



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE PUBLIC GOVERNANCE

4 (30) / 2014



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Redaktor naczelny
dr hab. *Stanisław Mazur*, prof. UEK

Redaktorzy tematyczni:

dr hab. *Marek Ćwiklicki*, prof. UEK – nauki o zarządzaniu
dr hab. *Łukasz Mamica* – ekonomia
dr hab. *Stanisław Mazur*, prof. UEK – nauki polityczne
dr *Marcin Zawicki* – nauki o polityce publicznej

Redaktor statystyczny: dr hab. *Andrzej Sokolowski*, prof. UEK

Dział Wywiady: dr *Marek Benio*

Redaktor językowy: *Dorota Kassjanowicz*

Sekretarz: *Anna Chrabąszcz*

Koordinator baz danych: *Jadwiga Pieronkiewicz-Kowalska*

Redaktor on-line: *Marcin Kukielka*

Rada programowa

Przewodniczący Rady: prof. dr hab. *Jerzy Hausner* (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie);
Ash Amin (University of Cambridge); *Andrzej Bukowski* (Uniwersytet Jagielloński);
John L. Campbell (Dartmouth College); *Bernard Chavance* (University of Paris Diderot);
Robert Delorme (CEPREMAP); *Marius D. Gavriltea* (Babes Bolyai University); *Anna Giza* (Uniwersytet
Warszawski); *Jarosław Górniak* (Uniwersytet Jagielloński); *Jan Herbst* (Uniwersytet Warszawski);
Hubert Izdebski (Uniwersytet Warszawski); *Bob Jessop* (Lancaster University);
Janusz Koczanowski (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); *Tadeusz Kudłacz* (Uniwersytet Ekonomiczny
w Krakowie); *Łukasz Mamica* (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); *Ove K. Pedersen* (Copenhagen Business School);
Victor Pestoff (Ersta-Sköndal University College); *Grażyna Skąpska* (Uniwersytet Jagielloński);
Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa); *Magdalena Środa* (Uniwersytet Warszawski);
Pasquale Tridico (Università Roma Tre); *Jan Jakub Wygnański* (Pracownia Badań i Innowacji Społecznych
„Stocznia”); *Janusz Zaleski* (Politechnika Wroclawska); *Marcin Zawicki* (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

Recenzenci

Ash Amin, *Andrzej Antoszewski*, *Tadeusz Borkowski*, *Djula Borozan*, *Tadeusz Borys*, *Janusz Czapiński*,
Dagmir Długosz, *Aniela Dylus*, *Marian Filar*, *Krzysztof Frysztacki*, *Juliusz Gardawski*, *Marius Dan Gavriltea*,
Anna Giza-Poleszczuk, *Stanisława Golinowska*, *Krzysztof Górlach*, *Grzegorz Gorzelak*, *Jarosław Górniak*,
Marian Grzybowski, *Jerzy Hausner*, *Andrzej Herman*, *Jacek Antoni Hołówka*, *Hubert Izdebski*,
Barbara Jaworska-Dębska, *Bob Jessop*, *Anna Karwińska*, *Janusz Koczanowski*, *Leszek Korporowicz*,
Elżbieta Kryńska, *Tadeusz Kudłacz*, *Adam Leszkiewicz*, *Tadeusz Markowski*, *Mirosława Marody*,
Zbigniew Mikołajewicz, *Józef Orczyk*, *Bhavesh Patel*, *Krystyna Poznańska*, *Manying Qiu*, *Andrzej Rychard*, *Grażyna
Skąpska*, *Andrzej Sokołowski*, *Jerzy Supernat*, *Paweł Swianiewicz*, *Jacek Szlachta*, *Urszula Sztanderska*, *Piotr Sztompka*,
Tadeusz Szumlicz, *Magdalena Środa*, *Pasquale Tridico*, *Phapruke Ussahawanitchakit*,
Cheick Wague, *Jerzy Wilkin*, *Eugeniusz Wojciechowski*, *Janusz Zaleski*, *Marcin Zawicki*, *Andrzej Zięba*,
Zygmunt Ziobrowski, *Marek Zirk-Sadowski*, *Andrzej Zybala*

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2014

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

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*

Adiustacja – *Dorota Kassjanowicz*

Wydawca:

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 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 22 826 59 21, 22 692 41 18, 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: BookPress.eu, Olsztyn

Nakład: 300 egz.

Spis treści

János Kornai

Miękkie ograniczenia budżetowe. Esej wprowadzający do tomu IV Dzieł wybranych. 5

Piotr Kopyciński

Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*). Przykład województw małopolskiego i świętokrzyskiego. 31

Michał Żabiński

The dark side of governance or on the shortcomings of governance networks 47

Marian Mroziowski

Ocena zależności typu klimatu moralnego instytucji administracji publicznej od poziomu rozwoju rozumowania moralnego ich decydentów w aspekcie społecznych oczekiwań 56

Wybór tekstów klasycznych

Fritz W. Scharpf

Zapiski o teorii zarządzania wielopoziomowego w Europie. 76

Contents

<i>János Kornai</i>	
Soft budget constraint. An introductory study to volume IV of the Life's Work Series . . .	5
<i>Piotr Kopyciński</i>	
Coordination mechanism in innovation policy – Multi-level governance perspective. Cases of the Małopolska Region and the Świętokrzyskie Region	31
<i>Michał Żabiński</i>	
The dark side of governance or on the shortcomings of governance networks	47
<i>Marian Mroziński</i>	
Assessment of the way the type of moral climate of public administration institutions is dependent on the development of moral reasoning of the decision makers in terms of social expectations	56
Selection of classic texts	
<i>Fritz W. Scharpf</i>	
Notes toward a theory of multilevel governing in Europe	76

János Kornai

Miękkie ograniczenia budżetowe. Esej wprowadzający do tomu IV Dzieł wybranych

Od redakcji

Węgiersko-słowackie wydawnictwo Kalligram publikuje *Dzieła wybrane* Jánosa Kornaia w języku węgierskim. Rzadko zdarza się, by po upływie kilkudziesięciu lat od ukazania się pierwszych wydań ich autorom było dane uczestniczyć w pracach nad wznowieniem dorobku życia, opatrywać każdą z pozycji komentarzem, analizować ją oraz przedstawiać okoliczności, w jakich powstawała.

Jako tom I omawianej serii ukazała się najbardziej znana książka ekonomisty pt. *Economics of Shortage* [Gospodarka niedoboru], pierwotnie wydana w języku węgierskim w 1980 r., a pięć lat później – po polsku (pt. *Niedobór w gospodarce*). Następnie ukazał się *The Socialist System* [System socjalistyczny], pierwotnie w języku angielskim w 1992 r. Tom III, *Központosság és piaci reform* [Centralizacja i reformy rynkowe] to zbiór 22 esejów i rozdziałów większych publikacji powstałych w latach 1956–2012 r. Na tom IV zatytułowany *Püha költségvetési korlát* [Miękkie ograniczenia budżetowe] składa się 13 esejów z lat 1978–2013. Autor, a zarazem redaktor, opatrzył każdy z tomów esejem wprowadzającym. W niniejszym numerze *Zarządzania Publicznego* zamieszczamy polski przekład pierwszej części wstępu do tomu IV dzieł Kornaia.

Autor po raz pierwszy zajął stanowisko w sprawie miękkich ograniczeń budżetowych (*soft budget constraint* – SBC) w 1976 r. W ciągu kolejnych 40 lat poczyniono znaczne postępy na drodze do pełniejszego zrozumienia tego zagadnienia. Dlatego Kornai nie zgadza się z tymi, którzy zawężają zakres stosowania tego pojęcia do procesu ratowania nierentownych przedsiębiorstw socjalistycznych. Wykazuje, że syndrom SBC może wystąpić w różnych organizacjach i formach w wielu dziedzinach gospodarki, oraz wskazuje na różnorodność dostępnych środków, z których finansuje się udzielaną pomoc. Pojedyncze działania ratunkowe jako takie nie tworzą syndromu miękkich ograniczeń budżetowych. Powstaje on dopiero wtedy, gdy SBC pojawiają się wśród oczekiwani podmiotów gospodarczych. Szczególną uwagę zwrócono na następstwa syndromu odpowiednio dla organizacji ratujących oraz ratowanych. W niniejszej pracy zawarto przegląd doniesień na temat rozprzestrzeniania się omawianego syndromu na różnych etapach funkcjonowania systemów socjalistycznego i kapitalistycznego, a także w ich różnych sektorach. Autor prezentuje własne poglądy w kwestiach normatywnych oraz proponuje metody zabezpieczające przed szkodliwym wpływem ww. syndromu.

Esej wprowadzający do węgierskiego wydania książki można podzielić na dwa podrozdziały. Pierwszy zajmuje się „światem realnym”, a drugi – „światem myśli”. Ze względu na ograniczoną ilość miejsca w naszym kwartalniku publikujemy tylko ten pierwszy. Autor rozpoczyna go od wyjaśnienia pojęcia syndromu miękkich ograniczeń budżetowych, przedstawia definicję, analizę przyczynową oraz opisuje jego następstwa. Część druga koncentruje się na występowaniu i dyfuzji syndromu SBC w różnych systemach: w socjalizmie przed reformami i po, w kapitalizmie oraz w warunkach transformacji postsocjalistycznej. Część trzecia omawia formy przeciwdziałania temu syndromowi. W pierwszej i drugiej części zastosowano podejście pozytywne (opisowe), natomiast w trzeciej – normatywne.

W drugim, niepublikowanym tutaj podrozdziale eseju autor omawia teorię SBC w kontekście idei i modeli, pokazując jej związki z innymi nurtami teoretycznymi, w tym z ekonomią instytucjonalną i behawioralną oraz z pracami teoretycznymi poświęconymi pokusie nadużycia (*moral hazard*) i kwestii niespójności czasowej (*time inconsistency*). Rozważania te uzmysławiają, jak bardzo terminologia związana z miękkimi ograniczeniami budżetowymi rozpo- wszechniła się w literaturze teoretycznej, a nawet osiągnęła status pojęcia kanonicznego.

Na koniec autor dokonuje przeglądu głównych zadań badawczych na przyszłość.

Pełny tekst eseju wprowadzającego, zawierający drugi podrozdział, ukazał się także w języku angielskim (*Acta Oeconomica*, tom 64 (S1), 2014, s. 25–79).

Kraków, 16 listopada 2014 r.

János Kornai

Miękkie ograniczenia budżetowe. Esej wprowadzający do tomu IV Dzieł wybranych¹

Autor po raz pierwszy zajął stanowisko na temat miękkich ograniczeń budżetowych (*soft budget constraint* – SBC) w 1976 r. W ciągu kolejnych 40 lat poczyniono znaczne postępy na drodze do pełniejszego zrozumienia tego zagadnienia. Dlatego autor nie zgadza się na zawężanie zakresu stosowania tego pojęcia do procesu ratowania nierentownych przedsiębiorstw socjalistycznych. Wykazuje, że syndrom SBC może wystąpić w różnych organizacjach i formach w wielu dziedzinach gospodarki, oraz wskazuje na różnorodność dostępnych środków, z których finansuje się udzielaną pomoc. Pojedyncze działania ratunkowe nie tworzą ww. syndromu. Powstaje on dopiero wtedy, gdy SBC stają się elementem oczekiwań podmiotów gospodarczych. Szczególną uwagę zwrócono na następstwa tego rodzaju postępowania odpowiednio dla organizacji ratujących oraz ratowanych. W pracy zawarto przegląd doniesień na temat rozprzestrzeniania się omawianego syndromu na różnych etapach funkcjonowania systemów socjalistycznego i kapitalistycznego, a także w różnych rodzajach organizacji. Autor prezentuje własne poglądy w kwestiach normatywnych, proponując zabezpieczenia przed szkodliwym wpływem przedmiotowego syndromu.

Słowa kluczowe: miękkie ograniczenia budżetowe, ratowanie zadłużonych przedsiębiorstw, przedsiębiorstwa przynoszące straty, pokusa nadużycia, niespójność czasowa.

1. Syndrom miękkich ograniczeń budżetowych

Po raz pierwszy wyraziłem swoje zdanie na temat miękkich ograniczeń budżetowych w serii wykładów wygłoszonych na Uniwersytecie

János Kornai – emerytowany profesor ekonomii na Uniwersytecie Harvarda, Cambridge, oraz emerytowany profesor na Uniwersytecie Korwina w Budapeszcie; e-mail: janos.kornai@uni-corvinus.hu.

Pragnę serdecznie podziękować wszystkim, którzy pomogli mi przygotować i doszlifować treść niniejszego wstępu poprzez uwagi nanoszone na marginesy rękopisu, gromadzenie i przetwarzanie danych, dokonywanie poprawek redakcyjnych oraz w każdy inny sposób. Zamiast podejmować próbę indywidualnego przypisywania zasług i wkładu pracy, wymieniam nazwiska wszystkich zaangażowanych w to przedsięwzięcie: Réka Branyiczki, Rita Fancsovits, Dóra Györfly Adám Kerényi, Boglárka Molnár, Anna Patkós, Andrea Reményi, Eszter Rékasi, Miklós Rosta, András Simonovits, Tamás Vasvári i Ágnes Vidovics-Dancs. Dziękuję również Brianowi McLeanowi za doskonałe tłumaczenie.

¹ Uwaga od redakcji: wydawaną w języku węgierskim serię publikuje węgiersko-słowackie wydawnictwo dwujęzyczne Kaligram. Tom IV, zawierający 13 publikowanych już wcześniej artykułów, ukazał się wiosną 2014 r. Pełne tytuły artykułów oraz informacje na temat ich dostępności

w Sztokholmie w 1976 r. Dwa lata później ukazała się moja pierwsza publikacja na ten temat (a także na kilka innych)². Od zaprezentowania tej idei upłynęło już prawie 40 lat. W tym czasie wszyscy ci spośród nas, którzy mieli do czynienia z omawianym problemem, poczynili znaczne postępy na drodze do jego pełniejszego zrozumienia³. Prezentowany tutaj wstęp do tomu IV moich *Dzieł wybranych* podsumowuje obecną (tzn. pochodzącą z 2014 r.) interpretację miękkich ograniczeń budżetowych; zawiera także przegląd badań mających na celu wyjaśnienie i analizę tego zjawiska.

w językach innych niż węgierski można znaleźć na końcu niniejszej publikacji.

² Wydana ponownie jako rozdział 1 tomu IV.

³ W mojej książce *Economics of Shortage* [Niedobór w gospodarce], która pierwotnie ukazała się w 1980 r., poświęciłem cały rozdział zagadnieniu miękkich ograniczeń budżetowych. Następnie ukazywały się artykuły – „Soft and hard budget constraint” (1980), „Softness of the budget constraint – Based on data from firms” (1983) oraz „The soft budget constraint” (1986). Zostały one powtórnie opublikowane w tomie IV odpowiednio jako rozdziały 2, 3 i 5.

1.1. Syndrom

Termin „syndrom” zaczerpnąłem z medycyny, gdzie oznacza on zespół objawów – rozpoznawalnych, dających się obserwować zjawisk – nieobecnych w zupełnie zdrowym organizmie. Może on mieć jedną przyczynę lub kilka różnych.

Medycyna jako nauka poszukuje etiologii, lecz praktyka kliniczna wymaga leczenia stanu chorobowego nawet wtedy, gdy jego geneza nie została jeszcze zadowalająco wyjaśniona⁴. U organizmów żywych syndromy zwykle występują w kilku odmianach: tu jeden, gdzie indziej drugi; pewne objawy pojawiają się z większym nasileniem, podczas gdy inne są mniej widoczne lub nie występują wcale.

Ekonomiści bardzo rzadko korzystają z terminu „syndrom”, mimo że niezwykle trafnie opisuje on pewne zjawiska zachodzące w organizmach gospodarczych. Chociaż zazwyczaj nie posługujemy się pojęciem syndromu kryzysu gospodarki kapitalistycznej, mnie np. zupełnie by ono nie przeszkadzało. Istnieje wiele odmian kryzysu o różnorodnych objawach, a za proces jego powstawania oraz za wzrost nasilenia odpowiadają różnorodne czynniki. Mają one jednak pewną cechę wspólną: wszystkie objawy kryzysu często pojawiają się razem.

Właśnie w tym sensie używam w poniższych rozważaniach zwrotu „syndrom miękkich ograniczeń budżetowych” (*soft budget constraint* – SBC).

1.2. Opis zjawiska

Główną cechą wspólną wielu odmian syndromu SBC jest następujące zjawisko: na zachowanie każdej z zainteresowanych stron wpływają oczekiwania, że zostanie ona wyciągnięta z poważnych tarapatów finansowych. Wszystkie wyrażenia zastosowane w tym opisie wymagają bardziej szczegółowych wyjaśnień.

Istnieje wiele rodzajów organizacji dysponujących własnym budżetem, w których może wystąpić syndrom SBC. Zaliczają się do nich: gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, przedsięwzięcia inwestycyjne

⁴ Według angielskiej wersji Wikipedii, określenie „syndrom” wywodzi się od greckiego słowa oznaczającego „zbieżność”.

niewiązane z przedsiębiorstwem wytwarzającym zysk⁵, różne organizacje powoływane przez samorządy lokalne (władze gminne) w ramach aparatu państwowego, inne instytucje finansowane ze środków publicznych i wreszcie instytucje rządowe na szczeblu centralnym (krajowym). Początkowo badania poświęcone syndromowi SBC koncentrowały się na sferze przedsiębiorstw, lecz później objęły także inne rodzaje organizacji.

Powyższe ogólne stwierdzenie odnosi się do „poważnych kłopotów finansowych”, ale świadomie unikam określenia jego swoistego charakteru. Inspiracją do prac badawczych w tej dziedzinie stało się spostrzeżenie, że przedsiębiorstwa państwowe działające w systemie socjalistycznym nieustannie przynosiły straty, ale nie musiały zaprzestawać działalności, ponieważ państwo pokrywało generowane przez nie deficyty. Jest to jednak tylko jeden z wielu rodzajów poważnych kłopotów finansowych. Bodziec do działań ratunkowych może również wpływać z innych zjawisk. Problemy finansowe mogą wystąpić w każdej z wyżej wymienionych organizacji, gdy nie będzie ona w stanie pokryć swoich bieżących wydatków, obsługiwać zadłużenia lub uzyskać nowych pożyczek ze względu na utratę zdolności kredytowej. Z innym rodzajem problemów finansowych mamy do czynienia w przypadku interwencji podejmowanych w warunkach, gdy katastrofa już wystąpiła, albo jeżeli oczekuje się, że dana organizacja wkrótce stanie na skraju katastrofy, a ratunek przyjdzie na czas. Definicja ta obejmuje zarówno pojedyncze akcje ratunkowe na rzecz organizacji przeżywających jednorazowe kłopoty, jak i regularne działania w odpowiedzi na trudności o charakterze przewlekłym.

Na początku badań nad syndromem SBC zwracano przeważnie uwagę na rolę ratowniczą państwa (administracja centralna lub organizacja funkcjonująca w jego ramach). Późniejsi badacze zidentyfikowali kilka innych rodzajów ratowników – źródeł subsydiów. Zaliczyli do nich duże banki lub ich konsorcja (Treisman 1995), a także fundacje prywatne bądź publiczne. Działania ratunkowe na poziomie międzynarodowym podejmują organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, albo organy

⁵ Na przykład naukowe, infrastrukturalne, prozdrowotne lub militarne finansowane ze środków publicznych.

administracyjne stowarzyszeń o charakterze regionalnym, jak np. Unia Europejska.

Początkowo metodą niesienia pomocy, na której koncentrowano uwagę badawczą, były pojedyncze, powtarzalne lub regularne dotacje państwowe. To właśnie tę formę postępowania najczęściej kojarzono z działaniami ratunkowymi mającymi na celu pokrywanie strat. W rzeczywistości strona ratująca dysponuje o wiele bogatszym repertuarem środków, by wymieść tylko całkowite lub częściowe umorzenie należności, zmiany w prawie podatkowym w celu obniżenia obciążenia fiskalnego ratowanej organizacji, restrukturyzację długu, pełne bądź częściowe zwolnienie z podatku lub kredytowanie podmiotów niemających zdolności kredytowej. W sytuacji, w której znaczna część dochodów ratowanej organizacji pochodziła z produktów albo usług sprzedawanych po cenach kontrolowanych, można je było podnosić.

Kluczowe elementy definicji syndromu SBC obejmują **oczekiwania** i **zachowania**. Wiąże się z nimi liczne nieporozumienia. Niektórzy uznają pojęcia **miękkie ograniczenia budżetowe** i **ratowanie przed upadłością** za jednoznaczne, ale nie mają racji: jednorazowe, wyjątkowe wyciągnięcie z kłopotów finansowych przedsiębiorstwa albo gospodarstwa domowego nie oznacza jeszcze miękkości ograniczeń budżetowych. Z syndromem SBC mamy do czynienia wtedy i tylko wtedy, gdy organizacja w opisanej sytuacji oczekuje ratunku. Liczy na niego, ponieważ do tego rodzaju oczekiwań upoważniają ją wydarzenia precedensowe, np. częste ratowanie przed upadłością innych organizacji przeżywających analogiczne kłopoty. Tego rodzaju oczekiwanie występuje nie tylko podświadomie, lecz także zupełnie otwarcie jako ważny element procesu podejmowania decyzji oraz działań mających wpływ na zachowanie analizowanego podmiotu.

Na razie pozostawmy otwartymi kwestie, w jakim stopniu dana organizacja spodziewa się ratunku, czy jej oczekiwania opierają się na solidnych podstawach, a także jakie są rodzaje wpływów na jej zachowanie. Pomińmy też chwilowo pytanie, czy tego rodzaju ratunek przed upadłością to postępowanie właściwe, czy niewłaściwe. Na etapie objaśniania pojęć pozostaniemy przy kwestii, czy istnieje tego rodzaju oczekiwanie oraz czy wpływa ono na zachowanie organizacji.

Podsumowując, syndrom SBC to coś więcej niż tylko zjawisko *stricte* finansowe. Dotyczy on pewnej **relacji społecznej** między organizacjami wchodzącymi ze sobą w interaktywne związki, między wnioskodawcą o pomoc finansową i jej dostawcą. Strony są sobie nierówne: wnioskodawca jest zdany na łaskę dostawcy; pierwszy z nich jest słabszy, a drugi – silniejszy; pierwszy zajmuje pozycję podporządkowaną, a drugi – dominującą. Zachodzi między nimi zależność pionowa, nie zaś pozioma. Jako że ta druga organizacja stanowi siłę dominującą, ściśle rzecz biorąc nie mamy tu do czynienia z relacją o charakterze ekonomicznym, lecz z relacją **władania** i **podporządkowania**, w której przebiegu wyłania się trwałe **wzorzec zachowania**. Na zachowanie każdej ze stron wpływają konkretne **motywy** omówione poniżej.

1.3. Analiza przyczynowa

Nie zadowala mnie proste spostrzeżenie, że każda ze stron wchodzących we wzajemne interakcje maksymalizuje swoją użyteczność. To puste stwierdzenie. Motywacje stron należy zrozumieć bardziej precyzyjnie.

Najpierw zbadajmy siły działające w pierwszej fazie, czyli jeszcze przed wystąpieniem problemów finansowych.

Zacznijmy od przyjrzenia się organizacjom wnioskującym o ratunek. Zauważmy, że siedem spośród ośmiu rodzajów organizacji nie jest nastawionych na zysk. Motywacje każdej z nich należałoby omówić oddzielnie, ponieważ są one złożone i nie dają się sprowadzić do działania jednej siły. Poniżej przedstawiam wybrane czynniki wpływające na działanie niektórych rodzajów organizacji odgrywających w rozważanej kwestii szczególną rolę. Jestem przy tym świadom, że ich lista może nie być kompletna.

- Gospodarstwa domowe chcą wydawać więcej, by podwyższyć jakość życia. Jeżeli dotychczas rodziny były biedne, mieszkaly w ciasnych mieszkaniach, chcą powiększyć przestrzeń życiową i kupić pierwszy samochód. Ich pośpiech jest psychologicznie zrozumiały: pragną uzyskać szybki dostęp do tych dóbr. Po osiągnięciu pewnego poziomu życia starają się jeszcze go podwyższyć. Na to nakłada się swego rodzaju skłonność niektórych do wydawania

pieniędzy. Jeżeli kraj znajduje się w korzystnej sytuacji gospodarczej, rodziny mają bardzo łatwy dostęp do kredytu, nie potrafią wyczuć ograniczeń budżetów domowych i wydają coraz więcej. Im szybciej rozwija się gospodarka, tym bardziej nasila się motywacja do wydawania pieniędzy.

- Organizacje pozarządowe, organizacje nadzorowane przez samorządy lokalne, agendy aparatu państwa, budżetowe jednostki specjalne oraz przedsięwzięcia niezwiązane z określonym przedsiębiorstwem nastawionym na zysk chciałyby poszerzyć swoją działalność. Szpitale pragną mieć lepszy sprzęt i nowe miejsca dla pacjentów; straż pożarna i pogotowie ratunkowe żądają coraz lepszych pojazdów; mieszkańcy osiedli – nowych budynków użyteczności publicznej, przedszkoli i szkół; siły zbrojne – większej liczby lepszych samolotów, urządzeń obserwacyjnych, okrętów wojennych, czołgów; fundacje i organizacje opieki społecznej – wyższego wsparcia dla swoich beneficjentów itd. Identyfikacja z wykonywanymi zadaniami dostarcza wystarczającej motywacji napędzającej skłonność do wydawania pieniędzy i do rozwoju.
- Siły polityczne sprawujące władzę potrzebują środków budżetowych w celu zwiększenia własnej popularności (a tam, gdzie odgrywają rolę wybory – by zwiększyć liczbę oddawanych na daną władzę głosów). Każdy wysoki urzędnik aparatu państwowego stara się zdobyć więcej środków na finansowanie obszaru działalności znajdującego się pod jego kierownictwem (Desai, Olofsgård 2006; Kaiser, Taugourdeau 2013).

Wspólną cechą tych psychologicznie zdefiniowanych motywacji nazywam **dążeniem do ekspansji**. Pobudza ono wzrost wydatków i zatrzymuje się dopiero wtedy, gdy napotyka na ograniczenie. Bufor mogą stanowić powściągliwość banków w udzielaniu kredytów, ograniczenia legislacyjne dotyczące wydatków lub kontrola ze strony państwa. W niektórych przypadkach rolę czynnika ograniczającego odgrywa ostrożność lub trzeźwy osąd ryzyka przekroczenia budżetu. Lecz skłonność do wydawania, ekspansji, głód inwestycyjny, „alkoholizm fiskalny”⁶

⁶ Ten trafny termin ukuł György Kopits (zob. *Wall Street Journal*, 4 grudnia 2008).

to instynktowne, naturalne cechy dające się dobrze wytłumaczyć z psychologicznego punktu widzenia. Ograniczanie tych zjawisk jest czymś sztucznym. Tak więc dążenie do ekspansji wywodzi się z wewnątrz, natomiast jej ograniczanie ma charakter zewnętrzny.

Na koniec pozostawiłem firmy zorientowane na osiągnięcie zysku. Jeżeli dane przedsiębiorstwo ma jeden motyw działania – maksymalizację zysku w perspektywie długoterminowej – z własnej woli powinno ograniczać wydatki⁷. Lecz wahania koniunktury w sferze biznesu zdecydowanie zadają kłam temu stwierdzeniu jako zbyt uproszczonemu. Kiedy w otoczeniu gospodarczym firmy wszystko idzie dobrze, również w firmach nastawionych na zysk zwycięża dążenie do ekspansji. Takie postępowanie pobudza rywalizacja: pewne przedsiębiorstwo uważa, że może utrzymać swoje miejsce, jedynie rozwijając się, w przeciwnym razie zostanie w tyle. W takich warunkach łatwo o kredyt, ponieważ banki również chcą się rozwijać. W wielu firmach wzrasta proporcja nakładów do przychodów: łatwa dostępność kredytu prowadzi do gwałtownego wzrostu wydatków inwestycyjnych. Proces ten trwa, dopóki fala gwałtownego wzrostu nie natrafi na jedno z ograniczeń rozwoju.

Powyższe wprowadzenie nie ma na celu analizowania pewnych procesów w kategoriach **makroekonomicznych**, lecz odnosi się do **motywacji**: w przypadku niektórych organizacji obecność określonego rodzaju bodźców przędzej czy później przełoży się na nadmierne wydatki, swego rodzaju kuszenie losu, co ostatecznie doprowadzi do wołania o pomoc⁸.

Teraz przejdźmy do sytuacji, w której problem wisi w powietrzu lub już wystąpił.

Motywacja organizacji szukających ratunku jest w dużej mierze oczywista. Siłą napędową stanowi zwykłe dążenie do przetrwania. Pragnienie to jest tak silne, że często dominuje nad wszystkimi

⁷ Zakładam tutaj, że prywatne firmy obowiązują twarde ograniczenia budżetowe. Jeżeli osłabną (zmiękną), skłonność do wydawania oczywiście wzrośnie.

⁸ Analizując wydarzenia w dłuższej perspektywie czasowej, widzimy, że decydenci zachowują ostrożność przez pewien czas, tzn. dopóki pamiętają o katastrofach w skali mikro i makro. Później wspomnienia o trudnych czasach zacierają się, powraca skłonność do przekraczania budżetów i cały proces rozpoczyna się od początku.

innymi. Jeżeli gospodarstwo domowe nie wypełnia swoich zobowiązań finansowych, może napotkać zasadniczy problem związany z przetrwaniem. Organizacje *non-profit* starają się realizować zadania, do których zostały powołane, chociaż w mniejszej skali. Władze państwowe próbują wypełniać zwykle funkcje, gdyż polityczne losy rządzących mogą zależeć od tego, czy krajowi uda się uniknąć bankructwa. Firmy nastawione na zysk często wykazują tak silne pragnienie przetrwania, że przeważa ono nad gotowością do podjęcia działań podyktowanych przez kalkulacje zorientowane wyłącznie na maksymalizację zysku, czyli prowadzących do likwidacji firmy.

Wola przetrwania stanowi wystarczający motyw do ubiegania się o pomoc przez niektóre organizacje znajdujące się w tarapatkach finansowych.

Następną rzeczą, którą należy uwzględnić w analizie przyczynowej, są motywy działania organizacji udzielających pomocy. Nie wystarczy poszukiwać tylko jednego, uniwersalnego czynnika sprawczego. Motywacja zależy, z jednej strony, od relacji między organizacjami ratującą i ratowaną: kto ubiega się o czyją pomoc. Populistycznymi politykami i fundacjami charytatywnymi kierują różne motywy w ratowaniu gospodarstw domowych przeżywających kłopoty finansowe. Ponadto może istnieć kilka powodów niesienia pomocy organizacjom powiązanych ze sobą określonymi relacjami; co więcej, motywy te mogą występować jednocześnie lub jeden po drugim. Przyjrzyjmy się teraz kilku z nich.

- Pożyczkodawcy, np. bankowi, „zależy na pieniądzu”. Środki do tej pory udostępnione kredytobiorcy stanowią koszty utopione: szkoda byłoby z nich zrezygnować. W języku biznesu „zbyt wiele zainwestowano, żeby zrezygnować”. Mimo wszystko lepszym rozwiązaniem wydaje się wyrażenie zgody na refinansowanie kredytu oraz kontynuowanie inwestycji niż wstrzymanie finansowania i utrata wszystkich środków⁹.
- W niektórych przypadkach władze centralne, organizacje nadzorowane przez samorządy lokalne, a także pewne ważne organizacje

przedsiębiorców mogą być skłonne do ratowania innych organizacji znajdujących się w kłopotach, by uniknąć pośredniego oddziaływania mikrokryzysu gospodarczego. Jeżeli pewna firma nie płaci swoim kontrahentom, ci z kolei mogą nie mieć środków na opłacenie swoich dostawców itd., co przyczynia się do powstawania łańcuchów niespłaconych długów (tzw. zatorów płatniczych). Im szerszy zasięg tego zjawiska, tym większe zagrożenie wystąpieniem kryzysu w skali makro. Udzielenie pomocy kluczowym niewypłacalnym dłużnikom może temu zapobiec.

- Mogą istnieć **moralne** zachęty do udzielania pomocy: solidarność społeczna jako wyraz szczerego współczucia. Wielu ludzi nie chce siedzieć beczynnym, podczas gdy niewypłacalni kredytobiorcy hipoteczni ryzykują wystawienie zamieszkiwanych przez siebie nieruchomości na licytację lub przeżywające kłopoty finansowe firmy zwalniają pracowników. Wielu decydentów politycznych odczuwa analogiczne szlachetne uczucia. Gdy są zbyt słabe, mogą oni zostać zmuszeni do udzielenia pomocy przez protesty społeczne lub krytykę ze strony rywali na scenie politycznej (Becker 1983).
- Masowe występowanie mikrokryzysów może się przerodzić w napięcia społeczne przyczyniające się do utraty popularności przez rządzących. Politycy niekiedy decydują się na podejmowanie działań ratunkowych motywowani chęcią przetrwania w życiu politycznym lub, w ramach demokratycznie działających struktur politycznych, chęcią maksymalizacji poparcia ze strony wyborców.
- Niektóre organizacje występujące z wnioskiem o dofinansowanie (np. firma o znanej marce, znany teatr lub słynne muzeum) otacza aura popularności, do której mogą się odwołać podczas ubiegania się o pomoc.
- Organizacja niosąca pomoc może działać z ukrytych pobudek, do których zalicza się np. pragnienie zdobycia zwolenników w środowisku biznesu lub w życiu kulturalnym prowadzące do wytworzenia relacji typu mecenasklient o charakterze politycznym (Robinson, Torvik 2009). Powtórzenie scenariusza kłopoty-ratunek jest w stanie wzmocnić tego rodzaju zależność między nimi.

⁹ Ten przypadek przeanalizowali w swoim pionierskim badaniu Mathias Dewatripont i Eric Maskin (1995), których zasadnicze koncepcje przyjęło wielu badaczy.

- Niosących pomoc może motywować ich własny interes finansowy: strona ubiegająca się o ratunek przekupiła decydenta, jego doradcę lub inną osobę uczestniczącą w procesie podejmowania decyzji. Nawet jeżeli nie doszło do korupcji w sensie złamania konkretnych przepisów prawa, na decydenta mogą wywierać wpływ więzi osobiste: prośby o pomoc pochodzące od przyjaciół, kolegów ze szkoły lub ze studiów, członków tego samego klubu, a nawet osób o podobnych poglądach należących do tej samej partii politycznej.

Istnieje wiele innych motywów, ale te przykłady wystarczą do wykazania, że nie powinno się przypisywać gotowości do wspomagania organizacji w tarapatkach finansowych pojedynczemu motywowi.

Do zbadania pozostaje zatem czynnik psychologiczny: skąd bierze się nadzieja na uzyskanie pomocy? Nie istnieje prosta, uniwersalna odpowiedź na to pytanie. Decydenci organizacji oczekujących ratunku mają pewne doświadczenia – niekoniecznie własne, gdyż mogą się one również odwoływać do obserwacji działań ratunkowych podejmowanych w odniesieniu do innych organizacji. Jeżeli przed upadłością ustrzeżono innych, oni również mają prawo oczekiwać tego samego. Decydenci zagrożonych organizacji wypracowują także hipotezy na temat interesów lub motywacji potencjalnych ratowników: „Jesteśmy jedyną dużą firmą w mieście. Gdybyśmy zbankrutowali, ucierpiałaby na tym reputacja burmistrza”.

Oczekiwanie mogą być trzeźwe i realistyczne albo nieuzasadnione. Niekiedy liczący na pomoc błędnie oceniają skłonność potencjalnych ratowników do interwencji, ale nieuzasadnione nadzieje mogą również kształtować zachowania.

Logika omawianego procesu przedstawia się następująco. Zachowanie zainteresowanych organizacji (zarówno ratowanych, jak i ratowników) można wyjaśnić poprzez odwołanie się do ich skłonności i w pierwszej fazie, zanim wystąpią kłopoty, i w drugiej, gdy pojawia się wniosek o pomoc oraz podejmowana jest konkretna decyzja co do jej udzielenia. Skłonności i ostatecznie zachowania kształtują się w wyniku motywacji oraz powstających w ich następstwie uwarunkowań psychologiczno-społecznych. Jeśli weźmie się pod uwagę ich zbieżność w czasie, omawiane zjawisko musi się pojawić. Inną kwestią jest to,

że ani częstotliwość jego występowania, ani nasilenie nie są z góry przesądzone.

1.4. Następstwa

Korzystne skutki uratowania pewnej organizacji przed bankrutem mogą przeważać nad niekorzystnymi (zjawisko to omówię w tej części podrozdziału). Mimo to uważam syndrom SBC za zjawisko niezdrowe.

1. Syndrom SBC zachęca do **zwiększenia swobody wydatków**. Nie ma potrzeby obawiać się poważnych problemów finansowych, gdyż nie staną się one kwestią życia i śmierci. Dzięki działaniom ratunkowym organizacja ma zapewnione przetrwanie. Swoboda wydatków może przyjmować wiele różnych form:

- Popyt na rynku wzrasta, mimo że pewnej jego części nie odpowiadają dostępne środki (zob. tom IV, rozdz. 4: artykuł z 1983 r. napisany wspólnie z Jörgenem Weibullem pt. „Paternalism, buyers’ market, sellers’ market” [Paternalizm, rynek kupujących, rynek sprzedających] oraz: Goldfeld, Quandt 1988, 1990, 1993; Magee, Quandt 1994; Pun 1995; Quandt 2000). Innymi słowy, popyt „wymyka się spod kontroli”¹⁰.
- Decydenci rozpoczynają nieodpowiedzialne inwestycje. Nie oceniają z należytą starannością czynników ryzyka ani możliwych konsekwencji własnych działań w postaci strat. Sądzą, że mają zabezpieczenie: w razie potrzeby organizacja ratująca odegra rolę ubezpieczyciela. Przede wszystkim do tego zjawiska odnosi się wyrażenie „pokusa nadużycia” (*moral hazard*) stosowane w standardowej ekonomii.

2. Syndrom SBC zmniejsza wrażliwość decydentów na ceny i koszty. Kierownictwa organizacji cieszących się dużą pewnością wyratowania z poważnych kłopotów finansowych nie mają motywacji do czynienia drobnych oszczędności, ponieważ ratownik i tak pokryje nadmierne wydatki wyższe o rząd wielkości.

3. Syndrom SBC powoduje zmianę perspektyw działania menadżerów instytucji ubiegających się o ratunek lub dotacje, a także podziału ich

¹⁰ Stephen Goldfeld i Richard Quandt nazywają wzrost popytu wywołany syndromem SBC „efektem Kornaia”.

uwagi i aktywności. Mniej energii przeznaczają oni na usprawnianie działalności podstawowej (np. podwyższanie jakości wyrobów, obniżanie kosztów, marketing itd.). Zamiast tego więcej uwagi poświęcają rozwijaniu dobrych stosunków z potencjalnymi ratownikami, zdobywaniu mecenasów i działaniom na ich rzecz.

Trzy powyższe zjawiska łącznie obniżają efektywność działania organizacji.

4. Syndrom SBC wpływa również niekorzystnie na **dobrze obyczaje społeczne**. Poważne kłopoty finansowe, o których wspomniałem wcześniej, w każdym przypadku wiążą się z niedotrzymaniem uzgodnień, naruszaniem postanowień umów oraz innych zobowiązań. Zwykle oznacza to, że dłużnicy nie spłacają długów wierzycielom, dostawcom ani własnym pracownikom. Syndrom SBC sprawia, że decydenci mają skłonność do niedotrzymywania umów, niepłacenia za towary lub usługi, a także do niespłacania zobowiązań. Uważają, że jakoś sobie poradzą, bo ktoś inny za nich zapłaci¹¹ (zob. mój artykuł „Breaking promises” [Łamanie obietnic] napisany w 2012 r. i przedrukowany w tomie IV jako rozdz. 13).

Postrzeganie świata z perspektywy SBC stymuluje proces redystrybucji uważany przez wielu za niesprawiedliwy lub nieuczciwy. W systemie socjalistycznym była to reakcja na biurokratyczną redystrybucję środków wśród przedsiębiorstw państwowych. To samo oburzenie wielokrotnie odczuwa się w obliczu nieuzasadnionej redystrybucji zysków w ramach systemu kapitalistycznego. Porównywalne wrażenia pojawiły się, gdy w latach 2011–2013 rząd Węgier przejął większość nieuregulowanych zobowiązań samorządów miejskich (opis i analiza tego zjawiska znajduje się w Dodatku do niniejszego eseju).

W tym miejscu wspomnę tylko o dwóch typowych nagłówkach gazet, w których opublikowano artykuły na temat reakcji gmin nieobjętych tymi wyjątkowymi działaniami ratunkowymi: „Prezydenci 22 niezadłużonych miast wałą głową w mur” (Éber 2014) i „Lepsi menedżerowie ukarani” (Sóvágó 2013). Gospodarnym i uczciwym

wiedzie się źle, a rozrzutnym i nieodpowiedzialnym – dobrze. Taki wniosek negatywnie wpływa na obyczaje społeczne.

1.5. Kilka zastrzeżeń

Pragnąc zachować klarowność wyводу, powyżej dokonałem kilku uproszczeń. Teraz nadszedł czas na większą precyzję.

W wyjaśnieniach odnoszę się do „miękkich” i „twardych” ograniczeń, lecz w rzeczywistości istnieją stopnie miękkości i twardości. Organizacje nie mogą być stuprocentowo pewne ratunku bez względu na to, w jakim stopniu dotyczy ich syndrom SBC. Potencjalne źródło finansowania może działać niekonsekwentnie. W takim więc sensie nie istnieją doskonale miękkie ograniczenia budżetowe. Z drugiej strony, świadomość tego faktu może skłonić organizację ubiegającą się o pomoc do włożenia jeszcze większego wysiłku w zdobywanie przychylności potencjalnego ratownika.

Stopnie miękkości i twardości wyrażają więc bezpieczeństwo oczekiwań organizacji co do uzyskania ratunku lub wsparcia: jakie istnieje subiektywne prawdopodobieństwo otrzymania pomocy w przypadku popadnięcia w kłopoty finansowe? Trudno powiedzieć, jak tego rodzaju subiektywne poczucie prawdopodobieństwa można by zaobserwować i zmierzyć w praktyce. Jeden ze sposobów polega na wykorzystaniu kwestionariusza (Anderson et al. 2000), inny – na analizie ekonometrycznej obiektywnie zaobserwowanych i zmierzonych pewnych zmiennych zastępczych kwantyfikujących prawdopodobieństwo wdrożenia akcji ratunkowej (Tjerbo, Hagen 2009; Pettersson-Lidbom 2010).

Jak wynika z powyższej dyskusji, istnieje wiele rodzajów zależności między wnioskodawcą o pomoc i organizacją mogącą ją zapewnić i wiele postaci syndromu SBC oraz jego nasilenia w zależności od konkretnych okoliczności występowania. Syndrom ten jest więc niejednorodnym zbiorem zjawisk. Dlatego dobrze byłoby się powstrzymać od zbyt ogólnych stwierdzeń na jego temat, np. od prostego stwierdzenia, że ograniczenia budżetowe w socjalizmie są miękkie, a w kapitalizmie – twarde. To zastrzeżenie prowadzi nas do kolejnego zagadnienia.

¹¹ Zob. tom IV, rozdz. 3, który zawiera przedruk mojego artykułu z 1983 r. napisanego wraz z Ágnes Matits „Softness of the budget constraint – An analysis relying on data of firms” [Miękkość ograniczeń budżetowych – Analiza na podstawie danych z firm].

2. Występowanie syndromu SBC

Kiedy występuje (na jakim etapie historii), gdzie (w jakim systemie, w jakim sektorze, w jakiej sferze) oraz jak silny i poważny jest syndrom SBC? Byłoby dobrze, gdyby można było odpowiedzieć na te pytania, opierając się na wynikach szczegółowych badań. Niestety, na razie mogą się odwołać jedynie do własnych impresji pochodzących z moich dociekań oraz kwerendy literatury poświęconej temu zagadnieniu. Wspominam tu nie tylko o pracach wykorzystujących aparat pojęciowy teorii SBC, lecz także o tych, w których kluczowym wyrażeniem do opisywania istoty problemu jest **pokusa nadużycia**.

2.1. System socjalistyczny

a) Socjalizm klasyczny

W 1988 r. istniało 26 krajów socjalistycznych. Podstawowe dane ich dotyczące zawarłem w tabeli na stronach 7–8 mojej wydanej w 1992 r. książki *The Socialist System*. Teraz, z górą 20 lat później, gdy piszę te słowa, liczba tych krajów spadła do dwóch. Według przyjętych wtedy kryteriów, obecnie tylko Koreę Północną i Kubę można bez zastrzeżeń zaliczyć do państw socjalistycznych. Pytania postawione na początku tego podrozdziału dotyczą krajów z przeszłości, a nie obecnych. Jednak warto je zadawać nie tylko dlatego, że to właśnie dzięki obserwacji funkcjonowania systemu socjalistycznego wykryto zjawisko SBC: w gospodarkach nakazowo-rozdzielczych przyjęło ono bowiem skrajną formę, co sprawiło, że stało się bardziej widoczne. Ponadto syndrom SBC w socjalizmie zapewnia doskonały punkt wyjścia do badań podobnych zjawisk występujących w kapitalizmie.

W moich pracach wyróżniam dwie fazy lub prototypy systemu socjalistycznego: **socjalizm klasyczny** i **pewne jego odmiany**; innymi słowy, model stalinowski oraz poststalinowski socjalizm reformowany.

W klasycznym systemie socjalistycznym ograniczenia budżetowe obowiązujące firmy państwowe miały oczywiście charakter miękkie. Nakłady i poziom produkcji przedsiębiorstw wyrażano w kategoriach pieniężnych. W oficjalnych podręcznikach ekonomii politycznej deklarowano,

że przychody firm muszą pokrywać ponoszone przez nie wydatki. Ta zasada autonomicznego rozliczania kosztów w literaturze często występuje pod rosyjską nazwą *chozrasczet* (Joffe 1949). Ograniczenia budżetowe istniały więc na papierze. Oprócz obowiązkowych pozycji w planie przedsiębiorstwa widniał także zysk. Ale szefów przedsiębiorstw nie mobilizowano do osiągnięcia tego celu, nie dostarczano im też silnych bodźców materialnych ani etycznych do takiego postępowania (zob. Kornai 1959). Bez względu na to, czy przedsiębiorstwo przynosiło dochód, czy straty, nie miało to wpływu na jego późniejsze funkcjonowanie ani na rozwój. Straty pokrywano automatycznie lub kontrolowane administracyjnie ceny co jakiś czas korygowano tak, by odzwierciedlić ponoszone koszty. Od przedsiębiorstw państwowych oczekiwano przede wszystkim wykonania planu produkcji. Decyzje inwestycyjne określały przewidywane zdolności produkcyjne oraz termin rozpoczęcia produkcji. Spodziewana rentowność nie odgrywała tu istotnej roli. Oczywiście istniał pewien docelowy poziom kosztów, ale jego przekroczenie bagatelizowano. Karano opóźnienia w oddawaniu nowych obiektów do użytku. Jeżeli inwestycja przynosiła straty w wąskim, księgowym sensie, np. dlatego, że nie oszczędzono kosztów, by ukończyć prace na czas, straty pokrywano w takiej czy innej formie.

Decyzje dotyczące finansowania władz centralnych, organizacji nadzorowanych przez samorządy lokalne (samorządy gminne na Węgrzech, rady w ZSRR) lub innych instytucji państwowych podejmowały organy nadrzędne odpowiedzialne za daną organizację oraz za egzekwowanie dyscypliny finansowej. Różne organizacje niepaństwowe (związki zawodowe, samorządy zawodowe, stowarzyszenia młodych, liga kobiet itp.) działały jako tzw. pasy transmisyjne służące do przekazywania ludziom decyzji podejmowanych przez partię-państwo. Istnienie tych organizacji zależało wyłącznie od tego, czy przywódcy partii-państwa chcieli je wykorzystywać oraz jak wiele środków byli skłonni na nie przeznaczyć. Nawet nie rozważano pomysłu odchudzenia lub zakończenia działalności tego rodzaju „organizacji społecznych” z powodu braku pieniędzy na ich utrzymanie.

Odwołując się więc do terminologii służącej opisowi syndromu SBC, można powiedzieć, że

ograniczenia budżetowe były bardzo miękkie we wszystkich sferach działania państwa oraz tam, gdzie obserwowano choćby częściowe jego wpływy.

Jedynymi organizacjami, w których ograniczenia miały charakter twarde, pozostawały gospodarstwa domowe. W klasycznym systemie socjalistycznym oprócz kilku niewielkich, sporadycznych wyjątków, nie istniały dla nich banki ani kredyty komercyjne¹². Nie było kart kredytowych. Konsumenci płacili z góry gotówką. Nawet gdyby chcieli, nie mogli wydać więcej, niż mieli, ani popaść w długi.

b) Socjalizm zreformowany

Niektóre kraje socjalistyczne – do pionierów zaliczały się Jugosławia, Węgry i Polska – wprowadziły reformy wzmacniające rolę koordynacji rynkowej. Państwa te w wielu aspektach różniły się od siebie, m.in. dystansem wobec starego porządku gospodarczego i tempa odchodzenia od niego, miały jednak jedną wspólną cechę: każdy z nich starał się połączyć centralnie sterowany system gospodarczy ze zdecentralizowaną gospodarką rynkową.

Reformy miały na celu stworzenie systemu gospodarczego dającego przedsiębiorstwom państwowym większą autonomię. Wprowadzały zachęty finansowe dla ich kierownictw – do pewnego stopnia także w zakresie rozwoju – które miały dążyć do rentowności, zamiast wypełniać polecenia centralnych planistów. W tych warunkach kwestia zysku lub straty znów nabrała wagi. Jakie konsekwencje czekały firmy przynoszące straty? W większym lub mniejszym stopniu w zreformowanych krajach socjalistycznych

pewną rolę zaczął odgrywać proces kredytowania przedsiębiorstw przez banki. Jednak powodowało to kolejny dylemat: co robić, jeżeli dłużnik nie mógł spłacić zaciągniętego kredytu?

Te okoliczności (nowe i nieznanne kierownictwom przedsiębiorstw działającym w ramach klasycznej uspołecznionej gospodarki socjalistycznej) sprawiły, że kwestia miękkości lub twardości ograniczeń budżetowych nabrała dużego znaczenia. Ale reformy nie przyniosły pożądanych efektów. Mimo częściowego lub całkowitego demontażu opartego na planowaniu systemu nakazowo-rozdzielczego i daleko idących zmian mechanizmów koordynacji w gospodarce ograniczenia budżetowe pozostały miękkie. Szczególną uwagę wypada tu zwrócić na doświadczenia węgierskie, gdzie najdalej zaszły dążenia do ograniczenia roli centralnego planowania i najbardziej wzrosła rola rynku. Lecz nawet to nie wystarczyło do wprowadzenia twardszych ograniczeń budżetowych¹³. Polska i Jugosławia miały podobne doświadczenia w okresie reformowania gospodarki socjalistycznej. Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja w działającym na niewielką skalę sektorze prywatnym, który zaczął się rozwijać w tamtym czasie. Dla tych małych jednostek gospodarczych ograniczenia budżetowe były twarde od samego początku i takie też pozostały¹⁴.

Spójrzmy teraz z perspektywy historycznej na system socjalistyczny i jego dwa prototypy: socjalizm klasyczny i zreformowany. Kilkadziesiąt lat później nadal uważam za zasadne moje stwierdzenie zawarte w wydanej w 1980 r. książce *Economics of Shortage*, że ograniczenia budżetowe dotyczące przedsiębiorstw państwowych były miękkie nie tylko w socjalizmie klasycznym, lecz także w gospodarce częściowo zreformowanego „rynkowego” socjalizmu.

¹² Istniały dwa systemy odwróconego kredytowania, w ramach których to obywatele pożyczali państwu. Jednym z nich był osobliwy sposób nabywania obligacji emitowanych przez państwo. W gospodarce rynkowej obywatele kupują obligacje z własnej i nieprzymuszonej woli, lecz w systemie socjalistycznym wywierano na nich bardzo silne naciski. Kolejny rodzaj odwróconego kredytowania występował podczas sprzedaży samochodów osobowych. Nabywcy czekali całymi latami na odbiór pojazdu, lecz całość lub część ceny zakupu musieli zapłacić z góry. Innymi słowy, obywatele pragnący nabyć samochody pożyczali pieniądze państwowej instytucji handlującej pojazdami.

¹³ Zob. „The Hungarian reform process: Visions, hopes and reality” [Węgierski proces reform: wizje, nadzieje i rzeczywistość] (Kornai 1986) oraz „Market socialism revisited” [Nowe spojrzenie na socjalizm rynkowy] (Kornai 1993).

¹⁴ Kredyt konsumencki pojawił się również w zreformowanej gospodarce socjalistycznej, przede wszystkim w postaci kredytów hipotecznych na budowę mieszkań i domów jednorodzinnych. Zazwyczaj spłatę tych kredytów ściśle egzekwowano, więc ich zaciąganie nie prowadziło do znacznego zmiękczenia ograniczeń budżetowych.

Jednak od tamtego czasu zmieniłem poglądy w dwóch istotnych kwestiach.

1. **Rola syndromu SBC w objaśnianiu funkcjonowania gospodarki niedoboru.** W pracy opublikowanej jeszcze w 1978 r. (i przedrukowanej jako rozdz. 1 tego tomu) zawarłem podsumowanie moich poglądów w latach, gdy pracowałem nad *Economics of Shortage*. Stwierdziłem wtedy, że aby w danej gospodarce pojawiły się chroniczne, powszechne niedobory, musi jednocześnie wystąpić kilka czynników. Spośród nich za najważniejszy, za swego rodzaju **siłę sprawczą**, uznałem miękkie ograniczenia budżetowe. Bez twardych ograniczeń powstrzymujących dążenie do ekspansji i jej najważniejszy przejaw – głód inwestycyjny – popyt na dobra inwestycyjne będzie nienasycony. Chociaż ograniczenia budżetowe w sektorze gospodarstw domowych są twarde, co ogranicza popyt z ich strony, istnieje wiele przecieków między rynkami inwestycyjnym, produkcji i dóbr konsumpcyjnych. Jeżeli popyt inwestycyjny „wymięka się spod kontroli”, ma on skłonność do ściągania podaży ze wszystkich rynków.

Moje późniejsze, zmodyfikowane stanowisko wobec tej kwestii przedstawia się następująco: podtrzymuję wcześniejsze stwierdzenie, że wpływ tych czynników jest warunkiem **koniecznym** do powstania gospodarki charakteryzującej się chronicznym i powszechnym niedoborem. Ale do tego muszę dodać następujące zastrzeżenie: syndrom SBC to warunek konieczny, ale niewystarczający. Pozostałe warunki muszą również zostać spełnione.

Kwestia ta wywołała międzynarodową debatę. Spośród krytyków mojego stanowiska wymienię Stanisława Gomułkę – ekonomistę polskiego pochodzenia, który wtedy nauczał w Anglii. Jego artykuł pierwotnie ukazał się w języku angielskim w 1985 r. Odpowiedziałem mu dwa lata później. Tekst, o którym mowa, został przedrukowany w rozdziale 6 niniejszego tomu.

Korygując swoje poglądy wyrażone w *Economics of Shortage* oraz w odpowiedzi na artykuł Gomułki, jeszcze w okresie socjalizmu, muszę przyznać, że nie oparłem się skłonności do autocenzury. Nawet nie starałem się zwrócić uwagi na najważniejszy czynnik – system socjalistyczny nie tolerował swobodnego wejścia prywatnych przedsiębiorców w sferę produkcji ani zakrojonej

na szerszą skalę ewolucji w sektorze przedsiębiorstw w oparciu o własność prywatną. Nie wspominałem także (a raczej sądziłem, że nie wolno mi o tym wspominać), iż decydującą rolę w eliminacji niedoborów odgrywa swobodny napływ towarów importowanych.

Tocząca się debata wywarła pewien wpływ na moje poglądy, jednak bardziej przekonujący okazało się oddziaływanie zmian zachodzących wokół mnie i teoretycznych refleksji na ich temat. Na etapie zreformowanej gospodarki socjalistycznej na Węgrzech w latach siedemdziesiątych, a nawet bardziej osiemdziesiątych dało się zaobserwować rozwój legalnej, tolerowanej lub ukrytej prywatnej działalności gospodarczej (by wspomnieć tylko o rodzinnych gospodarstwach rolnych pomocniczych wobec państwowych gospodarstw rolnych czy też o różnych innych formach działalności *maszek* [sektora prywatnego]). W tamtym czasie sektor ten dosłownie eksplodował aktywnością, wytwarzając znaczną część produkcji żywnościowej i usług po uwolnionych cenach. Wypełniał on luki w podaży, których nie mogły wypełnić przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie ani import kontrolowany przez państwo. Wyjaśnia to, dlaczego właśnie w tych sektorach przestała istnieć gospodarka niedoboru, co dotyczy zwłaszcza produkcji żywności, podczas gdy w pozostałych dziedzinach stan ten nadal przeważał.

Swoje zmodyfikowane stanowisko przedstawiłem w artykule „Eliminating the shortage economy” [Eliminacja gospodarki niedoboru] opublikowanym w 1995 r., którego wersję w języku węgierskim z 1994 r. przedrukowano w rozdz. 8 tomu IV. Wtedy przestały już istnieć wszelkie bariery ograniczające wolność słowa. W omawianej pracy podsumowałem wszystkie konieczne – i **wystarczające** – warunki leżące u podstaw gospodarki chronicznego niedoboru. Po ich usunięciu **powszechne** braki musiały zniknąć (choć nie wykluczałem możliwości istnienia chronicznych niedoborów w niektórych sektorach). Wystarczy, że Czytelnicy zerkną na rycinę 3 w tym artykule. Teraz miękkie ograniczenia budżetowe dotyczące przedsiębiorstw nie stanowią już głównej siły sprawczej, lecz jeden z czynników wyjaśniających, czyli wreszcie trafiły na właściwe miejsce. Jest to najważniejszy **pośredni** czynnik wyjaśniający, który powinien znajdować się w ramach drugiego ogniwa złożonego łańcucha przyczynowego.

Stwierdziłem, że nawet mimo obowiązywania miękkich ograniczeń budżetowych w sektorze przedsiębiorstw państwowych, chroniczne i intensywne niedobory znikną z sektorów, w których dopuści się do działania firmy prywatne. Mogą one z nadatkiem zaspokoić popyt, któremu nie potrafi sprostać sektor państwowy.

Za doskonałą ilustrację tej prawidłowości może posłużyć gospodarka Chin¹⁵. W tym kraju nadal istnieje dość duży sektor przedsiębiorstw państwowych, w którym tak samo intensywnie jak wcześniej występuje syndrom SBC (Wu 2002, 2005; Xu 2011; Zhang, Freestone 2013). Jednak obecnie nie pojawiają się tam chroniczne, powszechne niedobory, gdyż rynek jest zalany towarami i usługami dostarczonymi przez firmy prywatne. Mimo obowiązujących ograniczeń, na rynku pojawiają się także towary z importu. Na większość dóbr i usług obowiązują ceny dyktowane przez rynek; tylko niewielka ich część jest nadal regulowana przez państwo.

2. Względna waga następstw syndromu SBC. Pomysł dotyczący miękkich i twardych ograniczeń budżetowych przyszedł mi do głowy, gdy poszukiwałem przyczyn chronicznego niedoboru. Wiedziałem od samego początku – i pisałem o tym w swoich pracach – że syndrom SBC niekorzystnie wpływa na wydajność. Ale koncentrowałem się na związkach *SBC* → *niedobory*, natomiast związkowi *SBC* → *utrata efektywności* poświęciłem mniej uwagi.

Tak więc już wtedy, na samym początku, stwierdziłem, że syndrom SBC może również wystąpić w systemie kapitalistycznym. Im intensywniej się nim zajmowałem, tym bardziej uświadamiałem sobie zależność *SBC* → *utrata efektywności*. Od dłuższego czasu żywię przekonanie, że powinno się zwracać uwagę na ten syndrom **przede wszystkim** ze względu na jego szkodliwy wpływ na efektywność gospodarki.

¹⁵ W dalszym ciągu rozważań wspomnę jeszcze o gospodarce Chin. Do tego kraju nie można zastosować periodyzacji, w której lata 1989–1990 traktuje się jako ostry rozdział między procesem reform w ramach systemu socjalistycznego i transformacją postsocjalistyczną. W Chinach system ulegał stopniowym przemianom, tak że jego kolejne etapy niemal zlewały się ze sobą.

2.2. System kapitalistyczny

a) Sektory narażone na występowanie syndromu SBC

Syndrom SBC wywiera wpływ (z różną siłą) na kilka sfer działania systemu kapitalistycznego. Pojawia się nie tylko sporadycznie ze względu na losowe konstelacje uwarunkowań. Niektóre kombinacje instytucji i wzorców zachowań występują regularnie, w większości przypadków (choć nie we wszystkich) prowadząc do SBC. Z kolei inne części systemu są w znacznym stopniu wolne od tego syndromu – po prostu wykazują odporność na to patologiczne zjawisko.

Poniżej przedstawiam listę dziewięciu obszarów lub rodzajów organizacji szczególnie podatnych na występowanie syndromu SBC.

1. Przedsiębiorstwa pozostające własnością państwa. Tutaj odwołam się do doświadczeń węgierskich. Od dawna wiadomo, że Budapesztańskie Przedsiębiorstwo Transportowe (BKV) i Węgierskie Koleje Państwowe (MAV) generują duże straty. Najwyraźniej kontrolowane przez państwo ceny transportu publicznego określono na poziomie, na którym przychody ze sprzedaży biletów nie pokrywają kosztów eksploatacji, nie wspominając o nakładach na rozwój. Jak powinno się podzielić te koszty między pasażerów, władze centralne i samorządy lokalne? Nie jest moim zadaniem przedstawianie szczegółowych odpowiedzi na to pytanie, gdyż istnieje wystarczająco obszerna literatura na ten temat. Wymaga to wprowadzenia przemysłanych rozwiązań, a potem od czasu do czasu drobnych korekt. Zamiast tego mamy do czynienia z ciągłymi negocjacjami, protestami, groźbami, pismami procesowymi oraz z dotrzymywaniem i łamaniem obietnic. Zadłużenie przedsiębiorstwa państwowego zostaje częściowo lub w całości spłacone, a następnie cały proces rozpoczyna się od nowa. Tego rodzaju wydarzenia bezspornie stanowią objawy syndromu SBC. Firmy te oczekują, że sytuacja nie pogorszy się aż do stanu, w którym tramwaje, autobusy i pociągi na dłuższy czas przestaną kursować. A więc istnieją uzasadnione przyczyny oczekiwania na ratunek.

Przedsiębiorstwa państwowe w wielu innych krajach znajdują się w podobnej sytuacji.

2. Lokalne i regionalne organizacje samorządowe. W sporej liczbie krajów borykają się one z długoterminowymi deficytami, niezaplanowanymi rachunkami, nagromadzonymi długami i z niewypłacalnością. W wielu, choć nie we wszystkich, państwach przeprowadza się „konsolidację”, w wyniku której przeżywające kłopoty finansowe organizacje nadzorowane przez samorządy lokalne zostają uratowane. Istnieje obszerna literatura poświęcona temu przejawowi syndromu SBC¹⁶. W Dodatku do niniejszego Wstępu przedstawiłem dane na temat zadłużenia organizacji nadzorowanych przez samorządy lokalne oraz działań oddłużających wszystkie gminy, przeprowadzonych przez władze centralne Węgier w latach 2011–2013. Tę historię można uznać za przykład klasyczny, zasługujący na miejsce w podręcznikach opisujących syndrom SBC.

3. Finansowane z budżetu instytucje i organizacje pozarządowe. Do tej grupy należą organizacje o hybrydowej formie własności mające pewne cechy wspólne z instytucjami budżetowymi i z przedsiębiorstwami¹⁷. W kategoriach finansowych zwykle mówi się, że działają one na zasadzie *non-profit*. Do tego typu można zaliczyć większość szpitali, przychodni, muzeów, galerii sztuki oraz niekomercyjnych teatrów i oper¹⁸. Działalność o charakterze *non-profit* oznacza, że jej kosztów nie pokrywają całkowicie przy-

¹⁶ Zob. np. Qian, Roland 1998; Rodden et al. 2003; Fink, Stratmann 2011; Baskaran 2012; Dietrichson, Ellegård 2033; Josselin et al. 2013; Padovano 2013. Na Węgrzech problem ten występuje ze szczególnym nasileniem (zob. Vasvári 2013).

¹⁷ Mehrdad Vahabi (2011) wprowadził pojęcie „sektora parapaństwowego” (*parastatal sector*), do którego należą dwie dość nietypowe instytucje powołane do życia przez rząd federalny USA: Fannie Mae i Freddie Mac. W nich także występuje syndrom SBC.

¹⁸ Syndrom SBC w służbie zdrowia jest przedmiotem mojego artykułu „The soft budget constraint syndrome in the hospital sector” [Syndrom miękkich ograniczeń budżetowych w sektorze szpitalnym] (2009), który ukazał się drukiem jako rozdz. 9 tomu IV. Zjawisko to omawia także kilku innych autorów, np.: Bordignon, Turati 2009; Tjerbo, Hagen 2009; Crivelli et al. 2010; Brekke et al. 2013. Karen Eggleston i Yu-Chu Shen (2011) zwracają uwagę, że nacisk na utrzymywanie twardych ograniczeń budżetowych i związane z tym cięcia kosztów mogą doprowadzić do pogorszenia jakości opieki.

chody ze sprzedaży usług ich odbiorcom. A więc organizacje te są uzależnione od dotacji władz centralnych i lokalnych. Mamy tu do czynienia z sytuacją podobną do opisanej w typie pierwszym (przedsiębiorstwa państwowe): organizacje wielokrotnie znajdują się na skraju katastrofy finansowej i apelują o pomoc, którą często otrzymują. Do pewnego stopnia oczekują jej i zwykle nie spotyka ich zawód¹⁹.

4. Banki. Odwołując się wyłącznie do suchych faktów z historii gospodarczej, ekonomiści badający przebieg kryzysów zwracają uwagę na następującą kolejność wydarzeń. Jeżeli nie podejmuje się działań ratunkowych wobec banku, który znalazł się na skraju upadłości, wśród jego klientów – deponentów i innych wierzycieli – wybucha panika napędzana obawami o utratę oszczędności. Wpływa to negatywnie na płynność banku, co z kolei wywołuje efekt domina wśród innych instytucji finansowych, ostatecznie rozprzestrzeniając się na całą gospodarke. Takie wydarzenia miały miejsce w latach 1929–1932 na początku Wielkiego Kryzysu. Ostatni kryzys finansowy spowodował upadek banku Lehman Brothers w dniu 15 września 2008 r.

Tego rodzaju kryzysów można uniknąć, jeżeli administracja finansowa kraju lub sam sektor finansowy przyjdzie z pomocą zagrożonemu bankowi. Niekiedy banki zagraniczne bądź międzynarodowe organizacje finansowe decydują się na wspólne podejmowanie akcji ratunkowych. W amerykańskich kręgach biznesowych często mówi się o bankach, że są „zbyt duże, by upaść”. Omawiana praktyka stała się tak powszechna (pod tym względem przypadek Lehman Brothers był wyjątkowy), że banki teraz zupełnie świadomie liczą na działania ratunkowe (zob. Stern, Feldman 2004; Khwaja, Mian 2005; Buiters 2009; Gros 2012). Stanowią więc typowe przykłady syndromu SBC w praktyce.

5. Niezastąpione firmy prywatne. Do tej grupy zaliczają się przede wszystkim gigantyczne firmy zatrudniające dziesiątki tysięcy pracowników (np. duże fabryki pojazdów lub samolot-

¹⁹ W ostatnich latach rząd Węgier rozszerzył sektor *non-profit* przede wszystkim w dziedzinie użyteczności publicznej, lecz także w innych. Decyzje te zapowiadają dalszy rozwój sfery, w której obowiązują miękkie ograniczenia budżetowe.

tów). Tutaj również słyzy się opinie, że są one „zbyt duże, by upaść”, gdyby bowiem upadły, wywołałyby ogromny skok bezrobocia, co pociągnęłoby za sobą falę bankructw ich dostawców. Gigantyczne firmy wywierają wyjątkowo duże naciski na państwo, aby wybawiło je z kłopotów. Podobnie silną pozycję przetargową cieszą się przedsiębiorstwa prywatne, które nie muszą być duże – wystarczy, że mają naturalny monopol (Segal 1998). Mimo dominacji własności prywatnej skłonność do występowania objawów syndromu SBC pojawia się wtedy, gdy firma czuje się niezbędna.

Tabela w moim artykule (rozdz. 12 w tomie IV) „The soft budget constraint syndrome and the global financial crisis” [Syndrom miękkich ograniczeń budżetowych a globalny kryzys finansowy] (Kornai 2009) zawiera długą listę najważniejszych, powszechnie znanych działań ratunkowych podejmowanych w najbardziej rozwiniętych krajach świata wobec firm typu czwartego i piątego. Publikacje na temat tych działań z pewnością przyczyniły się do ogólnoswiatowego wzrostu częstości występowania syndromu SBC.

Na Węgrzech dość często zdarza się, że kluby sportowe (organizacje jawnie lub niejawnie komercyjne, będące własnością prywatną) poszukują ratunku u państwa i go otrzymują. Muszę przyznać, że do niedawna uważałem to zjawisko za czysto węgierską osobliwość, ale ostatnio przeczytałem artykuł zatytułowany „Soft budget constraints in professional football” [Miękkie ograniczenia budżetowe w futbolu zawodowym] (Storm, Nielsen 2012), którego autorzy opisują przypadki wielu *stricte* komercyjnych, prywatnych klubów sportowych w Europie otrzymujących regularne dotacje państwowe na pokrycie strat z prowadzonej przez nie działalności. Co więcej, kluby te wręcz ich oczekują. Te znane w świecie dobrze wiedzą, że ich upadek oznaczałby utratę prestiżu wśród kibiców piłki nożnej w ich mieście, regionie czy kraju. To daje im silną pozycję przetargową (zob. też: Andreff 2011; Storm 2012).

6. Duże, priorytetowe przedsięwzięcia finansowane ze środków publicznych. W niektórych przypadkach w realizacji tych przedsięwzięć uczestniczą zarówno firmy państwowe, jak i prywatne, podczas gdy w innych wykonawcami są wyłącznie podmioty prywatne. Dwa sztandarowe

przykłady to ponaddźwiękowy samolot pasażerski Concorde oraz Eurotunel pod kanałem La Manche łączący Wielką Brytanię z Francją. Tę listę można uzupełnić o wiele dużych zamówień wojskowych oraz inwestycje o charakterze infrastrukturalnym. Widać tu bliskie powinowactwo z typem piątym (szósty należałoby uznać za jego podtyp). Ich wspólnym mianownikiem jest to, że żadne przedsiębiorstwo nie odpowiada za całość przedsięwzięcia, którego realizację bezpośrednio nadzoruje instytucja państwowa. Może to prowadzić do rozmywania się granic między środkami publicznymi i prywatnymi. Na tego rodzaju projekty często wydatkuje się olbrzymie sumy, a postępy prac śledzi z uwagą opinia publiczna (chyba że chodzi o realizację tajnych planów militarnych). Ta sytuacja stwarza wymarzone warunki dla wystąpienia syndromu SBC. Nie można takiego przedsięwzięcia przerwać bez względu na poziom wydatków.

W Wikipedii pod hasłem *cost overrun* (przekroczenie kosztów) można znaleźć 37 słynnych, a może raczej niesławnych gigantycznych inwestycji. Oprócz dwóch wyżej wymienionych znajdują się tu stadiony olimpijskie w Sydney i Montrealu, budynek Szkockiego Parlamentu, dwa modele samolotu produkowanego przez firmę Airbus oraz system tuneli w Bostonie (tzw. Big Dig). Concorde kosztował 12, a budynki opery w Sydney – 15 razy więcej, niż przewidywały pierwotne szacunki. Najnowszym przykładem tego rodzaju działań są Zimowe Igrzyska Olimpijskie w Soczi, których koszt to 51 mld dolarów zamiast planowanych 12, czyli większy niż łącznie do tej pory wszystkich zimowych olimpiad. Do grupy tej zalicza się także, chociaż na znacznie skromniejszą skalę, czwarta linia metra w Budapeszcie oraz centrum kultury CET w Peszcie.

7. Firmy i producenci indywidualni korzystający ze wsparcia sektorowego. Pomoc może być przyznawana pod naciskiem przemysłowych, branżowych lub terytorialnych grup interesów, lobbystów oraz sił politycznych. Typowym przykładem są różnorodne dotacje udzielane producentom rolnym w Unii Europejskiej (Rizov et al. 2012). Próby obniżenia subwencji lub ich całkowitej likwidacji utrudniają powracające spory polityczne i akcje protestacyjne. Kwestia ta wciąż pozostaje aktualnym tematem debat

i negocjacji. Niezmiennie przytacza się argument, że w przypadku braku wsparcia gospodarstwa rodzinne zbankrutują. Historia dotacji dla rolnictwa w Ameryce i Europie również obrazuje trudności w zwalczaniu syndromu SBC.

8. Prywatne firmy ratowane poprzez działania korupcyjne. W typie siódmym wymieniłem dotacje zgodne z prawem oraz z obowiązującymi normami etycznymi (choć mogą one mieć wątpliwą przydatność). Do typu ósmego zalicza się postępowanie nieetyczne, często otwarcie lub skrycie niezgodne z prawem. Jeżeli firma prywatna wpadnie w poważne tarapaty finansowe, zbankrutuje bez ingerencji z zewnątrz. Ale może zostać uratowana, jeżeli otrzyma jakąś formę wsparcia od instytucji państwowej (np. poprzez obniżenie należności podatkowych, podwyżkę cen płaconych za zamówienia publiczne itp.). Wymaga to tylko przekupienia osób przygotowujących lub podejmujących decyzję w tej sprawie. Im większa szansa na powodzenie działań korupcyjnych, tym bardziej miękkie ograniczenia budżetowe.

Rozdzieliłem typy siódmy i ósmy, chcąc zachować teoretyczną jednoznaczność klasyfikacji. W praktyce granica ta często ulega zatarciu.

9. Władze państwowe. Liczne przykłady z historii wskazują, że władze państwowe mają skłonność do wpadania w tarapaty finansowe. Problem ten może przybierać różne formy, ostatecznie sprowadza się jednak do kwestii płatności: rezerwy wyczerpują się, a przychody nie równoważą rozchodów. Częściej spotyka się kryzysy zadłużenia: brak środków na spłatę odsetek i rat kapitałowych, co prowadzi do utraty dostępu do nowych kredytów. Katastrofa jeszcze nie wystąpiła, lecz wyraźnie widać zagrożenie, więc źródła kredytu wysychają. Tego rodzaju kryzysy poddali analizie z perspektywy historycznej autorzy znaczącej i powszechnie podziwianej pracy Carmen Reinhart i Kennetha Rogoffa (2009). Prześledzili oni wnikliwie wydarzenia z ostatnich dwóch stuleci, w tym wszystkie kryzysy gospodarcze występujące w tym dość długim przedziale czasu w 66 krajach mających największy udział w światowym PKB. Jak dowodzą autorzy, 320 kryzysów wystąpiło w następstwie poważnych problemów fiskalnych władz centralnych danego kraju, przy czym 250 było głównie zadłużenie zagraniczne,

a kolejnych 70 – krajowe²⁰. W zdecydowanie przeważającej liczbie przypadków udawało się przezwyciężyć tego rodzaju zagrożenia. Z nielicznymi wyjątkami państwa nie zniknęły z mapy świata na skutek problemów fiskalnych. Do rozwiązań alternatywnych zaliczają się działania ratunkowe podejmowane w skali całego kraju. Mogą się na nie zdecydować władze centralne innego państwa, zorganizowane doraźnie konsorcjum rządów kilku krajów, ponadnarodowa centralna agencja integracji regionalnej lub agencja międzynarodowa, taka jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy. (Z obszernej literatury poświęconej katastrofom fiskalnym, postępowaniu państw zadłużonych oraz zagrożonych niewypłacalnością podczas ostatniego międzynarodowego kryzysu ze szczególnym uwzględnieniem ich politycznych następstw wymienię tutaj tylko: Györfy 2014; Boone, Johnson 2010; Baskaran, Hessami 2013).

Tego rodzaju kataklizmy i mozolne odrabianie strat przysparzają cierpienie mieszkańcom kraju, natomiast rządzący w czasach kryzysu zwykle płacą za nie wysoką cenę polityczną. Mimo to politycy najwyższego szczebla nie pozostają odporni na pokusę rozrzutności – nadmierne wydatki budżetowe i zaciąganie długów. Obawy związane z utratą popularności na skutek wprowadzenia dyscypliny finansowej łagodzą oczekiwania: przecież gdy znajdziemy się w naprawdę poważnych tarapatkach, ktoś przyjdzie nam z pomocą. Nie twierdzę, że wszystkie rządy stojące w obliczu tego rodzaju problemów przekraczają budżety lub wpadają w spiralę nieograniczonego zadłużenia, ponieważ są pewne ratunku, ale w duchu uznają, iż szanse na niego nie są nierealne. W demokracjach, w których rządy często się zmieniają, pokutuje myślenie: nie wiadomo, kto będzie u władzy, gdy przyjdzie czas spłacić pożyczkę, która wyratowała nas z kłopotów. Jak widać syndrom SBC istnieje także na szczeblu

²⁰ Autorką opisu jest Ágnes Vidovics-Dancs, która zdefiniowała zadłużenie zewnętrzne jako instrumenty kredytowe nabyte na obszarach znajdujących się pod obcą jurysdykcją, a zadłużenie krajowe – jako kredyty zaciągnięte na obszarach własnej jurysdykcji. Aby zobrazować względną częstość występowania różnych rodzajów kryzysów, można dodać, że problemy banków zapoczątkowały 360 kryzysów, natomiast w około 320 przypadkach główną rolę odegrały problemy fiskalne.

władz centralnych, a jego intensywność zależy od kraju i fazy cyklu politycznego²¹.

Dotychczas dokonaliśmy przeglądu dziewięciu obszarów, w których syndrom SBC występuje w ramach systemu kapitalistycznego. Odłóżmy jeszcze na chwilę analizę ludności – sektora gospodarstw domowych – i porównajmy dziewięć wyżej wymienionych typów z poniższym.

10. Firmy i producenci indywidualni wykluczeni z akcji ratunkowych. Do tej grupy zaliczają się niewielkie firmy rodzinne, producenci indywidualni oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (z pewnymi wyjątkami uwzględnionymi w punkcie siódmym). W rzeczywistości większość dużych korporacji w poważnych tarapatkach finansowych nie otrzymuje ani nie oczekuje wsparcia (o pewnych wyjątkach wspomniałem w punkcie piątym).

Za moimi spostrzeżeniami pośrednio przemawiają dane statystyczne dotyczące wejść i wyjść firm z rynku. Roczny odsetek wszystkich małych przedsiębiorstw zaprzestających działalności na Węgrzech w latach 2000 i 2010 wahał się w granicach od 2 do 6%, a wśród średnich firm był niższy i wynosił od 0,8 do 3,5%. Dane liczbowe dla szeregów czasowych po 2010 r. są niedostępne, ale odwołując się do innego źródła, można stwierdzić, że między 2008 i pierwszą połową 2013 r. co pół roku przestaje istnieć od 10 tys. do 18 tys. firm spośród 500–600 tys. działających²². Oba źródła danych statystycznych wskazują na dość wysoką „śmiertelność” przedsiębiorstw²³.

²¹ Problemy z finansowaniem programów pomocowych stanowią kolejny podtyp. W większości, ale nie we wszystkich przypadkach, dystrybucja pomocy dla kraju, który ucierpiał na skutek klęski żywiołowej, wojny domowej lub głodu, przebiega za pośrednictwem jego rządu, dlatego wymieniam go właśnie w tym miejscu (zob. też: Svensson 2000; Janus 2009).

²² Obydwa źródła opierają się na odmiennych metodach badawczych, więc uzyskanych danych nie można bezpośrednio porównywać. Wydaje się (ale nie sposób tego udowodnić ze względu na problemy metodologiczne), że po wybuchu kryzysu tempo wychodzenia małych i średnich firm z rynku przyspieszyło.

²³ Dane na temat wchodzenia i wychodzenia węgierskich firm z rynku opracowała Réka Branyiczki. Jej szczegółowy raport zawierający wiele innych danych i ich źródła można znaleźć na mojej stronie internetowej wśród materiałów pomocniczych do tomu IV (www.kornai-janos.hu/Kalligrani4_hatter.html).

Zaryzykuję wyciągnięcie pewnych wniosków z danych statystycznych dotyczących firm. Prawie wszystkie znajdujące się na skraju upadłości spędzają jakiś czas w tym położeniu, starając się nie zaprzestawać działalności, a dopiero potem rezygnują z walki. Ich upadłość oznacza, że zostały same, że nikt nie wyciągnął ich z finansowego bagna. Przez wiele lat właśnie tak się działo, nie pojawiały się także oczekiwania na wyratowanie z kłopotów. Dlatego śmiem twierdzić, że ograniczenia budżetowe w tym sektorze należy uznać za twarde.

Byłoby dobrze wyrazić liczbowo proporcję typów 1–9 rozpatrywanych łącznie do typu dziesiątego, czyli organizacji podatnych na występowanie syndromu SBC do niewrażliwych na niego. Najpierw należy jednak zdecydować się na sposób pomiaru zasięgu ich występowania. Istnieją dwie oczywiste możliwości. Jedna z nich to liczba zatrudnionych, a druga to udział tych firm w PKB. Niestety, o ile mi wiadomo, nikt nie dokonał tego rodzaju obliczeń. Dane pochodzące z 150–200 krajów figurujących w międzynarodowych statystykach są bardzo zróżnicowane i zależą przede wszystkim od roli państwa w społeczeństwie. Opierając się wyłącznie na własnej intuicji, zaryzykowałbym następujące przypuszczenia.

Nawet pobieżny rzut oka na dane dotyczące zatrudnienia w dzisiejszych krajach kapitalistycznych zdradza, że w przeważającej liczbie państw typ dziesiąty, czyli sfera działająca w warunkach twardych ograniczeń budżetowych, jest większa (może nawet znacznie większa) niż typy 1–9 kojarzone z syndromem SBC. Spoglądając na udział w PKB, widzimy, że proporcje mogą się zmieniać na korzyść typów 1–9, jest jednak mało prawdopodobne, by to właśnie one wytwarzały większość PKB. Niemniej jednak rozmiary sfery cierpiącej na syndrom SBC są bardzo pokaźne.

Zastosowany tutaj sposób pomiaru jest dość problematyczny. Z pewnością udział organizacji typu czwartego, czyli banków, w PKB mierzony zwyczajowo w kategoriach wartości dodanej, jest niewielki. Dzieje się tak dlatego, że pomiar odzwierciedla udział kosztów wyrażonych w kategoriach zaangażowanego kapitału ludzkiego i rzeczowego, a nie siłę ich bezpośrednich i pośrednich oddziaływań. To samo można powiedzieć o typie piątym, niezastąpionych firmach prywatnych,

a nawet o dziewiątym, władzach państwowych. Kluczowe stanowiska w gospodarce oraz główne ośrodki władzy znajdują się w tej części gospodarki, na którą syndrom SBC wywiera znaczący wpływ. Znacząco więc oddziałuje na funkcjonowanie całego systemu kapitalistycznego.

Niestety, dalsze rozważania mogą prowadzić tylko na podstawie ogólnych idei i domysłów na temat sytuacji panującej w różnych sektorach. Jak dotąd nikt nie pokusił się o opracowanie szacunkowych danych liczbowych nawet dla jednego kraju. Kwestiom tym poświęcam więcej uwagi w ostatniej części Wstępu, teraz jednak chciałbym stwierdzić, że jest to jedno z najważniejszych zadań, które należałoby uwzględnić w przyszłych programach badawczych. Mimo że wszystkie powyższe uwagi bazują na przypuszczeniach, pragnąłbym się pokusić o ich podsumowanie. Na podstawie wszystkiego, czego dowiedziałem się o kapitalizmie w odniesieniu do syndromu SBC, rozróżnienie nakreślone na początku tego podrozdziału pozostaje w mocy: system socjalistyczny charakteryzuje się miękkimi ograniczeniami budżetowymi, podczas gdy w systemie kapitalistycznym mają one charakter twardy. Niemniej jednak nawet w kapitalizmie istnieją obszerne i wpływowe sektory w znacznym stopniu narażone na występowanie syndromu SBC.

b) Sektor gospodarstw domowych

Jak można odnieść koncepcję SBC do gospodarstw domowych jako podstawowego typu organizacji w gospodarce? Zaczniemy od **węższej** interpretacji. Jak wspomniałem, gospodarstwa domowe w socjalizmie klasycznym sprzed reformy gospodarczej nie miały dostępu do kredytu konsumenckiego, dlatego wszelkie wydatki musiały pokrywać z przychodów oraz z oszczędności. W tym sensie działały one w warunkach twardych ograniczeń budżetowych. Z drugiej strony, w gospodarce kapitalistycznej kredyt konsumencki nie tylko istnieje, lecz także jest bardzo rozpowszechniony. Pożyczki, kredyty, systemy sprzedaży ratalnej, zakupy finansowane z pożyczek, płatności kartami kredytowymi oraz kredyty hipoteczne na cele mieszkalne zajmują ważne pozycje w budżetach domowych.

Dość często zdarza się, że gospodarstwa domowe tracą zdolność do terminowej obsługi zaciągniętych kredytów konsumpcyjnych lub nie mogą spłacić wszystkich długów. Gdy pojawiają się problemy, podejmuje się próby renegocjacji warunków spłaty kredytu. Tej zwyczajowej procedury refinansowania nie zaliczam do elementów „działań ratunkowych”. Zastrzegam to wyrażenie w tym kontekście do określania działań nadzwyczajnych, w których na skutek interwencji władz centralnych obniża się obciążenia znajdujących się w kłopotach gospodarstw domowych. Władze mogą podejmować takie kroki, używając środków pozostających do ich dyspozycji. Takie poczynania ratunkowe, za które w ostatecznym rozrachunku zapłacą podatnicy, można wzmocnić lub zastąpić przepisami prawa zmuszającymi kredytujące banki do pokrycia kosztów tej operacji.

Tego rodzaju akcje ratunkowe przeprowadzono niedawno na Węgrzech. Miały one na celu ulżyć zadłużonym gospodarstwom domowym, które zaciągnęły kredyty hipoteczne denominowane w walucie obcej. Skuszone niższym oprocentowaniem, nie wzięły pod uwagę ryzyka zmian kursów walut. Zjawisko to omawiam szerzej w artykule „Breaking promises” [Łamanie obietnic], który ukazał się po raz pierwszy w 2012 r. (a ponownie jako rozdz. 13 w tomie IV).

Masowo podejmowane działania ratunkowe w odniesieniu do sektora gospodarstw domowych mogą wzbudzić w społeczeństwie nadzieje na pomoc w podobnych sytuacjach w przyszłości. Na razie jest zbyt wcześnie, by stwierdzić, czy tego rodzaju oczekiwania już się rozwinęły, a jeżeli tak, to jak powszechnie i z jakim nasileniem. Z pewnością można jedynie stwierdzić, że kroki podjęte przez obecny rząd Węgier mające na celu ulżenie osobom, które zaciągnęły kredyty w walutach obcych, stworzyły warunki sprzyjające rozwojowi syndromu SBC w sektorze gospodarstw domowych.

Nie mam wystarczających informacji na temat podobnych inicjatyw rządowych wdrożonych w innych krajach ani ich następstw. Wolno jednak domniemywać, że wszędzie tam, gdzie funkcjonują zakrojone na szeroką skalę programy ratunkowe, mogą one również doprowadzić do powstania oczekiwań na ratunek w przypadku wystąpienia trudności finansowych; innymi

słowy, syndrom SBC może się pojawić także wśród gospodarstw domowych²⁴.

Działania ratunkowe na rzecz osób indywidualnych i gospodarstw domowych mogą mieć również **szerszą** interpretację. Pewne objawy syndromu SBC pojawiają się w nierynkowych systemach zabezpieczeń społecznych. To rodzaj działań ratunkowych skierowanych do wszystkich osób poszkodowanych lub znajdujących się w trudnej sytuacji i z tego tytułu otrzymujących świadczenia, których nie wypłaca ubezpieczyciel prywatny w zamian za składki wnoszone w ramach transakcji o charakterze komercyjnym, lecz dysponent funduszy publicznych, czyli świadczenia te pochodzą z zasobów państwa. Zalicza się do nich np. zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe oraz świadczenia wypłacane ofiarom nieszczęśliwych wypadków. Gdyby dalej podążać tą drogą, sfera ta może ulec rozszerzeniu o inne usługi świadczone przez współczesne państwo opiekuńcze. Jeżeli obywatele podczas podejmowania decyzji życiowych uwzględniają możliwość interwencji ze strony paternalistycznego państwa oraz pomocy ze strony społeczeństwa, oznacza to, że pojawiają się wśród nich oczekiwania typowe dla syndromu SBC²⁵.

Dotykamy tutaj bardzo złożonego problemu powiązanego z debatą na temat rozmiarów i funkcji państwa, solidarności z osobami, które znalazły się w potrzebie, z ubogimi oraz społecznie upośledzonymi. Szczegółowe omówienie tych ważnych spraw wykracza poza ramy niniejszego eseju. Pragnę tylko zwrócić uwagę Czytelników na to, jak daleko i jak głęboko sięgają kwestie związane z analizą przyczyn oraz skutków syndromu SBC.

²⁴ Napisałem te słowa w formie przypuszczenia, ponieważ nie znam żadnego badania analizującego ograniczenia budżetowe dotyczące gospodarstw domowych przeprowadzonego z wykorzystaniem aparatury naukowej oraz ram pojęciowych teorii SBC. Z pewnością bardzo pouczające byłoby przyjrzenie się pod tym kątem długoterminowym efektem działania dwóch amerykańskich instytucji działających na rynku kredytów hipotecznych, o których wcześniej wspominałem – Fannie Mae i Freddy Mac.

²⁵ Podejście teoretyczne oparte na modelu matematycznym stosują np. Assar Lindbeck i Jörgen Weibull (1988) oraz Theodore Bergstrom (1989).

2.3. Transformacja postsocjalistyczna

Najpierw przyjrzyjmy się – z punktu widzenia syndromu SBC – transformacji z lat 1989–1990 w krajach byłego ZSRR oraz w krajach socjalistycznych Europy Wschodniej. W ciągu kilku, a najwyżej dziesięciu lat – czyli w kategoriach historycznych w błyskawicznym tempie – zaszły radykalne zmiany w stosunkach własnościowych. Wcześniej dominowała własność państwowa, a później – prywatna. Jednocześnie w gospodarce jako całości dominację miękkich ograniczeń budżetowych zastąpiła dominacja ograniczeń twardych.

Wraz z transformacją stosunków własnościowych przyszły zmiany w systemie prawnym. Pojawiły się ustawy oraz inne regulacje egzekwujące przestrzeganie umów, zmieniające stosunki prawne między wierzycielami i dłużnikami. Węgry były pierwszym krajem postsocjalistycznym, który przyjął surowe prawo upadłościowe, co zapoczątkowało falę bankructw w gospodarce. Ustawy i przepisy dotyczące upadłości oraz likwidacji wprowadzono w całym regionie. Nie były to papierowe zapisy, gdyż konsekwentnie stosowano je w praktyce. W wyniku tego zanotowano dość wysoką „śmiertelność” wśród firm prywatnych²⁶.

Jednak nawet po okresie transformacji postsocjalistycznej z syndromem SBC mamy do czynienia w dziewięciu wyżej wymienionych obszarach (Lizal, Svejnar 2002). Pragnę tutaj zwrócić uwagę na położenie przedsiębiorstw państwowych (Mykhayliv, Zauner 2013) nadzorowanych przez administrację centralną i samorządy lokalne. Niektóre pozostały własnością państwa po okresie przejściowym, inne zostały sprywatyzowane, a następnie znów znacionalizowane lub włączono je do majątku państwa w gospodarce kapitalistycznej. Im większy i silniejszy był sektor publiczny, tym większa podatność gospodarki na syndrom SBC. To zagrożenie doskonale scharakteryzowali chińscy ekonomiści opowiadający się za wprowadzeniem reform rynkowych w swoim kraju (Wu 2002, 2005; Li 2008; Chow et al. 2010; Xu 2011; Zhang, Freestone 2013).

²⁶ Stwierdzenie to nawiązuje do wcześniej przytoczonych danych dotyczących masowych wyjść z rynku małych i średnich firm na Węgrzech.

3. Terapia

W pierwszych dwóch częściach Wstępu przyjąłem **pozytywne** podejście do badania syndromu SBC, opisując to zjawisko tak jak występuje ono w rzeczywistości. Teraz przejdźmy do podejścia **normatywnego**. Skoro syndrom ten samoistnie nie ustępuje, co można zrobić?

W 2007 r., w kulminacyjnym punkcie ostatniego kryzysu finansowego, Larry Summers, sekretarz skarbu w administracji prezydenta Clintona, napisał do *Financial Times* prowokacyjnie zatytułowany artykuł „Beware moral hazard fundamentalists” [Strzeżcie się zwolenników fundamentalistycznego podejścia do pokusy nadużycia]. Na samym początku tej dyskusji o charakterze normatywnym zastrzegam, że nie jestem fundamentalistycznym zwolennikiem twardych ograniczeń budżetowych. Wielu tak właśnie uważa, ale niesłusznie.

Badacze zainspirowani dokonaniem standardowej ekonomii i wychowani na ekonomii dobrobytu od razu zajęliby się poszukiwaniami reguły optymalnych działań ratunkowych. Jakie działania najbardziej przyczyniają się do maksymalizacji dobrobytu społeczeństwa? Rozważyliby dokładnie wady i zalety, korzystne i szkodliwe skutki, nie zapominając o odległych w czasie efektach negatywnych. Ustaliliby także, przynajmniej na płaszczyźnie teoretycznej, kiedy interwencje ratunkowe są konieczne, a kiedy zabronione.

Czytelników znających moje prace z pewnością nie zaskoczę, gdy stwierdzę, że nie jestem zwolennikiem takiego sposobu myślenia. Zaliczam się do tych, którzy uważają, że istnieje funkcja dobrobytu wyrażająca „interes publiczny”. Wartości przynależnych różnym porządkom nie można mierzyć ani porównywać ze sobą za pomocą żadnych magicznych sztuczek matematycznych. Jak przeliczyć na forinty korzyści uzyskane z uratowania tysiąca rodzin przed eksmisją? Albo jak wyrazić w forintach straty wyrządzone przez liczący na ratunek i cierpiący na syndrom SBC bank, który lekką ręką nieodpowiedzialnie udziela kredytów mieszkaniowych nie jednemu, lecz wielu tysiącom rodzin? Tego rodzaju kalkulacje kosztów i korzyści uważam za puste gesty świadczące o zarozumiałości lub za mydlenie oczu.

Jestem przekonany, że nie możemy wypracować zbioru reguł określających precyzyjnie, kiedy

tego typu interwencje są uzasadnione, a kiedy nie. Potencjalni ratownicy muszą rozważyć wszelkie następstwa polityczne, gospodarcze, społeczne i etyczne swoich decyzji dotyczących pojedynczych i grupowych interwencji w przypadku jednoczesnego pojawienia się wielu wniosków o pomoc. Ze swej strony wprowadziłbym pewien wymóg **proceduralny**: staranne przygotowanie, przeprowadzenie analizy wykonalności oraz następstw interwencji, a także uwzględnienie opinii wszystkich zainteresowanych stron. Bez względu na to, czy dysponenci pomocy spełnią te wymogi, czy nie, powinni podejmować decyzje **na własną odpowiedzialność**.

Gdybym miał decydować o konkretnych pakietach ratunkowych, często wyrażałbym na nie zgodę. Podam jeden przykład. Zaliczam się do tych, którzy uważają pozostawienie banku Lehman Brothers własnemu losowi za błąd o tragicznych następstwach²⁷. To pierwsze duże bankructwo wywołało całą lawinę upadłości o katastrofalnych skutkach w Stanach Zjednoczonych i na całym świecie. Wybór operacji ratunkowych, które powinno się przeprowadzić ze względów gospodarczych lub solidarności społecznej, jednocześnie dbając o minimalizację częstości występowania SBC, to prawdziwa sztuka. Nie zawsze udaje się podjąć właściwą decyzję. Do pewnego stopnia efekty syndromu SBC są nieuniknione²⁸.

Decydując o interwencji ratunkowej w określonej sprawie, decydenci winni uwzględnić następujące czynniki. Korzystny efekt interwencji ratunkowej pojawia się **natychmiast**, lecz jej szkodliwe następstwa ujawniają się **z dużym opóźnieniem**. Efekt interwencji ma charakter ukierunkowany, wymierny i łatwo go dostrzec,

²⁷ Oczywiście każdy może powiedzieć, że łatwo być mądrym po szkodzie.

²⁸ Trwałe efekty behawioralne towarzyszące korzystnym efektom krótkoterminowym interwencji ratunkowych opisał zwięźle Werner de Bondt, znany ekonomista behawioralny zajmujący się sferą finansową: „Wielu komentatorów chwali rządy za sprawne działanie. Jednak zmiekczenie ograniczeń budżetowych niesie ze sobą pewne ryzyko. Istnieje niebezpieczeństwo, że lekkomyślne gospodarowanie zasobami stanie się normą, przywileje zajmą miejsce odpowiedzialności, dotacje zastąpią wydajność, a klasie politycznej w jeszcze większym zakresie niż dziś wejdzie w nawyk dokonywanie wyboru zwycięzców i przegranych w gospodarce” (de Bondt 2010, s. 146).

gdyż przynosi odczuwalną ulgę określonej grupie osób. Pracownicy są zadowoleni, ponieważ ich miejsca pracy ocalały, lekarze i pacjenci cieszą się, że szpital pozostaje otwarty. Natomiast szkodliwe „z edukacyjnego punktu widzenia” następstwa częstych działań ratunkowych dotyczą **wszystkich**, w postaci niematerialnej zakradają się do ludzkich umysłów. Większość tego rodzaju akcji zyskuje poklask społeczny, dlatego są one szczególnie atrakcyjne dla populistycznie nastawionych polityków.

Jednostkowe, incydentalne interwencje ratunkowe mogą być pożądane, bo każda może pomóc przywrócić zdrowie gospodarce postrzeganej jako organizm. Ale wygłaszając to stwierdzenie, należy mieć świadomość, że syndrom SBC jest **chorobą** (właśnie dlatego występowanie miękkich ograniczeń budżetowych postanowiłem nazwać syndromem). Syndrom SBC jest **nieodłączną**, genetycznie zakodowaną chorobą organizacji opisanych w punktach 1–9 powyżej. Musimy o tym wiedzieć i nauczyć się z tym żyć.

Medycyna i praktyka kliniczna nie zadowalały się bezczynną obserwacją przebiegu wrodzonej choroby pacjenta, lecz starają się zapobiec pogorszeniu się jego stanu. W miarę możliwości ograniczają jej szkodliwe i bolesne następstwa. Ekonomistom oraz politykom podejmującym decyzje w sprawach gospodarczych radziłbym zastosować to samo podejście do syndromu SBC. Nie miejmy złudzeń, tej choroby nie da się definitywnie wyleczyć. Raz za razem będzie nawracać. Ale to nie znaczy, że powinniśmy stać bezczynnie i przyglądać się jej szkodliwym następstwom. Niekorzystne tendencje można ograniczać na każdym poziomie za pomocą **rozwiązań prawnych**, np. zachęcając potencjalnych kredytobiorców do ostrożności i przeprowadzania starannej oceny ryzyka (Feld et al. 2013). Zakres **regulacji** sektora bankowego w żaden sposób nie został wyczerpany. Organy uprawnione do regulowania procesów finansowych wkraczają do akcji, jeżeli istnieją po temu uzasadnione powody. Na poziomie krajowym eksperci zalecają ustalanie górnych limitów deficytu budżetowego i zadłużenia, zapisywanie ich w ustawach, a nawet w konstytucji (Köpits 2004)²⁹.

²⁹ Słyszy się także poważne kontrargumenty. Istnieją obawy, że ograniczenia zapisane w konstytucji są niere-

Jednym z typowych objawów syndromu SBC są **pertraktacje** między organizacją wnioskującą o pomoc i potencjalnym dostawcą pomocy. Zwróćmy uwagę na pozycję przetargową **chronicznie** przynoszących straty przedsiębiorstw państwowych działających w sektorze infrastruktury (kolej, transport publiczny, usługi komunalne) oraz instytucji finansowanych z budżetu (szpitale, placówki oświatowe). Państwo okresowo ratuje je z opresji, zanim znajdą się w naprawdę katastrofalnej sytuacji finansowej. A potem doskonale znany cykl wydarzeń zaczyna się od początku: *konsolidacja* → *nagromadzenie długów* → *konsolidacja* → *nagromadzenie długów*. Jak widać, wyżej wspomniane instytucje nie mogą się wydostać z błędnego koła w ramach obecnej struktury przychodów (zależnej od ustalanych przez państwo cen na swoje towary lub usługi). Często nie można zastosować oczywistego rozwiązania, czyli podniesienia cen do poziomu, który pozwoliłby na pokrycie kosztów. Sztuczne zaniżanie cen uzasadnia się różnymi względami gospodarczymi i społecznymi³⁰. Nasilenie problemów można by znacznie ograniczyć, gdyby do obliczania udziału państwa w kosztach działania każdej z tych organizacji zastosowano właściwie opracowany, **stabilny wzór**. Dzięki temu przedsiębiorstwo lub instytucja budżetowa wiedziałyby, czego można się spodziewać bez nieustannego błagania o dotacje. Procedura ta nie wykorzeni całkowicie syndromu SBC. Bez względu na wysiłek włożony w stworzenie wzoru służącego do obliczania wielkości dotacji warunki działania instytucji będą się zmieniać, wymuszając modyfikacje. To z kolei doprowadzi do wznowienia pertraktacji, chociaż zapewne nieco rzadziej.

Z zainteresowaniem i niekiedy z nadzieją śledzę wysiłki podejmowane w tym kierunku. Ale muszę przyznać, że nie potrafię zagłuszyć wątpliwości. Ich źródłem są doświadczenia płynące z funkcjonowania systemu socjalistycznego

alistyczne. Odnośny zapis węgierskiej ustawy zasadniczej, wprowadzony w 2011 r., wkrótce trzeba było zmienić w celu odzwierciedlenia rzeczywistego poziomu zadłużenia kraju. Jak widać ograniczenia budżetowe okazały się miękkie nawet na poziomie konstytucji.

³⁰ Kolejna kwestia sporna dotyczy tego, jak dalece można zaniżyć ceny na tego rodzaju dobra. Szczerpłość miejsca nie pozwala na dogłębną analizę tak skomplikowanego zagadnienia.

opartego na bezwzględny prymacie rozporządzeń, nakazów i zakazów. Gdy prawodawca wprowadza broń w postaci nowych regulacji, ci, których mają one dotyczyć, wkrótce odkrywają na nie antidotum. Prawnicy i eksperci finansowi uważają, że udało im się sformułować szczerne przepisy, lecz pracownicy przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych lub nadzorowanych przez samorządy lokalne nie zasypiają gruszek w popiele; ponadto znacznie lepiej znają konkretne uwarunkowania, więc prędzej czy później będą w stanie uniknąć również nowych regulacji. Na wyższym poziomie powstaje wtedy skłonność do opracowywania jeszcze gęstszej sieci zakazów i nakazów, względnie „dopracowywania” istniejących, czyli do większego ich uszczegółowienia³¹. Należy się obawiać, że skłonność ta przybierze postać samonapędzającej się tendencji prowadzącej do nadmiernej regulacji.

Często zwraca się uwagę na fakt, że twarde ograniczenia budżetowe karzą **organizację** za niewłaściwe postępowanie, nadmierne wydatki i nieodpowiedzialne zaciąganie długów. Ale to nie organizacja powinna ponosić karę, lecz **konkretne osoby** odpowiedzialne za podejmowanie błędnych decyzji. System bodźców winien być tak skonstruowany, by ratować z opresji organizacje, natomiast menadżerowie odpowiedzialni za wpędzenie ich w kłopoty powinni płacić wysoką cenę w postaci np. utraty pracy, przywilejów czy możliwości dalszej kariery. Na poziomach ustawodawczym i wewnętrznych regulacji zachodzi konieczność wypracowania zasad ustanawiających wyraźny związek między złym zarządzaniem i indywidualną odpowiedzialnością.

Ten tok argumentacji jest wolny od błędów logicznych i zgodny z zaleceniami autorów publikacji w dziedzinie ekonomii oraz badaczy kwestii zarządzania zajmujących się motywacją. Chciałbym dodać, że za tego rodzaju sankcjami zdecydowanie opowiadają się ludzie z dobrze rozwiniętym poczuciem odpowiedzialności.

³¹ „Is centralization a solution to the soft budget constraint problem?” [Czy centralizacja rozwiązuje problem miękkich ograniczeń budżetowych?] to sugestywny tytuł artykułu autorstwa Avi Ben-Bassata, Momi Dahana i Estebana F. Klora (2013), którzy stawiają to pytanie w odniesieniu do decentralizacji fiskalnej. Przedstawione przez autorów dane dotyczące Izraela sugerują odpowiedź przeczącą.

W pewnych przypadkach nieodpowiedzialni menadżerowie rzeczywiście otrzymują karę, na jaką zasługują. Nawet jeżeli nie złamali prawa, a więc nie podlegają jurysdykcji sądu, sprawiedliwość wymierza im „niewidzialna ręka” oficjalnego aparatu państwa i świata biznesu: popełniający poważne błędy tracą pracę i reputację, a ich szanse na dalszą karierę gwałtownie maleją. Wieści o tym rozprzestrzeniają się i pełnią funkcję istotnej przeszkody dla pogłębienia się syndromu SBC. Niestety, często spotyka się odwrotne przykłady. Banki, domy maklerskie i korporacje wpadają w poważne tarapaty finansowe, zostają z nich wyratowane, lecz ich menadżerowie wciąż otrzymują wysokie wynagrodzenia i premie, a gdy zostają zwolnieni z pracy, kontrakty gwarantują im hojne odprawy. Ich postanowienia są w zupełności legalne i można je wyegzekwować na drodze sądowej. Dlatego należy wątpić, czy rzeczywiście istnieje możliwość konsekwentnego wykorzystywania środków prawnych lub administracyjnych do wymuszenia indywidualnej odpowiedzialności za finansowe niepowodzenia firmy.

Problem polega na tym, że wprowadzenie drogą prawną systemu indywidualnej odpowiedzialności finansowej stoi w sprzeczności z **dominującą tendencją w historycznej transformacji kapitalistycznych stosunków własnościowych** do ograniczania osobistej odpowiedzialności za długi. U zarania kapitalizmu obowiązywały twarde jak skała ograniczenia budżetowe (zob. mój artykuł z 1993 r. pt. „The evolution of financial discipline under the post-socialist system” [Ewolucja dyscypliny finansowej w systemie postsocjalistycznym], który znalazł się w rozdz. 7 tomu IV). Umowy kredytowe początkowo zabezpieczały rygorystyczne zapisy prawa: dłużnik płacić albo powędrujesz do więzienia³²! Na początku XIX w. pojawiła się jednak ważna innowacja instytucjonalna: **spółki z ograniczoną odpowiedzialnością**, których właściciele od-

³² Wilkins Micawber, barwny bohater powieści Karola Dickensa pt. *Dawid Copperfield*, wypowiada słowa znane jeszcze dziś jako zasada Micawbera: „Roczny dochód 20 funtów, roczne wydatki 19,99 – to szczęście. Roczny dochód 20 funtów, roczne wydatki 20,01 – to dramat”. Biedny Micawber nie stosuje się do tej zasady i ląduje w więzieniu dla dłużników, z którego jednak zostaje uwolniony.

powiadali za zobowiązania tylko do wysokości wniesionego kapitału, a ich prywatnych majątków nie można było tknąć. Nowe rozwiązanie prawne dało początek spółkom akcyjnym i innym formom działalności gospodarczej z ograniczoną odpowiedzialnością, a także doprowadziło do błyskawicznego wzrostu popytu na kredyt. Znacznie większa liczba przedsiębiorców była skłonna skorzystać z pożyczonych środków w celu wypróbowania nowych możliwości inwestycyjnych, które w przypadku powodzenia przynosiły ogromne zyski, lecz były obarczone wysokim ryzykiem. Podaż kredytu rosła wraz z popytem. Wierzyciele, określając warunki transakcji (odsetki, termin spłat, zabezpieczenie itp.), brali pod uwagę fakt, że niektórzy dłużnicy ich nie spełnią. Ustanawiali na ten cel rezerwy kapitałowe i stosowali inne rozwiązania dobrze znane z historii kapitalizmu. Bez tego rodzaju ograniczeń osobistej odpowiedzialności za zaciągnięte długi nie byłoby tak wysokiego tempa rozwoju w minionych wiekach ani innowacji radykalnie zmieniających życie ludzi lub zjawiska te następowałyby znacznie wolniej.

Korzystnemu wpływowi tych rozwiązań na procesy wzrostu i innowacyjność towarzyszył jednak szkodliwy efekt uboczny – syndrom SBC. Widzimy więc, jak daleko w przeszłość sięga jeden z najważniejszych korzeni tego zjawiska. Właśnie dlatego omawiany syndrom można uznać za genetycznie zakodowaną chorobę nowoczesnego kapitalizmu.

Wszyscy, którzy zastanawiają się nad tym, jak złagodzić dokuczliwość syndromu SBC, powinni się przyjrzeć nie tylko odpowiednim przepisom prawa, regulacjom i zachętom finansowym, lecz także **bodźcom etycznym**. Tę kwestię omawiam szczegółowo w artykule z 2012 r. „Breaking promises” (tom IV, rozdz. 13). Wielu ludzi nadal przestrzega zasady wpojonej im przez rodziców, nauczycieli, a także zaczerpniętej z lektury dzieł literackich: uczciwość nakazuje dotrzymywać słowa. Jeżeli obiecałeś spłacić pożyczkę, zrób to³³.

³³ W artykule opublikowanym przez wpływowe amerykańskie czasopismo dla inteligencji (Kuttner 2013, recenzja Graeber 2012) zacytowano rozmowę, jaką Graeber odbył podczas garden party z pewną prawniczką na temat zasadności wymuszania przez MFV na krajach Trzeciego Świata polityki drastycznych oszczędności: „Ale – sprzeciwiła się, jakby to było oczywiste – przecież oni pożyczyli

Oczywiście odwoływanie się do etyki często wywołuje szyderczy uśmiech i cyniczne wzruszenie ramion. Zaliczam się do idealistów, którzy nie zamierzają w milczeniu godzić się z tym zjawiskiem. Przyznaję, że wpływ zasad etycznych jest ograniczony, jednak nadal uważam je za narzędzia ograniczające szkodliwe oddziaływanie syndromu SBC.

Przełożył Rafał Śmietana

Literatura

Alexeev M., Kim S. (2008). „The Korean financial crisis and the soft budget constraint”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, t. 68, nr 1, s. 178–193.

Anderson J., Korsun G., Murrell P. (2000). „Which enterprises (believe they) have soft budgets? Evidence of the effect of ownership and decentralization in Mongolia”, *Journal of Comparative Economics*, t. 28, nr 2, s. 219–246.

Andreff W. (2011). „Some comparative economics of the organization of sports: Competition and regulation in North American vs. European professional team sports leagues”, *European Journal of Comparative Economics*, t. 8, nr 1, s. 3–27.

Arrow K. (1963). „Uncertainty and the welfare economics of medical care”, *American Economic Review*, t. 53, nr 5, s. 941–973.

Arrow K. (1965). *Aspects of the Theory of Risk-Bearing*. Helsinki: Yrjo Jahnsen Foundation.

Baskaran T. (2012). „Soft budget constraints and strategic interactions in subnational borrowing: Evidence from the German states, 1975–2005”, *Journal of Urban Economics*, t. 71, nr 1, s. 114–127.

Baskaran T., Hessami Z. (2013). „Monetary integration, soft budget constraints, and the EMU sovereign debt crises”. *Working Paper*, 2013–03. University of Konstanz, Department of Economics, www.wiwi.uni-konstanz.de/econdoc/working-paper-series.

pieniądze! Trzeba spłacać długi”. Robert Kuttner, znany dziennikarz ekonomiczny, cytując komentarz Graebera, że stwierdzenie to „jest tak przekonujące, ponieważ w rzeczywistości nie dotyczy gospodarki, lecz kwestii etycznych” i dodaje: „Dług, z definicji, oznacza, że jestem komuś coś winien i muszę go spłacić”. Wiele mówi także tytuł artykułu, który zapewne zdziwi nieekonomistów: „The debt we shouldn't pay” [Dług, którego nie powinniśmy spłacać].

- Becker G.S. (1983). „A theory of competition among pressure groups for political influence”, *The Quarterly Journal of Economics*, t. 98, nr 3, s. 371–400.
- Ben-Bassat A., Dalian M., Klor E.F. (2013). „Is centralization a solution to the soft budget constraint problem?”, *Social Science Research Network*, 18.10.2013, *Social Science Electronic Publishing*, ssrn.com/abstract=2163475.
- Bergstrom T.C. (1989). „A fresh look at the rotten kid theorem – and other household mysteries”, *Journal of Political Economy*, t. 97, nr 5, s. 1138–1159.
- Black J. (red.) (2002). *A Dictionary of Economics*, wyd. 2. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Blinder A.S. (2014). *After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead*. London: Penguin Books.
- Bolton P., Dewatripont M. (2005). *Contract Theory*. Cambridge–London, UK: MIT Press.
- Boone P., Johnson S. (2010). „Fiscal disaster from financial crisis: Case studies”, w: A. Turner et al. (red.), *The Future of Finance: The LSE Report*. London: London School of Economics and Political Science, s. 256–288.
- Boot A.W.A., Thakor A.V. (2009). „The accelerating integration of banks and markets and its implications for regulation”, w: A.N. Berger, P. Molyneux, J.O.S. Wilson (red.), *The Oxford Handbook of Banking*. Oxford: Oxford University Press, s. 58–90.
- Bordignon M., Turali G. (2009). „Bailing out expectations and public health expenditure”, *Journal of Health Economics*, t. 28, nr 2, s. 305–321.
- Brekke K.R., Siciliani L., Straume O.R. (2013). „Hospital competition with soft budgets”, *CESifo Working Paper*, No. 4073. Center for Economics Studies and Ifo Institute, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WPAVP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2013/wp-cesifo-2013-01/cesifo_l_wp4073.pdf.
- Buiter W. (2009). „After subverting bank insolvency, our leaders are now about to make a mess of liquidity”, *Financial Times*, 6. 10, <http://blogs.ft.com/niaverecon/2009/10/afler-subverting-bank-insolvencycour-leaders-are-now-about-to-make-a-mess-of-liquidity/#axzz2w1XDv6Lh>.
- Chang H.J. (2000). „The hazard of moral hazard: Untangling the Asian crisis”, *World Development*, t. 28, nr 4, s. 775–788.
- Chow C.K.W., Song F.M., Wong K.P. (2010). „Investment and the soft budget constraint in China”, *International Review of Economics and Finance*, t. 19, nr 2, s. 219–227.
- Crivell E., Leive A., Strafmann T. (2010). „Subnational health spending and soft budget constraints in OECD countries”, *IMF Working Paper*, 10/147, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10147.pdf>.
- De Bondt W. (2010). „The crisis of 2008 and financial reform”, *Qualitative Research in Financial Markets*, t. 2, nr 3, s. 137–156.
- Desai R.M., Olofsgård A. (2006). „The political advantage of soft budget constraints”, *European Journal of Political Economy*, t. 22, nr 2, s. 370–387.
- Dewatripont M., Maskin E. (1995). „Credit and efficiency in centralized and decentralized economies”, *The Review of Economic Studies*, t. 62, nr 4, s. 541–555.
- Dielrichson J., Ellegård L.M. (2012). „Assist or desist? Conditional bailouts and fiscal discipline in local governments”, *Working Paper 2012: 24*. Lund University, School of Economics and Management, Department of Economics.
- Eatwell J., Milgate M., Newman P. (red.) (1987). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Macmillan Press; New York: Stockton Press; Tokyo: Maruzen.
- Éber S. (2014). „Huszonkét el nem adósodott város vezetői fejüket verik a falba. (Mayors of twenty-two non-indebted towns feel stupid)”, *Világgazdaság Online*, 24 January, <http://www.vg.hu/velemeny/jegyzet/huszonket-el-nem-adosodott-varos-vezetoi-fejuket-verik-a-falba-420179>.
- Eggleston K., Shen Y.C. (2011). „Soft budget constraints and ownership: Empirical evidence from US hospitals”, *Economics Letters*, t. 110, nr 1, s. 7–11.
- Eisenhardt K.M. (1989). „Agency theory: An assessment and review”, *Academy of Management Review*, t. 14, nr 1, s. 57–74.
- Feld L.P., Kalb A., Moessinger M., Osterloh S. (2013). „Sovereign bond market reactions to fiscal rules and no-bailout clauses – The Swiss experience”, Document de treball de PIEB 2013/27. Institut d’Economia de Barcelona, <http://www.ieb.ub.edu/files/PapersWSFF2013/Moessingcr.pdf>.
- Fink A., Stratmann T. (2011). „Institutionalized bailouts and fiscal policy: Consequences of soft budget constraints”, *Kyklos*, t. 64, nr 3, s. 366–395.
- Gebhardt G. (2009). „A soft budget constraint explanation for the venture capital cycle”, *German Economic Review*, t. 10, nr 1, s. 71–90.
- Goldfeld S.M., Quandt R.E. (1988). „Budget constraints, bailouts and the firm under central planning”, *Journal of Comparative Economics*, t. 12, nr 4, s. 502–520.

- Goldfeld S.M., Quandt R.E. (1990). „Output targets, the soft budget constraint and the firm under central planning”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, t. 14, nr 2, s. 205–222.
- Goldfeld S.M., Quandt R.E. (1993). „Uncertainty, bailouts, and the Kornai effect”, *Economics Letters*, t. 41, nr 2, s. 113–119.
- Gomulka S. (1985). „Kornai’s soft budget constraint and the shortage phenomenon: A criticism and re-statement”, *Economics of Planning*, t. 19, nr 1, s. 1–11.
- Goodspeed T.J. (2002). „Bailouts in a federation”, *International Tax and Public Finance*, t. 9, nr 4, s. 409–421.
- Graeber D. (2011). *Debt: The First 5,000 Years*. New York: Melville House Publishing.
- Gros D. (2012). „Greece’s soft budgets in hard times”, *Project Syndicate*, March 5, <http://www.project-syndicate.org/commentary/greece-s-soft-budgets-in-hard-times>.
- Györfy D. (2014). „Válság és válságkezelés Görögországban. A puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban (Crisis and crisis management in Greece. The role of the soft budget constraint in the economic collapse)”. *Közgazdasági Szemle*, t. LXI, nr 1, s. 27–52.
- Huang H., Xu C. (1999). „East Asia: Miracle or bubble? Financial institutions and the financial crisis in East Asia”, *European Economic Review*, t. 43, nr 4–6, s. 903–914.
- Janus T. (2009). „Aid and the soft budget constraint”, *Review of Development Economics*, t. 13, nr 2, s. 264–275.
- Jin H., Qian Y., Weingast B.R. (2005). „Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style”, *Journal of Public Economics*, t. 89, nr 9–10, s. 1719–1742.
- Joffe J. (1949). „Az ipari termelés tervezése a Szovjetunióban. II. A jövedelmezőségi elv (Planning industrial production in the Soviet Union. II. The profitability principle)”. *Magyar – Szovjet Közgazdasági Szemle*, t. 3, nr 3, s. 154–158.
- Josselin J., Padovano F., Rocaboy Y. (2012). „Grant legislation vs. political factors as determinants of soft budget spending behaviors. Comparison between Italian and French regions”, *European Journal of Comparative Economics*, t. 10, nr 3, p. 317–354.
- Kaiser K., Taugourdeau E. (2013). „The timing of elections in federations: A disciplining device against soft budget constraints?”, *Public Choice*, t. 154, nr 3, s. 197–215.
- Khwaja A.I., Mian A. (2005). „Do lenders favor politically connected firms? Rent provision in an emerging financial market”, *The Quarterly Journal of Economics*, t. 120, nr 4, s. 1371–1411.
- Kopits G. (2004). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kopits G. (2008). „Saving Hungary’s finances”, *Wall Street Journal*, 4 December.
- Kornai J. (1959). *Overcentralization in Economic Administration*. Oxford: Oxford University Press (in Hungarian: 1957).
- Kornai J. (1986). „The Hungarian reform process: Visions, hopes and reality”, *Journal of Economic Literature*, t. 24, nr 4, s. 1687–1737.
- Kornai J. (1993). „Market socialism revisited”, w: P. Bardhan, J. Roemer (red.), *Market Socialism: The Current Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Kornai J., Weibull J.W. (1983). „Paternalism, buyers’ and sellers’ market”, *Mathematical Social Sciences*, t. 6, nr 2, s. 153–169.
- Kuttner R. (2013). „The debt we shouldn’t pay: The first 5,000 years by David Graeber”, *The New York Review of Books*, t. 60, nr 8, May 9, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/may/09/debt-we-shouldnt-pay/?page^1>.
- Lakatos I. (1978). *The Methodology of Scientific Research Programmes*, Philosophical Papers, 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Li L. (2008). „Employment burden, government ownership and soft budget constraints: Evidence from a Chinese enterprise survey”, *China Economic Review*, t. 19, s. 215–229.
- Lindbeck A., Weibull J.W. (1988). „Altruism and time consistency: The economics of fait accompli”, *The Journal of Political Economy*, t. 96, nr 6, s. 1165–1182.
- Lizal L., Svejnar J. (2002). „Investment, credit rationing, and the soft budget constraint: Evidence from Czech panel data”, *Review of Economics and Statistics*, t. 84, nr 2, s. 353–370.
- Magee K.L., Quandt R.E. (1994). „The Kornai effect with partial bailouts and taxes”, *Economics of Planning*, t. 27, nr 1, s. 27–38.
- McCloskey D.N. (1998). *The Rhetoric of Economics*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Mykhayliv D., Zauner K.G. (2013). „Investment behavior and ownership structures in Ukraine: Soft budget constraints, government ownership and private benefits of control”, *Journal of Comparative Economics*, t. 41, nr 1, s. 265–278.
- Newman P. (red.) (1998). *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. Part II, E-O. London: Macmillan Reference; New York: Stockton Press.

- Padovano F. (2013). „Distribution of transfers and soft budget spending behaviors: Evidence from Italian regions”, *Public Choice* (online), <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00911854>.
- Pettersson-Lidbom P. (2010). „Dynamic commitment and the soft budget constraint: An empirical test”, *American Economic Journal: Economic Policy*, t. 2, nr 3, s. 154–179.
- Piattoni S. (red.) (2001). *Clientalism, Interest and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pun W. (1995). „The Kornai effect and soft budget constraints”, *Journal of Comparative Economics*, t. 21, nr 3, s. 326–335.
- Qian Y., Roland G. (1998). „Federalism and the soft budget constraint”, *American Economic Review*, t. 88, nr 5, s. 1143–1162.
- Qian Y., Weingast B.R. (1997). „Federalism as a commitment to preserving market incentives”, *The Journal of Economic Perspectives*, t. 11, nr 4, s. 83–92.
- Qian, Y., Xu, C. (1998). „Innovation and bureaucracy under soft and hard budget constraints”, *Review of Economic Studies*, t. 65, nr 1, s. 151–164.
- Quandt R.E. (2000). „The Kornai effect revisited”, w: E. Maskin, A. Sinionovits (red.), *Planning, Shortage, and Transformation: Essays in Honor of Janos Kornai*. Cambridge: MIT Press.
- Reinhart C.N., Rogoff K.S. (2009). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Follies*. Princeton: Princeton University Press.
- Rizov M., Pokrivcak J., Ciaian P. (2012). „CAP subsidies and productivity of the EU farms”. *Poster, International Association of Agricultural Economists (IAAE) Triennial Conference, Foz do Iguaçu, Brazilia, August 18–24, 2012*, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/124970/2/ProductivityCAP11%20IAAE.pdf>.
- Robinson J.A., Torvik R. (2009). „A political economy theory of the soft budget constraint”, *European Economic Review*, t. 53, nr 7, s. 786–798.
- Rodden J., Eskeland G.S., Litvack J. (red.) (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Fiscal Decentralization*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Roniger L. (2004). „Political clientelism, democracy, and market economy”, *Comparative Politics*, t. 36, nr 3, s. 353–375.
- Schaffer M.E. (1989). „The credible-commitment problem in the center-enterprise relationship”, *Journal of Comparative Economics*, t. 13, nr 3, s. 359–382,
- Schumpeter J.A. (1942/2010). *Capitalism, Socialism, Democracy*. Milton Park: Routledge.
- Segal I.R. (1998). „Monopoly and soft budget constraint”, *The RAND Journal of Economics*, t. 29, nr 3, s. 596–609.
- Sinn H.W. (2010). „Rescuing Europe”. *CEifo Forum*, 11. Special issue.
- Sóvágó L. (2013). „Aki jobban teljesít, megbüntetik (He, who is performing better, will be punished)”. *Népszabadság*, November 27, s. 12.
- Stern G.H., Feldman R.J. (2004). *Too Big to Fail. The Hazards of Bank Bailouts*. Washington: Brookings Institution Press.
- Stiglitz J.E. (2000). *Economics of the Public Sector*. New York: WW Norton & Company Incorporated.
- Storm R.K. (2012). „The need for regulating professional soccer in Europe: A soft budget constraint approach argument”, *Journal of Sport Management*, t. 2, nr 1, s. 2–38.
- Storm R.K., Nielsen K. (2012). „Soft budget constraints in professional football”, *European Sport Management Quarterly*, t. 12, nr 2, s. 183–201.
- Summers L. (2007). „Beware moral hazard fundamentalists”, *Financial Times*, September 24, s. 9, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5ffd2606-69e8-11dc-a571-0000779fd2ac.html#axzz2wrydp4um>.
- Svensson J. (2000). „When is foreign aid policy credible? Aid dependence and conditionality”, *Journal of Development Economics*, t. 61, nr 1, s. 61–84.
- Szabó J. (1988). „Preliminary and incremental softness of the budget constraint: A comment on the Gomulka – Kornai debate”, *Economics of Planning*, t. 22, nr 3, s. 109–116.
- Tjerbo T., Hagen T. (2009). „Deficits, soft budget constraints and bailouts: Budgeting after the Norwegian hospital reform”, *Scandinavian Political Studies*, t. 32, nr 3, s. 337–358.
- Treisman D. (1995). „The politics of soft credit in post-Soviet Russia”, *Europe-Asia Studies*, t. 47, nr 6, s. 949–976.
- Vahabi M. (2011). „Soft budget constraint and the parastatal sector”, *MPRA Paper*, 37926. Munich Personal RePEc Archive, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/37926/>.
- Vasvári T. (2013). „The financial management of local governments in 2011 in light of the crowding-out effect of their debt service”, *Public Finance Quarterly*, t. 58, nr 3, s. 307–333.
- Wu J. (2002). *Reform: Now at a Critical Point*. Peking: SDX Joint Publishing Company.
- Wu J. (2005). *Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform*. New York: Thomson Texere.

Xu C. (2011). „The fundamental institutions of China's reforms and development”, *Journal of Economic Literature*, t. 49, nr 4, s. 1076–1151.

Zhang D., Freestone O. (2013). „China's unfinished state-owned enterprise reforms”, *Economic Roundup*, nr 2, s. 77–99.

Soft budget constraint.

An introductory study to volume IV of the Life's Work Series

The author's ideas on soft budget constraint (SBC) were first expressed in 1976. However, over the ensuing four decades, much progress has been made in understanding the problem. The study takes issue with those who confine the concept to the process of bailing out loss-making socialist firms. It shows how the syndrome can appear in various organizations and forms in many spheres of the economy, and points to the various available means of financial rescue. Single bailouts do not as such generate the SBC syndrome. It develops where the SBC becomes built into expectations. Special heed is paid to features generated by the syndrome in rescuer and rescued organizations. The study reports on the spread of the syndrome in various periods of the socialist and the capitalist system, in various sectors. The author expresses his views on normative questions and on therapies against the harmful effects. He deals first with actual practice, then places the theory of the SBC in the sphere of ideas and models, showing how it relates to other theoretical trends, including institutional and behavioural economics and theories of moral hazard, and inconsistency in time. He shows how far the intellectual apparatus of the SBC has spread in theoretical literature, and where it has reached in the process of “canonization” by the economics profession. Finally, he reviews the main research tasks ahead.

Keywords: soft budget constraint, bail-out, loss-making enterprise, moral hazard, time inconsistency.

Piotr Kopyciński

Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*). Przykład województw małopolskiego i świętokrzyskiego¹

W niniejszym artykule zilustrowano mechanizm koordynacji wykorzystywany w polityce innowacyjnej. W tym celu przeprowadzono badanie kwestionariuszowe w województwach: małopolskim i świętokrzyskim. Prezentację wyników badań empirycznych poprzedzono odniesieniem do trzech idealnotypicznych form organizacji społeczno-gospodarczej: organizacji, rynku i form sieciowych. Do tych ostatnich zalicza się *governance* (współzarządzanie) i jego odmiana – *multi-level governance* (współzarządzanie wielopoziomowe). Wskazano także na podstawowe zagadnienia związane z innowacyjnością, w tym na rozumienie polityki innowacyjnej, systemów innowacyjnych oraz pojęć „innowacja” i „innowacyjność”. Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że mechanizmem koordynacji w polityce innowacyjnej w badanych województwach jest mieszany mechanizm sieciowo-rynkowo-hierarchiczny z dominującą rolą mechanizmu sieciowego. Taki mechanizm możemy nazwać współzarządzaniem wielopoziomowym (koordynacją sieciową) *sensu largo*, w odróżnieniu od idealnotypicznego współzarządzania wielopoziomowego (koordynacji sieciowej) *sensu stricto*.

Słowa kluczowe: mechanizmy koordynacji, *governance*, *multi-level governance*, innowacyjność, polityka innowacyjna.

Celem niniejszego artykułu jest próba scharakteryzowana (ilustracji) mechanizmu koordynacji wykorzystywanego w polityce innowacyjnej. Zostanie także poruszona tematyka wpływu sieciowej formy rządzenia na innowacyjność.

Możemy wyróżnić trzy idealne sposoby rządzenia. Oprócz dwóch podstawowych mechanizmów regulowania procesów społeczno-gospodarczych, tj. rynku i hierarchii, wyodrębnia się formy pośrednie, które nazywamy sieciowymi. Zalicza się do nich koncepcja *governance* i jej pochodne (np. *multi-level governance*). Jest ona przedmiotem zainteresowania ekonomistów i przedstawicieli innych nauk społecznych od kilkudziesięciu lat.

Piotr Kopyciński – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Konsolidacja teorii współzarządzania publicznego w badaniach nad polityką publiczną. Perspektywa krytyczna”, realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych oraz sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/B/HS4/00444.

Governance ujmuje sens coraz bardziej różniących się systemów politycznych, również takich, w których znaczącą rolę odgrywają niezależne podmioty publiczne, parapubliczne oraz prywatne. W takim ujęciu wyraz *governance* może być tłumaczony jako współzarządzanie, a *multi-level governance* – jako współzarządzanie wielopoziomowe. W rzeczywistości żaden z wymienionych typów idealnych nie istnieje w czystej postaci. Możemy mówić o współwystępowaniu w różnych proporcjach cech charakterystycznych dla rynku, hierarchii i współzarządzania. W celu odróżnienia takiego mechanizmu od idealnego modelu pośredniego między rynkiem a hierarchią (koordynacja sieciowa *sensu stricto*) w niniejszym artykule został on nazwany koordynacją sieciową *sensu largo*. Skoro jest to swoista kombinacja różnych narzędzi, pojawia się pytanie o możliwość wskazania cech takiej formy rządzenia. Uzyskane odpowiedzi mogą stanowić cenny wkład do dyskusji nt. sposobów regulacji: w jakich sytuacjach sprawdza się samoregulacja rynkowa, gdzie właściwe są instrumenty nakazowe, a kiedy warto stosować zasady współzarządzania. To temat szeroki

i wielokrotnie poruszany, ale wart odświeżenia w kontekście współczesnych rozważań na temat granic i sposobów interwencji władz publicznych różnych szczebli. Do ilustracji funkcjonującego mechanizmu koordynacji posłużyła polityka innowacyjna uznawana za jedną z dziedzin o kluczowym oddziaływaniu na współczesne procesy rozwoju społeczno-gospodarczego.

W celu scharakteryzowania cech mechanizmu koordynacji wykorzystywanego w polityce innowacyjnej przeprowadzono stosowne badanie w województwach małopolskim i świętokrzyskim obejmujące dwie grupy badawcze: przedsiębiorstwa i jednostki naukowe, instytucje otoczenia biznesu oraz władze regionalne². Na jego potrzeby przyjęto, że w charakterze zmiennych niezależnych zastosuje się zestaw cech definiujących współzarządzanie wielopoziomowe, a zmienną zależną będzie innowacyjność rozumiana jako zdolność przedsiębiorstw do wdrażania innowacji. Na podstawie uzyskanych wyników można zauważyć, że gdyby jako punkt odniesienia potraktować idealnotypiczny model współzarządzania wielopoziomowego, to najbardziej przypomina go mechanizm regulujący współpracę przy wdrażaniu innowacji w ocenie przedsiębiorców z województwa małopolskiego. Natomiast w opinii drugiej grupy badawczej w obu regionach takim mechanizmowi bliżej do idealnego rynku.

1. Trzy formy organizacji społeczno-gospodarczej: organizacje, rynki i układy sieciowe

W literaturze z zakresu nauk społecznych wyodrębnia się różne formy organizacji społeczno-gospodarczej. W zależności od przyjętej perspektywy badawczej do ich określenia używa się też innych sformułowań, jak formy koordynacji czy formy rządzenia. Trzymając się nomenklatury zaproponowanej przez Jerzego Hausnera (2008), możemy je nazwać „(mechanizmami) koordynacji

² Autor zdaje sobie sprawę, że istnieją inne badania dotyczące relacji pomiędzy aktorami w systemach innowacji. Przegląd tych badań z pewnością wzbogaciłby wnioskowanie umieszczone w niniejszym tekście. Jednak ze względu na ograniczoną objętość artykułu poprzestano na prezentacji autorskich wyników badań wspartych analizą literatury przedmiotu.

działań (zbiorowych)”. Temat ten jest szeroko omawiany (zob. np. Ansell 2000; Hausner 2008; Kooiman 2008; Williamson 1998). W ujęciu niniejszego artykułu istotne jest wskazanie, że wyodrębnia się trzy takie mechanizmy: organizacje (hierarchie), w tym przedsiębiorstwa, rynki (anarchie) i różne formy pośrednie (hybrydowe), zwane również sieciami koordynacji. Cechy wyróżniające te mechanizmy wskazano w tabeli 1³. Należy zarazem podkreślić, że wspomniane różnice znajduje zastosowanie w przypadku typów idealnych, które w praktyce nie istnieją w czystej postaci. W odniesieniu do rzeczywistości społeczno-gospodarczej można raczej powiedzieć, że koordynacja odbywa się za pomocą mechanizmów, które w różnym stopniu łączą cechy hierarchii, rynku i sieci koordynacji.

W obliczu funkcjonowania dwóch alternatywnych mechanizmów koordynacji – organizacji i rynków – warto zadać pytanie o przyczynę powstawania form hybrydowych. Hausner upatruje jej w potrzebie poszukiwania elastycznych rozwiązań, które byłyby odpowiedzią na zmienność systemów. Podkreśla, że tradycyjne układy (hierarchie, rynki) niewystarczająco wychodzą naprzeciw temu oczekiwaniu. W rozważaniach dotyczących form rządzenia autor ten zwraca uwagę na kompleksowość systemów społecznych oraz ich otoczenia⁴. Jej istotą jest dynamika (zmienność) elementów systemów, które wchodzi we wzajemne interakcje. W związku z tym

³ Szczegółowy opis wskazywanych form rządzenia: zob. Hausner 2008.

⁴ Kompleksowość może być rozumiana jako zmienność. Wydaje się jednak, że jest to zbyt ogólne ujęcie. W celu lepszego zrozumienia kompleksowości warto zastanowić się, z jakimi procesami może być ona utożsamiana. Propozycję w tym zakresie przedstawia Bob Jessop (2007, s. 12). Uważa on, że kompleksowość jest związana z:

1. Funkcjonalnym zróżnicowaniem społeczeństw połączonym z rosnącą współzależnością systemów.
2. Zacieraniem niektórych instytucjonalnych granic.
3. Erozją państwa narodowego.
4. Pogłębiającą się złożonością i instytucjonalizacją działań.
5. Zwielokrotnieniem tożsamości i samowyoobrażenia wspólnot politycznych.
6. Wzrostem znaczenia wiedzy i zorganizowanego uczenia się nauczania.
7. Stwarzaniem warunków do pogłębiania się kompleksowości wskutek działania kompleksowych systemów.

Tab. 1. Typologia sposobów koordynacji działań zbiorowych

Cecha	Hierarchia	Rynek	Sieć koordynacji
Podstawa normatywna	Narzucone reguły	Kontrakty	Konwencje
Charakter relacji między uczestnikami	Dominacja – podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Partnerstwo
Podstawowe instrumenty	Administracyjne	Ekonomiczne	Komunikacyjne
Sposoby rozwiązywania konfliktów	Nakaz administracyjny – nadzór	Negocjacje – egzekwowanie roszczeń na drodze sądowej	Negocjacje w oparciu o zasadę wzajemności, arbitraż
Preferencje i decyzje uczestników	Zależne	Niezależne	Współzależne
Zdolność adaptacyjna	Słaba	Wysoka	Średnia

Źródło: Hausner 2008, s. 401, na podst. Powell 1990, s. 300.

powstaje konieczność koordynacji funkcjonowania tych systemów. Ze względu na zużywanie się dotychczasowych mechanizmów koordynacji (rynkowych i hierarchicznych), powstają więc nowe układy. Wskazując na trzecią formę rządzenia, Hausner powołuje się na Powella używającego sformułowania *networks*. Może być ono w tym kontekście rozumiane jako „sieci koordynacji” (Hausner 2008, s. 396–397, 399). Inaczej taki mechanizm możemy nazwać mechanizmem koordynacji sieciowej lub koordynacją sieciową.

Z kolei Chris Ansell do określenia tego mechanizmu używa sformułowania „sieciowa forma rządzenia” (*networked polity*), którą uważa za strukturę (*structure of governance*) charakteryzującą się poziomą i pionową dekoncentracją organizacji publicznych i społecznych współpracujących w procesach wymiany. W tym przypadku następuje decentralizacja sposobów przekazywania i zdobywania wiedzy oraz uniezależnienie inicjatywy jednostek od miejsca w hierarchii. Co najmniej równie ważne jak stosunki pionowe są relacje poziome, co pozwala mówić o heterarchii. Stosunki wymiany są raczej rozproszone i przyjmują charakter społeczny. Dla sieciowych form rządzenia istotne jest wspólne działanie różnych aktorów. Stąd też pojawiają się rozmaite struktury organizacyjne charakterystyczne zarówno dla sfery publicznej, jak i prywatnej. Scentralizowane podmioty publiczne pełnią w tych układach przede wszystkim funkcję koordynacyjną (Ansell 2000, s. 311).

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule będą formy sieciowe. Charakteryzują je partnerskie relacje powstające i utrzymywane dzięki konwencji między zainteresowanymi stronami, w wyniku których aktorzy dobrowolnie zrzekają się części swojej autonomii w celu osiągnięcia zakładanych korzyści. Konflikty są tutaj rozwiązywane za pomocą negocjacji, przy wykorzystaniu odpowiednich narzędzi komunikacyjnych. Decyzje uczestników sieci pozostają więc współzależne, a zdolność adaptacyjna takiego układu jest mniejsza niż w przypadku rynku, ma jednak w tym względzie przewagę nad hierarchią.

Do sieciowych form rządzenia zalicza się *governance* i jego odmiana – *multi-level governance*. Poniżej przedstawiono podstawowe informacje o tych zagadnieniach.

2. Governance

Pojęcie *governance* może być różnie interpretowane. Grupa badawcza skupiona wokół Banku Światowego (zob. World Bank 1994; Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2008) sprowadza rozumienie pojęcia *governance* do sposobu sprawowania władzy. Według innej grupy badaczy, współzarządzanie ujmuje sens coraz bardziej różniących się systemów politycznych, w tym takich, w których znaczącą rolę odgrywają niezależne podmioty publiczne, parapubliczne oraz prywatne. Jak uważa Ansell, w literaturze nauk społecznych

coraz częściej postrzega się, że procesy *governance* zachodzą między podmiotami, które są związane ze sobą nie za pomocą przymusu, lecz poprzez negocjacje i współpracę (Ansell 2000, s. 305)⁵.

Niektórzy autorzy łączą pojęcie *governance* z problematyką sieci rozumianych jako relacje zachodzące między określonymi grupami podmiotów. Jak pisze Bob Jessop (2007, s. 6) „(...) owe formy partnerstwa, negocjacji i horyzontalnych powiązań (*networking*) zostały ustanowione lub rozszerzone przez zarządzających państwem, którzy w ten sposób starają się radzić sobie z osłabieniem ich społecznego mandatu (*declining legitimation*) i/lub niską skutecznością dotychczasowych metod uprawiania polityki”. Takie podejście bliskie jest autorowi niniejszego artykułu. Przyjrzyjmy się więc dokładniej poglądom Jessopa.

Wskazuje on na szerokie i wąskie rozumienie *governance*. W pierwszym znaczeniu sprowadza się ono do koordynacji działań złożonych i wzajemnie współzależnych. Im większa kompleksowość problemów, tym większa liczba interesów wymagających koordynacji. Zdaniem Jessopa *governance* w wąskim ujęciu to refleksyjna samoorganizacja, rozumiana jako jeden z trzech sposobów koordynacji (obok koordynacji *ex post* poprzez wymianę – np. rynek, i *ex ante* – poprzez imperatywne władztwo – jak np. hierarchia, przedsiębiorstwo lub organizacja). Może być nią heterarchia w postaci sieci. *Governance* w wąskim znaczeniu pojmowane jako współzarządzanie (współzarządzenie) można uznać za jeden ze sposobów koordynacji, którego znaczenie rośnie wraz ze wzrostem kompleksowości systemów; uzupełnia ono tradycyjne formy rządzenia (rynki i hierarchie), ale ich całkowicie nie zastąpi (Hausner 2008, s. 403–404). Jak bowiem pisze Hausner (ibidem, s. 401), „sposoby koordynacji są względem siebie podwójnie komplementarne. Uzupełniają się nie tylko w układzie statycznym, ale także w układzie dynamicznym, co oznacza rozwój względem siebie: krzyżowanie, zastępowanie”. Można więc powiedzieć, że w praktyce wykorzystywane są narzędzia, które stanowią kombinację instrumentów charakterystycznych dla rynku, hierarchii i *governance*.

W rzeczywistości mamy więc do czynienia ze współwystępowaniem, w różnych proporcjach, cech omawianych mechanizmów.

Sformułowanie *governance* może oznaczać sposób społecznej koordynacji lub porządek społeczny (ibidem, s. 401, za: Mayntz 1993, s. 11), łącząc mechanizm oraz strukturę koordynacji. Zdaniem Jana Kooimana (2008, s. 148) *governance* „(...) możemy uważać za wzorzec czy strukturę, która zaczyna funkcjonować w socjopolitycznym systemie jako wynik zbiorowych wysiłków o charakterze interwencyjnym podejmowanych przez wszystkich aktorów w proces ten zaangażowanych”. Odzwierciedla odniesienie do władzy, ale w szerszym kontekście niż *government* – istotne są tu interakcje zachodzące pomiędzy różnymi podmiotami uczestniczącymi w tych procesach. Bazując na tych założeniach, Hausner wskazuje, że w odniesieniu do władzy politycznej *governance* można tłumaczyć jako „współzarządzenie”. Z kolei podkreślając zabarwienie społeczne tego sformułowania, można mówić o „współzarządzaniu”, co zbliża *governance* do pojęcia „koordynacja” (Hausner 2008, s. 401).

Właśnie to wąskie, według Jessopa, ujęcie *governance* jako sposobu koordynacji w warunkach rozwoju form sieciowych będzie wykorzystywane w dalszej części niniejszego artykułu. Uwzględniając rozważania prowadzone przez Hausnera, Jessopa, Kooimana i Mayntz i podkreślając kontekst społeczny tej formy koordynacji, sformułowanie to będzie się rozumieć jako współzarządzanie. Jego odmianą, stanowiącą odpowiedź na konieczność koordynacji procesów społeczno-gospodarczych na wielu poziomach, jest *multi-level governance*, co, zgodnie z terminologią zaproponowaną przez Hausnera (ibidem), może być tłumaczone jako współzarządzanie wielopoziomowe.

3. *Multi-level governance*⁶

W niniejszym artykule odwołano się do pojęcia *multi-level governance*, gdyż termin współzarządzanie (*governance*) nie w pełni oddaje istotę mechanizmu koordynacji wykorzystywanego

⁵ Na przykład między przedsiębiorstwami, organizacjami prywatnymi i publicznymi czy też w sferze polityki.

⁶ W tej części wykorzystano fragment artykułu Piotra Kopycińskiego (2015).

w polityce innowacyjnej. W przypadku tej ostatniej szczególnego znaczenia nabiera bowiem realizacja działań na kilku poziomach – nie tylko krajowym, lecz także ponadnarodowym (np. unijnym) oraz na różnych szczeblach władzy w ramach kraju (*sub-national*), np. regionalnym i lokalnym. W związku z tym, w kontekście polityki innowacyjnej trafniejsze będzie powołanie się na koncepcję *multi-level governance*. Jest to odmiana współzarządzania, która, zachowując wszelkie jego atrybuty (zob. Hausner 2008, s. 396–426), uwypukla rozproszenie władzy i związane z tym konsekwencje. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na najważniejsze kwestie, które ułatwią analizę współzależności między polityką innowacyjną a wspomnianym nurtem współzarządzania.

Źródłem koncepcji współzarządzania wielopoziomowego należy szukać w widocznym od lat siedemdziesiątych XX w. szerszym trendzie zmiany podejścia państw europejskich do prowadzenia polityk publicznych (w tym w zakresie rozwoju regionalnego), wyrażanym m.in. w podkreślaniu znaczenia zarządzania sieciowego (*network governance*) (Ansell 2000, s. 311–313). Wykorzystanie koncepcji polityki sieciowej (*networked polity*) to odpowiedź na złożoność, fragmentację oraz współzależność współczesnych procesów *governance* (ibidem, s. 304). Posługując się przykładem polityki rozwoju regionalnego, należy zauważyć, że do lat siedemdziesiątych była ona prowadzona przede wszystkim przez władze krajowe przy współdziałaniu władz lokalnych i regionalnych. W tym okresie coraz wyraźniej rysowały się jednak dwa trendy: regionalizacja i europeizacja⁷ strategii rozwoju regionalnego oraz instytucji. Procesy związane z regionalizacją i europeizacją prowadzą do konieczności redefinicji prerogatyw władz krajowych. Ich konsekwencją jest powstawanie sieciowych form koordynacji, gdzie odpowiedzialność za realizację niektórych zadań ze szczebla krajowego zostaje delegowana na inne poziomy (poza krajowym również lokalny, regionalny i europejski). Tym samym, w wybranych

obszarach następuje pionowa i pozioma dezagregacja dotychczasowej organizacji państwa, które współcześnie nie dysponuje już zasobami niezbędnymi do utrzymania praktycznego monopolu na władzę (ibidem, s. 311–313). W związku z tymi procesami zmienia się forma koordynacji z nakazów, charakterystycznych dla układów hierarchicznych, na negocjacje. Tym samym wzrasta znaczenie interakcji (relacji) między różnymi podmiotami realizującymi zadania publiczne.

Jak to ujmują Tanja A. Börzel, europeizacja państwa narodowego sprzyja powstawaniu nowych form rządzenia polegających na odejściu od hierarchicznej koordynacji na rzecz niehierarchicznej samokoordynacji. Autorka zauważa, że proces ten dotyczy aktorów publicznych i prywatnych na wszystkich szczeblach rządzenia (Börzel 1997, s. 14). Następuje utrata monopolu władzy przez państwo, które dzieli się nią z powstającymi pośrednimi – między rynkiem a hierarchią – formami organizacji. Oliver E. Williamson (1998) uważa, że wybór formy organizacyjnej zdeterminuje dążenie do oszczędności kosztów transakcyjnych. W jednym przypadku właściwą formą organizacyjną będzie rynek, w innym – przedsiębiorstwo, a kiedy indziej zasadne okaże się powstanie pośredniej, między rynkiem a przedsiębiorstwem, formy organizacyjnej (jak np. partnerstwo publiczno-prywatne). Zarazem, jak wskazuje Jessop (2013, s. 93) współzarządzanie jest mechanizmem koordynacji, służącym redukcji kosztów transakcyjnych w obliczu ograniczonej racjonalności, współzależności i specyficzności aktywów. Tak więc dążenie do oszczędności kosztów transakcyjnych może znaleźć odzwierciedlenie w powstawaniu pośrednich form organizacyjnych, a koordynacja odbywa się za pomocą narzędzi proponowanych przez *governance*.

Zdaniem Ansell, władze państwowe mogą w tym przypadku odgrywać rolę pośrednika w powstawaniu poziomych i pionowych powiązań sieciowych oraz we wzmacnianiu znaczenia podmiotów niepaństwowych, w szczególności, gdy nadal pełnią decydującą funkcję w takich układach sieciowych (Ansell 2000, s. 322). Co więcej, w ujęciu tego autora, w związku z dezagregacją roli państwa preferowane jest podejście oddolne (*bottom-up*) przejawiające się w różnych formach partnerstwa, w których kluczową rolę

⁷ Sformułowanie „europeizacja” wydaje się trafne w kontekście procesów zachodzących w krajach i między krajami należącymi do Unii Europejskiej (lub blisko z nią związanymi). W innych przypadkach bardziej zasadne będzie wykorzystanie szerszego pojęcia „integracja”.

odgrywa zaufanie pomiędzy współpracującymi podmiotami.

Liesbet Hooghe i Gary Marks (2001) wskazują na dwa typy współzarządzania wielopoziomowego, z których, z punktu widzenia rozważań podjętych w niniejszym artykule, interesujący będzie typ II. W tym przypadku zakłada się działanie licznych organów władzy wypełniających odrębne zadania (*task-specific jurisdictions*). Można wówczas mówić o funkcjonowaniu formalnie niezależnych od siebie centrów decyzyjnych (*territorially overlapping jurisdictions at all levels*), których liczba jest nieograniczona (*unlimited number of jurisdictions*). W typie II nie istnieje też limit w liczbie szczebli władzy (*no limit to the number of jurisdictional levels*). Zarazem, podmioty te wykazują się elastycznością (*jurisdictions are intended to be flexible*) i są powoływane jako odpowiedź na konieczność rozwiązania konkretnego problemu danej społeczności (Hooghe, Marks 2001, s. 7–9).

Warto też podkreślić, że w przypadku współzarządzania wielopoziomowego dostrzega się rolę instytucji. Opisując typy *multi-level governance*, Hooghe i Marks kładą nacisk na sformułowanie *jurisdictions* (co może być rozumiane jako organy [szczeble] władzy), podkreślając zarazem ich zakorzenienie w instytucjach. Podobnie jak Douglass C. North (2006), autorzy ci wskazują na powolność (ewolucyjność) zmian instytucjonalnych, które, zgodnie z koncepcją *governance*, zachodzą w wyniku interakcji aktorów tworzących instytucje. W tym podejściu ważne jest zwrócenie uwagi na znaczenie tożsamości lokalnej (regionalnej) będącej często istotniejszą determinantą zmian niż uwarunkowania na szczeblu krajowym. Jak piszą Hooghe i Marks, współzarządzanie wielopoziomowe łączy się też z zagadnieniem *path dependence* (zależność od ścieżki rozwoju), które w tym przypadku oznacza zakorzenienie organów władzy w instytucji, przez co dokonywanie zmian wbrew woli aktorów tworzących instytucje jest bardzo trudne i długotrwałe. Ta problematyka ma szczególne znaczenie na różnych szczeblach władzy w kraju (*sub-national*) – przykładowo, zdaniem wspomnianych autorów, trudności w dokonywaniu zmian na poziomie regionalnym wynikają z istniejących tu więzi, które są często silniejsze niż te narodowe. Tożsamość (w tym przypadku regionalna) to zatem podstawa stabilności władzy (*jurisdictional stability*),

a dokonywanie zmian jest możliwe, o ile pozostaje zgodne z potencjalnymi przeobrażeniami tożsamości (Hooghe, Marks 2001, s. 12–16). W tym kontekście wzrasta znaczenie terytorium jako miejsca przepływu wiedzy.

Reasumując, wśród najważniejszych cech współzarządzania wielopoziomowego można wymienić następujące:

1. Pionowa i pozioma dezagregacja roli państwa związana z procesami europeizacji (integracji) i regionalizacji, co w rezultacie prowadzi do wieloszczeblowości (wielopoziomowości) władzy, dzielenia się odpowiedzialnością i zachodzeniem na siebie kompetencji różnych podmiotów.
2. Dopuszczenie możliwości funkcjonowania nieograniczonej liczby niezależnych od siebie i elastycznych (powoływanych wedle aktualnych potrzeb) centrów decyzyjnych.
3. Państwo jako pośrednik w powstawaniu pionowych i poziomych powiązań sieciowych i we wzmacnianiu znaczenia podmiotów niepaństwowych, a zarazem koordynator takich powiązań.
4. Występowanie pośrednich między rynkiem a hierarchią form organizacyjnych.
5. Znaczenie relacji (interakcji) między podmiotami uczestniczącymi w procesach rządzenia, które w dużej mierze funkcjonują w oparciu o zaufanie.
6. Zmiana formy koordynacji z nakazowej na negocjacje.
7. Znaczenie instytucji.
8. Zależność od ścieżki rozwoju (*path dependence*).
9. Znaczenie podejścia oddolnego do realizacji zadań publicznych i terytorium jako miejsca wymiany wiedzy i informacji.

4. Polityka innowacyjna

Istota i ewolucja polityki związanej z oddziaływaniem na procesy innowacyjne są szeroko omawiane w literaturze przedmiotu (zob. np. Balzat 2006; Kozłowski 1992, 2005; Lundvall, Borrás 2005; Metcalfe 2000). Nie będą one rozwijane w niniejszym artykule, z którego perspektywy istotne jest wskazanie przyczyn powstawania polityki innowacyjnej oraz jej współczesnego rozumienia, przywołania związanych z nią pojęć,

do których należą: innowacja, innowacyjność, a także spojrzenie na politykę innowacyjną z perspektywy regionalnej, z odwołaniem się do koncepcji systemów innowacji.

Rozwój polityki związanej z oddziaływaniem na procesy innowacyjne cechowało przejście od polityki naukowej do technologicznej i od technologicznej do innowacyjnej. Wspomniana ewolucja miała miejsce w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. Przyczyny wyodrębnienia polityki innowacyjnej wyjaśnia Jan Kozłowski (2005). Autor ten wśród powodów jej powstania i rozwoju wymienia: spadek tempa wzrostu gospodarczego, wzrost międzynarodowej konkurencji gospodarczej, kryzysy paliwowe, rozwój nowych technologii (elektronika, informatyka, nauki o życiu [*life sciences*]), upowszechnienie poglądu o znaczeniu innowacji dla ekonomicznej efektywności firm i państw czy wreszcie krytyczną ocenę prowadzonej polityki naukowej (Kozłowski 1992, s. 15–16). Polityka innowacyjna powstała niejako z połączenia zmodyfikowanych założeń (celów) polityk naukowej i technologicznej. W przeciwieństwie do polityki technologicznej, innowacyjna stara się jednak uwzględnić znaczenie nietechnologicznych aspektów polityki dotyczącej rozwoju technologii, takich jak: kształcenie, szkolenie, wspieranie infrastruktury wspomagającej (Kozłowski 2005, s. 43–44). Z kolei, w odróżnieniu od polityki naukowej skoncentrowanej na jednostkach badawczych, innowacyjna oddziałuje przede wszystkim na przedsiębiorstwa. Należy przy tym podkreślić, że politykę innowacyjną powinno się postrzegać znacznie szerzej niż sumę działań będących wcześniej domeną polityk naukowej i technologicznej.

Jak zatem możemy rozumieć to zagadnienie?

J. Stanley Metcalfe uważa, że polityka innowacyjna polega na wspieraniu transferu wiedzy naukowej i technologicznej do praktyki gospodarczej poprzez zapewnienie dostępu do niezbędnych środków uzupełniających (m.in. kapitału finansowego) i wiedzy. Polityka ta jest realizowana poprzez wspieranie przedsiębiorczości i ochronę własności intelektualnej (Metcalfe 2000, s. 40). Politykę innowacyjną można uważać za kombinację różnych działań interwencyjnych. Należą do nich takie inicjatywy władz publicznych, które wpływają na zmiany techniczne i innego rodzaju innowacje.

Działania te obejmują elementy następujących polityk publicznych: z zakresu badań i rozwoju, technologicznej, infrastrukturalnej, regionalnej oraz edukacyjnej. Zarazem polityka innowacyjna jest częścią tzw. polityki przemysłowej (Balzat 2006, s. 9).

Polityka innowacyjna dotyczy **innowacji**, które w niniejszym artykule, w nawiązaniu do koncepcji Josepha Schumpetera (1960), będą rozumiane w ujęciu prezentowanym przez autorów *Podręcznika Oslo* – wspólnej publikacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Europejskiego Urzędu Statystycznego (Eurostat) odnoszącej się do problematyki gromadzenia i wykorzystania danych na temat działalności innowacyjnej w sektorze przedsiębiorstw. W opracowaniu tym wskazano, że „**innowacja (innovation) to wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem**” (OECD 2008, s. 48–49). Z kolei **innowacyjność jest rozumiana jako zdolność przedsiębiorstw do wdrażania innowacji**, przy czym, posiłkując się wytycznymi *Podręcznika Oslo*, za zdolne do wdrażania innowacji można uznać te przedsiębiorstwa, które w określonym przedziale czasowym wdrożyły przynajmniej jedną innowację.

Odpowiedzią na postępującą złożoność, coraz mniejszą przewidywalność przebiegu i rezultatów procesów związanych z wdrażaniem nowych rozwiązań oraz interaktywny (sieciowy) charakter modelu innowacji okazała się koncepcja systemów innowacyjnych. W tym ujęciu zwraca się uwagę, że przy wprowadzaniu nowych rozwiązań mają znaczenie permanentne i elastyczne powiązania między określonymi podmiotami. Innowacje zaś można traktować nie tylko w kategoriach procesu, lecz wręcz systemu. Co więcej, koncepcja ta może być rozpatrywana m.in. przy uwzględnieniu aspektu przestrzennego. Ten ostatni pozwala wyodrębnić **regionalny system innowacji** rozumiany jako ukształtowany historycznie podsystem gospodarki regionalnej, złożony z organizacji i instytucji, które determinują poziom i kierunki zaawansowania technologicznego regionu. Tworzą go określone organizacje oraz relacje (interakcje) zachodzące pomiędzy

tymi podmiotami, uwarunkowane określonymi ramami instytucjonalnymi⁸.

Dysponując wiedzą nt. cech współzarządzania i jego odmiany – współzarządzania wielopoziomowego, a także podstawowych zagadnień związanych z innowacyjnością, można przystąpić do formułowania modelu badawczego mającego ułatwić zidentyfikowanie cech mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej.

5. Model badawczy

W celu konstrukcji modelu badawczego wykorzystano wspomnianą koncepcję regionalnego systemu innowacji (RSI)⁹. Bazowano przy tym na propozycjach zawartych w literaturze przedmiotu, a także rozważaniach autora niniejszego artykułu (ryc. 1). Zgodnie z prezentowanym schematem relacje w RSI występują pomiędzy wszystkimi typami aktorów tworzącymi ten system. Linie przerywane wskazują na koordynującą funkcję władz regionalnych, a linie ciągle symbolizują interakcje pomiędzy aktorami. RSI nie jest systemem zamkniętym – podmioty regionalnego systemu innowacji wchodzą w relacje z aktorami zewnętrznymi (otoczenie RSI). Funkcjonowanie podmiotów w ramach RSI zależy od określonych reguł (instytucji), a relacje między nimi zachodzą w ramach specyficznych dla danego regionu uwarunkowań społeczno-historyczno-kulturowych.

⁸ Region przy tym będzie rozumiany jako jednostka podziału administracyjnego kraju z władzami samorządowymi, których kompetencje są określone w stosownych aktach prawnych. W przypadku Polski jest to województwo. Zarazem należy podkreślić, że jest to tylko jedno z wielu ujęć pojęcia „region”. W innym może być on rozumiany jako jednostka funkcjonalna, której granice nie będą pokrywać się z granicami regionu administracyjnego. Utożsamianie regionu z województwem wydaje się jednak użyteczne m.in. dlatego, że w tym ostatnim funkcjonują władze samorządowe określane jako „regionalne”, które pełnią istotną funkcję w koordynowaniu polityki innowacyjnej na obszarze tej jednostki administracyjnej. Za takim ujęciem przemawia też dostępność danych statystycznych, agregowanych w przekroju jednostek administracyjnych (a więc również na poziomie województwa), które służą do badań i analiz prowadzonych na potrzeby polityki innowacyjnej.

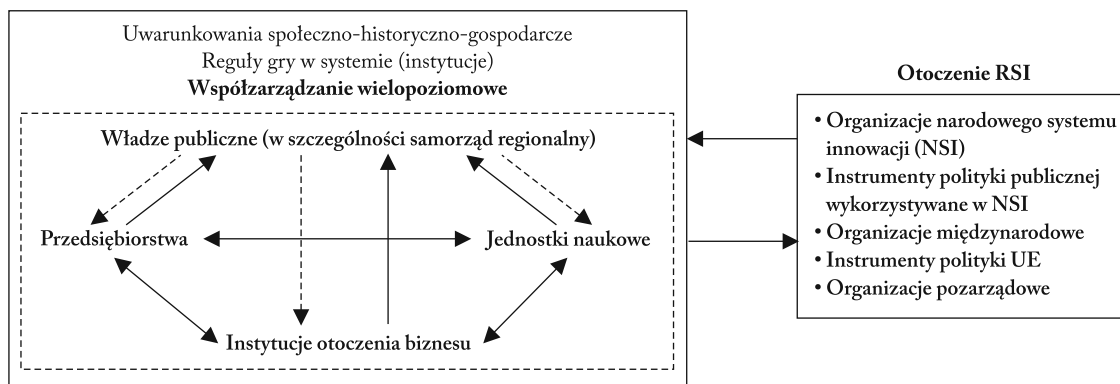
⁹ W kontekście niniejszego artykułu skrótu RSI nie należy rozwijać jako „regionalna strategia innowacji”.

Przyjęto, że do stworzenia modelu wyjściowego do badań posłużą wskazywane już główne cechy mechanizmu koordynacji sieciowej (zob. tab. 1). Należą do nich:

1. Podstawa normatywna – powstawanie lub istnienie relacji, które funkcjonują na zasadzie umów między zainteresowanymi podmiotami, a nie sankcji prawnych.
2. Charakter relacji między uczestnikami – relacje partnerskie.
3. Podstawowe instrumenty – komunikacyjne (np. przepływ informacji, konsultacje).
4. Sposoby rozwiązywania konfliktów – negocjacje między partnerami.
5. Preferencje i decyzje uczestników – wzajemna zależność decyzji współpracujących partnerów (współzależność).
6. Zdolność adaptacyjna:
 - a) umiarkowanie szybkie zmiany zasad współpracy;
 - b) istotne znaczenie przekazywania *know-how*;
 - c) znaczenie zaufania między współpracującymi podmiotami.

W badaniu cech mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej przyjęto że:

1. **W charakterze zmiennych niezależnych zostanie zastosowany zestaw cech definiujących współzarządzanie wielopoziomowe, zwane dalej również koordynacją sieciową** (pytanie o wpływ wymiarów sieciowego mechanizmu koordynacji na innowacyjności gospodarki regionalnej). Wskazano je przy opisie modelu wyjściowego RSI (ryc. 1). Ponadto należy przypomnieć, że istotą współzarządzania wielopoziomowego jest znaczenie interakcji, rozproszenie władzy (władza publiczna jako koordynator gry wielu aktorów), włączanie w przygotowywanie i realizację polityk publicznych podmiotów publicznych kilku szczebli: lokalnego, regionalnego, ponadnarodowego, czy też działających na różnych poziomach podmiotów niepublicznych i wreszcie zakorzenienie organów władzy w instytucji (*path-dependence*). W tego typu relacjach istotne stają się pośrednie formy organizacji, a ważnym regulującym je czynnikiem jest zaufanie pomiędzy podmiotami, które rozwiązują spory w drodze negocjacji. Ponadto uwzględniono idealnotypiczną charakterystykę hierarchii i rynku (tab. 1). Pozwala to na opis funkcjonującego mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej, który, jak



Ryc. 1. Regionalny system innowacji – model wyjściowy do badań

Źródło: opracowanie własne.

założono, ma cechy trzech omawianych typów rządzenia.

2. Zmienną zależną jest innowacyjność rozumiana jako zdolność przedsiębiorstw zlokalizowanych w województwie małopolskim/świętokrzyskim do wdrażania czterech rodzajów innowacji: procesowych, produktowych, organizacyjnych i marketingowych. Jako zdolne do wdrażania innowacji były postrzegane te przedsiębiorstwa, które w ciągu ostatnich dwóch lat przed badaniem wdrożyły przynajmniej jedną innowację – odpowiedzi tylko tych firm były uwzględniane w analizie wyników badania. Takie podejście, opisane w *Podręczniku Oslo*, jest wykorzystywane do oceny innowacyjności w uznanym międzynarodowym programie badawczym *Community Innovation Survey* (CIS). **Zarazem o innowacyjności regionu będzie świadczyła innowacyjność zlokalizowanych w nim przedsiębiorstw¹⁰.** **Odpowiedzi dotyczące innowacyjności zostały wykorzystane do charakterystyki mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej, co zostało wyjaśnione poniżej.**

W tym miejscu powstaje pytanie, dlaczego badając mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej, odwołujemy się do innowacyjności. Po pierwsze, co oczywiste, należy zauważyć, że

¹⁰ Jest to swoiste uproszczenie przyjęte na potrzeby niniejszego badania. W rzeczywistości bowiem, jak zauważa Aleksandra Nowakowska (2011, s. 41), innowacyjność regionu nie jest sumą aktywności innowacyjnej poszczególnych podmiotów, ale wartością większą, związaną z efektem synergii.

innowacyjność jako zdolność do wdrażania innowacji jest obszarem zainteresowania/interwencji polityki innowacyjnej. Po drugie, co jest być może nawet istotniejsze, innowacyjność to efekt wszystkich tych działań, które dziś zaliczamy do szeroko rozumianej polityki innowacyjnej, a które są także domeną innych, autonomicznych polityk publicznych (m.in. polityki z zakresu badań i rozwoju, technologicznej, infrastrukturalnej, regionalnej oraz edukacyjnej). Innymi słowy, przedsiębiorstwa nie funkcjonują w próżni – ich obecne działania są pochodną różnych polityk publicznych związanych z innowacyjnością i jakości środowiska przez te polityki ukształtowanego. W związku z tym zasadne jest pokazanie cech mechanizmu koordynacji polityki innowacyjnej jako determinant/czynników innowacyjności. Inaczej mówiąc, odpowiedzi na pytania dotyczące charakterystyki mechanizmu koordynacji wykorzystywanego przy wdrażaniu innowacji posłużą do określenia cech formy rządzenia w polityce innowacyjnej.

W celu weryfikacji modelu badawczego przeprowadzono przekrojowe badania ilościowe na wybranej grupie podmiotów tworzących regionalne systemy innowacji w województwach małopolskim i świętokrzyskim¹¹. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankietowy. Próba

¹¹ Punktem wyjścia do podjęcia decyzji o wskazaniu do badania niniejszych województw jest założenie o występujących różnicach dotyczących wybranych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego w następujących przekrojach:

badawcza obejmowała reprezentatywną grupę 147 przedsiębiorstw z województw: małopolskiego (89 podmiotów) oraz świętokrzyskiego (58) – zwaną dalej również pierwszą grupą badawczą. Druga grupa badawcza objęła pełną próbę z obu województw – wybrane jednostki naukowe, instytucje otoczenia biznesu i samorządowe władze regionalne. W tym przypadku ostatecznie przebadano 55 podmiotów, w tym 45 z województwa małopolskiego i 10 ze świętokrzyskiego¹².

Zgodne z zaleceniami zawartymi w *Podręczniku Oslo*, stosowanymi m.in. w ramach programu badawczego CIS, na których opierają się również przeprowadzone przez GUS badania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w latach 2008–2010 (GUS 2012), badaniami zostały objęte przedsiębiorstwa, w których pracowało więcej niż dziewięć osób (przemysłowe i usługowe). W przypadku drugiej grupy badawczej do badania wytypowano pełną próbę z obu województw.

1. Poziom PKB *per capita* w 2009 r. (w obu regionach wartości niższe niż średnia krajowa [100], ale w małopolskim [85,8] poziom wyższy niż w świętokrzyskim [77,6]).

2. Wartość wskaźnika Lokalnego Rozwoju Społecznego (*Local Human Development Index* – LHDI). Składa się on z trzech wskaźników cząstkowych, które odzwierciedlają trzy wymiary rozwoju: zdrowie, edukację, zamożność (w rankingu z 2012 r. województwo małopolskie zajęło 2. miejsce [po mazowieckim], a świętokrzyskie – 16.).

3. Innowacyjność regionów mierzona odsetkiem przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w ogóle przedsiębiorstw przemysłowych (małopolskie – 20,2% i 3. miejsce w Polsce, świętokrzyskie – 15,6% i 12.) oraz usługowych (małopolskie – 12,1% i 6. miejsce, świętokrzyskie – 7,9% i 15.).

4. Warto również zastanowić się nad różnicami kulturowo-historycznymi, które można zasygnalizować, biorąc pod uwagę przeszłą przynależność ziem polskich do zaborów (małopolskie – przeważająca część do zaboru austriackiego, świętokrzyskie – w całości do rosyjskiego), co rzutuje na aktywność społeczną – wyższą na zachodzie i południu kraju (zabór austriacki i pruski).

¹² Uzyskana zwrotnie próba, przy uwzględnieniu rodzaju badanych cech i charakterystyk, jest wystarczająca do przeprowadzenia analizy przy zastosowaniu zaproponowanych metod. Liczebność próby związana jest z ogólnie relatywnie małą liczebnością zbiorowości podmiotów spełniających kryteria włączenia do badania. Grupa podmiotów, od których uzyskano zwrotnie odpowiedzi, została zweryfikowana pod kątem ich reprezentacyjności – zgodności struktury (proporcji) do zaproponowanej do badania populacji ze względu na założone cechy dywersyfikujące.

Należy też podkreślić, że ukazanie cech mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej oraz określenie wpływu koordynacji sieciowej na innowacyjność zostały oparte na opiniach wspomnianych dwóch grup ankietowanych. Niniejszy artykuł nie służy więc weryfikacji, lecz ilustracji tych zagadnień przy wykorzystaniu wskazań respondentów. W przypadku próby weryfikacji konieczne byłoby skonfrontowanie opinii ankietowanych z rzeczywistością społeczno-gospodarczą, np. poprzez badanie ram prawnych funkcjonowania aktorów RSI czy też przepływów finansowych. Z pewnością byłoby to interesujące wyzwanie badawcze, które być może autor niniejszego artykułu podejmie w przyszłości.

6. Opis funkcjonującego mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej

W niniejszej części artykułu, podejmując na podstawie wyników opisywanego badania próbę wskazania cech mechanizmu koordynacji wykorzystywanego w polityce innowacyjnej, skoncentrowano się na następujących zagadnieniach:

1. Charakterystyka mechanizmu koordynacji wykorzystywanego przy wdrażaniu innowacji.
2. Wpływ wymiarów sieciowego mechanizmu koordynacji na innowacyjność.

W zgodnej opinii obu grup respondentów w badanych województwach (tab. 2), w przypadku charakteru relacji, podstawowych instrumentów oraz sposobu rozwiązywania konfliktów, przy wdrażaniu innowacji funkcjonują wymiary charakterystyczne dla mechanizmu sieciowego. Podstawę współpracy można wytłumaczyć zarówno funkcjonowaniem mechanizmu sieciowego, jak i rynkowego (w drugiej grupie badawczej z naciskiem na ten ostatni). Decyzje uczestników uwarunkowane są w podobnym stopniu mechanizmami: sieciowym, rynkowym i hierarchicznym (w województwie świętokrzyskim z naciskiem na rynkowy). Jedynie w przypadku zdolności adaptacyjnej możemy mówić o dominacji mechanizmu rynkowego (w opinii przedstawicieli drugiej grupy badawczej oraz przedsiębiorców z województwa małopolskiego) lub rynkowego i sieciowego (zdaniem przedsiębiorstw w województwie świętokrzyskim).

Uogólniając powyższe spostrzeżenia, można stwierdzić, że **respondenci reprezentujący przedsiębiorstwa z obu województw w przypadku wszystkich badanych wymiarów wskazywali na mechanizm sieciowy jako wykorzystywany przy wdrażaniu innowacji**. Z tym że w dwóch przypadkach dla województwa małopolskiego i trzech dla świętokrzyskiego jest to dominujący mechanizm, a w trzech przypadkach dla małopolskiego i dwóch dla świętokrzyskiego funkcjonuje on obok uwarunkowań charakterystycznych dla układów rynkowych i/lub hierarchicznych. Z kolei ankietowani **przedstawiciele jednostek naukowych, instytucji otoczenia biznesu i władz regionalnych zauważyli występowanie mechanizmu mieszanego**: w przypadku trzech wymiarów wskazywali na mechanizm sieciowy, dwóch – na rynek, a w jednym – na współwystępowanie cech charakterystycznych dla układów sieciowych, rynkowych i hierarchicznych.

Wśród wymiarów współpracy charakterystycznych dla koordynacji sieciowej (tab. 3) największy wpływ na innowacyjność regionu mają zaufanie między kooperującymi podmiotami (w większym stopniu w województwie małopolskim niż w świętokrzyskim), partnerskie relacje, wykorzystywanie instrumentów komunikacyjnych oraz negocjacje jako sposób rozwiązywania konfliktów między współpracującymi

partnerami. Zarazem większe znaczenie w województwie małopolskim niż w świętokrzyskim ma zdolność do upowszechniania informacji. O ile jednak zdaniem przedsiębiorców powyższe wymiary mają jedynie umiarkowane znaczenie dla innowacyjności (najwyżej oceniono zaufanie), o tyle, patrząc z perspektywy drugiej grupy badawczej, w przypadku wszystkich wymiarów można mówić o umiarkowanym lub dużym znaczeniu, a odpowiedzi dotyczące zaufania i negocjacji pozwalają wręcz wspomnieć o ich kluczowym znaczeniu dla innowacyjności regionu.

Wskazania respondentów posłużyły także do weryfikacji stworzonego na potrzeby niniejszych badań modelu regionalnego systemu innowacji (zob. ryc. 1). **Generalnie, pomimo różnic w odpowiedziach pomiędzy grupami badawczymi i regionami, badania potwierdzają, że taki model trafnie odzwierciedla relacje zachodzące w ramach RSI oraz w odniesieniu do otoczenia tego systemu**. Centralnym punktem modelu RSI są przedsiębiorstwa, a poza nimi także jednostki naukowe (bardziej zauważane w województwie małopolskim niż w świętokrzyskim) oraz instytucje otoczenia biznesu (z naciskiem na podmioty finansujące). Koordynatorem tych procesów jest samorząd regionalny, choć w ocenie przedsiębiorstw jego rola pozostaje mniejsza niż zdaniem przedstawicieli drugiej grupy badawczej. Tak postrzegany model RSI funkcjonuje

Tab. 2. Odpowiedzi charakteryzujące mechanizm koordynacji przy wdrażaniu innowacji – obie grupy badawcze

Wymiar współpracy	Odpowiedzi firm		Odpowiedzi JN, IOB, WR*	
	Małopolskie	Świętokrzyskie	Małopolskie	Świętokrzyskie
Podstawa współpracy	S&R	S&R	R	R
Charakter relacji	S	S	S	S
Podstawowe instrumenty	S&R	S	S	S
Sposób rozwiązywania konfliktów	S	S	S	S
Decyzje uczestników	S&R&H	R	S&R&H	S&R&H
Zdolność adaptacyjna	R&S	S&R	R	R

R – rynek; H – układ hierarchiczny (np. nakazowy); S – układ hybrydowy (np. sieć); łącznik „&” – trudno wskazać na najważniejszy mechanizm, kilka koegzystuje ze sobą – np. zapis S&R sugeruje, że respondenci tak samo ocenili znaczenie mechanizmu sieciowego, jak rynkowego. * JN – jednostki naukowe; IOB – instytucje otoczenia biznesu; WR – władze regionalne.

Źródło: opracowanie własne na podst. wyników badań kwestionariuszowych.

Tab. 3. Wpływ wymiarów sieciowego mechanizmu koordynacji na innowacyjność gospodarki regionalnej

Wymiar współpracy	Odpowiedzi firm		Odpowiedzi JN, IOB, WR	
	Małopolskie	Świętokrzyskie	Małopolskie	Świętokrzyskie
Współpraca nie jest prawnie usankcjonowana, lecz funkcjonuje na zasadzie umów między zainteresowanymi podmiotami	M	M	D	D
Podstawą współpracy są partnerskie relacje między współdziałającymi podmiotami	Ś	Ś	D	D
W ramach współpracy większe znaczenie mają instrumenty komunikacyjne (np. przepływ informacji, konsultacje), a nie nakazy administracyjne czy dominacja ekonomiczna niektórych podmiotów	Ś	Ś	D	D
Negocjacje są podstawowym sposobem rozwiązywania konfliktów między partnerami	Ś	Ś	D	D
Decyzja jednego ze współpracujących podmiotów wpływa na decyzję innych	M	0	Ś	Ś
Ramy współpracy można zmieniać umiarkowanie szybko, po procesach uzgodnień i konsultacji z partnerami, co jednak nie wpływa na efekty współpracy w długim okresie	0	0	Ś	Ś
Istotne znaczenie ma przekazywanie <i>know-how</i> (w tym wiedzy niewerbalnej)	0	0	D	D
We współpracy znaczenie ma zdolność do szybkiego upowszechniania i interpretacji nowych informacji	M	0	D	D
We współpracy znaczenie ma zaufanie między współpracującymi podmiotami	Ś	M	D	D

0 – brak wpływu; M – mały wpływ; Ś – średni wpływ; D – duży wpływ; JN – jednostki naukowe; IOB – instytucje otoczenia biznesu; WR – władze regionalne.

Źródło: opracowanie własne na podst. wyników badań kwestionariuszowych.

w określonych uwarunkowaniach społeczno-historyczno-gospodarczych, bazując na istniejących instytucjach. Z otoczenia RSI na uwagę zasługują przede wszystkim władze krajowe (w szczególności w województwie małopolskim) oraz organizacje międzynarodowe (choć nie postawiono takiego pytania wprost, można przypuszczać, że chodzi tu przede wszystkim o instytucje Unii Europejskiej). Natomiast organizacje pozarządowe (zarówno funkcjonujące w ramach danego RSI, jak i w jego otoczeniu) w zgodnej opinii obu grup badawczych odgrywają marginalną rolę w procesach wdrażania innowacji.

Powyższe rozważania pozwalają mówić o RSI jako systemie, który najlepiej charakteryzują wy-

miary sieciowego mechanizmu koordynacji. Jak wskazywali respondenci, pośrednie formy organizacji nie pełnią istotnej funkcji, którą można raczej przypisywać średnio- i krótkookresowej współpracy między przedsiębiorstwami. Te ostatnie nie dostrzegają znaczenia innych aktorów tworzących RSI, na co z kolei zwracają uwagę przedstawiciele jednostek naukowych, IOB oraz władz regionalnych. Reprezentanci drugiej grupy badawczej podkreślają też kluczowe znaczenie samorządu województwa przy tworzeniu i realizacji założeń polityki innowacyjnej w regionie, przy dużym znaczeniu pozostałych podmiotów tworzących RSI (nie licząc organizacji pozarządowych). Zdaniem drugiej grupy respondentów,

spoza RSI kluczową rolę odgrywają instytucje międzynarodowe i władze krajowe. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na przypisywanie większego znaczenia władzom krajowym w województwie małopolskim niż w świętokrzyskim.

Posługując się propozycją J. Kennetha Bensona (1983) możemy przyjąć następującą klasyfikację aktorów RSI:

- odbiorcy innowacji (*demand groups*) – przedsiębiorstwa;
- dostawcy innowacji (*provider groups*) – przedsiębiorstwa oraz jednostki naukowe, w tym szkoły wyższe;
- podmioty wspierające (*support groups*) – instytucje otoczenia biznesu, w szczególności instytucje finansujące;
- podmioty zarządzające/administrujące (*administrative groups*) – władze regionalne;
- koordynatorzy (*coordinating groups*) – organy samorządu województwa.

Zdaniem respondentów koordynatorem, a zarazem podmiotem zarządzającym w zakresie tworzenia i realizacji założeń **polityki innowacyjnej** w regionie, jest samorząd województwa. W kontekście wdrażania założeń polityki innowacyjnej szczególnie zwraca uwagę rola przypisywana organizacjom finansującym. Koordynacyjną i zarządczą rolę władz regionalnych potwierdza też (umiarkowany wprawdzie) wpływ władz regionalnych na powstawanie i funkcjonowanie wymiarów współpracy związanych z sieciowym mechanizmem koordynacji. Bazując jedynie na opinii przedstawicieli drugiej grupy badawczej, można natomiast mówić o dużym wpływie aktorów tworzących RSI i, nieco mniejszym, spoza danego RSI (w tym władz krajowych i organizacji międzynarodowych) na kształt polityki innowacyjnej regionu, co jest zgodne z postulatami regionalizacji i europeizacji.

7. Wpływ koordynacji sieciowej na innowacyjność regionu

W poprzednich częściach artykułu zauważono, że o koordynacji sieciowej można mówić nie tylko w przypadku stwierdzenia obecności wszystkich charakterystycznych dla niej wymiarów, lecz także przy współistnieniu wymiarów charakterystycznych dla różnych form koordynacji.

Taki **mechanizm, występujący w przypadku współpracy związanej z wdrażaniem innowacji, nazywamy koordynacją sieciową (współzarządzaniem wielopoziomowym) sensu largo, w odróżnieniu od idealnotypicznej koordynacji sieciowej (koordynacja sieciowa sensu stricto)** (zob. tab. 1). Warto zastanowić się zatem nad wpływem tak rozumianej koordynacji sieciowej na innowacyjność regionu. Interesujące z perspektywy niniejszego artykułu będzie odpowiedź na następujące pytanie: jakie są cechy charakterystyczne mechanizmu regulującego współpracę związaną z wdrażaniem innowacji w obu regionach?

Jak już wspomniano, w obu tych województwach nie występuje koordynacja sieciowa *sensu stricto*. Zamiast tego można mówić o koordynacji sieciowej *sensu largo*, rozumianej jako współistnienie wymiarów charakterystycznych dla różnych form koordynacji. Jaki więc mechanizm w rzeczywistości reguluje współpracę związaną z wdrażaniem innowacji w obu regionach? **Jest to mechanizm sieciowo-rynkowo-hierarchiczny z dominacją cech charakterystycznych dla współzarządzania wielopoziomowego.** Jego poszczególne wymiary opisano przy okazji omawiania odpowiedzi charakteryzujących wymiary współpracy przy wdrażaniu innowacji (tab. 2). Na podstawie wcześniejszych rozważań można powiedzieć, że **gdyby jako punkt odniesienia traktować koordynację sieciową sensu stricto, to najbardziej przypomina ją mechanizm regulujący wdrażanie innowacji w ocenie przedsiębiorców z województwa małopolskiego, nieco mniej – ten zbudowany na podstawie opinii firm ze świętokrzyskiego. Najodleglejszy jest mu mechanizm odtworzony przy wykorzystaniu wyników badania przedstawicieli drugiej grupy badawczej, któremu z kolei najbliżej (ale wciąż daleko) do mechanizmu rynkowego.**

Zróznicowane odpowiedzi, zależne od grupy ankietowanych oraz regionu, uzyskano za pomocą pytań o wpływ koordynacji sieciowej *sensu stricto* na innowacyjność regionu. Zdaniem przedstawicieli przedsiębiorstw ten wpływ jest co najwyżej średni (a dla niektórych wymiarów mały bądź wręcz nie występuje). Tymczasem reprezentanci władz regionalnych, jednostek naukowych i instytucji otoczenia biznesu podkreślali duży wpływ koordynacji sieciowej *sensu stricto* na innowacyjność regionu.

8. Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej – konkluzje

Poniżej zaprezentowano najważniejsze konkluzje płynące z rozważań podjętych w niniejszym artykule.

1. Jak zasygnalizowano na początku niniejszego tekstu, w polityce innowacyjnej funkcjonują równolegle wymiary charakterystyczne dla mechanizmu rynkowego, sieciowego i hierarchicznego.
2. Mając na uwadze powyższe, przyjęto, że o koordynacji sieciowej wolno mówić nie tylko wtedy, gdy występują wszystkie charakterystyczne dla niej wymiary (na potrzeby niniejszego artykułu można ją nazwać **koordynacją sieciową sensu stricto**). Właściwsze jest raczej mówienie o mechanizmie koordynacji sieciowej w przypadku współistnienia wymiarów charakterystycznych dla różnych form koordynacji.
3. Można zatem powiedzieć, bazując na odpowiedziach respondentów, że **mechanizmem koordynacji w polityce innowacyjnej w województwach małopolskim i świętokrzyskim jest mieszany mechanizm sieciowo-rynkowo-hierarchiczny z dominującą rolą mechanizmu sieciowego. Taki mechanizm możemy nazwać koordynacją sieciową (współzarządzaniem wielopoziomowym) sensu largo**.
4. Wśród badanych podmiotów widać różnice w postrzeganiu mechanizmu koordynacji wykorzystywanego w polityce innowacyjnej. Posiłkując się odpowiedziami przedsiębiorstw z obu regionów, możemy wskazać, że mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej ma przede wszystkim cechy koordynacji sieciowej *sensu stricto*. Natomiast w ocenie władz regionalnych, jednostek naukowych i instytucji otoczenia biznesu jest to mechanizm mieszany, z cechami rynku, hierarchii i współzarządzania wielopoziomowego (koordynacja sieciowa *sensu largo*).
5. W polityce innowacyjnej trzeba uwzględnić fakt, że wdrażanie innowacji zależy m.in. od zaufania i partnerskich relacji pomiędzy współpracującymi podmiotami, wykorzystywania instrumentów komunikacyjnych oraz rozwiązywania konfliktów poprzez negocjacje. Przy czym zdaniem przedsiębiorców te kwestie mają

znaczenie umiarkowane, a w przypadku jednostek naukowych, władz regionalnych i instytucji otoczenia biznesu – bardzo duże. Warto zauważyć, że cechy te stanowią zarazem wyróżniki współzarządzania wielopoziomowego.

6. Odnosząc zagadnienie polityki innowacyjnej do najważniejszych cech współzarządzania wielopoziomowego *sensu stricto*, wyszczególnionych w pierwszej części niniejszego artykułu, można powiedzieć, że:
 - dezagregacja roli państwa w polityce innowacyjnej przejawia się nie tylko na szczeblu krajowym, lecz również regionalnym, w ramach regionalnych systemów innowacyjnych;
 - tym samym dopuszcza się istnienie nieograniczonej liczby (tj. uzależnionej od aktualnych potrzeb) niezależnych od siebie i elastycznych centrów decyzyjnych, koordynowanych przez władze publiczne (krajowe, regionalne, ponadnarodowe);
 - w przypadku zawodności mechanizmu rynkowego władze publiczne szczebla regionalnego stają się pośrednikiem i koordynatorem powiązań sieciowych dotyczących innowacyjności;
 - istnieją rozbieżne opinie nt. znaczenia pośrednich i pośredniczących form organizacyjnych przy wdrażaniu innowacji – zdaniem przedsiębiorstw ich rola jest niewielka; natomiast przeciwnego zdania są przedstawiciele władz publicznych, jednostek naukowych i instytucji otoczenia biznesu;
 - niewątpliwie przy realizacji polityki innowacyjnej należy uwzględnić znaczenie zaufania, ma ono bowiem kluczowe znaczenie dla podmiotów współpracujących przy wdrażaniu innowacji;
 - wdrażanie innowacji jest uwarunkowane instytucjonalnie – regionalny system innowacji, w ramach którego one powstają, jest zakorzeniony w określonych uwarunkowaniach społeczno-historyczno-gospodarczych opartych na istniejących instytucjach;
 - realizacja polityki innowacyjnej w ramach regionalnego systemu innowacji jest wyrazem oddolnego podejścia do wykonywania zadań publicznych i postrzegania terytorium jako miejsca przepływu wiedzy i informacji (samorząd regionalny jako koordynator regionalnej polityki innowacyjnej w ramach RSI).

Literatura

Ansell Ch. (2000). „The networked polity: Regional development in Western Europe”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, t. 13, nr 3, s. 303–333.

Balzat M. (2006). *An Economic Analysis of Innovation. Excenting the Concept of National Innovation Systems*, Cheltenham–Northampton: Edward Elgar.

Benson J.K. (1983). „A framework for policy analysis”, w: D. Rogers, D. Whetten (red.), *Inter-organisational Coordination: Theory, Research & Implementation*. Iowa: Iowa State University Press.

Börzel T.A. (1997). „What’s so special about policy networks? – An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance”, *European Integration online Papers (EIoP)*, t. 1, nr 16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> [data dostępu: 15.01.2011].

GUS (2012). *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2008–2010*. Warszawa: GUS.

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

Hooghe L., Marks G. (2001). „Types of multi-level governance”, *European Integration online Papers (EIoP)*, t. 5, nr 11; <http://eiop.or.at/> [data dostępu: 15.01.2011].

Jessop B. (2007). „Promowanie ‘dobrego rządzenia’ i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.

Jessop B. (2013). „The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2008). *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996–2007. World Bank Policy Research June 2008*. Washington: World Bank.

Kooiman J. (2008). „(Współ)zrządzenie socjopolityczne”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3.

Kopyciński P. (2015). „Współzarządzanie publiczne a polityka innowacyjna” w: S. Mazur (red.),

Współzarządzanie. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar (w druku).

Kozłowski J. (1992). *Polityka naukowa w krajach gospodarczo rozwiniętych. Geneza, ewolucja, problemy*. Warszawa: KBN.

Kozłowski J. (2005). *Budżetowe instrumenty finansowania B+R w Polsce: propozycja na lata 2005–2015*. Warszawa: Instytut Społeczeństwa Wiedzy.

Lundvall B.A., Borras S. (2005). „Science, technology and innovation policy”, w: J. Fegerberg, D.C. Mowery, R.R. Nelson (red.), *The Oxford Handbook of Innovation*. New York: Oxford University Press.

Mayntz R. (1993). „Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*.

New Government-Society Interactions. London: Sage Publications.

Metcalfe J.S. (2000). „Science, technology and innovation policy in developing economies”, Paper prepared for the workshop on Enterprise Competitiveness and Public Policies, Barbados 22nd–25th November 1999.

North D.C. (2006). „Efektywność gospodarcza w czasie”, w: A. Jasińska-Kania et al. (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Nowakowska A. (2011). *Regionalny wymiar procesów innowacji*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.

OECD (2008). *Podręcznik Oslo*. Paris: OECD& EUROSTAT.

Powell W.W. (1990). „Neither market or hierarchy: Network forms of organization”, *Research in Organizational Behavior*, t. 12.

Schumpeter J. (1960). *Teoria rozwoju gospodarczego*, przekł. J. Grzywicka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Williamson O.E. (1998). *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, przekł. J. Kropiwnicki. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

World Bank (1994). *Governance: The World Bank’s Experience*. Washington: The World Bank.

Coordination mechanism in innovation policy – Multi-level governance perspective. Cases of the Małopolska Region and the Świętokrzyskie Region

This paper describes the coordination mechanism used in innovation policy. For this purpose, a questionnaire survey was conducted in the Małopolska Region and the Świętokrzyskie Region. A presentation of the results of empirical studies is preceded by an outline of three ideal coordination mechanisms: organization, market, and networked forms of governance. The latter includes governance and its variant – multi-level governance. The paper also identifies key issues related to innovation, including the understanding of innovation policy and innovation systems. Based on these results, it can be concluded that the mechanism of coordination in innovation policy in the surveyed regions is a mixed network-market-hierarchy mechanism with a dominant role of the network mechanism. Such a mechanism can be called multi-level governance in the broad sense, as opposed to the ideal type – multi-level governance in the strict sense.

Keywords: coordination mechanisms, governance, multi-level governance, innovation, innovation policy.

Michał Żabiński

The dark side of governance or on the shortcomings of governance networks¹

The article deals with the issue of shortcomings of governance. The author presents and discusses the fundamental limitations of governance networks. To that end, he focuses on the issues of trust and communication between network members, network transparency and accountability as well as the problems of management and coordination within a network. He also reviews the impact of governance networks on increasing social inequality.

Keywords: governance, networks, self-organizing inter-organizational networks, network governance, trust, actor in the political process

With the development of society and state institutions, the way in which public authority is perceived, considered and implemented, is evolving. It is now recognized that in developed countries the current level of complexity made direct steering and the execution of all public functions by a single authority not only undesirable but also impractical. The high level of complexity of issues leads to the need to share power. Hence we are no longer talking about governing but about co-management or governance. Therefore, what we are looking at is a process of coordination (W. Dziemianowicz, K. Szmigiel-Rawska 2010).

In the late 1990s, in the search for a remedy for the shortcomings of government systems, researchers started investigating a new direction. The previous method of governing – classically understood in hierarchical terms – ceased to be the only response to the question of how to govern in the 1970s. In that model, central government, through its administration, devises and implements public policies. It appears

that all the faults (or maybe weaknesses and shortcomings) of that approach have already been described and diagnosed, which prompted the search for a new course of action.

On the rising tide of New Public Management, the weaknesses of the previous model were to be remedied by adopting the market as a regulator free from the problems confronted by classical administration. This model also proved to be imperfect. The difference between these two approaches to the issue of governance refers primarily to the role to be played by the state. In the hierarchical model, political actors create institutional frameworks for the process of governing and, by means of public policies, set objectives in an authoritarian manner. These objectives are to be achieved by a hierarchically structured public administration in the spirit of Weberian ideal bureaucracy. Such a model of exercising power contrasts with the idea of market (or managerial) governance, in which the state restricts its activities and assigns the implementation of selected public policies to market entities. The state retains the role of an architect, but is no longer concerned with the building. The private sector takes over the „rowing” role from the administration, leaving it to do the „steering”. However, the rationale behind this change was not only to limit the size of the state, but also to improve the quality of services provided by it. At the end of the twentieth

Michał Żabiński – Cracow University of Economics, Department of Public Economy and Administration.

¹ This article was written as part of the project “Consolidation of governance theory in public policy research: A critical perspective” carried out by the Cracow University of Economics, Faculty of Economics and International Relations, and financed by the National Science Centre pursuant to decision no DEC-2012/07/B/HS4/00444.

Table 1. Selected characteristics of governance systems

Feature	Model of government		
	Bureaucracy	New Public Management	Governance
Role of central authorities	“rowing”	“steering”	“coordination”
Attitude towards citizens	voter / applicant	client	partner
Coordination mechanism	hierarchy	market	network
Cooperation with the environment	delegation	contract	partnership
Relations with the environment	exclusive	partly inclusive	fully inclusive
Source of public policies	defined in a top-down manner	aggregation of interests of selected groups	combined, based on shared values
Legitimacy of the decision-making process	procedural	economic	social

Source: own study, based on S. Mazur, *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wydawnictwo UEK, Kraków 2011.

century, R.A.W. Rhodes (2010) pointed out that this new model somewhat randomly generated, or maybe automatically evolved into, unexpected new forms of governing, called governance. The differences between these two approaches are highlighted in Table 1.

G. Stoker defines governance as a process of governing based on interactions between actors within a governance network. The interaction processes include three basic types of relations (understood as forms of partnership among network members): principal–provider, negotiations among organizations and systemic coordination. Each subsequent relationship is more complex than the previous one; hence the transition to more advanced contact forms demonstrates a kind of evolution from governing to governance (2008).

The novelty of governance as a mechanism of governing consists in its consensual nature. The above-mentioned paradigms of governing – hierarchy and market – are opposites (administration vs market), but both presuppose the existence of a central source of power. The new model, also known as network governance, constitutes a kind of compromise. It does not determine who is right, who can allocate the available resources better or who should make decisions, but clearly demonstrates the need for participation in the governance process. This partnership is implemented via networks, which

are “informal rules governing the interactions between states and organized interest groups” (Blom-Hansen, 1997, p. 676). The process of governance involves not only the state (through its agencies) and private entities, but also representatives of social groups, which results in its inclusiveness. The strength and uniqueness of this approach is its consensual nature. Through the process of coalition building, bargaining, agreements and negotiations political actors transform individual needs and expectations into collective actions which benefit the public. Such processes, however, require appropriate institutional structures characteristic of democratic and liberal systems (Kjaer 2009, p. 20–25).

What is governance?

Governance as a relatively new approach does not have a clear definition, even though a number of publications have been devoted to this method of governing. R.A.W. Rhodes identifies six main interpretations of this term and notes that this is not a complete list and, as such, does not cover all the ways in which the concept can be interpreted. Rhodes (2010, p. 110) made an attempt to formulate a restrictive definition. In his view, “governance refers to the self-organizing inter-organizational networks”. According to J. Torfing (2010), governance denotes a specific process

of governing based on networks: “Network governance thus refers to networks of actors, such as politicians, administrators, stakeholder organizations, private firms, social movements and citizen groups involved in public governance.” An important element of this solution is the absence of a hierarchical order in the process of coordinating public and private interests with activities of the participants.

Torfinn identifies five constitutive elements of network governance. First, it is a horizontal process involving autonomous interactions of interdependent entities. Second, these actors interact with one another in the process of negotiating objectives, which makes it a process based on mutual relationships. Third, such interactions occur in the context of specific institutional settings (both formal and informal ones). Fourth, the process is self-regulating; a network is thus not controlled from outside, even though it is subject to external constraints. The fifth element involves the achievement of public objectives as part of the processes that occur within the network. (Torfinn 2010, p. 97–98).

A major advantage of governance is the recognition of different group interests and their coordination, which results in public policies better matched to the needs and expectations of different recipient groups. The formulation of public policies in the context of integrated networks thus ensures a better coordination of objectives of individual network members than was the case under hierarchical or market approaches, respectively. The network itself becomes resistant to government steering; the authority of central government is limited in favour of the empowerment of other (social and market-based) actors. Networks are self-organizing and autonomous. It means that the government is unable to control them, which is partly due to its limited resources, lack of legitimacy and the fact that the phenomena to be controlled are quite complex. Owing to this fact, a network as a whole, in which the state is only one of several members, may pursue its own policy and, in principle, do it better than the state (Rhodes 2010).

Governance seen from the perspective of self-organizing networks is resistant to errors resulting from the operation of the state administrative

apparatus or market entities performing public tasks. It makes it possible to counteract erroneous decisions and, in the absence of a decision, fill the gaps. Governance also facilitates the process of coordinating objectives promoted by various actors, and thus contributes to increased efficiency and public acceptance of the measures taken. As B. Jessop (2007) rightly warned, there are no perfect, universal or objectively best solutions. The above-mentioned elements contribute to the strength of this approach, but what about the shortcomings of governance as a mechanism of governing?

The fundamental risks or drawbacks of the concept of governance result from the fact that the entire mechanism is based, first, on trust and, second, on communication among network members. Both issues require an in-depth discussion.

Trust simplifies the decision-making process and reduces its costs. It can neither be imposed by a decree nor be bought, it is not permanent and it can be lost. It is therefore necessary to keep building it up. It is also difficult to measure and may only be verified *ex post* and, as such, may also be subject to abuse. The lack or limitation of trust impairs the capacity to coordinate interests within the network. For this reason, as the basic element of the coordination mechanism in the area of public interest, it requires the presence of social capital and the civil society founded on it (Giza-Poleszczuk 2007).

Another important element is communication that determines the flow of information and thus the rationality of decisions and readiness to reach a consensus. Information is distributed amongst the entities in an uneven manner, which clearly increases the risk of fraud, or, in the event of inappropriate coordination, compounds problems with information flow among the entities involved (Kjaer 2009, p. 52–62). Additionally, the capacity to ensure appropriate information flow derives from the level of trust.

A key requirement for the proper operation of a network is the transparency of activities and relations among its actors. This statement, even though extremely easy to prove, is not trivial in nature. Mutual transparency allows network members to build relationships based on trust, provides a sense of community, ensures

mutual security and allows for specific non-hierarchical governance. Without transparency such relationships cannot occur. In the event of a possible lack of transparency the requirement of mutual trust cannot be met. This increases the risk of abuse and drifting of objectives within the network as a whole. Such a risk is associated with different potentials of individual participants, so the transparency of the action is the only tool to ensure balance. The transparency condition is so critical, because without it, it is impossible to identify all the actors within the network. Any overt network may contain a number of hidden networks, and some actors may only be figureheads. An analysis of network governance with a view to identifying its shortcomings must begin at the stage of network formation. According to Torfing (2010), scientific interest in the issue of network governance was due to three processes: fragmentation, comprehensiveness and dynamics of social processes. Ironically, these processes are also the cause of the weakness of network governance. Analyzing the work of researchers dealing with governance, Torfing recognizes the following basic assumptions of network governance: 1. the state creates or stimulates network creation, 2. self-regulating networks include responsible actors, and 3. these actors operate in accordance with the objectives set by the government. Once these three conditions are met, the state can be relieved (the networks assist the state) of its duty to devise and implement public policies. Efficiency increases as a result of reduced commitment of public resources and supervision processes on the part of the state (Torfing 2010). In this context, an important question arises: what if the actual situation is inconsistent or even explicitly contrary to one or all of the above assumptions? Is the state, through its actors, really responsible for network formation? Does it have an impact on the processes of governance, or is it just an incompletely aware and non-voluntary participant in them? In other words, is it really the state that sets the rules of the game? Are network participants responsible? The last issue is associated with a host of other problems.

First, the definition of the concept of responsibility: to whom and for what? Actors are certainly rational, but their rationality does not necessarily

correspond with that of the state, and certainly such rationality is limited. Moreover, rationality of action does not have to imply convergent objectives. Rationality of action should not be confused with the concept of responsibility. If we consider the concept of responsibility as indicating responsibility for the outcomes of network governance in the context of public interest, it can be assumed that a number of rational network members operate in an irresponsible manner at the same time rationally pursuing their own goals. This brings us to the problem of the third assumption, the most optimistic or even idealistic one. If the government has no means of controlling a given network, it neither has an impact on its shape nor dominates within it; in consequence, it is just one of the stakeholders. As a result, its steering capacity is also reduced (Willke 2007, p. 135–136). Thus, the assumption of concordance between activities and objectives is drifting dangerously toward fiction. Assuming that the government (or its agencies) initiate network creation, it is quite likely that in the initial phase of its operation, all the above-mentioned assumptions may be true but not necessarily so. However, with the development of events, the network must inevitably grow and become more complex. Interconnections become less clear as do the roles and interests of the individual stakeholders. Networks thus become self-organizing, inter-organizational and internally complex systems. Under these complex circumstances, sub-networks may appear. In such a situation, the role and capacity of the state gradually diminish, while the initial founding assumptions are increasingly difficult to verify. In consequence, an important question emerges concerning the growing deficit of democracy and legitimacy of power. Since the democratic state no longer controls the networks, it no longer governs, so who exercises democratic control and on the strength of what mandate?

Another aspect of governance which cannot be overlooked is the fact that along with intentional actions aimed at creating a network, there are spontaneous processes of their formation. It appears that this phenomenon is inevitable and certainly associated with technological and technical progress. However, certain assumptions as to the substance of governance processes, especially the self-organizing inter-organizational

networks, raise concerns and fears. It was assumed that in the process of governance the state can only “indirectly and imperfectly steer the networks” (Rhodes 2010, p. 110). This statement can be expanded to assume that none of the participants can steer the network, or can do so only indirectly and to a limited extent. As long as the network under consideration is a temporary and goal-oriented creation founded in order to address a specific problem, the threat of a quasi-hierarchical order appearing in it is low. However, if we assume that a given network system is reasonably permanent, then it operates as a stable relationship between the actors and it is not only a temporary, goal-oriented alliance whose number and type of participants is not subject to rapid change. Links within a network naturally grow stronger as a result of alliance formation, transition of actors among organizations or identification of shared objectives among participating entities. In consequence, it may lead to the emergence of an informal quasi-hierarchical order, which results in an inter-organizational network losing its original nature and ceasing to pursue shared objectives in favour of individual objectives pursued by a certain entity or group of dominant entities.

It does not mean that the final result must depend on the intentions of network actors. The process may occur spontaneously. According to R. Michels’ iron law of oligarchy, a new institutional order will replace the originally observed network system. The governance process will be transformed into a process based on shared responsibility but with a secret steering element. Thus it will change into governance in name only. This translates into the recognition of the superiority of individual objectives and interests of network members over the social, collective objectives which originally constituted the rationale for network creation. Next, if such a network has an impact on other, non-member groups, the interests of the latter may be marginalized.

The second important issue is that of access to a network. What are the barriers to entry? Who can become an actor in a given network? These questions arise from concerns regarding the danger of network exclusivity (the network as a closed club, admission to members only). Moreover, in the absence of network transparency,

the lack of capacity to control or discern all the links in the network, or even to find out about all the entities operating within it, it is difficult to achieve trust, which is the only factor that promotes joint activities. Perhaps long-lasting networks are indeed affected by the risk of spontaneous evolution into a quasi-oligarchic system.

In keeping with the adopted assumptions, essential elements of self-organizing network systems include: interdependence, the presence of autonomous entities within the network, network independence, reciprocity of relationships, trust and related interactions, including negotiations (Łopaciuk-Gonczaryk, Falkowski 2012, p. 34). Indirectly, the elements imply the absence of hierarchy (an advantage of network systems) understood as a certain level of equality among the actors. Still, the question is whether such a model is not too sterile, not to say unrealistic. It presupposes the existence of equilibria that not only ensure the representation of various groups and their interests, but also allow them to coordinate and establish shared interests. Besides, in order to operate properly, a networked system requires an open flow of information and the preservation of specific balance both in terms of access to information and the knowledge necessary to use it.

Thus, we face two major problems of governance: building and measuring trust among the network actors. An actor is a person (individual) or organization (group, community); an entity which operates autonomously and within the existing institutional framework enters into certain relationships (bargaining, negotiations, cooperation, alliances etc.) within the network under consideration. The actor makes decisions affecting other governance network members. The actor has certain resources (including knowledge and information), competencies and objectives which are achieved in the process of interaction within that network. Just as a given governance system may include different entities, it may also be characterized by an unequal distribution of power, a kind of knowledge asymmetry or inadequacy of mutual relations among entities. In combination, such inequalities result in a disparity of capacities to act, which brings us to an important conclusion:

networks do not ensure equality in terms of access, participation (which may be very limited due to exclusivity) or the capacity to influence various actors within the network. Accordingly, reconciliation of interests does not constitute an inherent network feature. Consequently, a network as a coordination mechanism might not prove to be any better than the classic methods. The assumption that all actors in a network are equal is at least questionable and risky, the blurring of boundaries among sectors may be only apparent in nature, while the multiplicity of stakeholders may be ephemeral. This is the first problem resulting from the idealized underlying assumptions of this method of coordinating collective action. As noted by R. Mayntz, researchers dealing with governance tend to adopt the a priori assumption concerning the commitment of state actors to the good of the state (Jessop 2007, p. 9). In other words, they assume that officials are mainly driven by the public good, and therefore they need to be able to solve problems in a way that puts the public interest first. This condition is based on model solutions developed in isolation from reality, where, as W. Niskanen argues, senior officials pursue their own goals along with the objectives of the institutions that they manage. Their rationality can thus constitute the rationality of an interest group, not that of the state. It means that in a complex system state actors cannot be treated as a monolithic group that primarily looks after the public interest, because of the presence of conflicting interests and involvement in the power game.

Jessop (2007) emphasizes that the success or outcomes achieved through the governance mechanism depend on the interactions among actors in governance networks. Activities within such networks are interconnected, complementary and interdependent, which means that any action taken by e.g. actor X affects the other actors and what they do, which, in turn, may influence the actions of actor X and the results of what he does in a sort of feedback loop. The comprehensiveness of governance makes this process exceptionally complex and largely resistant to external control. Moreover, it is extremely difficult to determine the scope of responsibility in such a system (Jessop,

2007, Kjaer 2009). In the absence of network transparency, the lack of capacity to control or discern all the links in the network or even to find out about all the entities operating within it, trust constitutes the only available basis for action. It may result in abuse and lead to the emergence of mimetic structures resembling self-organizing networks, which, in fact, constitute goal-oriented creations with one actor or a group of them performing the steering function (self-organizing inter-organizational networks such as a group of companies or NGOs pursuing a common goal). As a result, governance in the form of inter-organizational self-organizing networks may mean that it is not the state but another (secret) actor that runs the network. The presence of self-organizing networks may eventually lead to public authorities losing control over the course of public affairs.

A critical factor in this context appears to be the involvement of market actors in the legislative process (lobbying). This problem is associated with what Rhodes (2010) calls the hollowing out of the state. The state, by participating in network creation, seeks to shift tasks from the sphere of public administration to the realm of market activity or the third sector, in keeping with New Public Management guidelines. The state does the „steering”, but desists from „rowing”. Over time, however, this also leads to a shift of emphasis in the „steering” itself as the role of the state diminishes. In this way, writes Rhodes, the capacity of the state apparatus to coordinate public policies or even plan them is reduced.

Paradoxically, the emergence of self-organizing inter-organizational networks may lead to poorer accountability and result in democracy being constrained. The outcomes obtained thanks to the networking of the governance mechanism may thus undermine the reasons behind its establishment. The key rationale for governance is the need to improve quality and transparency and hence accountability in the sphere of public policy implementation, which is inextricably linked with the issue of responsibility. According to P. Day and R. Klein, “talking about responsibility means determining who may demand an explanation and who is required to submit it.” (Kjaer 2009, p. 23).

In today’s understanding, governance requires both responsibility for decisions and confidence

in decision-makers or co-decision-makers. Governance through networks in a situation in which the state is involved in numerous spheres of life means that the chain of command is becoming less clear, and, as a result, it is increasingly more difficult to assign responsibility to a specific network actor. Diminished accountability and responsibility may lead to a situation in which networks ignore the interests of all those affected by the potential consequences of their decisions, except for those involved in making them. Without social control, without responsibility, network governance loses its greatest advantage, which is the capacity to make decisions based on a social consensus. Ultimately, we come back to the issue of trust, a key element that ensures proper operation of such a system.

The theory of transaction costs perceives networks as extremely advantageous structures. Since they are based on trust, they reduce transaction costs. Thanks to their self-regulation mechanisms, by the mere fact of their existence they improve themselves, which should be understood as increased levels of trust among the network actors, thereby further reducing transaction costs. At the same time, as was noted repeatedly in this article, a system of mutual relations based on trust contains a serious threat. Trust is not a tangible or permanent component and it is impossible to anticipate changes that affect it. At the junction of government, business and civil society organizations, one cannot automatically assign roles to individual actors, or describe their interests and assign specific intentions to actions. Hence trust is not only indispensable but also fraught with risk. It requires high ethical standards and transparency of actions. The latter is extremely difficult to achieve. In other words, civil society constitutes the necessary condition by providing the necessary safeguards in the form of increased trust, social responsibility and control as well as respect for the arguments and integrity in their mutual relations.

Another issue which certainly demands attention and in-depth examination is the impact of social inequality on networks. It is doubtful whether network governance in the context of growing social inequality may contribute to inclusion. Boix and Posner pointed out to the fact that trust based on social norms is linked

with the quality of administration. Where there is a high level of human capital and, accordingly, high levels of social trust, officials interact better and work with a greater commitment (B. Łopaciuk-Gonczaryk, J. Falkowski 2012). It can be assumed that the quality of human capital determines the attitude to the performance of one's duties. Thanks to a better cooperation of officials and an improved coordination of their actions, the quality of outcomes achieved by the bureaucracy is higher. In other words, the quality of governance – whether by hierarchy, market or network – depends on human capital, which, in turn, determines the level of trust. Wilkinson and Pickett (Wilkinson, Pickett, 2011) offer an important insight in this respect. The higher the income inequality, the lower the level of trust. Thus, the higher the inequality, the less likely it is that a networked governance mechanism will be egalitarian and inclusive. Under this assumption it must be concluded that networks will not constitute a good coordination or governance mechanism. Another condition linked with trust and described by Boix and Posner is the maturity of network actors, their understanding of the essence of interactions and involvement in network activities (B. Łopaciuk-Gonczaryk, J. Falkowski, 2012). In other words, we are talking about complicated and complex institutions, challenging both in terms of evaluation and shaping in a conscious manner. Governance versus social inequality is an issue of extraordinary importance, which thus far has not been given enough attention. One should consider what relations hold among networked self-adjusting governance systems and the phenomenon of social inequality.

However, governance systems are unequally sensitive to the quality of social capital, with network governance absolutely requiring trust in order to be effectively employed. One may even say that trust underlies the very essence of governance.

The key to good governance – a more efficient and better way to meet the collective needs of citizens – is cooperation understood as a consistent commitment of network-forming actors. Such cooperation aims to suppress the struggle for resources in favour of identifying shared objectives and to reduce the transaction

costs. However, in order for network members to be able to cooperate with one another, to share knowledge and information, they must trust one other. Łopaciuk-Goncaryk and Fałkowski (2012) point to an element that combines the concepts of good governance and social capital. This element, in their opinion, is the idea of governance, which the authors define as the exercise of public authority based on partnership and social participation. Good governance, therefore, requires the inclusion of social actors in the governance process, while social capital provides a key component – trust – without which governance cannot exist.

The effectiveness of self-regulating self-organizing networks depends on institutional circumstances, particularly on informal institutions, such as trust and mutual respect or concern for others. Informal institutions depend on culture, history and customs and, as such, are unique to each country. There is no way to predict or anticipate the outcomes of the implementation of network governance in individual countries. Moreover, the phenomenon, originally observed in the United Kingdom, is now considered to be the emergent effect of pro-market reforms (New Public Management). For that reason, it makes sense to consider whether it can be implemented as a result of a planned, deliberate effort.

Network as a mechanism of governance, public policy development and implementation should not and is not likely to replace hierarchical or market governance. Nevertheless, governance networks should be seen as a corrective mechanism in individual cases, e.g. if one of the policy priorities within a given process is to take into account the needs of different social groups. The choice of a governance method, as was rightly pointed out by B. Łopaciuk-Goncaryk B. and J. Fałkowski (2012), "(...) largely derives from the circumstances of time and place, the exercise of power and solving specific problems of the state, which requires flexibility in the selection of appropriate adaptation/coordination mechanisms". The key is, therefore, to appropriately assess the situation and to selectively employ the network governance mechanism that may serve to strengthen the legitimacy of selected public actions.

Bibliography

Bevir, M. (2007). *Encyclopedia of Governance*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, Inc.

Blom-Hansen, J. (1997). "A 'new institutional' perspective on policy networks," *Public Administration*, Vol. 75, No. 4, pp. 669–693.

Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K. (2010). "Samorząd lokalny w sieciach gospodarczych", in: *Sieci gospodarcze – ujęcie teoretyczne*, eds. K. Szmigiel-Rawska, W. Dziemianowicz, J. Szlachta, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.

Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Kraków, Warszawa: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Giza-Poleszczuk, A. (2007). "Dobre rządzenie i debata publiczna", *Zarządzanie Publiczne*, No. 1(1), pp. 61–77.

Izdebski, H. (2007), "Od administracji publicznej do public governance", *Zarządzanie Publiczne*, No. 1(1), pp. 7–20.

Jessop, B. (2007), "Promowanie 'dobrego rządzenia' i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia" [Promoting good governance, disguising failure: Reflections on policy paradigms and policy narratives in the field of governance], *Zarządzanie Publiczne*, No. 2(2), pp. 5–25.

Łopaciuk-Goncaryk, B., Fałkowski, J. (2013). "Kilka uwag na temat koncepcji dobrego rządzenia z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego" [Good governance – a discussion from the perspective of new institutional economics, new political economy and social capital theory], *Zarządzanie Publiczne*, No. 2(20), pp. 24–41.

Kjær, A.M. (2009). *Rządzenie* [Governing]. Warszawa: Sic!

Rhodes, R.A.W (2010). "Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu" [The new governance: Governing without government], *Zarządzanie Publiczne*, No. 4(14), pp. 104–118.

Stoker, G. (2008). "Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji" [Governance as Theory: Five Propositions], *Zarządzanie Publiczne*, No. 4(6), pp. 111–121.

Torfig, J. (2010). "Teorie rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji" [Governance Network Theory: Towards a Second Generation], *Zarządzanie Publiczne*, No. 3(13), pp. 95–105.

Willke H. (2007), "Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa" [The tragedy of the state. An introduction to the theory of the state and a polycentric society], *Zarządzanie Publiczne*, No. 1(1), pp. 125–140.

Wilkinson R., Pickett K. (2011), *Duch równości. Tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej* [*The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*]. Warszawa: Wydawnictwo Czarna Owca.

Słabe strony współzarządzania albo o ograniczeniach sieci rządzenia

Tekst poświęcony jest kwestii słabych stron współzarządzania. Podjęto w nim próbę przedstawienia i omówienia podstawowych ograniczeń sieci rządzenia. W tym celu przedstawione zostały problemy zaufania i komunikacji między podmiotami sieci, transparentności i rozliczalności sieci oraz kwestie kwestię kierowania i koordynacji w sieci, w artykule zaznaczono również kwestię wpływu współzarządzania sieciowego na problem narastających nierówności społecznych.

Słowa kluczowe: współzarządzanie, sieci, samoorganizujące się międzyorganizacyjne sieci, rządzenie, rządzenie sieciowe, zaufanie, aktor procesu politycznego.

Marian Mroziewski

Ocena zależności typu klimatu moralnego instytucji administracji publicznej od poziomu rozwoju rozumowania moralnego ich decydentów w aspekcie społecznych oczekiwań

W artykule przedstawiono analizę postulowanych i zidentyfikowanych postaw moralnych decydentów z krajowych instytucji administracji rządowej i samorządowej w aspekcie oddziaływania tych postaw na poziom rozwoju klimatu moralnego badanych instytucji publicznych. Siłę i kierunek oddziaływania moralnych postaw kierowników w ww. kontekście określono za pomocą statystyki Spearmana. W niniejszym opracowaniu opisano także postawy urzędników odnośnie do wykonywania społecznej misji związanej z administracją publiczną, funkcjonujących w warunkach określonego poziomu kompetencji moralnych decydentów i rozwoju klimatu moralnego.

Słowa kluczowe: misja instytucji publicznych, klimat moralny organizacji, etyczne postawy urzędników administracji publicznej, korelacja rang Spearmana.

W demokratycznym państwie prawnym, za które uznaje się Rzeczpospolita Polska (*Konstytucja...* 1997, art. 2), siła władcza naczelnych władz państwowych opiera się na sprawnym (skutecznym i efektywnym) funkcjonowaniu administracji publicznej¹ zawierającej elementy administracji państwowej i samorządowej. W koncepcji dobrego systemu rządzenia (*good public governance*) administracja publiczna stanowi składową życia społeczeństwa (Izdebski 2007, s. 15), uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup, dostarczającą społeczeństwu odpowiednich usług, generującą rozwój społeczno-gospodarczy, w tym także rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Taka administracja w swoim działaniu jest związana regułami demokracji (ibidem, s. 17) uczestniczącej, partnerskiej, interaktywnej i deliberatywnej. Charakter i typy reguł określają: 1) porządek prawny (Stroiński

2005, s. 476–47, jako system organów, instytucji i zasad postępowania regulowany przez normy prawne; 2) system aksjonormatywny (Sztompka 2005, s. 287) tzn. zespół reguł (norm i wartości) dotyczących wszelkich przejawów życia społecznego, charakterystycznych dla danej kultury. Reguły wynikające z formalnych i nieformalnych instytucji przenikają mentalność jednostek partycypujących w tworzeniu określonych norm, ich interpretowaniu i stosowaniu, w tym jednostek funkcjonujących w administracji publicznej. Realne oddziaływanie władcze instytucji administracji publicznej w kraju (Kozłowski 2012, s. 64) opiera się na nagradzaniu, przymusie, sympatii, przepisach prawa, wiedzy i informacji, a także na protekcji wpływowych osób. Zatem w sprawowaniu funkcji kierowniczych w instytucjach publicznych przeplatają się interesy publiczne z prywatnymi różnych interesariuszy, w tym urzędników instytucji państwowych i samorządowych. Ten stan rzeczy kształtuje określone postawy decydentów tychże instytucji, osób im służbowo podlegających, ich wzajemne relacje oraz stopień i zakres wywiązywania się danych instytucji z oczekiwań społecznych.

Implikacją wskazanych zależności było przeprowadzenie analizy w zakresie siły i kierunku

Marian Mroziewski – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.

¹ Przyjęto, że administrację publiczną tworzą instytucje należące do administracji państwowej, określanej także jako rządowa (resortowa) lub scentralizowana, oraz do administracji samorządowej, rozumianej także jako administracja zdecentralizowana.

oddziaływania poziomu rozwoju rozumowania moralnego (a tym samym kompetencji moralnych) decydentów instytucji administracji publicznej na poziom rozwoju klimatu moralnego (morale) tych organizacji w aspekcie spełniania przez nie oczekiwań społecznych. Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie: głównych oczekiwań społecznych adresowanych do administracji demokratycznych społeczeństw; teoretycznych (postulowanych) założeń dotyczących postaw urzędników administracji, w tym ze sfery służby cywilnej, z wyszczególnieniem cech osób sprawujących funkcje kierownicze (decydentów) w instytucjach publicznych, tzn. naczelnych dyrektorów i kierowników niższego szczebla kierowania; możliwej do zastosowania metody oceny ich kompetencji moralnych i typu klimatu moralnego instytucji administracji publicznej odnoszącego się do poziomu rozwoju moralnego organizacji oraz analizy siły i kierunku korelacji między tymi zmiennymi za pomocą statystyki Spearmana; a wreszcie wniosków z badań, których uwzględnianie powinno sprzyjać poprawie społecznej efektywności instytucji administracji rządowej i samorządowej.

1. Główne oczekiwania społeczne kierowane do administracji publicznej

Za podstawę skutecznego i efektywnego rządzenia w nowoczesnym i demokratycznym systemie uznaje się kategorię moralną, jaką jest zaufanie społeczne (Hübner 2010, s. 6). Pozwala ono na sformułowanie wspólnych celów, podejmowanie kolektywnego działania, wyzwalamie kapitału społecznego, bez którego nie ma dobrego rządzenia. Kapitał społeczny wiązany jest z instytucjami (Matysiak 2000, s. 528), które jednostka postrzega jako własne zasoby powiększające jej korzyści ze współpracy i wymiany. Z tytułu korzyści jest on postrzegany także jako zespół wartości (*Program...* 2006, s. 4) kreowanych przez instytucje publiczne i pomnażanych poprzez ich zdolności do współdziałania, które wynikają z zasobów umiejętności, informacji, kultury, wiedzy i kreatywności jednostek oraz związków pomiędzy ludźmi i organizacjami. Kapitał społeczny, w podejściu makro i mezo, zawiera takie elementy, jak: 1) reguły konstytutywne,

upowszechniane w społeczeństwie za pośrednictwem przepisów prawnych; 2) zasady regulatywne, które wynikają z moralności i kultury oraz dotyczą wszystkich działań ludzkich (Matysiak 2000, s. 530).

Tak pojmowany kapitał społeczny, osadzony na porządku prawnym i aksjonormatywnym, obejmuje środowiska społeczne i polityczne (Chou 2006, s. 893), które tworzą strukturę społeczną i pozwalają na rozwijanie norm. Elementami tego makrokapitału społecznego (określanego także jako rządowy kapitał społeczny lub infrastruktura społeczna) są sformalizowane relacje instytucjonalne oraz struktury takie, jak: polityczne zasady postępowania, zasady prawa, system sądownictwa, wolności obywatelskie i polityczne. Ów kapitał z perspektywy rządzenia w sferze makro i mezo pełni głównie następujące funkcje (Chou 2006, s. 893; Hunt 2012, s. 4, 16; Matysiak 2000, s. 529–537; Fukuyama 2005, s. 46–51; Shipilov, Danis 2005, s. 17): 1) zwiększa sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania (szczególne znaczenie przypisywane jest normom, które ułatwiają pewne działania, ale także ograniczają innym, korzystne); 2) przygotowuje ogólną atmosferę, ogólne warunki dla rozwoju, postępu i wzrostu tego, co nazywamy procesem ekonomicznym; 3) umożliwia migrację zasobów, pomysłów i informacji pomiędzy formalnymi instytucjami; rozwija sieci badań i rozwoju; 4) wspiera wybory strategiczne, ponieważ decydenci są informowani przez wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy o istniejących możliwościach i ograniczeniach; 5) wspiera efektywne wykorzystywanie zasobów dzięki promowaniu wspólnych działań i kooperacji, co jest ważne dla wydajności; 6) ułatwia projektowanie ładu instytucjonalno-prawnego, generuje jego przejrzystość, umożliwia kształtowanie kultury, realizowanie procesów wychowania i kształcenia; 7) pomaga dostrzec zapotrzebowanie (popyt) na wewnątrz krajowe instytucje bądź umożliwia reformę instytucji, które stanowią najważniejszą przeszkodę w rozwoju społeczno-gospodarczym; 8) jest jednym z instrumentów produktywności i wzrostu ekonomicznego; zaufanie społeczne stymuluje bogactwo narodów, jest ważnym „smarem” społecznego systemu.

Kapitał społeczny jako kluczowy warunek efektywnego rządzenia może spełniać wymienione

funkcje, ponieważ wypływa on z intencjonalności zbiorowej (Matysiak 2000, s. 529) wynikającej ze wspólnych myśli i uczuć oraz woli do współpracy. W funkcjonowaniu administracji publicznej kreującej ów kapitał społecznie uzasadnione jest zatem stosowanie generalnej zasady, że „tam, gdzie interpretacja przepisów może być dowolna, czyli tam, gdzie brakuje wykładni prawnej, konieczne jest kierowanie się względami etycznymi, przyjętymi w cywilizowanych społeczeństwach” (Stor 2010, s. 469). Zadaniem odpowiedzialnej polityki państwa jest kreowanie bodźców i zachowań służących budowaniu kapitału społecznego, zaufania społecznego, które są podstawą nowoczesnej i sprawnej administracji opartej na synergii wynikającej z koordynacji i współpracy, co w długim okresie przekształca się w efektywność gospodarowania, redukuje koszty społeczne, w tym transakcyjne. Zdaniem Rodneya Schradera są one „biurokratycznymi kosztami zarządzania wymianą” (Brouthers 2002, s. 208).

W pełni demokratyczna harmonizacja instytucji formalnych i nieformalnych danego społeczeństwa, jaka zachodzi w instytucjach administracji publicznej, poprzez solidarność, zaufanie i współpracę umożliwia powstawanie: 1) kapitału instytucjonalnego (Kołodko 2004, s. 620), który generuje efektywne wykorzystywanie istniejącego kapitału społecznego, ludzkiego, finansowego i rzeczowego; 2) kultury zaufania (Sztompka 2004, s. 311) i klimatu moralnego (Ulrich et al. 2007); stanowią one formę nacisku na aktorów życia społecznego, aby zachowywali się godnie i praworządnie; 3) kapitału społecznego jako kluczowego czynnika kreowania efektywności adaptacyjnej² będącej wyrazem intencyjności w odniesieniu do wspólnego działania na rzecz tworzenia bogactwa i wysokiego poziomu jakości życia oraz także jako agregatu dóbr wspólnych (Matysiak 2000, s. 537) w gospodarce, polityce, kulturze i sferze obywatelskiej; 4) kapitału dobrej

² Efektywność adaptacyjna (Godłów-Legiędź 2005, s. 571–572), kluczowy paradygmat nowej ekonomii instytucjonalnej, wyraża gotowość społeczeństwa do zdobywania wiedzy i uczenia się, pobudzania innowacji, podejmowania ryzyka, twórczej działalności wszelkiego rodzaju oraz usuwania barier ograniczających zdolności rozwojowe społeczeństwa głównie poprzez skuteczne tworzenie systemu przestrzegania kontraktów, rozwijanie kooperacji i redukcję kosztów transakcyjnych.

administracji³, która w perspektywie praw człowieka oraz efektywności adaptacyjnej systemu dostrzega społeczną ranę jakości swojego funkcjonowania w zakresie rozwiązywania potrzeb mieszkańców oraz kształtowania relacji między instytucjami publicznymi a obywatelami; 5) klimatu aksjonormatywności jako organizacyjnego wyrazu zinternalizowanego poczucia obowiązku członków instytucji w zakresie przestrzegania prawa, norm moralnych, zasad dobrej roboty, reguł dobrych/uczciwych praktyk i szlachetnych obyczajów ze względu na misję instytucji publicznej w sferze kreowania kapitału społecznego i dobra publicznego/wspólnego społeczeństwa.

Stopień wpływu instytucji polityczno-społeczno-gospodarczych na kreowanie wskazanych wartości i społeczną efektywność zależy głównie od stopnia dominacji kultury zaufania bądź nieufności. Kultura zaufania (Sztompka 2004, s. 311) odnosi się do oczekiwania godnego postępowania innych wobec nas, tzn. do działania odpowiedzialnego, sprawiedliwego, *fair*, pryncypialnego, do prawdomówności itp., natomiast nieufność wiąże się z podejrzliwością, cynizmem, nadużyciami, nieuczciwością i nierzetelnością, kłamstwami i oszustwami (ibidem, s. 321–326). Kultura zaufania, jako dobro wspólne i wyraz wysokiego morale (tzn. gotowości obywateli do przestrzegania prawa, norm moralnych oraz wypełniania swoich ról społecznych), spełnia następujące funkcje (Kozielecki 2004, s. 192): stymuluje działania normalne (standardowe) i transgresyjne (innowacyjne), często na miarę historyczną; wpływa na wspólnotę ludzką, scala ją, wycisza konflikty i antagonizmy; oddziałuje także na porządek społeczny, na odpowiedzialność władzy i bezpieczeństwo obywateli.

Wskazane społeczne artefakty procesu harmonizowania porządku prawnego z systemem aksjonormatywnym w perspektywie średnio- i długookresowej zwrotnie oddziałują na kształt i jakość porządku prawnego oraz instytucji nieformalnych, co znajduje wyraz w poziomie rozumowania moralnego obywateli danego społeczeń-

³ Prawo obywatela Unii Europejskiej do dobrej administracji (Karta... 2010, art. 41) dotyczy możliwości bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE.

stwa, w tym osób zatrudnionych w instytucjach administracji publicznej. Z wyżej wymienionych powodów do administracji publicznej i jej przedstawicieli adresowane są oczekiwania, które mają wyraz nie tylko pragmatyczny i efektywnościowy, lecz także aksjonormatywny oparty na przepisach prawa i normach moralnych, stanowiących główny filar rządowego kapitału społecznego.

2. Postulowane postawy moralne urzędników instytucji administracji publicznej

Realizacja społecznych oczekiwań wobec instytucji administracji publicznej bezpośrednio spoczywa na jej pracownikach, których misją jest służyć społeczeństwu (Kaliński 2011, s. 49) i gwarantowanie realizacji funkcji państwa, w tym danej jednostki samorządu terytorialnego. Są to zadania ujęte w regułach dobrej administracji w zakresie rozwiązywania potrzeb obywateli oraz kształtowania relacji między instytucjami publicznymi a społeczeństwem na zasadzie zaufania⁴. Powierzone administracji obowiązki implikują zachowania pracowników administracji publicznej, takie jak: działanie na rzecz dobra publicznego kraju, chronienie interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela; przedkładanie dobra publicznego nad interesy własne, swojego środowiska oraz unikanie preferowania jakiegokolwiek grupy interesu; przestrzeganie przepisów prawa i dbałość o praworządność oraz środki publiczne; wyłączenie interesu prywatnego w rozpatrywaniu spraw interesantów danej instytucji publicznej; postępowanie według zasad dobrej roboty poprzez sumienne, rzetelne, staranne, racjonalne oraz sprawne i rozważne wykonywanie nałożonych przez prawodawcę zadań i obowiązków oraz poszanowanie mienia publicznego; twórcze podejmowanie zadań i realizowanie ich z najlepszą wolą, bez ograniczania się jedynie do ich litery; rozpatrywanie spraw bez emocji, z gotowością do przyjęcia krytyki, uznawania swoich błędów i naprawiania ich konsekwencji; dotrzymanie zobowiązań poprzez kierowanie

się prawem i przewidzianym trybem działania; wykonywanie własnej pracy z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności własnej oraz dobrego wizerunku instytucji publicznych; okazywanie życzliwości ludziom, zapobieganie napięciom w pracy, ich rozładowywanie, przestrzeganie zasad poprawnego zachowania; rozwijanie swojej wiedzy zawodowej, wykorzystywanie wiedzy ekspertów, kolegów i podwładnych w celu jak najlepszego wykonywania pracy w urzędzie; godne zachowywanie się w miejscu pracy i poza instytucją (zob. *Kodeks etyki...* 2002, s. 1929–1930 i dwie ustawy – z 16 września 2001 r. i 21 listopada 2008 r.⁵).

Postulaty dotyczące postaw urzędników administracji krajowej, z jednej strony, stają się głównymi kryteriami wartościowania ich morale, z drugiej – mogą być uznawane za warianty klimatu moralnego tych instytucji (o czym szerzej w dalszej części tekstu). Stopień przestrzegania przez urzędników wskazanych reguł określa ich poziom rozwoju rozumowania moralnego, w tym kompetencji moralnych, które dotyczą umiejętności (Lennick, Kiel 2007, s. 92) robienia tego, co właściwe i zgodne z zasadami moralnymi. Wybór właściwego postępowania jest efektem określonego poziomu rozwoju rozumowania moralnego, kształtowanego przez inteligencję moralną opartą na wiedzy o normach moralnych. Ta forma inteligencji stanowi zdolność umysłu (ibidem, s. 40) do ustalania sposobu pogodzenia osobistych wartości, dążeń i działań z wartościami ogólnoludzkimi, którą wyraża „złota zasada” niekrzywdzenia innych. W myśleniu/rozumowaniu moralnym podejmowane są – według pewnych zasad logicznych – sposoby interpretacji, integracji czy syntezy informacji o moralnym znaczeniu (Strus 2012, s. 101). Myślenie to strukturyzuje głównie perspektywa społeczno-moralna, która może być: egocentryczna; instrumentalna z punktu widzenia indywidualnych potrzeb, o charakterze interpersonalnej harmonii i konformizmu, formułowana z punktu widzenia prawa, ładu, systemowego porządku społecznego, postkonwencjonalna

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, 1960, Dz. U. nr 30, poz. 168; art. 6–12.

⁵ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, 2001, Dz. U. nr 86, poz. 953, art. 17–18; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, 2008, Dz. U. nr 223, poz. 1458, art. 24–25.

z dominacją ważności umowy społecznej, zasad etycznych, praw ludzi (Strus 2012, s. 102). Zdaniem Douga Lennicka i Freda Kiela (2007, s. 40–41) niezbędnym warunkiem osiągnięcia trwałego sukcesu w życiu osobistym i zawodowym jest przestrzeganie czterech zasad związanych z wartościami ogólnoludzkimi, takich jak:

1. Uczciwość; ujawnia wysoki poziom inteligencji moralnej danej osoby; postępując uczciwie, działa się zgodnie z wartościami ogólnoludzkimi; jest się wtedy przekonany o słuszności tego, co się robi, pozostaje się wiernym własnym zasadom i przekonaniom. To postępowanie zgodnie z zasadami, przekonaniami i wartościami, mówienie prawdy, walka o to, co słuszne, dotrzymywanie obietnic.
2. Odpowiedzialność; jedynie ten, kto jest skłonny przyjąć odpowiedzialność za swoje czyny i ich konsekwencje, może być pewien, że jego postępowanie nie będzie sprzeczne z zasadami ogólnoludzkimi; to gotowość do ponoszenia konsekwencji własnych wyborów, przyznawania się do błędów, wzięcie na siebie odpowiedzialności za słuzenie innym.
3. Empatia⁶, troska o innych; świadczy nie tylko o szacunku dla ludzi, lecz tworzy także atmosferę, w której – w razie potrzeby – można oczekiwać zrozumienia.
4. Wybaczenie i współczucie; umiejętność tolerowania cudzych błędów i dostrzeganie własnej niedoskonałości; to także wybaczenie błędów sobie i innym.

⁶ Słowo „empatia” pochodzi z greckiego *empathia* – cierpienie; oznacza zdolność odczuwania stanów psychicznych innych istot lub umiejętność przyjęcia ich sposobu myślenia, perspektywy spojrzenia na rzeczywistość; to także umiejętność zrozumienia innych ludzi oraz zdolność współodczuwania i dzielenia z nimi emocji; to miara uspołecznienia – myślenia i wczuwania się w sytuację innych ludzi, zrozumienia motywów nimi kierujących jako źródeł ich decyzji i postaw. Jest tworzywem, z którego powstaje zaufanie i podstawową cechą umożliwiającą prawidłowy dialog, zarówno na płaszczyźnie interpersonalnej, jak i ogólnospołecznej. Warunkiem empatii jest przekroczenie granic własnego „ja”, emocjonalne „zamieszkanie” w istocie drugiego człowieka i doznawanie jego uczuć, tak jakby były własnymi. Z tych powodów wchodzi ona w skład inteligencji emocjonalnej (zob. Lotko 2011, s. 33–34). Ze względu na wskazane cechy i role empatii powinna ona być ważną cechą przedstawicieli administracji publicznej.

Wymienione zasady wyrażają również poziom rozwoju inteligencji moralnej człowieka, która pozwala (Mroziewski 2014, s. 82) odważnie działać i podejmować słuszne decyzje w trudnych sytuacjach; wzbudza zaufanie i zachęca innych do aktywnego udziału w realizowanych przedsięwzięciach; rozwija odpowiedzialność za siebie i innych; pomaga zrozumieć innych ludzi oraz wybaczać sobie i innym popełnione błędy, co wynika z cytowanego pojęcia inteligencji moralnej. Ten rodzaj inteligencji oraz kompetencje moralne pozwalają ludziom zrozumieć własne uczucia (Lennick, Kiel 2007, s. 92–94), zwłaszcza te, które mogłyby przeszkodzić we właściwym postępowaniu; razem z kompetencjami emocjonalnymi pomagają też zrozumieć, co czują inni i inteligentnie na to reagować; określają zdolność panowania nad emocjami własnymi i innych w sytuacjach natury moralnej; kształtują spójność wewnętrzną i postępowanie w zgodzie z „kompasem moralnym”. Poziom rozumowania moralnego zawiera bowiem takie sądy, jak deontyczny i o odpowiedzialności (Czyżowska 2011, s. 127); pierwszy z nich mówi o tym, jakie zachowanie jest dobre, jak powinno się postąpić w określonej sytuacji, czyli dotyczy moralnej powinności, a drugi odnosi się do osobistej odpowiedzialności podmiotu wyrażającego dany sąd za realizację tego, co uznaje za słuszne. Sąd o odpowiedzialności mówi (ibidem), dlaczego dana osoba powinna postąpić zgodnie z tym, co nakazuje jej sąd deontyczny (Lennick, Kiel 2007, s. 94–98).

Spójność wewnętrzną burzyć mogą: 1) „wirusy” moralne; podświadomie negatywne przekonania sprzeczne z zasadami ogólnoludzkimi, które wpływają na nasze cele i zachowania; 2) uczucia destruktywne, takie jak: chciwość, nienawiść, zazdrość, podejrzliwość, rządza władzy itp. W ocenie Douga Lennicka i Freda Kiela (2007, s. 97) wirusy moralne i uczucia destruktywne nie pozwalają wykorzystać moralnych i emocjonalnych kompetencji na rzecz spójnego postępowania zgodnie z przyjętym kompasem moralnym, ponieważ przyćmiewają one normalną zdolność do postępowania w sposób moralnie i emocjonalnie kompetentny. Wskazani autorzy zauważają, że w realnych warunkach wyzwaniem moralnym jest ustawiczne dążenie do zachowywania zgodności swojego postępowania z przyjętymi

zasadami, stanowiącymi odzwierciedlenie poziomu kompetencji moralnych.

Na podstawie relacji zachodzących między inteligencją moralną a kompetencjami emocjonalnymi i moralnymi postulowane jest zatem osiągnięcie rozwoju tych ostatnich przez urzędników administracji publicznej na poziomie określanym jako pryncypialny (Penc 2002, s. 10–11). Charakteryzuje się on tym, że dana osoba (Czyżowska 2011, s. 139; Penc 2002, s. 10–11; Rybak 2004, s. 116): zachowuje suwerenność intelektualną; postępuje zgodnie z uznawanymi przez siebie zasadami moralnymi; stara się wypełniać dobrze swoje obowiązki wobec instytucji i społeczeństwa; potrafi kwestionować rozwiązania, które uważa za etycznie wątpliwe lub nieetyczne, kierując się etyką przekonań i etyką odpowiedzialności; trwa przy bezwzględnych wartościach i prawach, niezależnie od opinii większości, w tym postawy przełożonych; kieruje się sumieniem i zgodnie z nim samodzielnie wybiera zasady etyczno-universalne, które mogą się odnosić do takich ideałów jak: sprawiedliwość, prawa człowieka, dobrobyt społeczny, wysoka jakość życia; uznaje za bardziej podstawowe prawo moralne, które równocześnie staje się kryterium oceny prawa stanowionego; dostrzega różnice w zakresie norm i zasad obowiązujących w różnych społecznościach i różnych kulturach, uznając je za słuszne o tyle, o ile zabezpieczają podstawowe prawa każdego człowieka.

Można przyjąć, że na tym poziomie rozwoju moralnego dana osoba potrafi zidentyfikować społecznie nieakceptowane przekonania i zapanować nad potencjalnie destruktywnymi uczuciami oraz że cechuje ją rozwojowe stadium autonomii moralnej i aksjonormatywnej (Mroziewski 2014, s. 107). Człowiek dojrzały z punktu widzenia aksjonormatywności unika krzywdzenia innych, jest uczciwy, empatyczny, odpowiedzialny za swoje czyny, chce zmieniać świat na bardziej przyjazny ludziom i zwierzętom oraz wspomagać innych w procesie rozwoju rozumowania moralno-aksjonormatywnego, ponadto wykazuje konstruktywny nonkonformizm w odniesieniu do wartości ogólnoludzkich. Człowiek, jako członek danej organizacji, znajdujący się na pryncypialnym etapie rozwoju moralnego, kieruje się także konsensualnie uzasadnionymi normami i etyką dialogiczną (Szulczewski 2012,

s. 202–203), która uwzględnia działanie zorientowane na porozumienie, pokój społeczny, konsensus, trafność i konieczność uzasadniania decyzji, postaw i zachowania. Powoduje nim wówczas moralność konsensusu (Strus 2012, s. 207), powszechnej zgody i niearbitralnej współpracy⁷. Sposób współpracy określa moralność.

Bezpośrednio niższy od pryncypialnego poziom rozwoju kompetencji moralnych dotyczy poziomu konwencjonalnego, który jest opisywany przez takie postawy i zachowania, jak (Czyżowska 2011, s. 139; Penc 2002, s. 11; Rybak 2004, s. 115) internalizacja norm i reguł społeczeństwa przez członka danej społeczności; wybór dobra determinowany przez oczekiwania innych ludzi, zwłaszcza przez tych, od których zależy wynagrodzenie i dalsza kariera; dostrzeżenie, że można uzyskać nagrodę za zachowania zgodne z oczekiwaniami, np. za lojalność, akceptację, zaufanie, dobrą robotę itp.; rozumienie swojej pozycji i roli społecznej jako części większego systemu społecznego regulowanego normami; dążenie do utrzymywania społeczeństwa jako całości i niektórych instytucji społecznych oraz dobrej reputacji danej społeczności; uznawanie wartości prawa z uwagi na jego rolę w życiu społecznym; rozważanie moralnych dylematów coraz częściej realizowane przy odwoływaniu się do własnego sumienia; uznanie, że powinno się działać zgodnie z przyjętymi przez siebie zasadami. Na tym etapie rozwoju można mówić o moralności prawa (Strus 2012, s. 207) i obowiązku wobec społecznego porządku.

Najniższy poziom rozwoju kompetencji moralnych przypisywanych urzędnikom należałoby określić jako prekonwencjonalny. Charakteryzują go następujące artefakty zachowania (Czyżowska 2011, s. 139; Penc 2002, s. 11; Rybak 2004, s. 114): chęć uniknięcia kary jako podstawowa motywacja do czynienia tego, co dobre; posłuszeństwo wobec autorytetu – jedyne kryterium dobroci czynu; interes osobisty jako motyw nawiązywania relacji i dotrzymywania porozumień; działania moralne i pragmatyczne ukierunkowane na nagrody, na

⁷ Moralność niearbitralnej współpracy w ocenie Jamesa Resty (Strus 2012, s. 207) jest uznawana za najwyższy, tzn. szósty, poziom rozwoju rozumowania moralnego; moralność konsensusu i zgody powszechnej jest przypisana do piątego etapu rozwoju.

osiąganie największego dobra własnego w wyniku indywidualnych decyzji; oportunizm cechujący się przestrzeganiem przepisów w celu uniknięcia kary i zrealizowania własnych interesów; świadomość, że ludzie mają różne potrzeby, i równocześnie uznanie, iż każdy powinien dbać przede wszystkim o siebie. Dominuje wówczas moralność obowiązku: „Rób to, co ci powiedziano” oraz moralność instrumentalnego egoizmu i prostej wymiany: „Zróbmy interes” (Strus 2012, s. 207).

W opisywanych koncepcjach rozumowanie moralne (ibidem, s. 69) postrzegane jest nie jako to, co kształtuje zachowania, lecz raczej jako czynnik wpływający na formy dokonywanych *post factum* racjonalizacji, usprawiedliwiających podjęte decyzje i dokonane czyny. W psychologii poznawczo-rozwojowej (Rybak 2004, s. 113–114) rozwój moralny osoby jest przedstawiany jako proces organizowania i reorganizowania wiedzy moralnej, jaką gromadzi każdy człowiek poprzez interakcje z innymi ludźmi; znaczenie własnej aktywności podmiotu w rozwoju moralnym wzrasta wraz z wiekiem. W odniesieniu do urzędników administracji publicznej należy wskazać, że rozwój ten jest zależny także od intensywności szkolenia z zakresu wiedzy moralnej. Formułowanie sądów moralnych zależy nie tylko od poziomu rozwoju rozumowania moralnego, lecz także od tzw. typów moralnych. Pojęcie to wprowadził Lawrence Kohlberg (Czyżowska 2011, s. 127), zauważając, że niektóre badane osoby prezentujące niższe stadia rozwoju myślenia moralnego dokonują wyborów moralnych charakterystycznych dla stadiów wyższych. Autor ten wyróżnił dwa typy moralnego rozumowania: heteronomiczny i autonomiczny. Osoby reprezentujące typ pierwszy (ibidem) nie potrafią abstrahować od własnych interesów, a w celu uzasadnienia swojego postępowania odnoszą się do czynników zewnętrznych, takich jak autorytet, tradycja czy prawo, wyrażając jednostronny wobec nich szacunek. Osoby heteronomiczne są skłonne do przyjmowania rozwiązań utylitarystycznych, stawiając wartości pragmatyczne czy hedonistyczne wyżej od moralnych. Z kolei ludzie o typie autonomicznym (ibidem) już w niższych stadiach dokonują wyborów moralnych charakterystycznych dla stadiów pokonwencjonalnych, rozumiejąc intuicyjnie ich moralny sens; wyrażane przez nie sądy charakteryzują się większym

stopniem ogólności i poczuciem zobowiązania do ich realizacji, co określa się mianem preskryptywności sądu moralnego. Człowiek dorosły zdaje sobie sprawę, że norma moralna nie jest narzuconym przez innych zobowiązaniem (Rybak 2004, s. 114), lecz rezultatem i zarazem warunkiem relacji i współdziałania między ludźmi.

W podsumowaniu można stwierdzić, że normatywne postawy urzędników administracji publicznej powinny cechować się wysoką dojrzałością moralną, autonomią moralną i aksjornormatywną, moralnością konsensusu i zgody powszechnej oraz konstruktywnym nonkonformizmem w odniesieniu do dostrzeganych wartości ogólnoludzkich.

3. Klimat moralny instytucji administracji publicznej jako organizacyjny wyraz kompetencji moralnych jej decydentów

Jednym z głównych czynników mających wpływ na redukcję egoistycznych postaw w działaniu pracowników administracji publicznej jest postawa osób zajmujących kierownicze stanowiska w jej instytucjach. Kierownikom przypisywane są w sferze etycznej takie role, jak (Hausner 2007, s. 45; Supernat 2004, s. 480): wzór etycznej doskonałości w służbie publicznej i etycznym zachowaniu; interpretator wartości lokalnych, które powinny odzwierciedlać potrzeby całej społeczności; promotor etycznych standardów życia publicznego. Te ostatnie zostały opracowane przez Komisję lorda Nolana⁸ i wskazują na stosowanie bezinteresowności, obiektywności, odpowiedzialności za decyzje, jawności decyzji i uczciwości.

W ocenie Richarda Nielsena (Rybak 2004, s. 117) wzorcowy kierownik o wysokim poziomie rozwoju rozumowania moralnego podejmowane działania zawsze ocenia z punktu widzenia kryteriów etycznych. Idealnie moralny decydent żyje życiem cnotliwym, czego przejawem w pracy zawodowej jest moralne zachowanie

⁸ Etyczne standardy życia publicznego opracowane w Wielkiej Brytanii w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. (Hausner 2007, s. 45), nazwane od nazwiska przewodniczącego komitetu, który je przygotowywał.

i działania. Kreuje on także moralny model kierowania (ibidem, s. 120), w którym osiągnęte są cele pragmatyczne z uwzględnieniem norm moralnych, standardów pragmatycznego postępowania i obowiązującego prawa interpretowanego z perspektywy kategorii moralnych. Jeśli uwzględnimy się niższy, w relacji do moralnie rozwiniętego kierownika, poziom rozwoju rozumowania moralnego decydentów, a tym samym silniejsze redukcje kryteriów moralnych w ich działaniu (Mroziewski 2014, s. 118), pojawia się coraz słabsze zapotrzebowanie społeczne na takie typy moralne menedżerów i preferowane przez nich modele kierowania, jak (Rybak 2004, s. 117–120):

1. **„Faust”** – decydent tego typu widzi konieczność uwzględniania dobra moralnego, ale tak silnie identyfikuje się ze swoimi zadaniami, że negatywne skutki działań mają dla niego drugorzędne znaczenie; jego regułą moralną jest maksyma makiawelizmu: dobry cel uszczęśliwia czasem złe środki. W promoralnym modelu kierowania głównym wyznacznikiem stają się wymagania płynące z obowiązującego prawa i korzyści interesariuszy instytucji.
2. **„Ryszard III”** – ten typ decydenta o relatywnie niższym od „Fausta” poziomie kompetencji moralnych ma zdolność rozróżniania dobra i zła; gotów jest jednak sięgać po niemoralne działania po to, aby osiągnąć osobiste korzyści, które są głównym kryterium jego decyzji. Utożsamia się głównie z sytuacyjnym kierowaniem amoralnym opartym na zasadzie, że moralność w działalności zawodowej nie pokrywa się z moralnością codzienną, typową dla życia prywatnego.
3. **„Eichmann”** – decydent na tym najniższym poziomie rozwoju kompetencji moralnych nie interesuje się moralną stroną podejmowanych działań; dąży do technicznej doskonałości w realizacji zadań. Są to osoby technicznie sprawne, lecz bezmyślne moralnie; preferują kierowanie niemoralne (nieetyczne), w którym celowo pomija się sprawy moralne i prawo w dążeniu do maksymalizacji egoistycznych korzyści.

Przyjmuje się, że postawa kierowników wywiera istotny wpływ na efektywność kierowania (zarządzania). Ten rodzaj efektywności wynika z ilorazu zmiennych. Efektywność zarządzania

(EZ) = wyzwalanie produktywnej energii w organizacji/czas i energia zainwestowane przez kierownika („Efektywność...” 1998, s. 17). W organizacjach o wysokiej efektywności kierowania (ibidem, s. 21) występuje zgodność co do stopnia zainteresowania pracowników i kierowników realizacją celów uznawanych za kluczowe. To ułatwia ukierunkowanie energii organizacji na ich osiągnięcie. Wyzwalanie produktywnej energii w danej organizacji zależy także od poziomu rozwoju rozumowania moralnego decydentów, ich postaw moralnych (Toor, Ofori 2008, s. 620). Moralni liderzy, którzy kierują się społecznymi interesami, ograniczają interesy indywidualne swoich zwolenników, za cel działania przyjmują szlachetne wartości oraz postępują według wysoce moralnych zasad i prowadzą do kapitalizacji zaufania w środowisku pracy. Są w stanie skutecznie motywować ludzi do wykonywania ambitnych zadań⁹.

Ten fakt potwierdzają wyniki badań (Bartkowiak 2011, s. 14; Urban 2008, s. 20–22) związanych z klimatem organizacyjnym silnie kształtowanym także przez postawy kierowników. Odnosi się on do czynników wewnątrzorganizacyjnych, do których zaliczane są (Bartkowiak 2011, s. 14): ideologia organizacji, źródła władzy i potencjalnego wpływu, sposoby jego realizacji, a także style kierowania. Czynniki te decydują o sprawności organizacyjnej kierowników. Omawiana kategoria opisuje (Bartkowiak 2011, s. 14; Grzywacz 2002, s. 125): stan przekonań i postaw członków organizacji, przeżycia, odczucia i emocje. Analizowanie klimatu organizacyjnego dotyczy określonych artefaktów (Urban 2008, s. 20) w danym momencie ujmowanych z perspektywy psychologicznej. Jednocześnie jest on czynnikiem modyfikującym grupowe oraz indywidualne determinanty skuteczności i efektywności organizacji (Bartkowiak 2011, s. 14). Z punktu widzenia badacza może być przypisywany cechom lub właściwościom otoczenia (Grzywacz 2002, s. 125), które oddziałują na zachowania indywidualne albo grupowe. Z tej

⁹ Przy ocenie mocnych stron kompetencji pracowników dolnośląskich urzędów skarbowych, w tym na średnim szczeblu zarządzania, takie cechy osobowe, jak: uczciwość, postępowanie etyczne, sumienność, pracowitość, dyskrepcja, empatia i asertywność, wartościowano na poziomie ok. 2,9% (Kaliński 2011, s. 54, 56).

perspektywy klimat organizacyjny ujmuje także Lutz von Rosenstiel (Mesjasz, Witkowski 2006, s. 110–111); w jego ocenie jest on efektem interakcji pomiędzy obiektywnymi czynnikami organizacji a indywidualnymi potrzebami, aspiracjami, zdolnościami i oczekiwaniami jej uczestników. Zatem klimat ten zależy również od zdolności moralnych członków danej instytucji, które wywierają wpływ na interpersonalne stosunki między pracownikami, przełożonymi i podwładnymi oraz na stopień zintegrowania pragmatyki działania z regułami moralnymi. W sferze moralności współdecyduje także o tym, czy dana osoba przyjmie osobistą odpowiedzialność za działanie zgodne z tym, co uznaje za moralną powinność. Tę grupę społecznych czynników Kohlberg określa mianem „klimatu moralnego” grupy (Czyżowska 2011, s. 127). Jeżeli grupa wywiera silny nacisk na jednostkę oraz narzuca jej określoną interpretację sytuacji i sposób postępowania, jednostka może

zrezygnować z własnej oceny, sądu moralnego i zadziała zgodnie z oczekiwaniami grupy, nie czując się równocześnie odpowiedzialna za swoje postępowanie. Jak zauważa Kohlberg (ibidem), im wyższe stadium rozwoju moralnego i większa moralna autonomia, tym bardziej jednostka jest odporna na wpływy innych osób i częściej kieruje się własnymi osądami, mając poczucie osobistej odpowiedzialności za popełnione czyny. Zatem klimat moralny instytucji administracji publicznej można definiować jako stan przekonań i postaw moralnych urzędników w aspekcie ich gotowości do realizowania oczekiwań społecznych, opartych na zaufaniu i ustawowej misji danej instytucji, w którym ujawniają się: stopień zintegrowania administracyjnej pragmatyki działania z moralnością, poziom rozumowania moralnego urzędników, ich motyw i skłonności do przestrzegania oraz doskonalenia moralnych norm postępowania w relacjach interpersonalnych i z klientami.

Tab. 1. Poziomy i etapy rozwoju moralnego instytucji administracji publicznej

Etapy moralnej ewolucji	Charakterystyka poziomu rozwojowego
Etap 1. Amoralny	Poziom najniższy. Przeważa moralność obowiązku; urzędnicy w sposób rozmyślny nie uwzględniają aspektów moralnych w swoim postępowaniu; kierują się głównie interesami instytucji i własnymi, również ze skłonnością do naruszania prawa. Dominuje model niemoralnego kierowania.
Etap 2. Legalistyczny	Bycie etycznym tzn. po prostu posłusznym wobec prawa. Instytucje tego typu uznają jedynie zobowiązania prawne, które wykorzystuje się na rzecz zrealizowania własnych korzyści. Dominuje moralność instrumentalnego egoizmu i wspólnego ustalania wymiany korzyści oraz amoralny model kierowania.
Etap 3. Reagujący moralnie	Instytucje, które osiągają ten poziom, zaczynają rozumować w kategoriach opłacalności zachowań moralnych; uznają, że ważne są dobre stosunki interpersonalne z klientami oraz lokalną społecznością. Organizacja reagująca postępuje zazwyczaj etycznie i zgodnie z prawem, nawet jeśli czyni tak tylko we własnym interesie. Dominuje moralność prawa, zgody interpersonalnej i z lokalną społecznością; funkcjonuje sytuacyjny model moralnego kierowania.
Etap 4. Początkowy moralnie	Instytucje na tym etapie przyznają otwarcie, że kosztem zachowania moralnego może być niekiedy kompromis w sferze interesów społeczeństwa i samej instytucji. W deklaracjach misji lub opublikowanym kodeksie etycznym wyraźnie wymienia się troskę o wartości moralne, poszanowanie prawa, przestrzeganie uczciwych praktyk. Funkcjonuje moralność konsensusu, kompromisu i zgody społecznej; stabilizuje się moralny model kierowania.
Etap 5. Rozwinięty moralnie	Organizacje należące do tej kategorii jasno zadeklarowały uznawane wartości moralne, poinformowały o tym pracowników, którzy je zaakceptowali i wprowadzają w życie. Instytucje te znajdują się na szczycie etycznego rozwoju; umiejętnie łączą efektywność działania z moralnym rozwojem urzędników; zatrudniają specjalistów od kreowania i respektowania zasad moralnych. W zachowaniach dominują reguły moralne ponad prawem i w zakresie jego stosowania. Wizerunkiem organizacji jest moralność niearbitralnej współpracy społecznej oraz moralny model kierowania.

Źródło: opracowanie własne na podst. Lambin 2001, s. 77; Mroziewski 2014, s. 49–50; Rybak 2004, s. 120; Strus 2012, s. 207).

Moralnie inteligentną organizację budując przede wszystkim postawy i czyny liderów (Lennick, Kiel 2007, s. 173–176), którzy potrafią: dotrzeć do ludzi; wykorzystać inteligencję emocjonalną, by stworzyć pozytywną atmosferę pracy; przemawiać do innych swoją moralną i emocjonalną inteligencją¹⁰. Należy domniemywać, że zachodzą określone zależności między poziomem rozwoju kompetencji moralnych decydentów a poziomem rozwoju klimatu moralnego instytucji publicznych. Wysoki poziom rozwoju klimatu moralnego stanowi formę nacisku na pracowników i decydentów, aby zachowywali się godnie i praworządnie, co pokrywa się z oczekiwaniami społeczeństwa demokratycznego państwa prawnego. Wskazane wyżej poziomy rozwoju rozumowania moralnego urzędników, a szczególnie decydentów, powinny odzwierciedlać określony, etyczny wizerunek organizacji, który cechują etapy i poziomy moralnej ewolucji (tab. 1).

Pomocnym narzędziem w ocenie poziomu moralnego rozwoju instytucji może być także skłonność urzędników do stosowania listy pytań testujących, czy zamierzone działania są moralne lub czy mogą mieć moralne konsekwencje.

Lista pytań może dotyczyć (Lambin 2001, s. 78): stopnia legalności działania, stopnia sprzeczności działania z obowiązkami/motywanami moralnymi, stopnia respektowania praw innych ludzi, stopnia poszanowania sprawiedliwości.

Wzrost poziomu kompetencji moralnych kierowników administracji publicznej powinien skutkować podwyższaniem się poziomu rozwoju moralnego instytucji, co odzwierciedlałoby ich klimat moralny. Wyższy poziom rozwoju kompetencji moralnych decydentów instytucji publicznych musi cechować wyższy stopień nasycenia ich sfer funkcyjnych społecznie użytecznymi regułami (Radzka 2010, s. 55), których przestrzeganie zmaksymalizuje użyteczność oczekiwaną przez społeczeństwo, tzn. pomnoży ogólnospołeczne dobro i szczęście. Pryncypialny etap rozwoju rozumowania

¹⁰ Od postawy moralnej głównego decydenta przedsięwzięcia jest zależna polityka personalna; badania potwierdziły, że w przedsiębiorstwach z wysoką średnią etyczności pracy, prawie dwukrotnie wyższe są efekty społeczne wynikające z postawy „bezinteresownej plus ofiarnej”, aniżeli z „interesownej” (Donarski, Bałamut 2010, s. 97).

moralnego pracowników administracji publicznej, a szczególnie decydentów instytucji publicznych, oraz wizerunek organizacji rozwiniętej moralnie ukazują, że w praktyce funkcjonują instytucje o zróżnicowanym morale i poziomie rozwoju moralnego. Głównym wskaźnikiem będzie tu stopień dominacji interesów własnych w motywach działania urzędników w stosunku do zachowań społecznie korzystnych. Postawa oportunistyczna cechująca się przestrzeganiem przepisów z obawy przed karą i z uwagi na chęć zrealizowania własnych interesów i jest typowa dla poziomu prekonwencjonalnego. Z tym etapem może być związany amoralny poziom rozwoju organizacji, który jest zdominowany interesami własnymi decydentów. Na wyższych poziomach rozwoju moralnego (legalistyczny, reagujący moralnie, początkowy moralnie, rozwinięty moralnie; zob. tab. 1) dostrzegane są w coraz większym stopniu związki organizacji z lokalną społecznością i ich społeczną misją, wzrasta w organizacjach troska o wartości moralne wraz ze skłonnością do redukcji prywatnych korzyści w sferze działalności publicznej. Pojawia się jednocześnie podstawowy problem badawczy dotyczący analizy stopnia i siły korelacji między poziomem kompetencji moralnych decydentów instytucji administracji publicznej a typem klimatu moralnego instytucji, który jest pewną organizacyjną formą odzwierciedlenia postaw moralnych decydentów i podlegających im pracowników, co wskazuje na osiągnięcie przez instytucję jednego ze wskazanych etapów rozwoju moralnego.

4. Analiza zależności między poziomem kompetencji moralnych decydentów a poziomem klimatu moralnego badanych instytucji

W relacji do postulowanego klimatu moralnego instytucji krajowej administracji publicznej oraz normatywnej jakości moralnych postaw pracowników, w tym decydentów tych organów władzy, w drugim półroczu 2012 r. podjęto badania w zakresie: zobrazowania postaw moralnych kierowników badanych instytucji publicznych, określenia stopnia i siły oddziaływania tychże postaw na klimat moralny ocenianych instytucji publicznych (państwowych i samorządowych) oraz

analizy postaw osób realizujących społeczne misje administracji w warunkach określonego morale decydentów i klimatu moralnego organizacji. Na rzecz podjętych badań przyjęto trzy niezależne hipotezy badawcze o charakterze zerowym: 1) decydentów badanych instytucji publicznych cechuje głównie niski poziom rozwoju rozumowania moralnego; 2) w krajowych instytucjach administracji publicznej funkcjonuje społecznie niezadowolający (amoralno-legalistyczny) poziom klimatu moralnego w perspektywie obowiązku kreowania przez te organizacje kapitału społecznego i dobra publicznego/wspólnego; 3) zidentyfikowany poziom kompetencji moralnych decydentów badanych instytucji administracji rządowej i samorządowej nie wywiera wpływu na typ klimatu moralnego tychże instytucji, który jest efektem ich organizacyjnego poziomu rozwoju moralnego.

Badania o charakterze anonimowym przeprowadzono metodą sondażu z zastosowaniem kwestionariusza ankiety zawierającego cztery przedziały (1–24; 25–49; 50–74; 75–100) stopni nasycenia 21 wariantów zastosowanych do oceny moralnych postaw decydentów badanych instytucji i 15 wariantów w zakresie analizy klimatu moralnego tychże instytucji. W celu analizy wyników badań przyjęto następujące założenia: 1) wykorzystane niematerialne i jakościowe czynniki można oceniać z zastosowaniem indeksu liczbowego (Buszko 2013, s. 181); 2) właściwą metodą oceny siły i kierunku zależności między przyjętymi zmiennymi jest statystyka Spearmana (Maksimowicz-Ajchel 2007, s. 174–175) oparta na wzorze: $R_s = 1 - 6\sum D^2/N^3 - N$, uwzględniająca wartość współczynnika korelacji rangowej R_s w przedziale $[-1; +1]$ i wartość krytyczną przy poziomie istotności $\alpha = 0,1$, gdzie: D oznacza różnicę pomiędzy rangą wariantów cechy, a N – liczebność ocenianej próby; 3) poziom rozwoju kompetencji moralnych decydentów oceniony zostanie według trzech poziomów: prekonwencyjonalnego, konwencyjonalnego i pryncypialnego (autonomii moralnej i aksjonormatywnej), natomiast poziom klimatu moralnego instytucji według takich typów klimatu jak: amoralno-legalistyczny, reagujący moralnie, rozwinięty moralnie.

Kwestionariusz skierowano do losowo wybranych 41 respondentów, pracowników instytucji

administracji publicznej¹¹ funkcjonujących na terenie województw warmińsko-mazurskiego i mazowieckiego¹². Zwrotnie otrzymano 36 kwestionariuszy poprawnie wypełnionych (po 18 z instytucji państwowych i samorządowych). Na podstawie danych z kwestionariusza ustalono strukturę respondentów. Badane instytucje reprezentowały głównie kobiety w wieku 20–49 lat (32; 89,6% respondentów), z dominującym wykształceniem wyższym pierwszego stopnia w zakresie nauk społecznych (27; 75,6%) oraz ze stażem pracy zawodowej powyżej 11 lat (19; 53,2%). Badani z instytucji rządowych pracowali głównie w urzędach administracji specjalnej (terenowe organy administracji rządowej; zespolone służby, inspekcje i straż – 7 respondentów), w urzędach skarbowych (5), w sektorze ubezpieczeń społecznych (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – 2); w urzędach resortu oświaty (1) i resortu ochrony zdrowia (2); w sumie 66% respondentów tych instytucji było zatrudnionych na stanowiskach z bezpośredniej obsługi interesantów.

Z perspektywy typu kontaktów urzędników z interesantami przegląd miejsc pracy respondentów zatrudnionych w instytucjach samorządowych (urzędy jednostek samorządu terytorialnego, podlegające im urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, publiczne zakłady opieki zdrowotnej) wskazuje, że 16 z nich (88%) pracowało w bezpośredniej obsłudze interesantów tych organów władzy, z wyłączeniem urzędów marszałkowskich (dwóch respondentów). Analiza struktury zatrudnienia osób badanych zatrudnionych w instytucjach administracji publicznej wskazuje, że dominująca ich część pracowała w organach pierwszego stopnia (95,2%) związanych z bezpośrednią obsługą interesantów, co oznacza, iż możliwe było ocenienie pośredniego wpływu kompetencji moralnych decydentów badanych instytucji (tab. 2) na sposób załatwiania spraw interesantów z perspektywy przestrzegania

¹¹ Podziału instytucji publicznych dokonano przez pryzmat Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U., 2009, nr 157, poz. 1240).

¹² Ze względu na utrzymanie anonimowości i uniwersalności badań celowo zrezygnowano z wyszczególnienia instytucji w podziale na województwa.

Tab. 2. Struktura ocenianych decydentów według zajmowanego stanowiska i stażu pracy na stanowisku kierowniczym

Kryteria analizy		Typ instytucji publicznej		Razem
		Samorządowe	Państwowe	
Staż pracy na stanowisku kierowniczym	do 9 lat	6	3	9
	powyżej 10 lat	12	15	27
Zajmowane stanowisko kierownicze	niższego szczebla kierowania	11	11	22
	naczelne stanowisko	7	7	14

Źródło: opracowanie własne na podst. badań empirycznych.

Tab. 3. Warianty oceny poziomu rozwoju kompetencji moralnych decydentów i poziomu rozwoju moralnego badanych instytucji publicznych

Lp.	Warianty oceny poziomu rozwoju rozumowania moralnego	Warianty oceny poziomu rozwoju moralnego instytucji publicznych
1.	Dąży do technicznej doskonałości realizowanych zadań i nie interesuje się moralną stroną podejmowanych działań	Urzędnicy i funkcjonariusze kierują się chciwością, samolubnym dążeniem do maksymalizacji własnych interesów
2.	Sięga po niemoralne działania po to, aby osiągnąć osobiste korzyści	Urzędnicy i funkcjonariusze kierują się głównie zasadą „cel uświęca środki”
3.	Podejmuje niemoralne działania, aby zrealizować cele korzystne dla instytucji	Urzędnicy i funkcjonariusze w dążeniu do korzyści nie dbają o interesy innych.
4.	Stosuje z reguły zasadę „dobry cel uświęca czasami złe środki”	Urzędnicy i funkcjonariusze w dążeniu do swoich korzyści omijają bądź łamią prawo
5.	Podejmowane działania z zasady ocenia z punktu widzenia kryteriów moralnych	Urzędnicy i funkcjonariusze w sposób rozmyslny nie uwzględniają aspektów moralnych w swoich decyzjach, działaniach i zachowaniach.
6.	Podejmowane działania ocenia ze względów altruistycznych	Urzędnicy i funkcjonariusze wychodzą z założenia, że odmienne zasady moralne obowiązują w urzędach, a inne w życiu prywatnym
7.	W swoim rozumowaniu moralnym ceni wyżej reguły moralne niż prawo	Urzędnicy i funkcjonariusze nie uświadamiają sobie faktu, że wszystko, co robią w instytucji, ma wymiar etyczny
8.	W działaniu przestrzega reguł moralnych, aby nie krzywdzić innych	Urzędnicy i funkcjonariusze cele instytucji realizują z poszanowaniem reguł moralnych, prawa, reguł dobrych praktyk
9.	Dotrzymuje obietnic i danego słowa	Urzędnicy i funkcjonariusze wyżej cenią zasady dobrych i życzliwych praktyk niż prawo i reguły moralne
10.	Z determinacją walczy o to, co słuszne	W instytucji reguły moralne, dobrych praktyk zostały skodyfikowane i podane do publicznej wiadomości
11.	Mówi to, co uznaje za prawdę	W instytucji prowadzone są szkolenia związane z moralnością
12.	Wykazuje troskę o innych	W instytucji funkcjonują pracownicy, których głównym zadaniem jest kreowanie zasad moralnych
13.	Potrafi wybaczać sobie i przyznawać się do popełnionych błędów	W instytucji funkcjonuje zintegrowana pragmatyka działania z moralnością
14.	Potrafi wybaczać innym popełnienie błędów	W instytucji funkcjonuje filozofia, która łączy efektywność działania z moralnym rozwojem urzędników i funkcjonariuszy
15.	Przestrzeganie reguł moralnych wynika z prawnego charakteru	Czy klimat instytucji można uznać za aksjonormatywny?
16.	Przestrzeganie reguł moralnych wynika z chęci zdobycia aprobaty	

Tab. 3 – cd.

Lp.	Warianty oceny poziomu rozwoju rozumowania moralnego	Warianty oceny poziomu rozwoju moralnego instytucji publicznych
17.	Przestrzeganie reguł moralnych wynika z chęci budowania kultury zaufania	
18.	Przestrzeganie reguł moralnych wynika z chęci zachowania dobrego wizerunku, otrzymywania nagród i unikania kar	
19.	Często odwołuje się do wartości ogólnoludzkich, takich jak: uczciwość, życzliwość, pomaganie bliźnim, przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności itp.	
20.	Formułuje własne zasady moralne, które w jego ocenie powinny uchodzić za uniwersalne	
21.	Ukazuje swój kompas moralny związany z wymienionymi w punkcie 19. wartościami ogólnoludzkimi.	

Źródło: opracowanie własne na podst. badań empirycznych.

Tab. 4. Wyniki oceny poziomu rozwoju kompetencji moralnych decydentów i poziomu moralnego badanych instytucji administracji publicznej

Typ danych	Dane dla całej próby: liczba wskazań/ wartość indeksu/ wartości średnie (udział procentowy w relacji do wartości całkowitej indeksu)	Stopień nasilenia w procentach (liczba respondentów/wartość przyznanych stopni nasilenia/wartość średnia); gdzie: s – inst. samorząd.; p – inst. państwowe; sp – cała próba	Skala stopni nasilenia wariantów				
			Typ instytucji	Skala stopni nasilenia wariantów			
				1–24	25–49	50–74	75–100
Ocena poziomu kompetencji moralnych	756/34604/46,8	sp	230/2476/10,8 (7,2%)	170/6123/36,0 (17,7%)	201/12330/61,3 (35,6%)	155/13675/ 88,2 (39,5%)	
	378/19151/50,7 (55,3%)	s	86/980/11,4 (5,1%)	86/3105/36,1 (16,2%)	112/6912/61,7 (36,1%)	94/8154/86,7 (42,6%)	
	378/15453/40,9 (44,6%)	p	144/1496/10,4 (9,7%)	/843018/35,9 (19,5%)	89/5418/60,9 (35,1%)	61/5521/90,5 (35,7%)	
Ocena poziomu rozwoju moralnego instytucji	540/19221/35,6	sp	226/2187/9,7 (11,4%)	142/5045/ 35,5 (26,2%)	111/6607/59,5 (34,4%)	61/5382/88,2 (28,0%)	
	270/10762/39,8 (56,0%)	s	95/1055/11,1 (9,8%)	75/2658/35,4 (24,7%)	63/3775/59,9 (35,0%)	37/3274/88,4 (30,4%)	
	270/8459/31,3 (44,0%)	p	131/1132/8,6 (13,4%)	67/2387/35,6 (28,2%)	48/2832/59,0 (33,4%)	24/2108/87,8 (24,9%)	

Źródło: opracowanie własne na podst. badań empirycznych.

prawa, norm moralnych, zasad dobrej roboty i uczciwych praktyk oraz spolegliwości urzędników i urzędów, a tym samym – stopnia efektywności tych instytucji w wypełnianiu społecznych zadań.

Poddano ocenie przede wszystkim decydentów ze stażem pracy na stanowisku kierowniczym dłuższym niż 10 lat (27 kierowników). Pełnili oni obowiązki na stanowiskach zaliczanych do naczelnych (po 7 osób w instytucjach rządowych

i samorządowych) bądź niższych szczebli kierowania (odpowiednio po 11 kierowników). Warianty przyjęte w przeprowadzonym badaniu na rzecz oceny poziomu kompetencji moralnych decydentów dotyczą czynników osłabiających morale urzędników (warianty: od 1. do 4. oraz 16. i 18.), a także czynników kreujących relatywnie wysoki poziom kompetencji moralnych (pozostałe warianty); 15 wariantów przyjętych z uwagi na ocenę poziomu moralnego instytucji zawiera czynniki generujące klimat amoralny (od 1. do 7.) oraz wyższe poziomy rozwoju klimatu moralnego – pozostałe warianty (tab. 3).

Rozkład ocen według przyjętych wariantów analizy poziomu rozwoju kompetencji moralnych decydentów i moralnego rozwoju instytucji administracji, w tym liczby wskazań i stopnia ich nasilenia, ukazuje istotne zróżnicowanie w grupie instytucji administracji rządowej i samorządowej (tab. 4).

Ocena poziomu rozwoju kompetencji moralnych decydentów. W ocenie wariantów osłabiających kompetencje moralne uwagę szczególnie przyciąga rozkład odpowiedzi dotyczący relatywnie silnego (powyżej 50 stopni nasilenia) dążenia decydentów instytucji publicznych do technicznej doskonałości bez uwzględniania aspektu moralnego (wariant 1.: 19 ocenianych kierowników) oraz przestrzeganie przez nich reguł moralnych z motywów budowania dobrego wizerunku własnej osoby (warianty: 16. i 18.: odpowiednio 19 i 24 decydentów). Za czynnik osłabiający ocenę kompetencji moralnych tych urzędników można uznać także niski stopień nasilenia ich skłonności do podejmowania działań ze względów altruistycznych (wariant 6.: 29 decydentów oceniono ze stopniami nasilenia do 49 pkt).

Etyczny wizerunek badanych decydentów wzmacniają głównie: 1) relatywnie niska skłonność urzędników do uwzględniania korzyści osobistych w sprawowaniu swoich funkcji kierowniczych (wariant 2.: 25 decydentów oceniono w skali do 24 stopni nasilenia ze średnią 8,4); 2) silne unikanie podejmowania działań niemoralnych w celu zrealizowania celów korzystnych dla zatrudniającej instytucji (wariant 3.: 24 kierowników umiejscowiono w przedziale do 24 stopni nasilenia i przypisano średni stopień o wartości 9 pkt); 3) podejmowanie walki o to, co

śluszne (wariant 10.: 23 decydentom przypisano stopnie nasilenia powyżej 50 pkt; szczególnie silnie te atuty wskazano dla 10 kierowników instytucji samorządowych ze średnią wartością indeksu nasilenia 85,2 stopnia); 4) silna skłonność do mówienia prawdy (wariant 11.: 25 kierowników oceniono w skali powyżej 50 stopni nasilenia ocenianego wariantu, ze średnią wskazań powyżej 60 pkt), co potwierdza także ich silne skłonności do budowania kultury zaufania (wyniki wariantu 17.); 6) dążenie przez 18 ocenianych kierowników do okazywania swojego kompasu moralnego, w tym 8 ten kompas ukazuje ze średnim nasileniem o wartości 86,1 pkt (wariant 21.). Wartości indeksu poziomu kompetencji moralnych wskazują, że wyższy poziom tych walorów przejawiają decydenci instytucji samorządowych z wartością indeksu 19151, co odpowiada 55,3% wartości indeksu przypisanego decydentom wszystkich badanych instytucji (34604). Kierownikom instytucji samorządowych przypisano 78,7% ocen kompetencji moralnych w przedziale powyżej 50 stopni nasilenia danych wariantów. Szczególnie wysoko oceniono kompetencje kierowników z instytucji samorządowych ze stażem pracy na stanowisku kierowniczym do 10 lat. Przypisano im 40-procentowy udział (7735) w wartości całego indeksu instytucji samorządowych; stanowili oni 1/3 badanej próby z kręgu instytucji samorządowych. Przyjmując za fakt, że na stanowiskach kierowniczych w administracji samorządowej jest relatywnie większa rotacja (*Program... 2006*), można sądzić, iż stanowi ona ważny czynnik w procesie kreowania poziomu kompetencji moralnych decydentów.

Ocena poziomu moralnego rozwoju badanych instytucji administracji publicznej. Rozkład odpowiedzi według stopni nasilenia wariantów klimatu moralnego wskazuje, że relatywnie wysoki stopień (od 75 do 100) nasilenia wariantów osłabiających klimat moralny dotyczył w sumie 19 instytucji (53,2%): 11 samorządowych i 8 rządowych. Czynnikiem wzmacniającym ocenę badanych instytucji jest niski stopień (od 1 do 24) nasilenia w nich skłonności do omijania bądź naruszania prawa przez urzędników w celu osiągnięcia swoich korzyści (dotyczyło to 31 instytucji; 86,8%). Relatywnie na niskim poziomie nasilenia, dla połowy badanych instytucji, oceniono intensywność szkoleń w zakresie

kwestii moralnych i funkcjonowanie pracowników, których głównym zadaniem jest kreowanie moralnego rozwoju oraz stopień zintegrowania praktyki działania z regułami moralnymi (warianty 11.–13.). Procentowy udział typów instytucji w całkowitej wartości indeksu nasilenia badanych organizacji wariantami klimatu moralnego wskazuje, że wyższy poziom morale reprezentują organizacje samorządowe z wartością indeksu 10762 (ze średnim stopniem nasilenia wariantów 39,8), co stanowi 56% wartości indeksu przypisanego całej badanej próbie instytucji; udział instytucji rządowych to 44,0% (całkowita wartość indeksu: 8459; średni stopień nasilenia: 31,3). Najwyższy udział w wartości indeksu klimatu moralnego całej badanej próbie instytucji przypisano decydującym ze stażem na stanowiskach kierowniczych dłuższym niż 10 lat (73,0%); w grupie decydujących instytucji rządowych – 83%, a instytucji samorządowych – 65%

Najwyższy stopień oddziaływania postaw moralnych decydujących na poziom klimatu moralnego instytucji można zaobserwować w grupie decydujących instytucji samorządowych zajmujących naczelne stanowiska kierownicze; przy udziale 38,5% w badanej próbie przypisano im udział o wartości 44,6% indeksu klimatu moralnego dla tej grupy instytucji przy średniej nasilenia wariantów o wartości 685,7 stopnia; analogicznej grupie decydujących instytucji rządowych przypisano średnią wartość 443,8 stopnia nasilenia wariantów, przy ich udziale w wartości indeksu 36,7%. Ten fakt może potwierdzać wcześniej sformułowany wniosek, że relatywnie częstsza rotacja kierowników w administracji samorządowej, w tym także na naczelnym stanowiskach, sprzyja rozwojowi moralnemu instytucji administracji publicznej. Relacja indeksu klimatu moralnego instytucji do indeksu poziomu rozumowania moralnego ich decydujących określa wskaźnik siły oddziaływania moralnych postaw decydujących na poziom klimatu moralnego danej instytucji (zob. dane z tab. 4 i 5). Najwyższą wartość tego wskaźnika (0,89) osiągnęła grupa kierowników z instytucji rządowych pełniących funkcje kierownicze krócej niż 10 lat, najniższą zaś (0,48) przypisano analogicznej grupie kierowników instytucji samorządowych (przeciętny wskaźnik 0,55; dla instytucji samorządowych – 0,56, a instytucji rządowych – 0,54). Za czynnik, który

wyraźnie różnicował wskaźnik siły oddziaływania na klimat moralny postaw moralnych tych kierowników, których staż pracy na stanowiskach kierowniczych był krótszym niż 10 lat, można uznać fakt, że w procesie rekrutacji na te stanowiska w instytucjach państwowych wykazano relatywnie wyższą troskę o autentyczne postawy moralne kandydatów, co skutkowało względnie niższym stopniem nasilenia w instytucjach rządowych skłonności do omijania bądź naruszania prawa (zob. wariant 4., tab. 3). Przy uwzględnieniu relatywnie niższej rotacji pracowników urzędów państwowych wskazuje to, że dominacja wewnętrznej rekrutacji na stanowiska kierownicze daje możliwości doboru kandydatów o względnie sprawdzonym, ugruntowanym i społecznie akceptowanym poziomie kompetencji moralnych.

Zebrane dane dotyczące wartości indeksu nasycenia badanych instytucji wariantami klimatu moralnego jako jednej zmiennej oraz dane ilościowe charakteryzujące poziom rozwoju rozumowania moralnego ich decydujących (drugiej zmiennej) porównano z zastosowaniem statystyki Spearmana w celu określenia siły i kierunku zależności. Przyjęto na rzecz badań poziom istotności $\alpha = 0,10$ oraz wartości krytyczne dla liczebności próby 18: $r(0,1;18) = 0,399$ (Kot, Jakubowski, Sokołowski 2007, s. 300), a dla liczebności próby 36: $r(0,1;36) = 0,219$ (Zieliński, Zieliński 1990, s. 396). Do oceny siły współzależności zastosowano następującą skalę zależności przy wartości współczynnika korelacji rang R_s (Maksimowicz-Ajchel 2007, s. 175): słaba i dodatnia zależność R_s (0,00–0,3); umiarkowana i dodatnia zależność R_s (0,31–0,6); silna i dodatnia zależność R_s (0,61–1,00).

Na podstawie przedziałów wartości indeksu nasycenia instytucji wariantami klimatu moralnego przyjęto w opracowaniu, że klimat amoralno-legalistyczny (słabo rozwinięty) cechuje wartość indeksu badanych instytucji w skali¹³ 15–360; klimat reagujący moralnie (umiarkowanie rozwinięty) określa wartość indeksu w przedziale: 361–1110, a moralnie rozwinięty (wysoko rozwinięty) wynika z wartości indeksu w skali: 1111–1500. W celu analizy poziomu rozwoju

¹³ Przedziały liczbowe wynikają z iloczynu: liczba wariantów zastosowanych do oceny danej zmiennej i przyjęte skale stopni ich nasilenia: 1–24; 25–49; 50–74; 75–100.

rozumowania moralnego/kompetencji moralnych decydentów zastosowano następujące kryterium: poziom prekonwencjonalny (słabo rozwinięty) odzwierciedla wartość indeksu nasycenia wariantami kompetencji moralnych w zbiorze 21–1029; poziom konwencjonalny (umiarkowanie rozwinięty) cechuje wartość indeksu w skali 1030–1554; poziom pryncypialny (wysoko rozwinięty) odzwierciedla wartość indeksu ze skali 1555–2100.

Analiza wyników badań przeprowadzona według przyjętych założeń opisowych i statystycznych wykazała zróżnicowanie, w zależności od rodzaju administracji, poziomów rozwoju moralnego decydentów i kierowanych przez nich instytucji (samorządowych lub rządowych) oraz siły zależności typu klimatu moralnego od poziomu kompetencji moralnych decydentów (tab. 5).

Decydentów badanych instytucji publicznych charakteryzował głównie prekonwencjonalny poziom rozwoju rozumowania moralnego

(21 decydentów – 58,8%), a pozostałych decydentów – poziom konwencjonalny. W badanych instytucjach publicznych dominował typ klimatu odpowiadający instytucji reagującej moralnie (31 instytucji – 86,8%), klimat amoralno-legalistyczny cechował cztery instytucje (11,2%), klimat instytucji moralnie rozwiniętej został przypisany jednej organizacji (2,8%). Wyniki analizy korelacji według statystyki Spearmana ukazują, że umiarkowana i dodatnia zależność między poziomem rozwoju rozumowania moralnego decydentów a typem klimatu moralnego zachodzi w instytucjach samorządowych oraz w całej próbie instytucji, przy wartości krytycznej niższej od wartości współczynnika korelacji rang; oznacza to statystyczne potwierdzenie korelacji. Natomiast słaba i dodatnia zależność wystąpiła w instytucjach państwowych przy nieważności statystycznej. Można wnioskować, że czynnikiem amortyzującym oddziaływanie najniższego, prekonwencjonalnego poziomu

Tab. 5. Wyniki przeprowadzonych badań w ujęciu liczbowym

Przedmiot analizy	Typ instytucji: s – samorząd p – państwowe sp – cała próba	Poziomy rozwoju moralnego: liczba ocenionych (udział procentowy w próbie)		
		nisko rozwinięty	umiarkowanie rozwinięty	wysoko rozwinięty
1. Poziom rozwoju kompetencji moralnych decydentów	s	8 (44,0%)	10 (55,0%)	–
	p	13 (71,5%)	5 (27,5%)	–
	sp	21 (58,8%)	15 (42,0%)	–
2. Poziom rozwoju moralnego instytucji	s	3 (16,5%)	14 (77,0%)	1 (5,5%)
	p	1 (5,5%)	17 (93,5%)	–
	sp	4 (11,2%)	31 (86,8%)	1 (2,8%)
3. Siła i kierunek korelacji między zmiennymi 1. i 2.	–	Wartości: Rs	Wartości: r	Typ zależności
	s	0,538	$r(0,1; 18) = 0,399$	umiarkowana, dodatnia, statystycznie ważna
	p	0,028		słaba, dodatnia, statystycznie nieważna
	sp	0,423	$r(0,1; 36) = 0,219$	umiarkowana, dodatnia, statystycznie ważna

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

rozwoju rozumowania moralnego decydentów na relatywnie wyższy poziom klimatu moralnego badanych instytucji jest obowiązek przestrzegania przez pracowników przepisów prawa w realizacji społecznej misji tych instytucji.

W kontekście zróżnicowania poziomu rozwoju rozumowania moralnego decydentów i poziomu klimatu moralnego poddano ocenie: 1) zależność między wartościami czynników osłabiających poziom rozumowania moralnego decydentów badanych instytucji publicznych (warianty od 1. do 4. oraz 16. i 18.; tab. 3) a wartościami niemoralnego klimatu tych instytucji (warianty od 1. do 7.; tab. 3); 2) Zależność między wartościami czynników wzmacniających poziom rozumowania moralnego decydentów badanych instytucji publicznych a wartościami ich klimatu moralnego (pozostałe warianty poza wymienionymi w treści pierwszego punktu). Zależność między wartością indeksu nasilenia czynnikami osłabiającymi poziom kompetencji moralnych a wartością indeksu nasilenia organizacji wariantami niemoralnego klimatu ukazuje, że w ocenianych instytucjach wystąpiła silna i dodatnia korelacja dla instytucji samorządowych: wartość współczynnika korelacji rang $R_s = 0,660$, przy wartości krytycznej $r(0,1; 18) = 0,399$. W porównaniu z wartością tego współczynnika dla instytucji państwowych $R_s = 0,350$, gdzie stwierdzono umiarkowaną i dodatnią zależność, można wnioskować, że w instytucjach samorządowych występuje relatywnie niższy stopień przestrzegania prawa w załatwianiu spraw interesantów, co ukazały trzy przypadki instytucji o klimacie amoralno-legalistycznym. Instytucje samorządowe cechuje także wyższa skłonność do arbitralnego załatwiania spraw oraz większa swoboda w zakresie doboru kadr kierowniczych. Analiza zależności w oparciu o współczynniki korelacji rangowej zachodzącej między stopniem nasycenia poziomu rozumowania moralnego czynnikami wzmacniającymi morale decydentów a wartością indeksu nasycenia organizacji czynnikami kreującymi klimat moralny ukazuje, że w instytucjach samorządowych występuje umiarkowana i dodatnia zależność ($R_s = 0,359$). Wartość tego samego współczynnika dla instytucji państwowych wynosi: $R_s = 0,105$; wskazane wartości są niższe od wartości krytycznej przy liczebności próby 18 i poziomie istotności 0,10. Zatem można ten

fakt potraktować jako przesłankę do dalszych badań przy większej liczbie ocenianych instytucji. Wolno domniemywać, że w instytucjach samorządowych decydenci relatywnie częściej analizują działania ze względów altruistycznych i wyżej cenią zasady moralne niż przepisy prawa.

Wyniki badania wskazują również na to, że w warunkach dominacji w badanych instytucjach prekonwencjonalnego (słabo rozwiniętego) poziomu rozwoju rozumowania moralnego ich decydentów oraz klimatu na poziomie instytucji reagującej moralnie (umiarkowanie rozwiniętego) wzrasta (szacunkowo przeciętnie o ok. 5% rocznie) zaangażowanie podwładnych/respondentów, jako pracowników tych instytucji, w zakresie: spełniania przez instytucje oczekiwań społecznych, doskonalenia funkcjonowania, poprawy jakości obsługi petentów, wzrostu poziomu przestrzegania prawa w załatwianiu spraw interesantów. Na ten fakt, zdaniem autora badań, wywiera wpływ ukształtowana postawa moralna urzędników oraz obowiązek przestrzegania prawa przy załatwianiu spraw interesantów, co pozostaje w określonym stopniu niezależności od postawy moralnej przełożonego i współpracowników. Pięciu respondentów (14,0%) wskazywało stabilny stopień zaangażowania w sferach funkcjonalnych instytucji. Dwóch (5,6%) oceniło, że nastąpił spadek stopnia ich zaangażowania w sferze spełniania oczekiwań społecznych przez instytucję oraz w zakresie przestrzegania prawa w załatwianiu spraw. Jeden (2,8%) ocenił, że nastąpił spadek jego zaangażowania we wszystkich ocenianych sprawach funkcjonowania instytucji publicznej.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych w relacji do przyjętych hipotez badawczych pokazały, że:

1. Kierowników krajowych instytucji publicznych, poddanych ocenie, cechuje głównie (dotyczy to 58,8% ocenianych) prekonwencjonalny, najniższy poziom rozwoju rozumowania moralnego, przyjęty na rzecz przeprowadzonych badań. Pozostałych kierowników wyróżniają kompetencje moralne adekwatne do poziomu konwencjonalnego. W badaniach nie wskazano kierownika

o najwyższym poziomie kompetencji moralnych, za jaki uznano poziom pryncypialny (autonomii moralnej i aksjonormatywnej). Wyniki badań potwierdziły pierwszą hipotezę badawczą.

2. Analizowane krajowe instytucje publiczne cechuje głównie klimat instytucji reagującej moralnie (umiarkowanie rozwinięty) – dotyczy on 86,8% badanych instytucji. Klimat amoralno-legalistyczny był typowy dla ok. 11% z nich. Zatem wyniki badań zasadniczo nie potwierdziły drugiej hipotezy badawczej o zerowym charakterze.

3. W badanych instytucjach publicznych zachodzi dodatnia, słaba (w państwowych) lub umiarkowana (w samorządowych i całej ocenianej próbie) zależność między poziomem kompetencji moralnych ich decydentów a stopniem nasycenia organizacji wariantami klimatu moralnego. Umiarkowana i dodatnia siła zależności pomiędzy analizowanymi zmiennymi potwierdzona statystycznie pozwala na odrzucenie trzeciej hipotezy zerowej i przyjęcie hipotezy alternatywnej, że poziom rozwoju kompetencji moralnych decydentów wywiera wpływ na poziom moralnego rozwoju kierowanej instytucji, w tym na typ klimatu moralnego.

4. Klimat moralny w badanych instytucjach administracji publicznej był przeciętnie wyżej rozwinięty w samorządowych, w których relatywnie częściej występuje rotacja na stanowiskach kierowniczych. Z punktu widzenia siły oddziaływania postaw moralnych decydentów na poziom rozwoju klimatu moralnego instytucji należy wskazać na jakość doboru kadry na stanowiska kierownicze. Bardziej ceniony przy wewnętrznej rekrutacji jest autentyczny poziom kompetencji moralnych decydenta. Potwierdziły to wyniki badań w grupie decydentów sprawujących funkcje kierownicze w instytucjach rządowych przez okres do 10 lat; oceniono, że ich kompetencje moralne najsilniej oddziaływały na poziom klimatu moralnego kierowanych placówek.

5. Relatywnie niski poziom, szczególnie w instytucjach rządowych, rozwoju rozumowania moralnego decydentów instytucji administracji publicznej, który nie jest adekwatny do dominującego poziomu klimatu instytucji reagującej moralnie badanych organizacji, może tłumaczyć względnie silną zależność tych ludzi od wpływu systemu prawnego i oportunistyczno-cynicznych

postaw polityków¹⁴, często decydujących o doborze kadry kierowniczej w ww. instytucjach. Za dodatkowe czynniki niskiego poziomu kompetencji moralnych decydentów instytucji rządowych można uznać: relatywnie niską skłonność w tej sferze administracji publicznej do stosowania okresowej rotacji na stanowiskach kierowniczych niższego i naczelnego szczebla; niski stopień nasilenia skłonności do organizowania szkoleń o problematyce dotyczącej integrowania administracyjnych procedur z regułami moralnymi oraz małą skłonność w tych instytucjach do zatrudniania na specjalistyczne stanowiska osób zawodowo zajmujących się kreowaniem świadomości moralnej.

Wyniki przedstawionych badań własnych autora i Henryka Domańskiego (zob. przypis 14) ukazują, że zasadniczym wyzwaniem dla obywateli Polski jest wybieranie do władz przedstawicielskich polityków o wysokich kompetencjach moralnych, co umożliwi dobieranie ludzi wysoce moralnych na stanowiska kierownicze w instytucjach administracji publicznej. W celu podniesienia poziomu rozwoju moralnego tychże instytucji, wzrostu społecznego zaufania, pełnego angażowania kapitału społecznego w rozwiązywanie spraw ważnych z punktu widzenia dobra wspólnego niezbędne jest wprowadzenie poprzez ustawy: obowiązku wewnętrznej rekrutacji na stanowiska kierownicze, okresowej rotacji na stanowiskach kierowniczych w instytucjach administracji publicznej, obowiązkowych szkoleń urzędników z zakresu norm moralnych oraz ustanowienie stanowisk pracy wyspecjalizowanych w problemach rozwoju postaw etycznych. Wzrost poziomu rozwoju moralnego decydentów i instytucji administracyjnych powinien zwrotnie wzmacniać postawy moralne urzędników, moralny wizerunek administracji publicznej i władz państwowych oraz czynić bardziej moralnym system prawny będący czynnikiem mającym wpływ na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego danego społeczeństwa.

¹⁴ Zdaniem Henryka Domańskiego (Kublik 2014, s. 4) w Polsce, jak i w innych krajach postkomunistycznych, obywatele mają „elastyczny” stosunek do prawa, co skutkuje tym, że Polaków cechuje jeden z najniższych w Europie wskaźników ufności do systemu prawnego i polityków.

Literatura

- Bartkowiak G. (2011). „Oddziaływanie polityki personalnej i klimatu organizacyjnego na rozwój zawodowy pracowników”, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 4, s. 11–23.
- Brouthers K.D. (2002). „Institutional, cultural and transaction cost influences on entry mode choice and performance”, *Journal of International Business Studies*, t. 33, nr 2, s. 203–221.
- Buszko A. (2013). *Uwarunkowania współczesnych zachowań w organizacji*. Warszawa: Difin.
- Chou K.Y. (2006). „Three simple models of social capital and economic growth”, *The Journal of Socio-Economics*, nr 35, s. 889–912.
- Czyżowska D. (2011). „O związkach między rozwojem moralnym a zachowaniami przestępczymi”, *Roczniki Psychologiczne*, t. XIV, nr 2, s. 123–139.
- Donarski J., Bałamut J. (2010). „Etyczność pracy w zarządzaniu zasobami ludzkimi”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 2, s. 93–101.
- „Efektywność zarządzania” (1998). *Zarządzanie na Świecie*, nr 5, s. 17–22.
- Fukuyama F. (2005). *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przekł. J. Serwański. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Godłów-Legiędź J. (2005). „Główny nurt współczesnej ekonomii: od formalizmu do nowego instytucjonalizmu”, w: H. Landreth, D.C. Colander (red.), *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grzywacz W. (2002). „Pomiędzy kulturą a klimatem organizacyjnym. (powrót do źródeł czy nowa perspektywa badawcza?)”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 3–4, s. 119–127.
- Hausner J. (2007). „Polityka a polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1, s. 43–60.
- Hübner D. (2010). „Jak poprawić rządzenie Polską w XXI w.? Jak zapewnić ciągłość i horyzontalność rządzenia oraz partycypację obywatelską”, w: *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?: V Kongres Obywatelski*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Hunt S.D. (2012). „Trust, personal moral codes, and the resource-advantage theory of competition: Explaining productivity, economic growth, and wealth creation”, *Contemporary Economics*, t. 6, nr 2, s. 4–19.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1, s. 7–20.
- Kaliński M. (2011). „Rozwój zasobów ludzkich w administracji podatkowej”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 5, s. 49–67.
- „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej” (2010). *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, 30.03.2010, C83/2.
- „Kodeks Etyki Służby Cywilnej” (2002). Załącznik do zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r., *Monitor Polski*, nr 46, poz. 683.
- Kołodko W.G. (2004). „Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy”, *Ekonomista*, nr 5, s. 609–634.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (1997). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.
- Kot S.M., Jakubowski J., Sokołowski A. (2007). *Statystyka*. Warszawa: Difin.
- Kozielecki J. (2004). *Spółczeństwo transgresyjne. Szansa i ryzyko*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Kozłowski A.J. (2012). *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – diagnoza – kierunki zmian*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Kublik A. (2014). „Być szczęśliwym jak Skandynawowie”, *Gazeta Wyborcza*, 13.05., s. 4.
- Lambin J.J. (2001). *Strategiczne zarządzanie marketingowe*, przekł. J. Adamczyk et al. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lennick D., Kiel F. (2007). *Inteligencja moralna. Jak poprawić wyniki w prowadzeniu interesów i skutecznie zarządzać*, przekł. I. Szuwalska. Wrocław: Wydawnictwo PURANA.
- Lotko A. (2011). „Empatia w budowaniu jakości usług w centrach kontaktu z klientami”, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 4, s. 33–38.
- Maksimowicz-Ajchel A. (2007). *Wstęp do statystyki. Metody opisu statystycznego*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Matysiak A. (2000). „Wpływ kapitału społecznego na mechanizm rynkowy”, *Ekonomista*, nr 4, s. 517–539.
- Mroziewski M. (2014). *Etyka w zarządzaniu. Wybrane problemy w aspekcie inteligencji moralnej i konkurencyjności przedsiębiorstwa*. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
- Mesjasz J., Witkowski S. (2006). „Potencjał ludzki w sytuacji kryzysu i zmiany”, w: B. Rożnowski, A. Biela, A. Bańka (red.), *Praca i organizacja w procesie zmian*. Poznań: Stowarzyszenie Psychologia i Architektura.
- Penc J. 2002. „Etyka w kreowaniu sukcesu firmy”, *Współczesne Zarządzanie*, nr 3, s. 7–26.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013* (2006). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Radzka B. (2010). „Zróżnicowanie wynagrodzeń w perspektywie sprawiedliwości dystrybtywnej”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 2, s. 49–69.

Rybak M. (2004). *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Shipilov A., Danis W. (2006). „TMG social capital strategic choice and firm performance”, *European Management Journal*, t. 24, nr 1, s. 16–27.

Stor M. (2010). „Prawne i etyczne zagadnienia zarządzania kadrami”, w: T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Stroiński T.R. (2005). „Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa (*law and economics*)”, w: M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Warszawa: LexisNexis.

Strus W. (2012). *Dojrzałość emocjonalna a funkcjonowanie moralne*, Wydawnictwo Liberi Liberi, www.LiberiLiberi.pl [data dostępu: 26.10.2014.].

Supernat J. (2004). „Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management” w: E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 23–26.05.2004 r., Rzeszów.

Sztompka P. (2004). *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.

Szulcowski G. (2012). *Rozważania o miejscu etyki i moralności w teorii i praktyce gospodarczej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Toor S.R., Ofori G. (2008). „Leadership for future construction industry: Agenda for authentic leadership”, *International Journal of Project Management*, nr 26, s. 620–630.

Ulrich C., O'Donnell P., Taylor C., Farrar A., Danis M., Grady C. (2007). „Ethical climate, ethics stress, and the job satisfaction of nurses and social workers in the United States”, *Social Science & Medicine*, nr 65, s. 1708–1719.

Urban W. (2008). „Klimat organizacyjny jako czynnik rozwoju przedsiębiorstw usługowych”, *Przegląd Organizacji*, nr 7–8, s. 19–22.

Zieliński R., Zieliński W. (1990). *Tablice statystyczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Assessment of the way the type of moral climate of public administration institutions is dependent on the development of moral reasoning of the decision makers in terms of social expectations

The paper presents an analysis of the postulated and identified moral attitudes of decision makers from national state administration and local government institutions and the impact of these attitudes on the development of the moral climate in the public institutions surveyed. The strength and direction of the impact of moral attitudes of these managers on moral climate was described using Spearman's statistics. The present study also shows the attitudes of officials in the performance of their social mission related to public administration, where a certain level of moral competence of decision makers is expected, and moral climate is supposed to develop.

Keywords: mission of public institutions, moral climate of organization, ethical attitudes of public administration officials, Spearman's statistics.

Wybór tekstów klasycznych

Fritz W. Scharpf

Zapiski o teorii zarządzania wielopoziomowego w Europie z wprowadzeniem Boba Jessopa

Tekst wybrany do bieżącego wydania *Zarządzania Publicznego* stanowi ważny wkład w badania nad zarządzaniem wielopoziomowym w systemach federalnych, w kontekście krajowym i ponadnarodowym. W artykule Fritz W. Scharpf poddaje przekonującej krytyce podejścia badawcze głównego nurtu nauk o rządzeniu i zarządzaniu Unią Europejską w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, a także proponuje alternatywny zestaw koncepcji, które nie zakładają istnienia dominującego jednolitego wzoru podejmowania decyzji na szczeblu europejskim. Scharpf podkreśla, że efekty procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej to wynik interakcji między różnymi poziomami rządzenia. Jego pogląd jest obecnie powszechnie akceptowany w literaturze przedmiotu. Pomimo że czasami sprzeciw budzą szczegółowe rozwiązania zawarte w jego propozycji, to właśnie tezy tego tekstu wytyczyły dalsze kierunki badań w omawianym obszarze. Chociaż Scharpf nie był pierwszy, a na pewno nie będzie ostatnim badaczem, który wytycza nowe granice badań głównego nurtu nauk o rządzeniu, jego tekst jest znaczący, należy bowiem wziąć pod uwagę dotychczasową pozycję tego autora w obszarze nauk o administracji, szerokie spektrum rezultatów badań empirycznych wykorzystanych dla poparcia przytaczanej argumentacji, a także wpływ kierowanego przez niego centrum badawczego na edukację politologów w Niemczech. W poniższym wprowadzeniu podsumuję argumentację Scharpfa, a następnie zaprezentuję krytyczne spojrzenie na tezy jego artykułu. Najpierw jednak przedstawię samego autora oraz ulokuję omawiany tekst w kontekście politycznym i historycznym.

Fritz W. Scharpf od wielu lat pozostaje jednym z najbardziej wpływowych politologów, specjalizujących się w dziedzinach prawa i nauk politycznych. Jego zainteresowania teoretyczne i praktyczne kierują się także w stronę zagadnień dotyczących administracji publicznej, federalizmu, reformy państwa opiekuńczego, rządu, polityki porównawczej oraz społecznej i politycznej reakcji na kryzysy ekonomiczne. Scharpf urodził się 12 stycznia 1935 r. w Schwäbisch Hall, niewielkim mieście w Badenii-Wirtembergii, w której mieści się kilka instytucji akademickich oraz istnieje silna baza przemysłowa firm zwanych w Niemczech *Mittelstand* (sektor małych i średnich przedsiębiorstw). W latach 1954–1959 studiował prawo i nauki polityczne na Uniwersytetach w Tübingen i we Fryburgu, uzyskując uprawnienia do wykonywania zawodu prawnika w 1959 r. Przez pewien czas, jako stypendysta Fulbrighta, przebywał w Stanach Zjednoczonych, studiując prawo i nauki polityczne na Uniwersytecie Yale, gdzie w 1961 r. uzyskał tytuł magistra prawa. Po ukończeniu praktyki w kancelariach prawnych, w 1964 r. zdał kolejny egzamin państwowy z zakresu prawa, uzyskując tytuł doktora nauk prawnych Uniwersytetu we Fryburgu. Następnie przez dwa lata był adiunktem na Wydziale Prawa Uniwersytetu Yale (1964–1965). W Chicago zetknął się z nurtem szkoły chicagowskiej, inspirowanej w obszarze prawa i ekonomii doktryną neoliberalną, bardzo odbiegającą w swoich kluczowych postulatach od niemieckiej tradycji ordoliberalizmu. Przyczyniło się to do rosnącego zainteresowania Scharpfa teorią racjonalnego wyboru, z której niejednokrotnie korzystał w swoich kolejnych pracach.

Po powrocie do Niemiec w 1968 r. Scharpf uzyskał tytuł doktora habilitowanego Uniwersytetu we Fryburgu, co umożliwiło mu objęcie posady profesora nauk politycznych w Konstancji, gdzie opracował interdyscyplinarny program nauczania w zakresie nauk społecznych. Tam też został członkiem zespołu projektowego odpowiedzialnego za przygotowanie koncepcji rządu i reformy administracyjnej w RFN, uwzględniającej kwestie reorganizacji rządu federalnego, w tym ponownego określenia podziału zadań w ministerstwach federalnych. Po dziesięciu latach spędzonych w Konstancji Scharpf przeniósł się do Centrum Badań Społecznych w Berlinie, ówczesnie i teraz pozostającego największym ośrodkiem analitycznym nauk społecznych w Europie. Jako profesor kierował sekcją zarządzania międzynarodowego i administracji do 1986 r. Następnie został mianowany jednym z dyrektorów Instytutu Badań nad Społeczeństwem im. Maxa Plancka, w którym Renate Mayntz (jej artykuł ukazał się w *Zarządzaniu Publicznym* w 2008 r.) piastowała od 1985 r. stanowisko dyrektora generalnego. Scharpf pracował w Instytucie do

chwili przejścia na emeryturę w 2003 r. Wykładał także gościnnie w znamienitym Science Po w Paryżu w 2001 r., w Centrum Studiów Zaawansowanych Nauk Behavioralnych w Stanford w 1987 r. oraz w European University Institute we Florencji w latach 1995 i 1999. Otrzymał wiele prestiżowych nagród za osiągnięcia naukowe i dwa doktoraty *honoris causa*.

W trakcie długiej kariery naukowej zainteresowania Scharpfa zmieniały się. Ich ogólny kierunek można podsumować jako przesunięcie od administracji publicznej, na co od początku miało wpływ jego wykształcenie w zakresie prawa i nauk politycznych, poprzez wzrastające zainteresowanie problemami podejmowania decyzji i organizacji w sytuacji rosnącej kompleksowości społecznej, a na problematyce kryzysu gospodarczego w Europie Zachodniej i reformie państwa dobrobytu kończąc. Ugruntowane zainteresowanie rządem wielopoziomym i współzarządzaniem, początkowo niedefiniowanym takimi terminami, stanowi kluczowy aspekt jego pracy nawet wtedy, gdy zmianie ulegały konkretne problemy badawcze i narzędzia teoretyczne wykorzystywane na potrzeby tych badań. Scharpfa ciekawiły także problemy odnoszące się w sposób ogólniejszy do zjawiska rządzenia, ujmowane w aspekcie podejmowania decyzji w sytuacjach kompleksowej i wzajemnej współzależności – tematu analizowanego od wielu lat w tekstach klasycznych prezentowanych na łamach kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*.

Ważnym osiągnięciem Scharpfa z czasów jego pracy w Centrum im. Maxa Plancka jest dwutomowa praca *Welfare and Work in the Open Economy* [Dobrobyt i praca w gospodarce otwartej] (Scharpf, Schmidt 2000a, 2000b). Prezentuje w niej komparatywną analizę narastającego od lat siedemdziesiątych wpływu internacjonalizacji gospodarczej na zatrudnienie i opiekę społeczną. Praca powstała na podstawie wcześniejszej rozprawy Scharpfa dotyczącej tego, jak systemy socjaldemokratyczne zareagowały na kryzys lat siedemdziesiątych (Scharpf 1991). Rezultaty swoich badań podsumował w artykule, w którym analizował wpływ internacjonalizacji rynków kapitałowych i wzrastającego przepływu zasobów ludzkich, dóbr i usług na państwa narodowe, konkurujące między sobą o lokalizację inwestycji mobilnych przez zmniejszanie podatków i redefiniowanie standardów socjalnych (Scharpf 2000). W jego analizach istotną rolę odgrywa Unia Europejska, która integruje swój rynek wewnętrzny, promuje prawo o konkurencji, buduje unię gospodarczą i monetarną, wdraża Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu i realizowała inne działania, nawet przed wybuchem kryzysu w Eurolandzie w latach 2009–2010.

Niektóre z wymienionych powyżej kwestii znalazły się w omawianym artykule, powstałym na bazie wcześniejszej książki Scharpfa z 1999 r.: *Governing in Europe: Effective or Democratic?* [Rządzenie w Europie – skuteczne czy demokratyczne?]. Zidentyfikowane dzięki przeprowadzonej analizie wyzwanie dla Europy polega na tym, że unijnym instytucjom gospodarczym i politycznym brakuje legitymizacji, która wynika ze wspólnej tożsamości europejskiej, a także na tym, że stoją one w obliczu problemów koordynacji w zakresie realizacji i implementacji polityki, m.in. w obszarach zatrudnienia, edukacji i polityki społecznej. Kreśląc ten mało budujący obraz, Scharpf proponuje następnie rekomendacje dotyczące tego, jak Unia Europejska może wspierać państwa narodowe w rozwiązaniu zidentyfikowanych problemów i w jaki sposób można dokonać zewnętrznego dostosowania, nie poświęcając na osiągnięcie tego celu nazbyt wielu elementów europejskiego modelu społecznego (zob. Scharpf 2002). Jego zdaniem wdrożenie tych rekomendacji spowoduje, że zarządzanie wielopoziomowe stanie się skuteczniejsze i zdobędzie mocniejszą legitymizację.

W swoich wczesnych pracach Scharpf dostrzegł podobne problemy dotyczące integracji polityki w niemieckim systemie federalnym w momencie, gdy ważniejsze decyzje polityczne wymagały koordynacji między różnymi poziomami rządzenia – zarówno w sensie koordynacji pozytywnej, kiedy podejmuje się uzgodnione działania, jak i w znaczeniu integracji negatywnej, w której aktorzy polityczni funkcjonujący na różnych poziomach rządzenia próbują uniknąć niechcianych konsekwencji podjętych decyzji, odnosząc je do poziomu znajdującego się pod ich bardziej bezpośrednią kontrolą (Scharpf 1976, 1988). Skoordynowana reakcja tego rodzaju byłaby lepsza niż dążenie do angażowania się w negocjacje, przerzucanie odpowiedzialności, korzystanie z prawa weta czy wzajemne blokowanie, które niemal zawsze nieuchronnie prowadzą do suboptymalnych efektów (zob. Scharpf 1988, 1994, gdzie autor rozważa korzyści płynące z pozytywnej i negatywnej samoorganizującej się koordynacji w porównaniu z niewidzialną ręką rynku i odgórną koordynacją imperatywną). Czas poświęcony na negocjacje i osiągnięcie wzajemnie akceptowalnych decyzji politycznych może utrudnić podjęcie zdecydowanych działań, szczególnie w obliczu kryzysów, i prowadzi prosto do wspólnej „pułapki decyzyjnej” z potencjalnym wetem i wzajemnymi blokadami. Próby wydostania się z owej pułapki dzięki wspólnej lub niezależnej odpowiedzialności politycznej okazały się bardzo trudne zarówno w Niemczech, jak i, co naturalne, w Unii Europejskiej.

W poniższym tekście Scharpf stwierdza, że kompleksowość wielopoziomowego europejskiego podmiotu politycznego nie jest odpowiednio reprezentowana w ramach konkurujących koncepcji badawczych: „międzypaństwowej” i „ponadnarodowej”. Obie koncentrują się na relacjach między państwami narodowymi a szczeblem unijnym. Scharpf podkreśla także ryzyko związane z faktem, że badania empiryczne europejskiego procesu podejmowania decyzji w gruncie rzeczy izolują się od szerszego obszaru nauk politycznych, polityki porównawczej i stosunków międzynarodowych, tworząc koncepcje specyficzne wyłącznie dla Unii Europejskiej, co utrudnia włączenie tego obszaru badawczego w ramy szerszych tradycji teoretycznych. Rozwój badań europejskich w kierunku gettoizacji lub

silosowości (tak zwykle to określać, B.J.) uniemożliwia wzajemne uczenie się poprzez wymianę myśli i idei między różnymi obszarami naukowymi oraz identyfikację elementów wspólnych i różnic w odmiennych systemach gospodarczych i politycznych. Także koncepcje holistyczne, ukazujące najistotniejsze cechy Unii Europejskiej, jako państwa lub formacji rządzenia, są nazbyt abstrakcyjne bądź unikatowe, ponieważ rzeczywistość UE jest o wiele bardziej skomplikowana, zróżnicowana i zniuansowana, odmienna w zależności od obszaru polityki, koniunktury itd. W konsekwencji prowadzą one raczej do hybrydyzacji, a nie konstruują niepowtarzalnej morfologii i dynamiki. Przeciwny tym tendencjom Scharpf wzywa do korzystania z mnogości koncepcji prostszych i uzupełniających, z których każda reprezentuje specyficzną charakterystykę pewnych podzestawów interakcji wielopoziomowych – stosownych i testowalnych w innych obszarach nauk politycznych. Scharpf sięga do istniejącej literatury przedmiotu po to, by wyróżnić cztery modele interakcji wielopoziomowej europejskiej podmiotu politycznego:

- 1) „wzajemne dostosowanie”, ustawiczny spłot interesów i polityk, w którym różne państwa narodowe poszukują sposobów osiągnięcia najlepszych rezultatów w zmiennych i kompleksowych uwarunkowaniach;
- 2) „negocjacje międzypaństwowe”, model akcentujący wszystkie zagadnienia związane z targiem o własne interesy;
- 3) obecnie dobrze znany model „współdecydowania”, z jego ścieżkami zależności, instytucjonalnym klinczem i z tendencją do osiągania suboptymalnych rezultatów;
- 4) „ukierunkowanie hierarchiczne”, na instytucje Unii Europejskiej, którym często brak legitymizacji i mechanizmów rozliczalności.

Scharpf opisuje odpowiadające tym modelom elementy i porównuje je w aspekcie potencjału rozwiązywania problemów i konsekwencji dla legitymizacji instytucjonalnej. Następnie prezentuje swoje refleksje na temat możliwych strategii radzenia sobie z niedoskonałościami każdego modelu oraz historyczne i współczesne przejawy ich funkcjonowania.

W swoim tekście Scharpf czyni wiele trafnych uwag, koncentrując się jednak na stosunkowo przestarzałych koncepcjach teoretycznych i/lub wnioskach wysnuwanych bardziej na podstawie analizy przypadku, a nie za pomocą współczesniejszych alternatyw teoretycznych. Obecnie, oprócz tradycyjnej debaty między liberalną międzypaństwowością a modelem ponadnarodowym, która odzwierciedla wczesny etap formowania zjednoczonej Europy, na pierwszy plan wysuwają się także mniej państwowocentryczne idee, takie jak „państwo sieciowe” i współzarządzanie lub rządzność (przegląd literatury na temat tych zagadnień i porównanie z wcześniejszymi teoriami zob. Jessop 2004). W tekście odnajdujemy kilka odniesień do zjawiska sieciowości stowarzyszeń, jednak brakuje odwołania do pojęcia państwa sieciowego. Scharpf przytacza pewne uwagi na temat współzarządzania, jednak nie wspomina o znaczących pracach, częściowo inspirowanych poglądami Michela Foucaulta, na temat rządzności, a właśnie te dwa podejścia teoretyczne powoduje przeformułowanie problemów rządzenia zjednoczoną Europą w relacjach z władzą publiczną i odmiennymi reżimami politycznymi. Analizę Scharpfa wzbogaciłoby uwzględnienie tych nurtów, nie pozbawiając jej przy tym skumulowanej wartości teoretycznej i wiedzy praktycznej będącej owocem jego wcześniejszych rozważań. Dziwi też tak mało odniesień, może z wyjątkiem tych *implicite*, do bogatej literatury przedmiotu, publikowanej m.in. w tekstach tłumaczonych na łamach *Zarządzania Publicznego*, a dotyczących metarządzenia lub kolibracji (zob. Dunsire 2008).

Dużo większą trudność sprawia to, że koncentracja na zarządzaniu wielopoziomowym lub współzarządzaniu prowadzi do pominięcia kompleksowości społeczno-przestrzennej organizacji. Polityczny proces podejmowania decyzji nie ogranicza się już do różnych poziomów organizacji terytorialnej, ułożonych w mniej lub bardziej splątanej hierarchii. Podejmowanie decyzji angażuje również organizację przestrzeni przepływu, dla której granice geograficzne to nowe wyzwania (można je usuwać lub wykorzystać), sieci aktorów ulokowanych w poprzek różnych hierarchicznie uporządkowanych układów lub zakresu zadań rządu oraz wzajemne powiązania między miejscami (jak np. międzynarodowe systemy sieciowe wielkich miast). Sugeruje to, że obecnie problem państwa lub rządzenia nie sprowadza się już wyłącznie do rządzenia wielopoziomowego (lub zarządzania wielopoziomowego), lecz jest elementem multi-przestrzennego metarządzenia. Inaczej mówiąc, to w coraz większym stopniu problem koordynacji działań, decyzji oraz instytucji w kompleksowej przestrzeni wielowymiarowej, a nie próba ich koordynacji w jednowymiarowej organizacji społeczno-przestrzennej. W aspekcie rządzenia interesujące jest to, że takie podejście odzwierciedla wielość aktorów i sił społecznych zaangażowanych w proces rządzenia. Niewiele podmiotów tego typu można sklasyfikować w prosty sposób jako działające wyłącznie w strukturach terytorialnych; funkcjonują one raczej we wzajemnie powiązonym spektrum, na które składa się terytorium, miejsce, skala i sieć (zob. Jones, Jessop 2010).

Bob Jessop (Lancaster University)
Przełożył Robert Chrabąszcz

Literatura

- Dunsire A. (2008). „Przechyłanie szal. Autopoieza i rządy”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.
- Jessop B. (2004). „Multi-level governance and multi-level meta-governance”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones M.R., Jessop B. (2010). „Thinking state/space incomposibly”, *Antipode*, t. 42, nr 5, s. 1119–1149.
- Mayntz R. (2008). „O wybiórczości teorii sterowania”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3.
- Scharpf F.W. (1988). „The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration”, *Public Administration*, t. 66, nr 3, s. 239–278.
- Scharpf F.W. (1991). *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Scharpf F.W. (1994a). „Games real actors could play positive and negative coordination in embedded negotiations”, *Journal of Theoretical Politics*, t. 6, nr 1, s. 27–53.
- Scharpf F.W. (1994b). *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt: Campus.
- Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.
- Scharpf F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf F.W. (2000). „The viability of advanced welfare states in the international economy. Vulnerabilities and options”, *Journal of European Public Policy*, t. 7, nr 2, s. 190–228.
- Scharpf F.W. (2001). „Notes toward a theory of multilevel governing in Europe”, *Scandinavian Political Studies*, t. 24, nr 1, s. 1–26.
- Scharpf F.W. (2002). „The European social model”, *Journal of Common Market Studies*, t. 40, nr 4, s. 645–670.
- Scharpf F.W. (2006). „The joint-decision trap revisited”, *Journal of Common Market Studies*, t. 4, nr 4, s. 845–864.
- Scharpf, F.W., Schmidt V.A. (2000a). *Welfare and Work in the Open Economy*. t. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W., Schmidt V.A. (2000b). *Welfare and Work in the Open Economy*. t. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

W celu zapoznania się z kompletną i aktualną bibliografią, ukazującą o wiele więcej współczesnych referencji, zob. stronę internetową F.W. Scharpfa (Instytut Badań nad Społeczeństwem im. Maxa Plancka): http://www.mpifg.de/people/fs/publikation_de.html.

Zapiski o teorii zarządzania wielopoziomowego w Europie¹

Złożoności wielopoziomowej polityki europejskiej w żaden sposób nie oddaje jakikolwiek jednowarstwowy koncept teoretyczny odnoszący się do konkurujących między sobą tendencji międzypaństwowych lub ponadnarodowych. Wręcz przeciwnie, badania empiryczne dotyczące interakcji wielopoziomowych wydają się akcentować unikatowość tego zjawiska lub kreować nowe koncepcje, które najprawdopodobniej staną się przedmiotem sporów, nawet wśród europeistów, a następnie odizolują studia europejskie od innych głównych nurtów badawczych w obszarze nauk politycznych, przede wszystkim od stosunków międzynarodowych i polityki porównawczej. Trudności tego typu utrwały się w sytuacji, gdy znawcy tematu będą podtrzymywać swoje propozycje holistycznej koncepcji całościowo ogarniającej kompleksowość i z jej pomocą objaśniać polityki europejskie. Sugeruje zatem, by wyeliminować obecne konkurowanie między sobą mało ugruntowanych i kontrowersyjnych twierdzeń uogólniających i w obszarze studiów europejskich skorzystać z mnogości prostszych koncepcji lub teorii uzupełniających, z których każda ukaże specyficzną charakterystykę lub pewien fragment interakcji wielopoziomowych – a ten z kolei można dostosować do innych obszarów badawczych w naukach politycznych. W artykule przedstawiono cztery modele interakcji wielopoziomowej w polityce europejskiej: „wzajemne dostosowanie”, „negocjacje międzypaństwowe”, „współdecydowanie” i „ukierunkowanie hierarchiczne” oraz ukazano cechy tych modeli w odniesieniu do kryteriów zdolności rozwiązywania problemów, a także legitymizacji instytucjonalnej.

Słowa kluczowe: zarządzanie wielopoziomowe, wzajemne dostosowanie, negocjacje międzypaństwowe, współdecydowanie, Unia Europejska.

1. Europa wielopoziomowa – przykład różnorodności koncepcji

Unia Europejska i jej państwa członkowskie stały się wielopoziomowym podmiotem politycznym, którego charakterystyka nie jest mocno osadzona ani w dyskursie politycznym, ani w debatach akademickich, ukształtowanych przez tradycyjne pojmowanie polityk krajowych i stosunków międzynarodowych. W debatach publicznych zwykle odnajdujemy nierealistyczne oczekiwania – obawy i nadzieje – związane z tym, co można osiągnąć dzięki polityce europejskiej, połączone z brakiem wiedzy o tym, co faktycznie udało się uzyskać, a także deklaracje przeciwne „deficytowi demokracji” instytucji i procesów,

poprzez które realizowane są cele polityki europejskiej. Inaczej mówiąc, mamy do czynienia z oderwanym od realiów rozumieniem zakresu i ograniczeń zarówno potencjału instytucjonalnego, jak i legitymizacji instytucjonalnej europejskiego podmiotu polityki.

Nie stanowi to oczywiście powodu do protekcyjnego traktowania zagadnienia, ponieważ obecny stan wiedzy w obszarze nauk politycznych jest niewiele lepszy. Co prawda istnieje sporo trafnych i popartych dowodami empirycznymi definicji instytucji europejskich oraz procesu politycznego, jednak gdy przychodzi do objaśnień teoretycznych i ocen normatywnych, nadal napotykaemy na nierozstrzygnięte spory pomiędzy podejściem „neofunkcjonalnym” i „realistycznym” lub „ponadnarodowym” i „międzypaństwowym”, opisane we wstępach do niemal każdej rozprawy z tego obszaru badawczego. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest to, że instrumenty konceptualizacji, którymi dysponują subdyscypliny nauk politycznych (stosunki międzynarodowe i polityka porównawcza), nie są dopasowane do analizy interakcji wielopoziomowych.

Fritz W. Scharpf – Instytut Badań nad Społeczeństwem im. Maxa Plancka.

¹ Tekst stanowi rozszerzoną wersję wykładu wygłoszonego 30 września 2000 r. na Uniwersytecie w Uppsali z okazji wręczenia Nagrody Johana Stykke w zakresie nauk politycznych. Tytuł oryginału: „Notes toward a theory of multilevel governing in Europe”, MPIfG Discussion Paper 00/5, November 2000.

Z „międzypaństwowej” perspektywy charakteryzującej teorię stosunków międzynarodowych, która zakłada, że wyłącznie państwa narodowe są aktorami w tym obszarze, Unia Europejska jawi się jako – bardziej zinstytucjonalizowany – podgatunek w szerszym rodzaju „organizacji międzynarodowych”. Organizacje te tworzy się po to, by służyły interesom państw członkowskich; a zatem w zakresie, w jakim im się to udaje, działania takie są legitymizowane w drodze porozumienia państw członkowskich. Równocześnie są one w pełni uzasadnione konkretnymi interesami, względną siłą przetargową oraz strategią władzy (Hoffmann 1966, 1982; Garrett 1992, 1995; Moravcsik 1998). Innymi słowy, wielopoziomowa polityka Unii Europejskiej jest konceptualizowana w postaci jednopozoomowego modelu interakcji międzypaństwowych².

W odróżnieniu od perspektywy „międzypaństwowej”, badaczy polityki porównawczej cechuje charakterystyczny dla tej dyscypliny subiektywny pogląd podkreślający „ponadnarodowy” charakter UE oraz skłonność do analizy instytucji władzy w UE w podobny sposób, jak ma lub powinno mieć to miejsce w przypadku podmiotu przypominającego modele demokratycznych państw narodowych. Precyzyjniej rzecz ujmując, modele te istotnie różnią się między sobą charakterystyką normatywną i opisową, akcentującą albo rozliczalność poprzez konkurujący lub konsensualny system partyjny (Lijphart 1999), albo responsywność pluralistycznych, korporatystycznych bądź klientystycznych systemów mediacji interesów (Truman 1951; Schmitter, Lehmbruch 1979; LaPalombara 1964). Jednak w każdym z tych przypadków nacisk położony jest na interakcje między konkretnym, autonomicznym i potencjalnie wszechmocnym państwem i jego różnymi elementami. Stąd też badania normatywne będą koncentrować się na relacjach między aktorami poziomu europejskiego („ponadnarodowymi”) i jego elementami – podkreślając brak demokratycznej rozliczalności (Grevén 2000) lub istnienie

(możliwość zaistnienia) mechanizmów instytucjonalnych wspierających responsywność wobec interesów części składowych UE (Abromeit 1998; Eichener 2000; Grande 2000). Z kolei badania empiryczne będą dotyczyć znaczenia wyborów europejskich, a tym samym roli Parlamentu Europejskiego, albo kanałów gwarantujących skuteczny lobbing na poziomie europejskim, reprezentację „rozproszonych” interesów, znaczenie deklaratywnego rozwiązywania problemów w unijnej „komisjologii” i inkluzywność europejskich „sieci politycznych”, w których uczestniczą organizacje biznesowe, duże firmy, organizacje środowiskowe i konsumenckie oraz pozostałe organizacje pozarządowe zaangażowane w procesy mediacji interesów (Mazey, Richardson 1993; Pollack 1997; Joerges, Neyer 1997; Joerges, Vos 1999; Kohler-Koch, Eising 1999).

Należy zgodzić się z tym, że nasza wiedza o strukturach, procesach i efektach integracji europejskiej często bywa rezultatem rzetelnie prowadzonych badań wynikających z jednej z konkurujących ze sobą perspektyw. Jednak nieustanne spory między perspektywami „międzypaństwową” a „ponadnarodową” dowodzą, że osiągnięć tych dokonano pomimo nieodpowiedniego dopasowania założeń paradygmatycznych. Zatem, międzypaństwowa perspektywa stosunków międzynarodowych znajduje się na granicy wiarygodności, gdy próbuje wyjaśniać układy, w których aktorzy ponadnarodowi są wyposażeni w kompetencje do działania wbrew preferencjom państw członkowskich; w których państwa członkowskie poddawane są rosnącej presji ograniczeń europejskich w swoich prerogatywach sprawowania władzy; w których interakcje między obywatelami a korporacjami narastająco reguluje prawo UE oraz w których stale rośnie zakres problemów, dla jakich poszukuje się rozwiązania na poziomie UE (Burley, Mattli 1993; Jachtenfuchs, Kohler-Koch 1996; Sandholtz, Stone Sweet 1998; Schmidt 1998; Eichener 2000; Pollack 2000).

Podobnie jednak, ponadnarodowej perspektywie polityki porównawczej z trudem przychodzi teoretyzacja europejskiego podmiotu politycznego, w którym państwa członkowskie nadal wyposażone są w szeroki zakres kompetencji w obszarze sprawowania władzy; w których ograniczone kompetencje aktorów ponadnarodowych

² Co prawda „liberalna międzypaństwowość” według Andrew Moravcsika (1993, 1998) także uwzględnia moduł krajowy, w którym preferencje rządów narodowych kształtują interesy dużych producentów krajowych, jednakże nie są oni postrzegani jako samodzielni aktorzy na poziomie europejskim.

są skutkiem porozumień między państwami członkowskimi oraz w których państwa członkowskie sprawują rzeczywisty nadzór i kontrolę nad regulacjami europejskimi (Moravcsik 1998). Trudności tych nie eliminują również badania nad UE prowadzone z perspektywy komparatywno-federalistycznej (Scharpf 1988; Wessels 1990; Sbragia 1992, 1993; V.A. Schmidt 1999; Nicolaidis, Howse 2001). Co prawda, perspektywa ta sugeruje pewne modele, które mogą być reprezentatywne dla współistnienia i interakcji między odrębnymi poziomami rządzenia, jednak ich dopasowanie jest nadal wysoce niewystarczające, jeśli się założy, że europejski poziom rządzenia jest równy instytucjonalnemu potencjałowi i legitymizacji rządu centralnego w państwach federalnych³ – a jeśli taka równość nie zachodzi, modele federalne także tracą swoją moc eksplanacyjną i prognostyczną. Z przeciwnych powodów dotyczy to także perspektyw odnoszących Unię Europejską do modeli „rządzenia konfederacyjnego” (Wallace 1982; Lister 1996)⁴.

W obliczu owych trudności paradygmatycznych niektóre najlepsze prace na temat Europy świadomie nie odnoszą się do teorii albo usiłują strukturyzować badania za pomocą różnorodnych koncepcji innowacyjnych i metafor charakteryzujących europejski podmiot polityczny jako „kondominium”, „konsorcjum”, „fuzję” funkcji

³ Wypaczenie to jest szczególnie widoczne, w momencie gdy definiujemy perspektywę federalistyczną w odniesieniu do modelu separacji władz w Stanach Zjednoczonych. Nawet jednak gdy uznamy, że instytucje europejskie są strukturalnie podobne do niemieckiego federalizmu w modelu współdecydowania (Scharpf 1988; Sbragia 1992, 1993), to podobieństwa te są złudne. Chociaż prawodawstwo europejskie – podobnie jak najważniejsze krajowe ustawodawstwo w Niemczech – polega na porozumieniu państw członkowskich, polityczna charakterystyka interakcji wertykalnych jest znacząco odmienna, jako że legitymizacja demokratyczna i siła przetargowa rządu oraz parlamentu federalnego w Niemczech są o wiele większe niż Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

⁴ Lister twierdzi, że: „Unia Europejska równocześnie znajduje się w szeroko rozumianej kategorii konfederacji i znacząco różni się od dotychczasowych modeli konfederacyjnych. Jest wyposażona w prerogatywy ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie, które nie istniały w poprzednich modelach, co pozwala na o wiele efektywniejsze działanie jej instytucji” (Lister 1996, s. 107).

rządzenia, strukturę „rządzenia sieciowego” itp. (Schmitter 1996; Marks et al. 1996; Wessels 1997; Kohler-Koch, Eising 1999). Ogólnie rzecz ujmując, koncepcje te biorą pod uwagę wielopoziomową naturę instytucji europejskich i procesów rządzenia, jednocześnie podkreślając ich unikatowość, a tym samym wyodrębniają teoretycznie samodzielną domenę „Badań nad Wspólnotą Europejską”. Jednak nawet w ramach tego obszaru słuszne wydaje się twierdzenie, że wiele tych nowatorskich konceptualizacji sprowadza się wyłącznie do przypadków bezpośrednio obserwowalnych, lecz nie znajdując one uznania w oczach pozostałych europeistów (Branch, Øhrgaard 1999; Sandholtz, Stone Sweet 1999), nie wspominając już o politologach zainteresowanych propozycjami teorii o szerszym zakresie stosowności.

Wszystko to powoduje, że obecny stan wiedzy o Unii Europejskiej jawi się jako nierozwojowy i bezcelowy. Jest on nierozwojowy, ponieważ zmierza do uodpornienia badań europejskich na jakąkolwiek krytykę płynącą z innych obszarów nauk politycznych oraz wynikającą z ogólniejszych teorii tego pola badawczego, ignorując jednocześnie materiał empiryczny, powstały na gruncie coraz bardziej rozbudowanych badań dotyczących Europy. Wydaje się on także bezcelowy, ponieważ nawet jeżeli europejski podmiot polityczny jest *sui generis*, czyli nie istnieje inny układ instytucjonalny zbliżony do UE, nadal powinien on umożliwiać analizę jego instytucji i procesów politycznych, z wykorzystaniem koncepcji opartych na gruncie teorii oraz postulatów użytecznych dla polityki porównawczej i stosunków międzynarodowych. Jednak z tego, co powiedziałem dotychczas, wynika również i to, że reintegracja studiów europejskich w ramach głównego nurtu nauk politycznych nie jest możliwa poprzez tworzenie holistycznych koncepcji usiłujących porównać Unię Europejską z jakimkolwiek względnie dobrze opisanym, lecz wewnętrznie złożonym makromodelem lub typem idealnym, który dla politologów stanowi pierwszy krok w kierunku rozróżnienia systemów politycznych.

Rzeczywiście, Unia Europejska nie jest demokracją większościową ani konsensualną, lecz zarówno jej struktury, jak i procesy mediacji interesów są, ogólnie rzecz biorąc, zgodne z takimi typami idealnymi, jak pluralizm, korporatywizm

lub nawet zarządzanie sieciowe. Także struktura międzypaństwowa UE zasadniczo zgodna jest z porządkiem prawnym federacji, konfederacji lub organizacji międzynarodowej. Jednakże zamiast przedstawionego powyżej podejścia proponuję analizę mnogich koncepcji niższego szczebla, prostszych, opisujących różne sposoby rządzenia w obszarze europejskiego podmiotu politycznego, które powinny być również użyteczne jako teoretyczny moduł w badaniach nad państwem narodowym lub stosunkami międzynarodowymi. Te, które prezentuję poniżej, dotyczą relacji wertykalnych między europejskim a krajowym szczeblem rządzenia. Oczywiście mogą one, a ostatecznie powinny, być uzupełnione o inne koncepcje niższego rzędu koncentrujące się na strukturach i procesach mediacji interesów oraz na politycznych interakcjach pomiędzy aktorami publicznymi obu szczebli i ich obywatelami. W niniejszym artykule swoją uwagę kieruję jednak w stronę relacji wertykalnych, które opiszę w porządku wzmacniającym perspektywę ponadnarodową – za pomocą modeli „wzajemnego dostosowania”, „negocjacji międzypaństwowych, „współdecydowania” oraz „ukierunkowania hierarchicznego”⁵.

Ponadto, proponuję wyjaśnienie postępującej europeizacji funkcji rządzenia poprzez odniesienie jej do postulatów teoretycznych, użytecznych dla opisu i tłumaczenia podobnych zmian w federalnych państwach narodowych lub, tak jak w tym przypadku, podobnych procesów jednoczenia politycznego z udziałem państw narodowych⁶. Z tego też powodu dla mnie istotne jest to, że potencjał instytucjonalny i legitymizacja europeizacji rządzenia winny być oceniane w odniesieniu do tych samych kryteriów normatywnych, które zwykliśmy wykorzystywać dla ewaluacji instytucji rządzących.

⁵ Koncepcje te korespondują z „modelami interakcji” omawianymi w: Scharpf 1997a. Ich lista nie jest kompletna, ponieważ model „głosowania większościowego” nie odgrywa, i nie może odgrywać (Lord 1998; Scharpf 1999), tej samej głównej roli legitymizującej europejski podmiot polityczny, jaką zwykliśmy kojarzyć z władzą większości w demokratycznych państwach narodowych.

⁶ Zob. Etzioni 1965 – omawia on wczesne i wciąż przekonujące próby objaśnienia integracji europejskiej za pomocą koncepcji i postulatów odwołujących się do powszechnej stosowalności eurointegracji do procesów tradycyjnego „jednoczenia politycznego”.

2. Co powoduje europeizację?

Rozpocznę od krótkiego opisanie celów i presji politycznych, które złożyły się na postępującą europeizację funkcji rządzenia od lat pięćdziesiątych do chwili obecnej. Sprawami bezpieczeństwa europejskiego zajmuje się NATO⁷ – zgodnie z dewizą „powstrzymywać Rosjan i pilnować Niemców” – a najważniejszym motywem powodującym integrację europejską była gospodarka – czy też, dokładniej rzecz ujmując, przewidywane korzyści konsumentów i producentów związane z utworzeniem ogólnoeuropejskiego rynku towarów, usług i kapitału (Moravcsik 1998)⁸.

Poszukiwanie korzyści skali w gospodarce nie tylko przyczyniło się do terytorialnego zwiększenia Wspólnoty Europejskiej z sześciu do piętnastu i więcej państw. Zjawisko to wyjaśnia również przesunięcie funkcjonalne z obszaru wolnego handlu do unii celnej i do wspólnego rynku, eliminujące krajowe bariery handlowe wewnątrz WE (Armstrong, Bulmer 1998). Ponadto, cele gospodarcze, pozostające jedyną wyraźnie akcentowaną misją jednoczenia Europy, uległy postępującej radykalizacji – przesunięciu od integracji rynków krajowych, istniejących w „mieszanych gospodarkach” państw członkowskich, w kierunku aktywnego poszerzania i doskonalenia konkurencji rynkowej. Zatem podstawową europejską funkcją rządzenia stało się dążenie do wyeliminowania państwowych subsydiów, zamówień publicznych i „przywilejów” przedsiębiorstw publicznych oraz świadczenia przez państwo dóbr i usług publicznych, postrzeganych jako zakłócających konkurencję rynkową. Wreszcie, zgodnie z tą samą logiką, uznano, że koszty transakcyjne związane z istnieniem różnych walut narodowych i kursów walutowych winny być usunięte dzięki stworzeniu unii monetarnej i wspólnej waluty (Verdun 1996, 2000; Moravcsik 1998, rozdz. 6).

⁷ Sprawy bezpieczeństwa w innych okolicznościach stanowiłyby ważny argument przemawiający za federalizacją (Riker 1964).

⁸ Nie oznacza to, że nie doceniam istotnej roli eurointegracji w procesie tworzenia warunków, w których, po raz pierwszy w historii Europy, niewyobrażalna stała się wojna między państwami europejskimi. Po usunięciu granic gospodarczych przesuwanie granic politycznych oddzielających państwa członkowskie przestało być zasadniczym celem ich polityki.

W tym miejscu nie będę omawiał teoretycznego znaczenia powyższych postulatów lub empirycznie udowodnionej skali korzyści, które formalnie mogą być związane z integracją rynku europejskiego (Kampeter 2000)⁹. Z perspektywy nauk politycznych dużo istotniejsze są wtórne skutki tego procesu. Gdy uznano, że podstawowy cel, jakim była integracja rynkowa, został osiągnięty, państwa członkowskie UE znalazły się pod presją polityczną, w rodzaju tej, która w federalnych państwach narodowych (rozpoczynających od utworzenia wspólnego rynku) skutkowałą narastającą centralizacją funkcji rządu polegającą na „poprawianiu rynku” i oddziałującej na zyski i koszty produkcji oraz, co za tym idzie, na pozycję konkurencyjną subnarodowych regionów gospodarczych. Zatem praktycznie każde państwo federalne rozpoczęło regulację istotnych gospodarczo kwestii bezpieczeństwa pracy, ochrony środowiska, prawa pracy, stosunków pracy i kwestii socjalnych, na poziomie federalnym.

W Europie tę samą presję odzwierciedlają obecne debaty na temat erozji krajowego potencjału rządu na zintegrowanym rynku, na którym przedsiębiorstwa oferują swoje produkty na obszarze całej Unii, konsumenci wybierają dobra i usługi bez względu na ich pochodzenie z konkretnego kraju należącego do UE, i gdzie właściciele kapitału mają wolność inwestowania, a firmy mogą lokować swoją produkcję w każdym obszarze geograficznym znajdującym się w UE. Ponadto, wśród państw strefy euro lokalizacja ta nie wiąże się nawet z ryzykiem różnych kursów walutowych.

W efekcie zaistniałej sytuacji, wpływ krajowych polityk oddziałujących na popyt sektorowy lub zagregowany, na przeciętne bądź sektorowe koszty produkcji i zyski pozapodatkowe nie ogranicza się już do gospodarki danego kraju.

⁹ Gospodarcze korzyści płynące z integracji być może istnieją, jednak niełatwo udowodnić to w sposób empiryczny: w trakcie kryzysu gospodarczego w latach siedemdziesiątych niewielkie kraje europejskie pozostające poza wspólnym rynkiem (np. Szwecja, Austria, Szwajcaria) radziły sobie lepiej niż Dania, Holandia i Belgia; a zaraz po ukończeniu procesów prowadzących do stworzenia jednolitego europejskiego rynku w 1992 r. państwa członkowskie weszły w fazę największej powojennej recesji (Scharpf, Schmidt 2000b).

Mogą zaistnieć pozytywne efekty zewnętrzne, np. wtedy gdy obniżenie podatków w jednym kraju kaskadowo oddziałuje na kraje sąsiednie lub kiedy podwyżka podatków od zysków kapitałowych w jednym kraju spowoduje odpływ tego kapitału do innych państw. To samo można powiedzieć o negatywnych czynnikach zewnętrznych; np. w momencie gdy duże cięcia w wydatkach socjalnych będą prowadzić do wzrostu cenowej konkurencyjności towarów krajowych kosztem innych udziałowców europejskiego rynku produktów albo kiedy podobne skutki spowoduje zamrożenie płac bądź też deregulacja rynku pracy. Co więcej, jest wysoce prawdopodobne, że takie efekty zewnętrzne będą miały konsekwencje polityczne – tak jak wówczas gdy niemieccy kierownicy ciężarówek zablokowali drogi w Berlinie w odpowiedzi na obniżkę podatków od paliwa we Francji i Holandii. W zakresie, w jakim rząd zdaje sobie sprawę z europejskiej współzależności tego rodzaju i jest w stanie na nią zareagować, dokonując wyboru odpowiedniej polityki, opisane tu funkcje rządu w gruncie rzeczy podlegają europeizacji.

3. Modele europeizacji

Istnieje jednak duża różnica jeśli chodzi o to, czy europeizacja jest jedynie rezultatem strategicznych działań podejmowanych przez rządy świadome swej współzależności – nazywanej przeze mnie „wzajemnym dostosowaniem” – czy też europeizacyjne funkcje rządu sprawowane są w modelach instytucjonalnej interakcji – wśród których wyróżniam modele „negocjacji międzypaństwowej”, „współdecydowania” oraz „ukierunkowania hierarchicznego”. W dalszej części tekstu zajmę się charakterystyką skutków przyjęcia tych modeli, odnosząc je do dwóch kryteriów ewaluacyjnych: potencjału instytucjonalnego oraz instytucjonalnej legitymizacji, przy czym oba należy rozumieć w sensie relacyjnym. Pierwsze kryterium wykorzystywane jest w celu oceny regulacji i zasad oraz struktur motywacyjnych europejskich modeli rządu w odniesieniu do określonego zakresu problemów, dla których rozwiązanie przynieść może europeizacja. Podobnie, drugie kryterium winno być wykorzystane do oceny tych europejskich

funkcji rządu, które faktycznie są skuteczne w świetle argumentacji legitymizacyjnej, powszechnie uważanej za najodpowiedniejszą dla oceny funkcji rządu na poziomie narodowym (Lord 1998). Oba kryteria powinny i mogą być omówione bardziej szczegółowo (Scharpf 1999, 2000b), lecz wierzę, że powyższy opis będzie wystarczająco jasny dla mojego dalszego wywodu.

3.1. Wzajemne dostosowanie

Modelem wyjściowym dla reakcji polityki europejskiej na wzrastającą współzależność gospodarczą jest „wzajemne dostosowanie”. W tym modelu państwa narodowe nadal prowadzą politykę dostosowawczą na szczeblu krajowym, lecz czynią tak w odpowiedzi lub przewidując wybór polityki innych państw. Zatem ten rodzaj strategicznej interakcji między poszczególnymi państwami można postrzegać jako grę niekooperacyjną¹⁰. W teorii, jak i w świecie rzeczywistym istnieje oczywiście szerokie spektrum możliwych układów takiej gry. W niektórych sytuacjach oczekiwane rezultaty (bądź równowaga) strategicznych interakcji jest wzajemnie korzystna (Genschel 1997), w innych, korzyść odniosą jedni kosztem drugich, a jeszcze w innych – wszyscy przegrywają (Rapoport, Guyer 1966; Rapoport, Guyer, Gordon 1976; Scharpf 1997b). Tak samo nie można dokonać jednoznacznej oceny skuteczności rozwiązywania problemów w europejskim modelu wzajemnego dostosowania.

Co prawda ekonomiści, będący pod wrażeniem korzyści płynących z konkurencji rynkowej, powszechnie przypisują efektywność systemu społeczno-gospodarczego nie tylko konkurencji partii politycznych, lecz również układom, w których wzajemne dostosowanie zmusza państwa narodowe do wzięcia udziału w czymś w rodzaju „konkurowania systemów” (m.in. konkurowania fiskalnego lub regulacyjnego) (S. Sinn 1993; Vanberg, Kerber 1994). Nie należy jednak ignorować istotnych różnic między konkurencją przedsiębiorstw (przypuszczalnie występującą

z korzyścią dla konsumentów), konkurencją między partiami politycznymi (z korzyścią dla głosujących) a konkurowaniem samorządów terytorialnych o najodpowiedniejsze lokalizacje inwestycji – które zmierzają w kierunku korzyści dla mobilnych przedsiębiorstw, inwestorów i podatników, kosztem mniej mobilnych członków danej społeczności. Zmniejsza to potencjał realizacji przez państwa narodowe tych funkcji korygujących rynek, które zgodnie z teorią ekonomiczną, uzasadniają w pierwszym rzędzie powstawanie państw (H.W. Sinn 1994; Scharpf 1998).

Ponadto, teoria ekonomiczna wydaje się pomijać skutki demokratycznego samostanowienia, w przypadku gdy „konkurowanie systemów” powinno zapobiegać bezwarunkowemu przyjmowaniu przez państwo polityki odzwierciedlającej preferencje wyborców. Przypomnijmy sobie np. sytuację, w jakiej pewne stany USA znalazły się w pierwszych dekadach ubiegłego stulecia, kiedy nawet najbardziej „postępowe” rządy stanowe nie zdołały przyjąć ustawodawstwa federalnego ograniczającego zatrudnianie dzieci, z obawy przed utratą swojego udziału w rynku handlu między poszczególnymi stanami¹¹. Kiedy zakończył się proces tworzenia jednolitego rynku europejskiego, ta sama presja konkurencyjna ogranicza teraz państwa członkowskie w polityce fiskalnej, regulacjach stosunków pracy, polityce społecznej, w regulacjach dotyczących wpływu produkcji na środowisko naturalne oraz w innych obszarach polityk „poprawiających rynek” (Scharpf 1999). Ograniczenia te nie tylko zmniejszają skuteczność rozwiązywania problemów narodowych podmiotów politycznych, lecz również oddziałują na ich legitymizację instytucjonalną, uniemożliwiając (w innym przypadku możliwe) przyjęcie polityki odpowiadającej na manifestowane w wyborach oczekiwania elektoratu krajowego (Scharpf 2000b).

W odpowiedzi na narastające ograniczenia tego typu, państwa członkowskie próbują odejść

¹⁰ Jak już wspominałem, nawet układy, w których państwa jedynie dostosowują swoją politykę do warunków ekonomicznych, na jakie oddziałuje współzależna polityka innych państw, mogą być postrzegane jako gra niekooperacyjna (Scharpf 1997a, s. 107–112).

¹¹ W rzeczywistości, ustawodawstwo związane z pracą dzieci (wraz z innymi regulacjami dotyczącymi warunków zatrudnienia, zabezpieczeń społecznych oraz innych funkcji państwa opiekuńczego) musiało poczekać aż do 1937 r. i realizacji reform New Deal w amerykańskim porządku prawnym, które umożliwiło rządowi federalnemu przyjmowanie jednolitych regulacji obowiązujących na szczeblu ogólnopaństwowym (Skocpol 1987).

od modelu wzajemnego dostosowania do kontroli konkurencji systemów, poprzez koordynację lub centralizację funkcji rządu na poziomie europejskim. A zatem, przesunięcie funkcji rządu korygujących rynek z poziomu subnarodowego na narodowy jest powszechnie kojarzone nie tylko ze zwiększeniem potencjału rozwiązywania problemów, lecz także ze zwiększeniem legitymizacji demokratycznej. W odróżnieniu, żaden z powyższych efektów nie wystąpi, jeśli dokona się przesunięcia kompetencji z poziomu narodowego na europejski. Co więcej, w obu przypadkach istnieją zasadnicze różnice między trzema modelami instytucjonalizacji europejskich funkcji rządu, które stanowią przedmiot moich dalszych rozważań.

3.2 Negocjacje międzypaństwowe

W najniższym stadium instytucjonalizacji europeizacja opisana jest w modelu „negocjacji międzypaństwowych”. Krajowe polityki w ramach tego modelu są koordynowane i standaryzowane na podstawie porozumień zawieranych na szczeblu europejskim, jednak państwa narodowe zachowują pełną kontrolę nad procesem decyzyjnym, żadna decyzja nie jest wiążąca bez jasno wyrażonej zgody, a wdrożenie osiągniętych porozumień do prawa krajowego pozostaje pod całkowitą kontrolą państw członkowskich. Przykładem jest prowadzenie polityki wymagającej rewizji traktatów europejskich, które muszą być ratyfikowane przez każde państwo członkowskie. Poza tym, model dotyczy drugiego i trzeciego filaru UE „wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa oraz współpracy policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach kryminalnych”. Model w zbliżony sposób stosowany jest w tych obszarach polityki pierwszego filaru, w którym Rada Europejska zobowiązana jest podejmować decyzje jednogłośnie.

Ponieważ wszystkie państwa uczestniczące w procesie decyzyjnym mają prawo weta, legitymizacja przyjmowanej w ten sposób polityki w sposób pośredni wywodzi się z legitymizacji rządów narodowych (Lord 1998)¹². Równocześnie

jednak problem potencjału rozwiązywania problemów negocjowanych polityk jest wyraźnie ograniczony do metod, które preferują obecny *status quo*, z perspektywy wszystkich państw uczestniczących w procesie. Jeżeli takich rozwiązań nie udaje się wypracować, stosowane są inne instrumenty w rodzaju uzgodnień pakietowych i płatności ubocznych, które w sprzyjających warunkach ułatwiają osiągnięcie porozumienia (Scharpf 1997a, rozdz. 6). Jednak, ogólniej rzecz ujmując, rozwiązania tego rodzaju blokują większy konflikt interesów – czyli dokładnie to, do czego państwa zdają się zdążyć w drugim i trzecim filarze, w których szczególnie istotne są kwestie suwerenności.

Jednak dla rozwiązywania problemów generowanych przez konkurencję fiskalną i regulacyjną zintegrowanych gospodarek europejskich model negocjacji międzypaństwowych nie wydaje się obietnicą objaśnienia wszystkich układów, w których istniejące polityki krajowe zasadniczo różnią się od siebie, lub w tych krajach, gdzie faktycznie zyskują na konkurencji. Wystarczającym dowodem na to jest niekończąca się historia harmonizacji, w drodze jednogłośniego porozumienia, opodatkowania odsetek kapitałowych bądź zysków przedsiębiorstw. Jednak rodzi się pytanie, w jaki sposób tym samym państwom udało się osiągnąć poziom integracji rynkowej, który generuje presję konkurencyjne?

3.3. Ukierunkowanie hierarchiczne

Omawiając to zagadnienie, odniosę się teraz do „ukierunkowania hierarchicznego”, modelu, w którym wszystkie kompetencje są całkowicie scentralizowane na poziomie europejskim i egzekwowane przez aktorów ponadnarodowych przy braku uczestnictwa państw członkowskich. W ramach federalnego państwa narodowego scentralizowane kompetencje tego typu w zasadzie przynależą parlamentom federalnym, radzie ministrów oraz premierowi, których legitymizacja ma charakter bezpośredni – ich rozliczenie

tylko w wyniku jednogłośnie przyjętego kolejnego porozumienia państw członkowskich. Zatem bez kolejnego porozumienia konkretne państwo nie może już odpowiednio zareagować na zaistnienie nowych okoliczności lub zmienne oczekiwania wyborców (Scharpf 1988).

¹² Mówiąc wprost, dotyczy to jedynie pierwszych porozumień odnoszących się do danego problemu. Gdy wspólna polityka zostaje przyjęta, można ją zmienić

dokonywane przed wyborcami. Jednak w Unii Europejskiej przeciwnie, funkcje realizowane bez udziału państw członkowskich nie są wykonywane przez aktorów politycznych niebędących rozliczalnymi demokratycznie. Kompetencje przynależą Europejskiemu Bankowi Centralnemu, Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości oraz Komisji Europejskiej wtedy, gdy działa ona jako strażnik traktatów europejskich, wszczynając odpowiednią procedurę w przypadku ich naruszenia przez rządy narodowe.

Ponieważ funkcje te wykonywane są bez udziału Parlamentu Europejskiego i rządów państw członkowskich, ich legitymizacja musi całkowicie polegać na wspólnym zaufaniu do autorytetu wymiaru sprawiedliwości oraz na umiejętnościach osiągania wspólnych norm, wartości i celów przez profesjonalistów (Majone 1989, 1996). W przypadku Europejskiego Banku Centralnego cele te są wyraźnie i dość wąsko zdefiniowane; oczekuje się od EBC realizacji funkcji gwaranta stabilności cen zapisanej w Traktacie z Maastricht (obecnie art. 105 Traktatu o Wspólnotach Europejskich), a niezależna władza Trybunału Sprawiedliwości i Komisji Europejskiej wywodzi się z *implicite* przyjmowanych zakresów odpowiedzialności definiowanych w drodze interpretacji Traktatu z Maastricht w trakcie stosowania jego zapisów w konkretnych postępowaniach prawnych.

Legitymizacja niedemokratyczna także odgrywa dużą rolę w demokratycznych państwach narodowych, gdzie sąd konstytucyjny, niezależny bank centralny oraz niezależne agencje regulacyjne wykonują funkcje rządzenia, do których, jak się przyjmuje, są lepiej przygotowane niż rozliczalny politycznie rząd. Jednak na poziomie krajowym taka forma legitymizacji jest inherentnie niestabilna i może łatwo być zakwestionowana w momencie, gdy nierozliczalni aktorzy przekroczą granice „permissywnego konsensusu”, od którego zależy ich władza (Bickel 1962) – w takim przypadku wybory polityczne niezależnych aktorów, a nawet ich niezależność instytucjonalna zostają narażone na uszczuplenie w drodze działań legislacyjnych lub poprawki konstytucyjnej¹³. W odróżnieniu, w Unii

Europejskiej, taki zwrot byłby o wiele trudniejszy do przeprowadzenia. Niezależność EBC, którą chronią zapisy Traktatu z Maastricht, przewyższa instytucjonalną autonomię każdego krajowego banku centralnego (Elgie 1998; Haan, Eijffinger 2000), a oparte na fundamentalnych zasadach Traktatu z Maastricht decyzje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości można zmienić jedynie w drodze rewizji postanowień Traktatu, które muszą być ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie. Ponadto ETS ustanowił zasadę „efektu bezpośredniego” i „zwierzchności”, zgodnie z którymi jego interpretacja prawa europejskiego stoi ponad regulacjami rządu, parlamentu, a nawet ponad konstytucją każdego państwa członkowskiego (Weiler 1982).

Jeśli chodzi o przedmiotowy zakres polityki, ponadnarodowe funkcje wykonywane przez Trybunał i Komisję okazały się najbardziej skuteczne w obszarach, w których można było przyspieszyć integrację gospodarczą, poprzez czytelne stosowanie jasno określonych przepisów traktatowych zakazujących tworzenia w politykach krajowych przeszkód dla wolnego przepływu towarów, dóbr, usług, kapitału i zasobów ludzkich oraz dla ograniczania wolnej konkurencji. Interpretując zasady tak rozumianej „integracji negatywnej”, Komisja i Trybunał poszły dużo dalej, niż początkowo zamierzały układające się strony na konferencjach w Messynie i Rzymie (Scharpf 1999, s. 54–62). Nadal jednak rządy państw członkowskich w dużej większości popierają cel dalszej intensyfikacji procesów integracji gospodarczej (Moravcsik 1998). Nawet gdy podczas szczytu w Amsterdamie próbowano narzucić pewne ograniczenia co do zakresu europejskiego prawa o konkurencji, to ostatecznie okazały się one dość nieskuteczne.

Jak zatem możemy ocenić skuteczność rozwiązywania problemów i legitymizację tych funkcji rządzenia, które zostały scentralizowane? Jeśli chodzi o skuteczność osiągania nałożonych lub samodzielnie określanych celów, dorobek hierarchicznych polityk przyjmowanych przez Komisję i Trybunał jest rzeczywiście imponujący: sądy

¹³ Często przywoływanym przypadkiem jest „Plan restrukturyzacji sądów” prezydenta Roosevelta opracowany w 1937 r., który spowodował, że amerykański Sąd

Najwyższy zmienił swoje stanowisko wobec regulacji antykrzysowych. Należy również pamiętać, że tak bardzo zachwalana niezależność Bundesbanku nie jest obwarowana żadnym ustawodawstwem zwykłego rządu.

krajowe powszechnie zaakceptowały zwierzchność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jako ostatecznego interpretatora prawa unijnego (Burley, Mattli 1993), a nawet niemiecki Sąd Konstytucyjny zrezygnował z przywiązania do zasady, że stanowi ostatnią instancję w kwestiach wolności obywatelskich¹⁴. W rezultacie, prawo europejskie jest rutynowo stosowane w przypadkach zwykłych i podczas rozstrzygnięcia sporów przez wymiar sprawiedliwości państw członkowskich. Ponadto, prawo to idzie dalej, jeśli chodzi o eliminowanie barier pozataryfowych dla wolnego handlu i przemieszczania się, co charakteryzuje utrwalone systemy federalne w takich państwach, jak Stany Zjednoczone, Australia lub Szwajcaria. Jeszcze bardziej znaczący jest fakt, że europejskie prawo o konkurencji jest skuteczniejsze w narzucaniu ograniczeń w pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie niż w państwach federalnych nakładających ograniczenia na rządy subnarodowe (Zürn 2000; Wolf 2000) oraz, że prawo to wymusza konkurencję w dostarczaniu usług publicznych, które w państwach narodowych zawsze wyłączano spod jurysdykcji ustawodawstwa antytrustowego i prawa o konkurencji (Scharpf 1999, rozdz. 2, 3).

Krótko mówiąc, powodem obaw nie jest brak skuteczności „integracji negatywnej”, lecz raczej zdeterminowany perfekcjonizm, w którym ideał doskonale konkurencyjnego rynku jest przedmiotem działań Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości¹⁵. To samo można powiedzieć o skuteczności Europejskiego Banku Centralnego strzegącego stabilności cen w krajach strefy euro. Pomimo niedawnego spadku wartości euro (której utrzymanie nie jest wyrażonym *explicite* celem EBC), jego kurs wewnętrzny pozostaje wyraźnie stabilny w porównaniu z ubiegłymi dziesięcioleciem i nawet w Niemczech niemal historyczne obawy dotyczące rezygnacji ze stabilnej marki na rzecz podatnego na inflację euro wydają się nie mieć już miejsca. Gdyby w ogóle

kwestionować skuteczność europejskiej polityki monetarnej w rozwiązywaniu problemów, wątpliwości wzbudzają jedynie obszary, w których (w odróżnieniu od *explicite* określanych zapisów Traktatu z Maastricht) stabilność cen nie jest uznawana za jedyne kryterium sukcesu.

Co zatem z legitymizacją scentralizowanych europejskich funkcji rządu? Warte podkreślenia jest to, że obawy dotyczące europejskiego deficytu demokracji rzadko odnoszą się do tych obszarów polityki, w których Komisja Europejska i ETS nadzorują zasady integracji negatywnej bez udziału państw narodowych, a nawet Parlamentu Europejskiego. Ponieważ polityki te prowadzi się w formie działań prawnych, są one w większości akceptowane i mocno popierane z niechętnym szacunkiem¹⁶, którym zarówno zwycięzcy, jak i przegrani zdają się darzyć decyzje sądu na poziomie krajowym. Inaczej mówiąc, ponadnarodowa polityka rynkowa przyniosła korzyści nie tylko w wyniku dominującej w świecie akademickim i w mediach doktryny neoliberalnej oraz idei promujących wolny handel, lecz również zwyczajowego poszanowania dla instytucji prawa i na skutek swego rodzaju kredytu legitymizacji udzielonego sądowym interpretacjom, a zawartego w demokratycznych konstytucjach państw członkowskich.

Nie jest tak, a może jeszcze nie jest, w przypadku polityki monetarnej EBC – głównie dlatego, że poszczególne państwa członkowskie były bardzo zróżnicowane w zakresie, w jakim odpolityczniono politykę monetarną i walutową przed przystąpieniem do unii monetarnej. W krajach takich jak Niemcy, w których niezależność banku centralnego ma długą tradycję, obawy budziło to, że EBC może być mniej niezależny niż Bundesbank, podczas gdy w Wielkiej Brytanii, Szwecji i Danii oraz kilku innych państwach

¹⁴ Bundesverfassungsgericht 2 BvL 1/97, 6 czerwca 2000 r.

¹⁵ Jest to oczywiście stanowisko niemieckich landów, które w trakcie nieformalnego spotkania podczas szczytu w Nicei zagroziły nawet zablokowaniem rozszerzenia UE na wschód w przypadku niewprowadzenia do Traktatu poprawek chroniących ich funkcje infrastrukturalne w obliczu europejskiej polityki konkurencyjności.

¹⁶ To może się zmienić, jako że dyskrejonalny charakter szerokiej interpretacji europejskiego prawa o konkurencji oraz brak ich legitymizacji politycznej są publicznie podkreślane przez krajowych i subnarodowych aktorów w przypadkach, gdy działania KE zderzają się z politycznie istotnymi, krajowymi lub subnarodowymi, przemysłowymi, infrastrukturalnymi i kulturalnymi obszarami interwencji. W Niemczech takie spory powodują zdwojone naciski na instytucjonalne reformy, zwiększające demokratyczną rozliczalność KE i ograniczające zakres jej kompetencji.

zasadniczą kwestią był dokładnie brak politycznej rozliczalności (Elgie 1998). Wydaje się jednak, że sprawa rozliczalności jest również przywoływana jako przejaw poważnych obaw o skuteczność rozwiązywania problemów poprzez unię monetarną (Gustavsson 2000). Jest to szczególnie istotne w krajach, które zwykły korzystać z mechanizmów dewaluacji w celu rozwiązywania poważnych problemów gospodarczych i społecznych. Jednak państwa, które należały uprzednio do europejskiego systemu monetarnego, zanim przystąpiły do unii monetarnej, nauczyły się funkcjonować w ramach ograniczeń nieakomodacyjnej polityki monetarnej i niemal sztywnych kursów walutowych. Dla nich zatem przesunięcie od twardej polityki monetarnej prowadzonej przez Bundesbank w kierunku podobnej polityki realizowanej przez EBC w aspekcie uśrednionych warunków panujących w strefie euro jest raczej szansą, a nie zagrożeniem¹⁷.

¹⁷ Potencjalnym, najbardziej poważnym wyzwaniem dla skuteczności rozwiązywania problemów przez Europejski Bank Centralny jest to, że unia monetarna nie stanowi „obszaru optymalnej waluty” i że uwarunkowania ekonomiczne oraz fazy cyklu gospodarczego mogą wyglądać odmiennie w różnych państwach. Ponieważ EBC może reagować jedynie wobec uśrednionych warunków, jego faktyczna polityka bywa albo zbyt sztywna, albo zbyt elastyczna dla gospodarek konkretnego kraju. Ten drugi problem dotyka Irlandię, w której inflacja wzrosła dwukrotnie w porównaniu ze strefą euro – w rezultacie czego jednolite nominalnie stopy procentowe przełożą się na ujemne stopy rzeczywiste dla konsumentów i inwestorów w Irlandii. W takich warunkach nie jest pewne, że ograniczenia płacowe w UE mogą polegać na studzeniu presji inflacyjnej, która tylko spotęguje niedopasowanie europejskiej polityki monetarnej (Hardiman 2000). Ponieważ skutki gospodarcze niedopasowania jednolitej polityki EBC i zróżnicowanych uwarunkowań gospodarek narodowych należy rozwiązywać środkami polityk krajowych, sztywność ograniczeń budżetowych nałożonych przez Traktat z Maastricht i przez Pakt Stabilizacyjny także mogą utrudnić skuteczne rozwiązywanie problemów. Jednak, jak najszybciej zrozumiały to kraje skandynawskie, istnieje funkcjonalny ekwiwalent rozwiązania kwestii wydatków deficytowych: Finlandia, Szwecja i Dania stworzyły znaczące nadwyżki budżetowe, które powinny umożliwić im reakcję na radykalną ekspansję fiskalną w sytuacji przyszłych załamań gospodarczych, bez naruszania jakichkolwiek ograniczeń europejskiej unii monetarnej.

Można zatem skonkludować, że dla najbardziej scentralizowanego i „ponadnarodowego” modelu rządzenia wielopoziomowym europejskim podmiotem politycznym ani skuteczność rozwiązywania problemów, ani legitymizacja nie są poważnym wyzwaniem. Jednak w porównaniu z pełnym spektrum polityk publicznych realizowanych na szczeblu krajowym w rozwiniętych systemach kapitalistycznych zasięg modelu ponadnarodowego jest istotnie ograniczony do egzekwowania przestrzegania reguł rynkowych poprzez „integrację negatywną” stosowaną przez KE i ETS oraz do kontroli kursu euro – przez EBC. Nie jest i nie może być wykorzystany do osiągnięcia korygującej rynek „integracji pozytywnej” za pomocą odgórnych rozporządzeń¹⁸. Zamiast tego, polityki, które mogą skutecznie zapobiegać negatywnym konsekwencjom konkurencji fiskalnej i regulacyjnej, zależą od regulacji „politycznych” oraz dyrektyw i decyzji, które można przyjąć jedynie z udziałem rządów państw członkowskich.

3.4. Współdecydowanie

Model współdecydowania łączy aspekty negocjacji międzypaństwowych oraz centralizacji ponadnarodowej. Stosowany jest w większości obszarów „pierwszego filara”, który obejmuje kompetencje UE w zakresie „tworzenia rynku”, jak i „korygowania rynku”. W tym przypadku ustawodawstwo europejskie zależy zasadniczo od inicjatyw Komisji Europejskiej, które muszą być przyjęte (jednomyślnie lub większością kwalifikowaną) przez Radę Europejską i, w coraz większym stopniu, przez Parlament Europejski. W literaturze naukowej i debatach politycznych oceny potencjału instytucjonalnego i legitymizacji tego modelu są bardzo zróżnicowane – co odzwierciedla fakt, że wybór polityki zależy jednocześnie od zasobów instytucjonalnych i strategii aktorów ponadnarodowych oraz od konwergencji preferencji rządów narodowych – oba aspekty często różnią się w zależności od konkretnego obszaru polityki.

¹⁸ Wyjątkami są polityki promujące równouprawnienie płci w zatrudnianiu i zapobiegające dyskryminacji wobec pracowników-imigrantów; obydwie regulacje wywodzą się bezpośrednio z Traktatu o WE.

Jeśli państwa członkowskie jednoczą się w opozycji do inicjatyw KE lub gdy bardzo istotne interesy narodowe są znacząco odmienne, rozwiązania na szczeblu europejskim będą blokowane bez względu na zaangażowanie KE i Parlamentu Europejskiego. Jednak rola aktorów ponadnarodowych jest istotna w układach, w których interesy narodowe pozostają odmienne, lecz nie są one wyjątkowo istotne lub – co istotniejsze dla teorii niż dla praktyki – w których państwa członkowskie nie zgadzają się co do treści proponowanej polityki europejskiej, lecz mimo to popierają wypracowanie wspólnego rozwiązania wobec istniejącego *status quo*.

W takich uwarunkowaniach – które analitycznie może ilustrować gra „wojna płci” – wspólne rozwiązania nadal mogą być blokowane przez międzypaństwowe targi o precyzyjniejsze określenie treści regulacji europejskich. Dlatego też kwalifikowana większość powinna być najbardziej akceptowalnym rozwiązaniem dla wszystkich państw. Równocześnie, to tu potencjał podejmowania działań europejskich najbardziej korzysta z monopolu Komisji Europejskiej na ustanawianie agendy, z rozszerzenia praw współdecydowania przynależnych Parlamentowi Europejskiemu (Tsebelis 1994), z dobrych usług reprezentantów poszczególnych krajów zasiadających w COREPER (Hayes-Renshaw, Wallace 1997; Lewis 2000) oraz z pracy „zeuropeizowanych” ekspertów krajowych w setkach komitetów przygotowujących lub doprecyzujących dyrektywy Komisji Europejskiej (Joerges, Neyer 1997; Joerges, Vos 1999).

Jednak równocześnie instytucjonalna legitymizacja procedur współdecydowania traci swój fundament „międzypaństwowy”. Zgodnie z logiką traktatów europejskich ustawodawstwo europejskie legitymizowało początkowo porozumienie demokratycznie rozliczalnych rządów narodowych. Jednak argumentacja legitymizacyjna tego rodzaju jest podważana tym bardziej, im bardziej w literaturze przedmiotu podkreśla się rolę aktorów ponadnarodowych i procedur oraz im bardziej zauważana jest przez aktorów politycznych i społeczeństwo. Jeśli faktem jest, że procedura o naruszeniu prawa unijnego wszczynana przez KE zmusza rządy krajowe do zmiany stanowiska w zasadniczych kwestiach politycznych (S.K. Schmidt 1998), że przedstawiciele krajów w COREPER konspirują na rzecz zablokowania

krajowej opozycji wobec kompromisów europejskich (Lewis 2000) i że „komitetologia” sprzyja porozumieniom między ekspertami krajowymi, którzy nie podzielają stanowiska swojego rządu (Joerges, Neyer 1997), to formalne porozumienie większości państw w Radzie Europejskiej nie ma już zbyt dużej siły legitymizacyjnej.

W rezultacie, w literaturze przedmiotu dokonano się przesunięcie środka ciężkości argumentacji legitymizacyjnej. Obecnie nacisk położony jest na otwartość europejskiego procesu podejmowania decyzji wobec pluralistycznych interesów, elastyczność europejskich sieci mediacji interesów oraz deliberatywną jakość interakcji w „komitetologii” (Jachtenfuchs, Kohler-Koch 1996; Kohler-Koch, Eising 1999; Marks, Hooghe, Blank 1996; Marks, McAdam 1996; Joerges, Vos 1999; Schmalz-Bruns 1999). Jednak bez względu na deskryptywną precyzję tych postulatów, ich perswazyjność normatywna musi opierać się na propozycji, by akomodacja interesów narodowych i jakość treści standardów europejskich mogły być legitymizacyjnym odpowiednikiem demokratycznej rozliczalności opartej na równych i powszechnych wyborach oraz na debacie politycznej. Jednak, jako że efektywność polityki europejskiej często musi być osiągnięta dzięki nieustannym „podchodom” w procesach, które są kompletnie nieprzejrzyste dla społeczeństwa (Héritier 1999), nie ma gwarancji, że wszystkie grupy interesu będą świadome tego, co dzieje się na szczeblu europejskim¹⁹. W każdym razie, w przypadku kwestii istotnych politycznie trudno jest dostrzec, jak nieformalne sieci mediacji interesów i anonimowe komisje ekspertów można uznać za satysfakcjonujący odpowiednik demokratycznej rozliczalności przedstawicieli, których mandat pośrednio lub bezpośrednio pochodzi z wyborów powszechnych opartych na formalnej równości wszystkich obywateli (Greven 2000; Weiler 1999).

W świetle tych problemów z legitymizacją być może dobrą wiadomością jest to, że historie

¹⁹ Podobne twierdzenia o legitymizacji były rozwijane przez teoretyków amerykańskiego pluralizmu (Truman 1951; Latham 1952), lecz należy przyznać, że zostały one ostatecznie odrzucone zarówno na gruncie empirycznym, jak i normatywnym (Mills 1956; Dahl 1961, 1967; Bachrach, Baratz 1963; Olson 1965; McConnell 1966; Lindblom 1977).

sukcesu, wychwalające skuteczność mechanizmów ponadnarodowych i potencjał rozwiązywania problemów polityki europejskiej (Pollack 1997; Eichener 1997, 2000), są mocno przesadzone lub przynajmniej nadmiernie uogólniane. Są trafne o tyle, o ile dotyczą konkretnego przypadku, lecz ich domena empiryczna ogranicza się do spektrum takich obszarów polityki, w których interes wspólny przesłania konflikt różnych interesów narodowych lub w których podejmowane decyzje mają niewielkie znaczenie polityczne dla całego społeczeństwa. Dotyczy to „tworzących rynek” dyrektyw harmonizujących krajowe regulacje produkcyjne²⁰ i kilku innych obszarów polityki, gdzie wspólnota interesów jest większa niż ich zróżnicowanie (Scharpf 1997a, 1999). Ale w wielu innych przypadkach rządy narodowe pozostają w pełni zdolne do blokowania decyzji europejskich, nawet jeśli zasadą ich podejmowania jest kwalifikowana większość w Radzie Europejskiej (Golub 1996a, 1996b).

Dlatego, z legitymizacyjnego punktu widzenia, wszystko wydaje się dobrze ułożone: w modelu współdecydowania UE rozwiązuje jedynie takie problemy, gdzie działanie na szczeblu europejskim wspierane jest przez szeroki konsensus złożony z rozliczalnych demokratycznie rządów narodowych, bezpośrednio wybieralnego Parlamentu Europejskiego i tych grup interesu (zorganizowanych), które są w stanie wpłynąć na określenie przez Komisję Europejską swojej agendy.

W momencie gdy taki konsensus zaistnieje, legitymizacja przyjętych tym sposobem polityk nie stanowi poważnego problemu, nawet jeśli procedury nie są zgodne ze standardami demokratycznej rozliczalności państwa narodowego. Jeżeli konsensusu nie ma, działania na szczeblu europejskim są blokowane, a problemy pozostają do rozwiązania przez państwa narodowe oraz ich instytucje i procedury, przypuszczalnie z nienaganą wiarygodnością demokratyczną. Jednak z perspektywy rozwiązywania problemów nie

jest to dobre: polityki „tworzenia rynku”, co do których w Europie istnieje zgoda, naruszają potencjał państw narodowych do przyjmowania polityk korygujących rynek, co do których w UE zgody nie ma. Niestety, ta luka w rozwiązywaniu problemów na poziomie europejskim zdaje się istnieć dokładnie w tych obszarach polityki, w których krajowe funkcje rządu są najbardziej wrażliwe w procesie konkurowania systemów.

Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest to, że układy konkurencji fiskalnej i regulacyjnej zasadniczo nie przypominają ani gry „wojna płci”, ani symetrycznego dylematu więźnia – w których powinny być możliwe przypadki porozumienia w zakresie wspólnych zasad regulujących konkurencję. Na przykład w konkurowaniu fiskalnym niewielkie kraje mogą faktycznie zwiększać swoje dochody poprzez cięcia podatkowe, których większe państwa nie są w stanie odwzajemnić bez ponoszenia olbrzymich strat (Dehejia, Genschel 1999). Asymetria podobnego typu może sprzyjać deregulacji konkurencji w innych obszarach polityki. W takich układach zwycięzcy wyraźnie nie są zainteresowani posiadaniem przewag komparatywnych zharmonizowanych przez wspólne zasady europejskie. Lecz nawet w przypadku braku asymetrii zwycięzca–przegraną, harmonizacja może być blokowana z powodu konfliktów wynikających z zasadniczych różnic politycznych państw członkowskich związanych z poziomem rozwoju gospodarczego, kulturą polityczną, strukturami instytucjonalnymi lub preferencjami ideologicznymi.

Dlatego też na regulacje środowiskowe, uznawane za konieczne w Danii, Niemczech lub Holandii, biedniejsze kraje, takie jak Grecja, Hiszpania i Portugalia, po prostu nie mogą sobie pozwolić. Nie wspominając już o państwach, które są w przededniu wstąpienia do UE. Tak samo stałoby się, gdyby UE poczyniła próby standaryzacji przepisów o transferach socjalnych i standardach społecznych usług publicznych na poziomie uznawanym za odpowiedni w krajach skandynawskich. Gdyby chodziło tylko o to, być może byłoby możliwe osiągnięcie porozumienia o względnych standardach, uwzględniających różnice w zdolności płatniczej krajów członkowskich będących na różnych poziomach rozwoju gospodarczego. Jednak choć nawet Wielka Brytania i Szwecja są w równym stopniu zamożne, nadal

²⁰ Gdy sprawy mają się inaczej – tak jak w przypadku „choroby wściekłych krów” lub żywności modyfikowanej genetycznie – państwa narodowe wydają się ponownie przejmować kontrolę, ponieważ to one, a nie anonimowi eksperci Komitetu Weterynarii KE, muszą stawić czoła fali protestów na rodzimym podwórku.

nie mogą osiągnąć porozumienia o wspólnych rozwiązaniach w zakresie państwa opiekuńczego.

Powód jest taki, że europejskie państwa opiekuńcze zaczęły bardzo rozbieżnie definiować linie podziału między funkcjami oczekiwanymi od państwa i tymi, które pozostawiają sektorowi prywatnemu; rodzinie lub rynkowi. Wszystkie one zapewniają pomoc potrzebującym, ale w Skandynawii i w kontynentalnej Europie państwo zapewnia również powiązane z zarobkami ubezpieczenie społeczne, co oznacza zabezpieczenie standardu życia dla rodzin o przeciętnych dochodach w przypadku bezrobocia, choroby, niepełnosprawności wieku podeszłego. W odróżnieniu od tego, w Wielkiej Brytanii i pozostałych anglosaskich państwach dobrobytu pracownicy z wysokimi i przeciętnymi zarobkami nauczyli się w przypadku takich ewentualności polegać na zabezpieczeniu prywatnym. Ponadto, tylko skandynawskie państwa opiekuńcze świadczą uniwersalnie usługi społeczne wysokiej jakości, uwalniając żony i matki od obowiązków rodzinnych i równocześnie zapewniając miejsca pracy w sektorze publicznym, które podnoszą poziom zatrudnienia kobiet do rekordowych rozmiarów. Natomiast w państwach anglosaskich i w Europie kontynentalnej usługi tego typu pozostawiono rodzinie lub rynkowi (Scharpf, Schmidt 2000a). Różnice o podobnym znaczeniu są także charakterystyczne dla stosunków gospodarczych istniejących w krajach UE (Crouch 1993; Ebbinghaus, Visser 2000).

Owe różnice strukturalne nie mają wyłącznej natury technicznej, lecz istotne znaczenie polityczne. Koresponduje ono z fundamentalnie odmiennymi aspiracjami państwa opiekuńczego, które można powierzchownie porównać z historyczną dominacją partii liberalnych, chadeckich i socjaldemokratycznych oraz teorią społeczną (Esping-Andersen 1990). Ponadto, i być może – co najważniejsze: obywatele wszystkich państw opierają swoje plany życiowe na ciągłości istniejących modeli i jakakolwiek próba zastąpienia ich jakościowo odmiennymi rozwiązaniami europejskimi wzbudziłaby radykalny sprzeciw. Wyborcy skandynawscy sprzeciwiliby się demontażowi pełnoobsługowego państwa opiekuńczego, tak jak wyborcy brytyjscy odrzuciliby propozycje wyższych podatków, z których finansowany byłby model skandynawski, a oba elektoraty nie

wyraziłyby zgody na niemiecki model sztywnych regulacji stosunków gospodarczych i współzarządzanie gospodarką. Krótko mówiąc, nie istnieje jeden „europejski model społeczny”, którego harmonizacja podlegałaby konwergencji (Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000).

Zatem w modelu współdecydowania, państwa narodowe, rozliczalne przed krajowym elektoratem, prawdopodobnie nie mogłyby dojść do porozumienia o wspólnych rozwiązaniach europejskich dotyczących istoty państwa opiekuńczego. Nie musi to zapobiegać przyjmowaniu minimalnych standardów praw socjalnych i pracowniczych w drodze dyrektywy KE lub poprzez porozumienie osiągnięte w drodze „dialogu społecznego” najważniejszych organizacji związkowych i pracodawców (Leibfried, Pierson 1995; Falkner 1998). Jednak jako że takie standardy muszą zaakceptować wszystkie państwa członkowskie, mają one być nie tylko wiarygodne gospodarczo w najmniej zamożnych krajach członkowskich, lecz także zgodne z istniejącymi stosunkami gospodarczymi oraz instytucjami państwa opiekuńczego. Nie dziwi zatem, że tylko bardzo podstawowy poziom regulacji może zdać podwójny test tego rodzaju (Streeck 1995, 1997) – co powoduje, że podczas gdy są one przydatne w podnoszeniu minimalnego poziomu opieki socjalnej w krajach anglosaskich i w Europie Południowej, nie przyczyniają się zbytnio do obniżenia presji konkurencyjnej wywieranej na bardziej rozwinięte państwa opiekuńcze Skandynawii i Europy kontynentalnej.

4. Pozostałe opcje

W obecnych uwarunkowaniach europejska polityka społeczna może jednak dokonywać interwencji (w modelu ukierunkowania hierarchicznego) przeciw dyskryminującym praktykom państw narodowych godzącym w robotników-imigrantów i w równouprawnienie płci oraz przyjmować ustawodawstwo (w modelu współdecydowania) gwarantujące minimalne standardy opieki socjalnej, które nie stanowią zagrożenia dla zdolności płatniczej państwa ani dla jego kluczowych instytucji. W tym względzie reforma instytucjonalna nie mogłaby zbyt wiele zmienić. Mając na uwadze polityczne znaczenie instytucji

państwa opiekuńczego, poszczególne kraje muszą sprzeciwić się wszelkim propozycjom, poprzez które w drodze głosowania większościowego w Radzie Europejskiej i Parlamencie Europejskim dokonuje się w tym zakresie harmonizacja zróżnicowania. To, o co chodzi, można ująć ogólniej następująco: Unia Europejska nie jest, i długo nie zostanie, demokracją większościową (Lord 1998; Scharpf 1999; Greven 2000), a jej legitymizacja instytucjonalna nie może wspierać polityk, które naruszają „permissywny konsensus” wyborców w państwach członkowskich.

Równocześnie jednak potencjał rozwiązywania problemów w UE także musi pozostać ograniczony. Wystarczał on i wystarcza do tworzenia i regulowania większego rynku europejskiego, lecz nie do europeizacji funkcji rządzenia korygujących rynek, które, na poziomie państw członkowskich, są najbardziej narażone na presję konkurencji gospodarczej. Dlatego państwa członkowskie muszą zmagać się z presjami tego rodzaju w drodze „wzajemnego dostosowania”. To, co wymaga przetrwania rozwiniętego modelu europejskiego państwa opiekuńczego, jest przedmiotem nieustannych sporów w debatach publicznych i analizach naukowych, a tym nie zajmowałem się w niniejszym artykule (Scharpf, Schmidt 2000a, 2000b). Nie ulega wątpliwości, że globalizacja gospodarcza, a przede wszystkim europejska integracja gospodarcza i unia monetarna pozbawiły państwa narodowe wielu opcji wyboru polityki, którą mogły wdrażać i wdrażały w ubiegłych dekadach, po to by osiągnąć i utrzymać pełne zatrudnienie, przy wysokim poziomie opieki socjalnej. Ponadto, intensywna konkurencja na międzynarodowych rynkach produktów i zwiększona mobilność kapitału wywierają presję na zmniejszanie płac, jak i podatków oraz tych regulacji, które mogą spowodować zwiększenie jednostkowych kosztów produkcji lub zmniejszyć zyski postpodatkowe. Rządy narodowe i związki zawodowe, które ignorują te presje międzynarodowe, zapłacą za to, jeśli chodzi o słabszy wzrost gospodarczy i zmniejszenie liczby miejsc pracy. Jednocześnie, państwa narodowe będące członkami unii monetarnej straciły kontrolę nad stopami procentowymi i kursami wymiany walut, deficyt sektora publicznego ograniczany jest zapisami Paktu Stabilizacyjnego, a subsydia publiczne

objęte zostały ścisłym nadzorem europejskiego prawa o konkurencji.

Pozostają jednak ograniczenia. Zmniejszają one, lecz nie wykluczają roli wyborów strategicznych i nie determinują efektów. Istnieje przynajmniej kilka krajów europejskich – np. Dania wśród skandynawskich państw opiekuńczych, Holandia w Europie kontynentalnej i Portugalia na południu – które znalazły sposoby na osiągnięcie lub utrzymanie wysokiej wiarygodności ekonomicznej, nie kosztem stanu zatrudnienia i aspiracji państwa opiekuńczego lub uciekania się do innych pomysłów – takich jak dewaluacja – które zadziałają jedynie wtedy, gdy inni nie pójdą w nasze ślady (Scharpf, Schmidt 2000a; Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000). Jednak nie wszystkie opiekuńcze państwa narodowe pozostały wiarygodne gospodarczo, a wiele z nich boryka się z destruktywnymi konfliktami społecznymi dotyczącymi cięć podatkowych, oszczędności w wydatkach socjalnych i deregulacji zatrudnienia.

W takich warunkach nie ma powodu zadawać pytania, czy UE – która wygenerowała powyższe problemy w swoich państwach członkowskich, nie będąc w stanie bezpośrednio stawić im czoła – może jednak odegrać pozytywną rolę w ułatwieniu tworzenia strategii skutecznie rozwiązujących te problemy na poziomie krajowym. W mojej wcześniejszej pracy (Scharpf 1999, rozdz. 5), omówiłem dwa takie rozwiązania – określenie i wdrożenie standardów „nieuczciwych regulacji i konkurencji podatkowej” przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości oraz to, co nazywam „subeuropejską koordynacją”. W międzyczasie, pierwsza z sugestii stała się bardziej realistyczna wraz z orędziem komisarza Montiego, w którym analizuje on dotychczasowe wybiórcze koncesje podatkowe poddane regułom stosowanym w przypadku zakłócenia konkurencji za pomocą dotacji państwowych.

Drugi pomysł może mieć szansę realizacji, jeśli obecnie trwająca Konferencja Międzyrządowa faktycznie zliberalizuje przepisy o „Bliższej współpracy” jak zatytułowany jest rozdział VII Traktatu o UE. W takim przypadku jest możliwe, że grupy państw o podobnych instytucjach państwa opiekuńczego i stojące w obliczu podobnych problemów mogłyby wykorzystać machinę UE i jej usługi w celu harmonizacji swoich polityk społecznych. Niestety, ostatnie debaty ponownie

wywołały jednak widmo „awangardy” państw członkowskich zmierzających w kierunku integracji politycznej i przyznania innym krajom statusu państwa drugiej kategorii. Mając na uwadze dekady niezrozumienia i obaw towarzyszących „zróżnicowanej integracji” w „Europie rozmaitych geometrii”, „Europie różnych prędkości”, „Europie dwupoziomowej”, „Europie *à la carte*”, „Europie kręgów koncentrycznych” lub w „trzonie Europy” (Ehlermann 1984, 1998; Giering 1997; Walker 1998; Búrca, Scott 2000), w momencie gdy piszę te słowa (październik 2000 r.), nie ma zbyt dużych nadziei na to, że skrajnie restryktywne regulacje przyjęte podczas obrad w Amsterdamie mogą zostać zasadniczo zliberalizowane podczas nadchodzącego szczytu w Nicei.

Jednak nawet wtedy, gdy wybiórcza harmonizacja jest poza zasięgiem, szansę na koordynację wysiłków reformatorskich mogłaby stworzyć procedura „otwartej koordynacji” – wprowadzona w nowym rozdziale zatytułowanym „Zatrudnienie” w Traktacie Amsterdamskim, a którą szczyt w Lizbonie (23/24 marca 2000 r.) zdecydował się stosować także w obszarze polityki społecznej. Jeśli chodzi o przywołane w tym miejscu koncepcje, otwartą koordynację można ułożyć gdzieś pomiędzy modelem „negocjacji między państwowych” a modelem „wzajemnego dostosowania”. Przypomina to wzajemne dostosowanie o tyle, o ile kompetencje rządu pozostaną wyłącznie na szczeblu krajowym i nadal będą je realizować rządy narodowe, pozostające całkowicie rozliczalne za swoje wybory polityki wobec elektoratu krajowego. Inaczej mówiąc, nie ma tu problemu deficytu demokracji. Równocześnie jednak krajowe wybory polityczne nie odbywają się w izolacji. Uznając, że promocja zatrudnienia jest „kwestią wspólnej troski”, państwa członkowskie zaakceptowały przywiązanie do „koordynowania swoich działań w tym względzie razem z Radą Europejską” (art. 126, II). W tym celu Rada Europejska, działając na podstawie propozycji KE, przyjmie coroczne wytyczne dla działań krajowych, państwa członkowskie przedstawią roczny raport z działań na rzecz wdrożenia wytycznych, a te z kolei będą poddane ewaluacji przez komitet stały złożony z krajowych urzędników służby cywilnej oraz przez Komisję Europejską, która może wtedy zaproponować konkretne rekomendacje Radzie Europejskiej.

Zasady te gwarantują wielopoziomowe procesy rekursywnej analizy wspólnych problemów i określania celów, samoograniczenia i autoewaluacji, połączonych ze wspólnym monitoringiem i benchmarkingiem potencjałów. Porozumienia takie wydają się możliwe, jeśli założymy, że państwa członkowskie postrzegają się wzajemnie jako zdążające w kierunku podobnych, a nie spornych celów, lecz także pozostają wolne od nacisków w definiowaniu i przyjmowaniu własnych działań, za pomocą których cele zostają osiągnięte – przypuszczalnie, jako że uwarunkowania krajowe są tak różne lub istotnie politycznie, że jednolite rozwiązania byłyby nieskuteczne lub nieakceptowalne politycznie. Zważywszy na to, że artykuł 129 *explicito* wyklucza „harmonizację prawa i regulacji państw członkowskich” z zakresu działań, które może zaakceptować Rada Europejska, kluczowe zadania wymagane przez procedury otwartej koordynacji muszą być uzasadnione jedynie nadzieją, iż monitoring, benchmarking i przegląd podjętych przedsięwzięć może zwiększyć skuteczność krajowych polityk społecznych i polityki zatrudnienia (Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000, rozdz. 4).

Na poziomie teoretycznym nie jest to niemożliwe (Sabel 1995). Pozostaje jednak pytanie, czy owe obietnice „uczenia polityki” mogą być całkowicie spełnione w heterogenicznych uwarunkowaniach wpływających na problemy polityki społecznej, jak i na opcje polityczne krajów członkowskich²¹. Z tego, co powiedziałem wyżej, wynikałoby, że „otwarta koordynacja” będzie najsukcesywniejsza w przypadku, gdy aspiracje stworzenia ogólnoeuropejskich mierników

²¹ Znamienne wydaje się to, że w wytycznych zatrudnienia proponowanych przez KE i przyjętych przez Radę Europejską w Luksemburgu w 1998 r. i w latach następnych starannie unikano wszelkich kwestii, w których istniejące różnice w zakresie spuścizny politycznej oraz instytucjonalnej struktury państw członkowskich miałyby znaczenie zasadnicze, zamiast tego koncentrując się na instytucjonalnie neutralnych celach, takich jak „poprawa zatrudnienia”, „rozwój przedsiębiorczości”, „zachęcanie do adaptacyjności” oraz „wzmacnianie polityki równych szans” (Rada Europejska 12 listopada 1997 r.). W Lizbonie wprowadzono poprawki do celu zatrudnieniowego tak, aby ująć w nim „kształcenie ustawiczne” i „wzrost zatrudnienia w usługach”, a otwartą koordynację rozszerzono na cele „modernizacji opieki społecznej” i „promocję inkluzji społecznej”.

realizacji zadań są moderowane przez przyznanie, iż państwa członkowskie zasadniczo różnią się nie tylko pod względem wykorzystywanych instrumentów polityki, lecz także celów, które zamierzają osiągnąć, oraz problemów, jakie rozwiązują. W takim przypadku potencjalne korzyści płynące z koordynacji i uczenia polityki będą tym większe, im więcej krajów o podobnych problemach i kulturze politycznej uda się zachęcić do współpracy skoncentrowanej na konkretnych problemach i ich potencjalnych rozwiązaniach.

Obecnie przedwcześnie jest definitywnie orzekanie o tym, czy działania te pozostaną na poziomie symboliki politycznej i stosunków społecznych, czy też będą realnie oddziaływać na polityki krajowe²². Jednak „otwarta koordynacja” faktycznie jawi się jako potencjalnie wartościowe uzupełnienie zestawu zinstytucjonalizowanych modeli rządzenia, dostępnych w obszarze europejskiego podmiotu politycznego. Jest ona bardziej elastyczna niż współdecydowanie i negocjacje międzypaństwowe. W porównaniu z wzajemnym dostosowaniem mogłaby dostarczyć pożytecznych zabezpieczeń przeciwko niezamierzonemu „równaniu w dół” w warunkach konkurencji systemów. Jeśli państwa narodowe potraktują ją poważnie, otwarta koordynacja mogłaby stać się ważną europejską reakcją na presję wobec państwa opiekuńczego, którą powoduje integracja gospodarcza.

Konkludując: europejski podmiot polityczny to kompleksowa, wielopoziomowa konfiguracja instytucjonalna, której nie są w stanie odwzorować modele teoretyczne powszechnie używane w stosunkach międzynarodowych lub polityce porównawczej. Co gorsza jednak, jego kompleksowość zdaje się ignorować wszelkie wysiłki czynione na gruncie teoretycznym i oparte na koncepcjach holistycznych. Powyższy artykuł sugeruje, że trudności te można przezwyciężyć

dzięki podejściu modułowemu wykorzystującemu mnogość prostszych koncepcji reprezentujących różne modele interakcji wielopoziomowej, charakterystycznej dla subkategorii europejskich procesów politycznych. Próbowałem pokazać, że takie modele istnieją i że niosą konkretne konsekwencje dla potencjału instytucjonalnego oraz dla legitymizacji europejskich funkcji rządzenia. Mój ojciec twierdził (tego wątku tu nie rozwijałem), że te same narzędzia konceptualne powinny być używane do analizy subnarodowych, krajowych, transnarodowych i innych ponadnarodowych instytucji politycznych.

Przełożył
Robert Chrabąszcz

Literatura

Abromeit H. (1998). *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*. New York: Berghahn Books.

Armstrong K.A., Bulmer S.J. (1998). *The Governance of the Single European Market*. Manchester: Manchester University Press.

Bachrach P., Baratz M.S. (1963). „Decisions and nondecisions. An analytical framework”, *American Political Science Review*, t. 57, s. 632–642.

Bickel A.M. (1962). *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Indianapolis: Bobbs Merrill.

Branch A. P., Øhrgaard J.C. (1999). „Trapped in the supranational-intergovernmental dichotomy. A response to Stone Sweet and Sandholtz”, *Journal of European Public Policy*, t. 6, s. 123–143.

Búrca G. de, Scott J. (red.) (2000). *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* Oxford: Hart Publishing.

Burley A.M., Mattli W. (1993). „Europe before the court. A political theory of legal integration”, *International Organization*, t. 47, s. 41–76.

Crouch C. (1967). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally.

Crouch C. (1993). *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon.

Dahl R.A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

Dehejia V.H., Genschel Ph. (1999). „Tax competition in the European Union”, *Politics and Society*, t. 27, s. 403–430.

²² Ponieważ żadna wiążąca dyrektywa nie została przyjęta na szczeblu europejskim, aktorom, którzy faktycznie odpowiadają za wybór polityki krajowej, może nie udać się aktywne zaangażowanie w realizację koordynacji. W takim przypadku zagrożenie polega na tym, że „Krajowe Plany Działań” będą jedynie kolejnym zapisem tego, co państwa narodowe czyniły zawsze, i że efekt uczenia się w trakcie deliberacji na poziomie europejskim może edukować wyłącznie polityczne „powiązania” urzędników, którzy nie dysponują skuteczną władzą w swoim kraju.

- Ebbinghaus B., Visser J. (2000). *Trade Unions in Western Europe since 1945*. London: Macmillan Reference.
- Ehlermann C.D. (1984). „How flexible is Community law? An unusual approach to the concept of ‘Two Speeds’”, *Michigan Law Review*, t. 82, s. 1274–1293.
- Ehlermann C.D. (1998). „Differentiation, flexibility, closer co-operation. The new provisions of the Amsterdam Treaty”, *European Law Journal*, t. 4, s. 246–270.
- Eichener V. (1997). „Effective European problem-solving: Lessons from the regulation of occupational safety and environmental protection”, *Journal of European Public Policy*, t. 4, s. 591–608.
- Eichener V. (2000). *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Elgie R. (1998). „Democratic accountability and Central Bank independence. Historical and contemporary, national and European perspectives”, *West European Politics*, t. 21, nr 3, s. 53–76.
- Esping-Andersen G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Etzioni A. (1965). *Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Falkner G. (1998). *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Ferrera M., Hemerijck A., Rhodes M. (2000). *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras: Celta Editora.
- Garrett G. (1992). „International cooperation and institutional choice: The European Community’s internal market”, *International Organization*, t. 46, s. 533–560.
- Garrett G. (1995). „The politics of legal integration in the European Union”, *International Organization* t. 49, s. 171–181.
- Genschel Ph. (1997). „How fragmentation can improve co-ordination. Setting standards in international telecommunications”, *Organization Studies*, t. 18, s. 603–622.
- Giering K. (1997). „Vielfalt in Einheit – die Flexibilisierung der europäischen Integration”, w: Europa Institut Zürich (red.), *Die Europäische Union – Wesen, Struktur, Dynamik*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Golub J. (1996a). „Sovereignty and subsidiarity in EU environmental policy”, *Political Studies*, t. 44, s. 686–703.
- Golub J. (1996b). „State power and institutional influence in European integration: Lessons from the packaging waste directive”, *Journal of Common Market Studies*, t. 34, s. 313–339.
- Grande E. (2000). „Post-national democracy in Europe”, w: M.Th. Greven, L.W. Pauly (red.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Greven M.Th. (2000). „Can the European Union finally become a democracy?”, w: M.Th. Greven, L.W. Pauly (red.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Gustavsson S. (2000). *What Makes a European Monetary Union Without a Parallel Fiscal Union Politically Sustainable?* Ms. Department of Political Science, Uppsala University.
- Haan de J., Eijffinger S.C.W. (2000). „The democratic accountability of the European Central Bank: A comment on two fairy-tales”, *Journal of Common Market Studies*, t. 38, s. 393–408.
- Hardiman N. (2000). *From Conflict to Coordination: Economic Governance and Political Innovation in Ireland*. Ms. Politics Department, University College Dublin.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H. (1997). *The Council of Ministers*. London: Macmillan.
- Héritier A. (1999). *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmann S. (1966). „Obstinate or obsolete? The fate of the Nation State and the case of Western Europe”, *Daedalus*, t. 95, s. 892–908.
- Hoffmann S. (1982). „Reflections on the Nation-State in Western Europe today”, *Journal of Common Market Studies*, t. 21, s. 21–37.
- Jachtenfuchs M., Kohler-Koch B. (red.) (1996). *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich.
- Joerges C., Vos E. (red.) (1999). *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart.
- Joerges C., Neyer J. (1997). „Transforming strategic interaction into deliberative problem solving: European comitology in the foodstuffs sector”, *Journal of European Public Policy*, t. 4, s. 609–625.
- Kampeter W. (2000). *Lessons of European Integration*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

- Kohler-Koch B., Eising R. (red.) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Ladeur K. (1992). „Die Autonomie der Bundesbank – ein Beispiel für die institutionelle Verarbeitung von Ungewißheitsbedingungen”, *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, t. 4, s. 486–508.
- LaPalombara J. (1964). *Interest Groups in Italian Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Latham E. (1952). *The Group Basis of Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Leibfried S., Pierson P. (red.) (1995). *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: Brookings.
- Lewis J. (2000). „The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the council's infrastructure”, *Journal of European Public Policy*, t. 7, s. 261–289.
- Lijphart A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindblom Ch.E. (1977). *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Lister F.K. (1996). *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*. London: Greenwood Press.
- Lord C. (1998). *Democracy in the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Majone G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Majone G. (red.) (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Marks G., McAdam D. (1996). „Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union”, w: G. Marks et al., *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Marks G., Hooghe L., Blank K. (1996). „European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance”, *Journal of Common Market Studies*, t. 27, s. 63–84.
- Mazey S., Richardson J. (red.) (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- McConnell G. (1966). *Private Power and American Democracy*. New York: Knopf.
- Mills, C. Wright (1965). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Moravcsik A. (1993). „Preferences and power in the European Community. A liberal intergovernmentalist approach”, *Journal of Common Market Studies*, t. 31, s. 473–524.
- Moravcsik A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nicolaidis K., Howse R. (red.) (2001). *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Olson M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Painter M. (1998). *Collaborative Federalism. Economic Reform in Australia in the 1990s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollack M.A. (1997). „Representing diffuse interests in EC Policy-making”, *Journal of European Public Policy*, t. 4, s. 572–590.
- Pollack M.A. (2000). „The end of creeping competence? EU policy-making since Maastricht”, *Journal of Common Market Studies*, t. 38, s. 519–538.
- Rapoport A., Guyer M.J. (1966). „A taxonomy of 2 × 2 games”, *General Systems*, t. 11, s. 203–214.
- Rapoport A., Guyer M.J., Gordon D.G. (1976). *The 2 × 2 Game*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Riker W.H. (1964). *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Sabel Ch.F. (1995). „Learning by monitoring. The institutions of economic development”, w: N. Smelser, R. Swedberg (red.), *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Sandholtz W., Stone Sweet A. (red.) (1998). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sandholtz W., Stone Sweet A. (1999). „European integration and supranational governance revisited: Rejoinder to Branch, Øhrgaard”, *Journal of European Public Policy*, t. 6, s. 144–154.
- Sbragia A.M. (1992). „Introduction”, w: A.M. Sbragia (red.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the „New” European Community*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Sbragia A.M. (1993). „The European Community: A balancing act”, *Publius*, t. 23, s. 23–38.
- Scharpf F.W. (1988). „The joint decision trap. Lessons from German Federalism and European integration”, *Public Administration*, t. 66, s. 239–278.
- Scharpf F.W. (1991). *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Scharpf F.W. (1997a). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.

- Scharpf F.W. (1997b). „Introduction: The problem-solving capacity of multi-level governance”, *Journal of European Public Policy*, t. 4, s. 520–538.
- Scharpf F.W. (1998). „Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik”, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, t. 17, s. 41–66.
- Scharpf F.W. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf F.W. (2000a). „Institutions in comparative policy research”, *Comparative Political Studies*, t. 33, s. 762–790.
- Scharpf F.W. (2000b). „Interdependence and democratic legitimation”, w: J.S. Pharr, R.D. Putnam (red.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Scharpf F.W., Schmidt V.A. (red.) (2000a). *Welfare and Work in the Open Economy*. t. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf F.W., Schmidt V.A. (red.) (2000b). *Welfare and Work in the Open Economy*. t. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmalz-Bruns R. (1999). „Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats”, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*. t. 6, s. 185–244.
- Schmidt S.K. (1998). „Commission activism. Subsuming telecommunications and electricity under European competition law”, *Journal of European Public Policy*, t. 5, s. 169–184.
- Schmidt V.A. (1999). „European federalism and its encroachments on national institutions”, *Publius*, t. 29, s. 19–44.
- Schmitter Ph., Lehmbruch C.G. (red.) (1979). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Schmitter Ph. (1996). „Imagining the future of the Euro-polity with the help of new concepts”, w: G. Marks, F.W. Scharpf, Ph.C. Schmitter, W. Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Sinn H.W. (1994). „How much Europe? Subsidiarity, centralization and fiscal competition”, *Scottish Journal of Political Economy*, t. 41, s. 85–107.
- Sinn S. (1993). „The taming of Leviathan. Competition among governments”, *Constitutional Political Economy*, t. 3, s. 177–221.
- Skocpol T. (1987). „A society without a ‘state’? Political organization, social conflict, and welfare provision in the United States”, *Journal of Public Policy*, t. 7, s. 349–371.
- Streeck W. (1995). „From market making to state building? Reflections on the political economy of European social policy”, w: S. Leibfried, P. Pierson (red.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: Brookings.
- Streeck W. (1997). „Industrial citizenship under regime competition: The case of the European works council”, *Journal of European Public Policy*, t. 4, s. 643–664.
- Truman D.B. (1951). *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Tsebelis G. (1994). „The power of the European parliament as a conditional agenda setter”, *American Political Science Review*, t. 88, s. 128–142.
- Vanberg V., Kerber W. (1994). „Institutional competition among jurisdictions: An evolutionary approach”, *Constitutional Political Economy*, t. 5, s. 193–220.
- Verdun A. (1996). „An ‘asymmetrical’ economic and monetary union in the EU. Perceptions of monetary authorities and social partners”, *Journal of European Integration*, t. 20, s. 59–81.
- Verdun A. (2000). *European Responses to Globalization and Financial Market Integration. Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany*. Houndmills: Macmillan.
- Walker N. (1998). „Sovereignty and differentiated integration in the European Union”, *European Law Journal*, t. 4, s. 355–388.
- Wallace W. (1982). „Europe as a confederation: The community and the nation state”, *Journal of Common Market Studies*, t. 21, s. 57–68.
- Weiler J.H.H. (1982). „The community system: The dual character of supranationalism”, *Yearbook of European Law*, t. 1, s. 257–306.
- Weiler J. (1999). „Epilogue: ‘Comitology’ as revolution – Infranationalism, constitutionalism and democracy”, w: Ch. Joerges, E. Vos (red.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart.
- Wessels W. (1990). „Administrative interaction”, w: W. Wallace (red.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter.
- Wessels W. (1997). „An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes”, *Journal of Common Market Studies*, t. 35, s. 267–299.
- Wolf D. (2000). „Regelungsbefolgung auf verschiedenen politischen Ebenen. Wird nationales Recht wirklich besser befolgt als internationales Recht?”, w: J.W. van Deth, T. König (red.), *Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt*. Frankfurt/M.: Campus.

Zürn M. (2000). *Introduction – Law and Compliance at Different Levels*. Ms., Center for European Law and Policy, Universität Bremen.

Notes toward a theory of multilevel governing in Europe

The complexity of the multi-level European polity is not adequately represented by the single-level theoretical concepts of competing “intergovernmentalist” and “supranationalist” approaches. By contrast, empirical research focusing on multilevel interactions tends either to emphasize the uniqueness of its objects, or to create novel concepts – which are likely to remain contested even among Europeanists and have the effect of isolating European studies from the political science mainstream in International Relations and Comparative Politics. These difficulties are bound to continue as long as researchers keep proposing holistic concepts that claim to represent the complex reality of the European polity as a whole. It is suggested that the present competition among poorly fitting and contested generalizations could be overcome if European studies made use of a plurality of simpler and complementary concepts, each of which is meant to represent the specific characteristics of certain subsets of multi-level interactions – which could also be applied and tested in other fields of political-science research. The paper goes on to describe four distinct modes of multi-level interaction in the European polity – “mutual adjustment”, “intergovernmental negotiations”, “joint-decision making”, and “hierarchical direction” – and to discuss their characteristics by reference to the criteria of problem-solving capacity and institutional legitimacy.

Keywords: multilevel governance, mutual adjustment, intergovernmental negotiations, joint-decision making, hierarchical direction, European Union.

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 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91
dział handlowy: 22 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl

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

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.