodzaju zmiana wymaga radykalnej przebudowy wzajemnych relacji między państwem centralnym i państwem lokalnym, odciążenia działań państwa lokalnego od państwa opiekuńczego oraz od keynesowskiego kompromisu (obydwa były silnie krytykowane przez ostatnie dwie dekady). Istnieją liczne przekonujące dowody świadczące o zawirowaniach w tej dziedzinie, występujących ostatnio w wielu rozwiniętych krajach kapitalistycznych.

Właśnie ten punkt widzenia umożliwia dokonanie krytycznej analizy współczesnej wersji miejskiej przedsiębiorczości. Początkowo należałoby zwrócić uwagę na kontrast między powierzchowną żywiołowością wielu przedsięwzięć mających na celu odrodzenie podupadających gospodarek i rzeczywistością, choć nieoczywistą, kondycją miast. Ponadto, za fasadą licznych udanych przedsięwzięć kryją się poważne problemy społeczne i gospodarcze, które w wielu miastach przybierają charakterystyczny, dwoisty kształt geograficzny – rewitalizowane tereny śródmiejskie otacza morze narastającego zubożenia. Nie

można pominąć groźnych makroekonomicznych konsekwencji omawianego procesu, z których wiele wydaje się nieuniknionych z uwagi na przymus towarzyszący konkurencji między miastami. Zaliczają się do nich regresywny wpływ na dystrybucję dochodów, niestabilność tkanki urbanistycznej oraz ulotność korzyści płynących z różnych przedsięwzięć. Koncentracja na kwestiach wizerunkowych i organizacji widowisk, a nie na istotnych problemach gospodarczych i społecznych, może również okazać się szkodliwa na dłuższą metę, chociaż jest bardzo kusząca ze względu na możliwość błyskawicznego osiągnięcia korzyści politycznych.

W interesującej nas dziedzinie dzieją się również rzeczy pozytywne, zasługujące na szczególną uwagę. Idea miasta jako zbiorowej korporacji, w ramach której może funkcjonować demokratyczny proces podejmowania decyzji, od dawna zajmuje poczesne miejsce w panteonie postępowych doktryn i praktyk (w historii paradygmatu socjalistycznego będzie to oczywiście Komuna Paryska). Niedawno podejmowano pewne próby ożywienia podobnej korporatystycznej wizji zarówno w teorii (zob. Frug 1980), jak i w praktyce (zob. Blunkett, Jackson 1987). Chociaż niektóre rodzaje miejskiej przedsiębiorczości można opisywać jako zjawiska czysto kapitalistyczne pod względem metody, intencji i wyników działania; trzeba też przyznać, że duża część problemów związanych z działaniami zbiorowymi nie wynika z patriotyzmu lokalnego, z chęci dominacji w miejskich sojuszach klasowych ani nawet z rodzaju realizowanych przedsięwzięć. To raczej wszechobecność konkurencji między miastami w ogólnych ramach nierównego geograficznego rozwoju kapitalistycznego wydaje się ograniczać możliwości wyboru, powodować wypieranie „dobrych” projektów przez „złe”, wskutek czego pełne najlepszych intencji i życzliwe koalicje sił klasowych czują się zobligowane do zachowań „realistycznych” i „pragmatycznych”, co z kolei każe im przestrzegać zasad kapitalistycznej akumulacji, zamiast zaspokajając potrzeby lokalne i dążyć do maksymalizacji dobra społecznego. Nie wiadomo jednak, czy sam fakt istnienia konkurencji między miastami stanowi zasadniczą sprzeczność, którą należałoby się zająć. Trzeba by ją raczej traktować jako „nosiciela” (zapożyczając termin od Marksa) bardziej ogólnych stosunków społecznych, cha-

rakteryzujących dowolny sposób produkcji oparty na konkurencji. Oczywiście w granicach jednego miasta nie można wprowadzić socjalizmu nawet w najbardziej sprzyjających okolicznościach. Jednak miasta stanowią ważne zaplecza polityczne umożliwiające podejmowanie konkretnych działań. Problem polega na opracowaniu strategii geopolitycznych powiązań między nimi, które złagodzą konkurencję i rozszerzą horyzonty działań politycznych z pojedynczych miejscowości na bardziej ogólne wyzwania związane z typową dla kapitalizmu nierównomiernością rozwoju. Patrząc z perspektywy historycznej, ruchy klasy pracującej były zdolne do sprawowania władzy politycznej w określonych miejscach, lecz zawsze pozostawały wrażliwe na zdyscyplinowane stosunki przestrzenne oraz (militarne i gospodarcze) panowanie nad przestrzenią coraz bardziej umiędzynarodowionej burżuazji. W tych warunkach, obserwowana w ciągu kilku ostatnich lat trajektoria rozwojowa miejskiej przedsiębiorczości podtrzymuje i pogłębia typowy dla kapitalizmu nierównomierny rozwój, a tym samym w intrygujący sposób wpływa na ogólną ścieżkę rozwojową kapitalizmu. Krytyczne spojrzenie na miejską przedsiębiorczość wskazuje jednak nie tylko na jej negatywne skutki, lecz także na potencjał do przekształcenia się w postępowy miejski korporacjonizm dysponujący zmysłem geopolitycznym umożliwiającym budowanie koalicji i powiązań przestrzennych w sposób łagodzący, a nawet zwalczający dominację hegemonicznej dynamiki akumulacji kapitału nad geografiami historyczną życia społecznego.

Przełożył Rafał Śmietana

Literatura

- Ball M. (1983). *Housing Policy and Economic Power: The Political Economy of Owner Occupation*. London–New York: Methuen.
- Berkowitz B. (1984). „Economic development really works: Baltimore, MD”, w: R. Bingham, J. Blair (red.), *Urban Economic Development*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Bianchini F. (w druku). „The arts and the inner cities”, w: B. Pimlott, S. Macgregor (red.), *Tackling the Inner Cities*, Oxford.
- Blunkett D., Jackson K. (1987). *Democracy in Crisis: The Town Halls Respond*. London: Hogarth.
- Boddy M. (1984). „Local economic and employment strategies”, w: M. Boddy, C. Fudge (red.), *Local Socialism*. London: Macmillan.
- Bounot J. (red.) (1987). *L'action Economiques des Grandes Villes en France et a L'étranger*. Paris: Economica.
- Cochrane A. (red.) (1987). *Developing Local Economic Strategies*. Milton Keynes: Open University.
- Cockburn C. (1977). *The Local State: Management of Cities and People*. London: Pluto Press.
- Davies H. (1980). „The relevance of development control”, *Town Planning Review*, t. 51, s. 7–24.
- Elkin S. (1987). *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Frug G. (1980). „The city as a legal concept”, *Harvard Law Review*, t. 93, nr 6, s. 1059–1153.
- Gertler M. (1988). „The limits to flexibility: Comments on the post-Fordist vision of production and its geography”, *Transactions, Institute of British Geographers*, t. 13, s. 419–432.
- Goodman R. (1979). *The Last Entrepreneurs*. Boston: South End Press.
- Green H.L. (1988). „Retailing in the new economic era”, w: G. Sternlieb, J. Hughes (red.), *America's New Market Geography*. New Brunswick: Rutgers, The State University of New Jersey, Center for Urban Policy Research.
- Gundle S. (1986). „Urban dreams and metropolitan nightmares: Models and crises of communist local government in Italy”, w: B. Szajkowski (red.), *Marxist Local Governments in Western Europe and Japan*. London: F. Pinter Publishers.
- Gurr R., King D.S. (1987). *The State and the City*. London: Macmillan Education.
- Harvey D. (1973). *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold.
- Harvey D. (1982). *The Limits to Capital*. Oxford: Blackwell.
- Harvey D. (1985a). *Consciousness and the Urban Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Harvey D. (1985b). *The Urbanisation of Capital*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Harvey D. (1989a). *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Harvey D. (1989b). *The Urban Experience*. Oxford: Blackwell.
- Jacobs J. (1984). *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Random House.
- Jessop B. (1983). „Accumulation strategies, state forms, and hegemonic projects”, *Kapitalistate*, t. 10/11, s. 89–112.

- Judd D.R., Ready R.L. (1986). „Entrepreneurial cities and the new politics of economic development”, w: G. Peterson, C. Lewis (red.), *Reagan and the Cities*. Washington: Urban Institute Press.
- Leitner H. (1989). *Cities in Pursuit of Economic Growth: The Local State as Entrepreneur*. Minneapolis: Department of Geography, University of Minnesota.
- Levine M. (1987). „Downtown redevelopment as an urban growth strategy: A critical appraisal of the Baltimore renaissance”, *Journal of Urban Affairs*, t. 9, nr 2, s. 103–123.
- Logan J., Molotch H. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Lyll K. (1982). „A bicycle built for two: Public-private partnership in Baltimore”, w: S. Fosler, R. Berger (red.), *Public-Private Partnerships in American Cities*. Lexington: Lexington Books.
- Markusen A. (1986). „Defense spending: A successful industrial policy”, *International Journal of Urban and Regional Research*, t. 10, s. 105–122.
- Marx K. (1967). *Capital* (t. 1). New York: International Publishers.
- Mollenkopf J. (1983). *The Contested City*. Princeton: Princeton University Press.
- Molotch H. (1976). „The city as a growth machine: Towards a political economy of place”, *American Journal of Sociology*, t. 82, s. 309–332.
- Murray E. (1983). „Pension funds and local authority investments”, *Capital and Class*, t. 20, s. 89–103.
- Noyelle T., Stanback T. (1984). *The Economic Transformation of American Cities*, Totawa: Rowman & Allanheld.
- Peterson P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rees G., Lambert J. (1985). *Cities in Crisis: The Political Economy of Urban Development in Post-war Britain*. London: E. Arnold.
- Sassen-Koob S. (1988). *Global Cities*. Princeton.
- Sayer A. (1989). „Post-Fordism in question”, *International Journal of Urban and Regional Research* (w druku).
- Schoenberger E. (1988). „From Fordism to flexible accumulation: Technology, competitive strategies and international location”, *Environment and Planning, Series D: Society and Space*, t. 6, s. 245–262.
- Scott A. (1988). *New Industrial Spaces: Flexible Production Organisation and Regional Development in North America and Western Europe*. London: Pion.
- Smith M. (1988). *City, State, and Market*. Oxford: Blackwell.
- Smith M., Keller M. (1983). „Managed growth and the politics of uneven development in New Orleans”, w: S. Fainstain et al. (red.), *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Redevelopment*. New York: Longman.
- Stoker R. (1987). „Baltimore: the self-evaluating city?”, w: C.N. Stone, H.T. Sanders (red.), *The Politics of Urban Development*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Swyngedouw E. (1986). „The socio-spatial implications of innovations in industrial organization”, Working Paper, nr 20. Lille: Johns Hopkins European Center for Regional Planning and Research.
- Swyngedouw E. (1989). „The heart of the place: The resurrection of locality in an age of hyperspace”, *Geografiska Annaler, Series B*, t. 71, s. 31–42.
- Szanton P. (1986). *Baltimore 2000*. Baltimore: Goldseker Foundation Report.
- Wilson W. (1987). *The Truly Disadvantaged*. Chicago: University of Chicago Press.

From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism

In recent years, urban governance has become increasingly preoccupied with the exploration of new ways in which to foster and encourage local development and employment growth. Such an entrepreneurial stance contrasts with the managerial practices of earlier decades which primarily focussed on the local provision of services, facilities and benefits to urban populations. This paper explores the context of this shift from managerialism to entrepreneurialism in urban governance and seeks to show how mechanisms of inter-urban competition shape outcomes and generate macroeconomic consequences. The relations between urban change and economic development are thereby brought into focus in a period characterised by considerable economic and political instability.

Keywords: urban governance, local development, competition among cities, capital accumulation, capital social relations.

Informacje dla Autorów

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* przyjmuje do druku następujące teksty w języku polskim i angielskim:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty, które nie były przedstawione 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.

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.

Redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu.

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.

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

1. Przyjmowane są teksty w języku polskim i angielskim.
2. Zgłaszane teksty należy dostarczyć w formie pliku (w formacie PC MS WinWord) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisanymi 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.
3. Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego Autora, nazwy zakładu pracy, zainteresowań badawczych, ważniejszych publikacji (maksymalnie pięć) oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).
4. Należy również dołączyć podpisane oświadczenie, iż tekst nie był wcześniej publikowany.

Artykuły:

1. Do artykułu należy dołączyć słowa kluczowe oraz streszczenie (nie dłuższe niż 100 słów) w języku polskim i angielskim.
2. Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku, streszczeniami i słowami kluczowymi) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie).

Recenzje:

1. 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.
2. W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.).
3. Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji uzyskać zapewnienie, że zostanie ona przyjęta przez redakcję czasopisma.
4. Objętość recenzji powinna mieścić się w przedziale od 3 do 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Teksty prosimy nadsyłać na adres redakcji kwartalnika (e-mail: msap@uek.krakow.pl).

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.).

Adres Wydawcy:

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków

www.msap.uek.krakow.pl

Information for the authors

The Editorial Board of the *Public Governance* quarterly approves for publication the following types of papers in Polish and in English:

- academic articles and research reports
- book reviews.

The board only accepts original papers that have not been published in any other periodicals or books. The author of a paper is responsible for copyright violation and other issues related to the article. If a paper is approved for publication, its author consents to transfer the copyright to the editor. The author is authorized to use the content of his or her article published in the quarterly in further scientific research provided he or she cites the source of the publication.

The author of an article should obtain relevant consent from other authors/editors/publishers to use excerpts from other publications, charts, graphics and similar sources in his or her paper. If a paper has several co-authors, the author submitting it for publication is responsible for obtaining consent from the other co-authors to meet the editorial requirements listed above.

The Editorial Board reserves the right to reject submitted papers.

Each paper is anonymously submitted to two reviewers. The author receives their reviews irrespective of the decision whether the article is approved for publication. If the paper is approved to be published, the author should comment on suggested modifications by the deadline set by the editorial team.

The editorial team reserves the right to introduce – with the author's approval – editorial modifications and appropriate cuts if the paper exceeds the approved length.

The editorial team does not return received papers.

The authors are not paid for their published articles.

The papers should meet the following formal requirements:

1. Only papers in Polish and in English are accepted.
2. The papers should be e-mailed in an electronic version (MS Word), including tables and charts (MS Excel or MS Word Chart Editor). If there are tables, charts and graphics made in other programmes (e.g. Corel Draw, Statistica, SPSS), the author is expected to save them in .wmf or .eps format with enclosed fonts and 300 dpi resolution. The printed copy must include every national character and all the mathematical symbols.
3. The Editorial Board kindly requests the author to submit, in a separate document, information about his or her academic title (position), academic unit, research interests, major publications (max. 5) and correspondence address (including e-mail and telephone numbers).
4. A signed statement that the paper has not been published before should be attached.

Articles:

1. Every article should be supplemented with a list of keywords and an abstract (max. 100 words) both in Polish and in English.
2. The paper (including bibliography presented in accordance with the requirements of the quarterly, abstract and keywords) should not exceed 22 standard pages (1800 characters per page).

Reviews:

1. Only reviews of academic papers (single-authored or collective, collections of documents, editions of source documents, etc.) can be approved for publication. The reviewed books should not be older than one year in the case of Polish publications and two years in the case of foreign-language ones.
2. A review should include the complete bibliographical data of the book (name and surname of the author, title, publisher, place and year of publication, number of pages, attachments, etc.). It may refer to several papers by the same author or covering a similar research question. The reviewer should express his or her personal attitude towards the reviewed paper (approval or criticism) and formulate conclusions (i.e. the book's contribution to a given scientific area, evaluation of its scientific methodology, bibliography, presence or absence of an index list, graphics, tables, etc.). The reviewer may also evaluate the quality of publishing work (spell checking, editing, graphics, etc.).
3. Authors of reviews are expected to contact the Editorial Board in order to agree on the subject of the review and to obtain its approval for publication.
4. A review should be from 3 to 11 standard pages long (1800 characters per page).

Proposals of submissions should be sent to the following address: msap@uek.krakow.pl.

In order to prevent ghost-writing and guest-authorship, the Editorial Board requires the authors to disclose the contributions of individual authors to paper development (listing their affiliations and inputs, i.e. the information about the author of the concept, hypotheses, methods, protocols, etc. used in the writing of the paper), while the overall responsibility for the manuscript rests with the main author. Since ghost-writing and guest-authorship are instances of scientific dishonesty, the editorial team shall report any such case to relevant bodies (academic units employing the authors, academic associations, academic editors' associations, etc.).

Public Governance Quarterly Editorial Board
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
(Małopolska School of Public Administration at Kraków University of Economics)
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
www.msap.uek.krakow.pl

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena pojedynczego numeru rocznika 2015 wynosi 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana roczna opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku to 20 zł brutto). 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. Wiślana 8, 00-317 Warszawa
tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91
dział handlowy: jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl

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

Prenumeratę kwartalnika prowadzą również RUCH SA, Kolporter i Garmond Press.

Prenumerata realizowana przez RUCH SA

Zamówienia na prenumeratę w wersji papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio na stronie www.prenumerata.ruch.com.pl.

Ewentualne pytania prosimy kierować na adres e-mail: prenumerata@ruch.com.pl lub kontaktując się z infolinią pod numerem: 801 800 803 lub 22 693 7000. Koszt połączenia wg taryfy operatora.